RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité

Revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle

MARS 2024

Marie-Christine **LEPETIT**
Jean-Baptiste **ROZIÈRES**
Cléa **BLOCH**
Matthieu **LECLERCQ**

Mireille **JARRY**
Émilie **SEFFRAY**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGF N° 2023-M-112-04

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

IGAS N° 2023-123R

RAPPORT CONFIDENTIEL

REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES D'APPRENTISSAGE ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Établi par

JEAN-BAPTISTE **ROZIÈRES**
Inspecteur des finances

CLÉA **BLOCH**
Inspectrice des finances

MATTHIEU **LECLERCQ**
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
MARIE-CHRISTINE **LEPETIT**
Inspectrice générale des finances

MIREILLE **JARRY**
Inspectrice générale des affaires sociales

ÉMILIE **SEFFRAY**
Inspectrice des affaires sociales

- MARS 2024 -

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES

SYNTHÈSE

Dans le cadre prévu par la loi de programmation des finances publiques, la Première ministre a confié, par lettre du 9 novembre 2023, à l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et à l'inspection générale des finances (IGF) une revue de dépenses portant sur les dispositifs de formation professionnelle et d'apprentissage relevant des financements de l'État. Ont été placés hors du champ d'analyse le financement de la formation *via* les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC), les dépenses relatives au conseil en évolution professionnelle (CEP), la validation des acquis de l'expérience (VAE), la politique du titre et l'apprentissage sous statut scolaire. Au regard de la trajectoire de finances publiques, un objectif central d'économies a été fixé à 1,5 Md€ dès 2025, intégrant au plus 20 % de mesures de recettes.

La loi n° 2018-771 du 5 septembre du 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a réformé le système de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue.

S'agissant de l'alternance, la loi de 2018 a libéralisé l'offre de formation en apprentissage et a mis en place de nouvelles modalités de financement, confiant aux branches professionnelles la fixation des niveaux de prise en charge (NPEC) des coûts des contrats d'apprentissage, pour les adapter aux priorités d'emploi. **Elle a par ailleurs créé une aide à l'embauche d'alternants**, à travers quatre dispositifs successifs, entre 2018 et 2022. Le dernier en date est constitué d'une aide à tous les employeurs d'apprentis pour la première année de contrat, d'un montant de 6 000 €.

La loi de 2018 a aussi réorganisé le paysage de la formation professionnelle en facilitant l'accès à la formation continue, grâce à plusieurs dispositifs. Les droits à formation acquis sur le compte personnel de formation (CPF) ont été monétisés et désintermédiés et les listes d'actions éligibles ont été supprimées, ouvrant ainsi la voie à une large mobilisation des crédits par tous les actifs.

Enfin depuis 2018, plusieurs dispositifs de soutien à la formation des salariés en vue d'une transition professionnelle ont évolué : le projet de transition professionnelle (PTP), succédant au congé individuel de formation (CIF), permet aux salariés du secteur privé de financer une formation certifiante visant une reconversion, tandis que le fonds national de l'emploi (FNE-Formation) cofinance depuis 2023 des actions de formation en entreprises pour préserver et développer les compétences des salariés face aux transitions numérique, écologique et alimentaire.

En conséquence de ces évolutions, **la dépense nationale[1] pour la formation professionnelle et l'alternance a connu une augmentation de 51 % depuis 2020**. Elle s'élève à 32 Md€ en 2022 alors qu'elle était restée globalement stable depuis 2015**.** L'État en est le principal financeur ; les taux des contributions légales des entreprises n'ont pas été revus depuis 2015, ces dernières couvrant 30 % des dépenses d'alternance et 41 % des dépenses de formation professionnelle.

[1] Coûts pédagogiques des formations, dépenses de rémunération des stagiaires, frais d'investissement et coûts des formations sanitaires et sociales mais hors dépenses directes des entreprises pour leurs salariés et de la fonction publique pour ses agents.

En méthode, la mission s'est fondée sur une analyse des performances des dispositifs étudiés en matière d'amélioration de la situation de l'emploi, d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires et d'adaptation aux besoins du marché du travail, et a cherché à ne pas contrevenir aux objectifs du gouvernement en matière d'emploi. Elle privilégie donc les pistes limitant les impacts sur la dynamique des entrées en apprentissage et respectant la plus grande liberté donnée aux individus d'organiser leurs parcours de formation et leurs orientations professionnelles ainsi que la confiance placée dans les acteurs économiques pour développer un appareil de formation adapté aux compétences recherchées.

Tant en matière d'apprentissage qu'en matière de formation professionnelle, la mission constate une augmentation des prix unitaires portée principalement par l'État :

- le niveau des financements apportés par l'État a conduit à une augmentation du recours à ces dispositifs et, faute de mécanisme de régulation, à une hausse des prix facturés ;
- en comparaison des autres États ayant fait l'objet d'un parangonnage[2], la France se singularise par un surfinancement public en comparaison du financement privé, en particulier venant des entreprises, alors même que les effets d'entrainement souhaités ont été obtenus, et que les entreprises comme les apprentis et salariés tirent un bénéfice direct des dispositifs.

S'agissant de l'apprentissage, entre 2018 et 2023, le nombre d'entrées en apprentissage a été multiplié par 2,7 en passant de 321 000 à 852 000, **porté à 62 % par le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur, en particulier pour les formations supérieures à bac+2**. L'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) estime que le coût complet des dispositifs d'apprentissage a été multiplié par 3,4 entre 2018 et 2022.

Tant la littérature économique que les interlocuteurs rencontrés par la mission soulignent le rôle significatif des aides à l'embauche dans cette augmentation**. Du côté des employeurs d'apprentis, les primes à l'embauche ont pu induire des effets d'aubaine** ; les restes à charge de l'employeur pour l'embauche d'un apprenti sont faibles, de 350 € à 733 € par mois selon le niveau de qualification, tandis que l**e soutien public à l'apprentissage dans l'enseignement supérieur apparaît disproportionné au regard de ses effets sur l'insertion dans l'emploi,** certes positifs mais quantitativement décroissants avec le niveau de qualification.

Une modulation du niveau d'aides en fonction des niveaux de qualification et de la taille des entreprises renforcerait la pertinence de la dépense publique. **La mission recommande de supprimer la prime pour les niveaux 6 (licence) et 7 (master) aux entreprises de 250 salariés et plus. Une telle mesure générerait 554 M€ d'économies en 2025.**

Des baisses de NPEC ont été opérées en 2022 et 2023 pour aligner le financement global des contrats sur leurs coûts. Sans préjudice d'une réforme plus systémique du mode de **fixation des niveaux de prise en charge des coûts contrats**, et sous réserve de la situation financière des CFA en 2023, **des marges d'économies résiduelles, évaluées à 150 M€ maximum**, pourraient encore être mobilisées.

Le principe historique d'un financement de l'apprentissage par les contributions des employeurs a été mis à mal à partir de 2020 par l'essor de l'apprentissage sans révision des contributions conduisant l'État à porter l'essentiel de l'effort financier. De plus, l'absence de frais de scolarité, la prise en charge intégrale des coûts de formation, ainsi que les exonérations fiscales et sociales applicables aux rémunérations des apprentis en font un statut attractif, tant pour l'apprenti que pour l'employeur. **Les employeurs et les ménages pourraient donc être davantage associés à l'effort de financement de l'apprentissage**, en particulier pour les niveaux de formation les plus élevés, où la plus-value de l'apprentissage est moindre.

[2] Allemagne, Suisse, Pays-Bas et Danemark.

Côté employeurs, au-delà de la possible augmentation des restes à charge payés par les entreprises pour les contrats d'apprentissage dans les formations de niveau 6 et 7 et des effets d'une éventuelle réforme systémique des NPEC dont l'enjeu pourrait représenter entre 220 M€ et 620 M€, la mission se joint à la proposition de **rationalisation des dérogations de la taxe d'apprentissage** formulée par la mission Igas-IGF de juillet 2023 pour un montant de **310 M€**. La mission envisage également **une redynamisation de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)** de nature à accroître l'incitation à recruter des apprentis avec des gains supplémentaires de l'ordre de **46 M€ à 93 M€.**

Côté apprentis, leur rémunération pourrait être soumise à l'impôt sur le revenu, tout en pratiquant un abattement sur leur base ressources pour éviter les pertes de droits sociaux connexes (APL en particulier) (**gain maximal de 459 M€**). **En outre, le seuil d'exonération de cotisations sociales salariales des rémunérations d'apprentis pourrait être ramené de 0,79 SMIC à 0,50 SMIC (gain estimé à 277,5 M€).** Pour un futur apprenti percevant le salaire moyen, cela se traduirait par un niveau de revenu net inférieur de 19 € par mois en comparaison de celui de 2023. Par ailleurs, les rémunérations d'apprentis, intégralement exonérées de CSG-CRDS, pourraient être **soumises à la CRDS pour un gain de 64,6 M€,** avec un effet sur le salaire moyen inférieur de 5€ par mois par apprenti.

S'agissant de la formation professionnelle, les dispositifs à la main des salariés, compte personnel de formation -CPF- et projet de transition professionnelle -PTP-, peuvent être mieux orientés vers les formations les plus qualifiantes et intégrer un meilleur partage du coût.

La monétisation du CPF en 2018 a facilité sa mobilisation. Entre 2020 et 2021, le nombre d'entrées en formation *via* le CPF a doublé pour atteindre 2,4 millions, puis la dynamique s'est ralentie en 2022 avec 2,1 millions de dossiers validés pour un coût de 3 Md€, du fait des différentes mesures de régulation qui ont aussi permis de stabiliser l'offre de formation. Le recours au CPF a ainsi baissé en 2023 pour atteindre 1,5 million de dossiers validés, pour un coût de 2,3 Md€.

La réforme du CPF de 2018 a également renforcé l'accès à la formation continue de ceux qui en étaient les plus éloignés : les salariés non-cadres, les moins diplômés, les jeunes et les seniors. En 2023, les formations certifiantes, inscrites au répertoire spécifique (RS) ou au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), représentent 62 % des dossiers validés, participant ainsi à l'efficacité des formations suivies sur les trajectoires professionnelles.

La mission estime que, sans chercher à limiter les formations éligibles au CPF, une responsabilisation et une meilleure orientation des usagers vers des formations certifiantes apparaît pertinente, tant pour garantir une meilleure efficacité des dispositifs (taux d'abandon, formations professionnalisantes) que pour assurer la viabilité économique du financement du CPF. Cela peut notamment passer **par la mise en place d'un ticket modérateur différencié**. Il pourrait par exemple être fixé à **30€ pour les formations inscrites au RS et au RNCP et à 80€ pour les autres formations, pour un quantum d'économies de l'ordre de 190 M€.**

Le projet de transition professionnelle (PTP), modalité particulière de mobilisation du CPF, a succédé au congé individuel de formation (CIF) depuis 2019, avec une baisse des financements de 54 % (le CIF était doté de 1,2 Md€ en 2017). Ce dispositif a financé la reconversion de plus de 18 000 salariés en 2023. Le PTP permet ainsi d'améliorer le niveau de formation et les conditions de travail des bénéficiaires puisque six mois après la fin de la formation, les deux tiers ont réalisé leur projet de reconversion. Le coût unitaire moyen d'un PTP s'élève à 29 716 € en 2023, la rémunération des bénéficiaires représentant environ 70 % du coût total d'un PTP.

Compte tenu de ses objectifs, le PTP pourrait être ciblé davantage, selon deux hypothèses alternatives : le réserver aux plus de 30 ans (gain d'environ **65 M€)** ou limiter la prise en charge de la rémunération au-delà de 2 SMIC (potentiel d'économies de **35 M€** pour un taux passant de 90% à 30 %).

Le FNE-Formation, dispositif à la main des entreprises pour accompagner les mutations numérique, écologique et alimentaire, pourrait être réservé aux entreprises de moins de 250 salariés, les plus exposées aux grandes transitions et les moins accompagnées par les opérateurs de compétences (Opco) depuis la réforme de 2018 (gain estimé à **51 M€**).

Enfin, s'agissant de la formation des demandeurs d'emploi, la dépense de formation a doublé entre 2018 et 2022, portée notamment par un triplement des dépenses de formations collectives et d'adaptation au poste. Cependant, les mesures d'économies envisageables devraient rester circonscrites car les besoins restent orientés à la hausse, notamment pour accompagner la formation des bénéficiaires du RSA nouvellement inscrits (+150 % d'entrées en formation attendues par France travail).

Des mesures d'efficience peuvent être envisagées de manière ciblée pour limiter les recouvrements entre dispositifs de formation collective et favoriser les cofinancements : la dépense de formation des demandeurs d'emploi exécutée par France travail pourrait être mise à contribution selon des modalités à affiner avec l'opérateur, **à hauteur de 80 à 100 M€**. Plusieurs leviers pourraient être activés :

- recentrer la dépense sur le financement des formations individuelles et limiter les achats d'actions de formation conventionnées (AFC) et poursuivre la limitation des crédits alloués à la formation ouverte à distance (FOAD) ;
- envisager un cofinancement des Opco aux nouvelles préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI), dont le nombre doit être amplifié et que les Opco pourront également activer ;
- réduire les financements de l'État aux Opco pour les préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC) afin de limiter les coûts de coordination et les redondances entre les dispositifs ;
- amplifier la démarche engagée par France travail d'orienter prioritairement les demandeurs d'emploi vers le CPF pour les actions individuelles de formation et déployer davantage d'abondements CPF par France travail.

N°	Proposition	Chiffrage	Autorité responsable	Vecteur	Échéance
Apprentissage					
1	Mettre fin à l'aide à l'embauche pour les employeurs d'apprentis de niveaux 6 et 7 d'entreprises de 250 salariés et plus, en la conservant pour tous les niveaux de diplômes pour les entreprises de moins de 250 salariés	554 M€	MESFIN et MTSS	Décret simple	2024
2	Sous réserve de la situation financière 2023 des CFA, envisager une nouvelle réduction des niveaux de prise en charge en 2024, dans la limite de 150 M€	De 0 M€ à 150 M€	MESFIN, MTSS et France compétences	Décret simple	Second semestre 2024
3	Rénover le système de financement des contrats en cadrant le niveau de financement État et en renforçant la participation des branches	De 220 M€ à 620 M€	MESFIN, MTSS et France compétences	PLF	2025
4	Soumettre la rémunération des apprentis à l'impôt sur le revenu, et accompagner la suppression de la dépense fiscale d'une modification de la base ressources utilisée pour l'éligibilité à l'APL ou à l'AAH (abattement de la base ressources dans la limite d'un SMIC)	459 M€	MESFIN	PLF	2025
5	Abaisser le seuil d'exonération de cotisations sociales salariales des rémunérations d'apprentis à 0,5 SMIC, en y associant une suppression de l'exonération de CRDS	342 M€	MESFIN et MTSS	PLFSS	2025
6	Engager le travail de rationalisation des dérogations et exemptions de taxe d'apprentissage préconisé par le rapport Igas-IGF de juillet 2023	310 M€	MESFIN et MTSS	PLF	2025
7	Redynamiser la contribution supplémentaire à l'apprentissage pour maintenir une logique d'incitation à l'apprentissage	De 46 M€ à 93 M€	MESFIN et MTSS	PLF	2025

N°	Proposition	Chiffrage	Autorité responsable	Vecteur	Échéance
Formation professionnelle					
8	Mettre en place un ticket modérateur modulé selon le type de formation éligible au CPF en conservant une exonération pour les demandeurs d'emplois	De 70 M€ à 370 M€	MESFIN et MTSS	Décret en Conseil d'État	2024
9	Modifier les règles de financement des PTP en baissant l'enveloppe à due concurrence, selon deux hypothèses alternatives : ▪ hypothèse 1 : réserver le PTP aux plus de 30 ans ; ▪ hypothèse 2 : limiter la prise en charge de la rémunération au-delà de 2 SMIC	De 13 M€ à 65 M€	MTSS	Loi si mesure d'âge, sinon décret simple	2025
10	Réserver l'accès au FNE-Formation aux entreprises de moins de 250 salariés	51 M€	MTSS	-	2025
11	Mettre à contribution la dépense de formation des demandeurs d'emploi exécutée par France travail selon des modalités à affiner avec l'opérateur, à hauteur de 80 à 100 M€	De 80 M€ à 100 M€	MTSS, France travail	PLF	2025

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. LA LOI DE 2018 ET SES RÉFORMES ULTÉRIEURES ONT PERMIS D'ÉLARGIR L'ACCÈS À L'APPRENTISSAGE ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE, CONDUISANT À UNE FORTE AUGMENTATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE **2**

1.1. Si la loi de 2018 a réformé le système de l'alternance et de la formation professionnelle, celui-ci a, depuis, connu plusieurs évolutions 2

1.2. Les réformes menées à partir de 2018 ont contribué à l'essor de l'apprentissage et permis une simplification de l'accès à la formation professionnelle 3

1.2.1. Les réformes ont permis de multiplier par 2,7 le nombre d'entrées en apprentissage, notamment dans l'enseignement supérieur 3

1.2.2. La formation professionnelle a été davantage individualisée notamment via le CPF 4

1.3. La dépense nationale, dont l'État est le principal contributeur, a augmenté sans corrélation avec les ressources versées par les entreprises 5

1.4. Le soutien public à l'apprentissage est particulièrement important en France comparativement avec ses voisins européens, qui partagent davantage ces coûts entre employeurs, État et ménages 6

2. REPRÉSENTANT UN COÛT DE PRÈS DE 14 MD€ EN 2022, LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'APPRENTISSAGE POURRAIENT ÊTRE OPTIMISÉS POUR EN RÉDUIRE ET MIEUX PARTAGER LA CHARGE **7**

2.1. Les propositions de la mission s'articulent autour de deux objectifs : mieux réguler la dépense d'apprentissage et mieux en répartir les coûts 7

2.1.1. Les travaux de la mission ont visé à agir à la baisse sur le coût total de l'apprentissage et sa répartition, tout en préservant le recours à l'apprentissage là où sa plus-value est la plus importante en matière d'insertion professionnelle 7

2.1.2. L'effet ciseaux entre les contributions légales consacrées à l'apprentissage et les dépenses est comblé par une accumulation de dispositifs de soutien public, conduisant à un transfert de charges vers l'État 8

2.2. La dépense d'apprentissage devrait être mieux régulée 9

2.2.1. Le coût complet unitaire d'un contrat d'apprentissage a progressé de 58 % depuis 2018 et se stabilise depuis 2021 9

2.2.2. Le recentrage des aides à l'embauche d'apprentis peut permettre de dégager entre 209 M€ et 851 M€ d'économies 9

2.2.3. Une troisième baisse des NPEC pourrait être envisagée (150 M€ maximum) mais seule une plus grande responsabilisation financière des branches rééquilibrerait le financement des contrats d'apprentissage 11

2.3. Les employeurs et les ménages pourraient être davantage associés à l'effort de financement de l'apprentissage 15

2.3.1. Les exonérations de cotisations sociales salariales, de CSG-CRDS, et d'impôt sur le revenu ne paraissent pas justifiées dans un contexte d'acquisition de droits sociaux contributifs par les apprentis 15

2.3.2. La divergence entre la dynamique des contributions légales à l'apprentissage et celle des dépenses afférentes conduit l'État à porter l'essentiel de l'effort financier depuis 2020 18

3. LA DÉPENSE DE FORMATION PROFESSIONNELLE DEVRAIT ÊTRE RECENTRÉE SUR LES OBJECTIFS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DAVANTAGE PARTAGÉE AVEC LES MÉNAGES ET ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES 20

3.1. La mission a évalué l'efficience des dispositifs au regard des objectifs fixés, de l'évolution des coûts unitaires et de l'effort de répartition du financement 20

3.2. Les dispositifs à la main des salariés, le compte personnel de formation (CPF) et le projet de transition professionnel (PTP), peuvent être mieux orientés vers les formations les plus qualifiantes et intégrer un meilleur partage du coût 21

3.2.1. Le compte personnel de formation a permis aux plus fragiles d'accéder à la formation mais la forte hausse des coûts horaires plaide pour un soutien public mieux ciblé vers les formations certifiantes et une responsabilisation des bénéficiaires 21

3.2.2. Les conditions de financement des projets de transition professionnelle pourraient être restreintes 24

3.3. Le FNE-Formation, dispositif à la main des entreprises, est particulièrement pertinent pour les PME et pourrait leur être réservé 25

3.3.1. Le FNE-Formation pourrait être réservé aux entreprises de moins de 250 salariés, moins armées face aux grandes transitions 25

3.3.2. La mission ne propose pas d'économies sur les autres dispositifs à la main des entreprises (Transco, Pro-A, CSP) 26

3.4. Malgré un doublement des dépenses de formation des demandeurs d'emploi, les mesures d'économies envisageables sont circonscrites car les besoins restent orientés à la hausse 27

3.4.1. La dépense de formation des demandeurs d'emploi a doublé entre 2018 et 2022, portée par un triplement des dépenses de formations collectives et d'adaptation au poste 27

3.4.2. Des mesures d'efficience peuvent être envisagées de manière ciblée pour limiter les recouvrements entre dispositifs de formation collective et favoriser les cofinancements 28

4. LA MISSION PRÉCONISE UN SCÉNARIO DE 1,5 MD€ D'ÉCONOMIES ET DE 421 M€ DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES 32

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 9 novembre 2023, la Première ministre a confié à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale des affaires sociales (Igas) une mission de revue des dépenses de la formation professionnelle et de l'apprentissage, devant notamment examiner :

- l'efficience des outils de soutien à l'alternance et les évolutions pertinentes pour en assurer la pleine efficience, notamment les modalités d'un éventuel recentrage des primes à l'embauche des entreprises selon le niveau de diplômes, la taille de l'entreprise ou d'autres paramètres pertinents ;
- la dynamique des coûts unitaires de la formation professionnelle et les moyens de la maîtriser ;
- la réorientation des financements vers une meilleure adéquation des offres de formation avec les besoins de main d'œuvre.

Un objectif central d'économies de 1,5 Md€ à atteindre dès 2025 a été fixé à la mission, incluant au plus 20 % de mesures de recettes et sans contrevenir aux objectifs quantitatifs d'entrées en apprentissage fixés par le gouvernement.

Ont été placés hors du champ d'analyse le financement de la formation via les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC), les dépenses relatives au conseil en évolution professionnelle (CEP), la validation des acquis de l'expérience (VAE), la politique du titre et l'apprentissage sous statut scolaire. En matière de formation en alternance, la mission a examiné prioritairement les contrats d'apprentissage et ne formule pas de propositions de modification portant sur les contrats de professionnalisation qui, s'adressant à un public plus large incluant notamment les demandeurs d'emploi de plus de 26 ans, poursuivent un objectif d'insertion professionnelle ou de retour à l'emploi de personnes souvent éloignées du marché du travail.

Afin d'assurer la cohérence des analyses et éviter des doublons, une coordination a été mise en œuvre avec les missions passées (notamment relatives aux revues de dépenses des CFA et des PRIC) et avec les missions en cours, en particulier la revue de dépenses Igas-IGF sur les mesures de soutien à l'emploi.

Entre décembre 2023 et mars 2024, la mission a rencontré les acteurs concernés : cabinets ministériels, administrations centrales, opérateurs de l'État, représentants de plusieurs opérateurs de compétences et de branches professionnelles, ainsi que des économistes.

La mission s'est rendue en Nouvelle Aquitaine pour y rencontrer les acteurs publics et privés chargés du développement de l'alternance et de la formation professionnelle : DREETS Nouvelle Aquitaine, direction régionale de France travail, conseil régional, rectorat de région académique, association transition professionnelle ; deux tables rondes ont été organisées avec des entreprises engagées dans ces dispositifs et des CFA.

Enfin, des éléments de parangonnage sur le financement de l'alternance en Allemagne, Suisse, Danemark et Pays-Bas ont été produits par les services économiques régionaux (SER) de la direction générale du Trésor.

Le rapport de synthèse présente le contexte de cette revue de dépenses (1), puis ses effets sur l'apprentissage (2) et la formation professionnelle des salariés et demandeurs d'emploi (3). Il est complété par 12 annexes thématiques et techniques.

1. La loi de 2018 et ses réformes ultérieures ont permis d'élargir l'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle, conduisant à une forte augmentation de la dépense publique

1.1. Si la loi de 2018 a réformé le système de l'alternance et de la formation professionnelle, celui-ci a, depuis, connu plusieurs évolutions

La loi n° 2018-771 du 5 septembre du 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel avait pour objectif de réformer le système de formation professionnelle afin, d'une part, de permettre à toute personne sans qualification professionnelle ou sans contrat de travail d'accéder dans les meilleures conditions à un emploi et, d'autre part, de favoriser l'adaptation des travailleurs à leur poste de travail, à l'évolution des emplois ainsi que leur maintien dans l'emploi.

Cette loi a tout d'abord profondément modifié les modalités de l'alternance, qui peut s'exercer au travers de deux types de contrats, le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation.

S'agissant de l'alternance, la loi de 2018 a ainsi instauré le principe d'une fixation des niveaux de prise en charge (NPEC) des coûts des contrats d'apprentissage par les branches professionnelles pour les adapter aux priorités d'emploi et a créé l'opérateur France compétences, notamment dans un objectif de régulation et de convergence de ces coûts. La réforme visait ainsi une meilleure intégration des branches professionnelles à la fixation des NPEC des contrats d'alternance. Toutefois, si une convergence des coûts a été engagée depuis 2022 avec deux diminutions des NPEC, ce modèle de fixation des NPEC n'a pas encore trouvé de traduction soutenable.

Par ailleurs, les aides à l'embauche d'alternants ont recouvert quatre dispositifs entre 2018 et 2022. La réforme de 2018 a simplifié le paysage des aides à l'embauche préexistantes en créant l'aide unique aux employeurs d'apprentis pour les entreprises de moins de 250 salariés et pour les apprentis en formation d'un niveau inférieur ou égal au baccalauréat. Ce soutien public à l'alternance a d'abord été modifié par les mesures du plan de relance de 2020 **:** le bénéfice de l'aide à l'embauche d'apprentis a été étendu à tous les niveaux de diplôme et à toutes les entreprises, sous conditions[3]. Cette aide exceptionnelle a été reconduite jusqu'au 31 décembre 2022[4]. En 2023, celle-ci a été remplacée par une aide aux employeurs d'apprentis portée à 6 000 € dans les mêmes conditions, sans distinction cependant entre apprentis mineurs et majeurs. Le ministère du travail a annoncé le 6 janvier 2024 la prolongation de cette aide jusqu'en 2027.

La loi de 2018 a aussi modifié le paysage de la formation professionnelle en la recentrant sur les salariés grâce à plusieurs dispositifs. La loi a ainsi réformé le compte personnel de formation (CPF) en introduisant la monétisation des droits à la formation, la suppression des listes d'actions éligibles et la désintermédiation, ouvrant ainsi la voie à une large mobilisation des crédits par tous ses bénéficiaires.

[3] Article 76 de la loi n° 2020-935 de finances rectificative pour 2020 du 30 juillet 2020.

[4] Décret n° 2021-1468 du 10 novembre 2021 portant prolongation du montant dérogatoire de l'aide unique aux employeurs d'apprentis et prolongation de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis et de salariés en contrat de professionnalisation.

S'agissant des demandeurs d'emploi inscrits, France travail[5] agit comme prescripteur ou en validation des formations, en mobilisant leur CPF ou non. L'opérateur peut aussi acheter des formations en lien avec les conseils régionaux.

Enfin, la réforme de 2018 a modifié plusieurs dispositifs visant à soutenir la formation des salariés en vue d'une transition professionnelle. Le projet de transition professionnelle (PTP) permet aux salariés du secteur privé de financer une formation certifiante visant une reconversion. Ce dispositif assure la prise en charge des frais pédagogiques de formation, de la rémunération du salarié et des cotisations sociales afférentes. Enfin, le fonds national de l'emploi (FNE-Formation) accompagne les entreprises face aux mutations économiques en permettant le financement d'actions de formation concourant à la préservation et au développement des compétences de leurs salariés.

1.2. Les réformes menées à partir de 2018 ont contribué à l'essor de l'apprentissage et permis une simplification de l'accès à la formation professionnelle

1.2.1. Les réformes ont permis de multiplier par 2,7 le nombre d'entrées en apprentissage, notamment dans l'enseignement supérieur

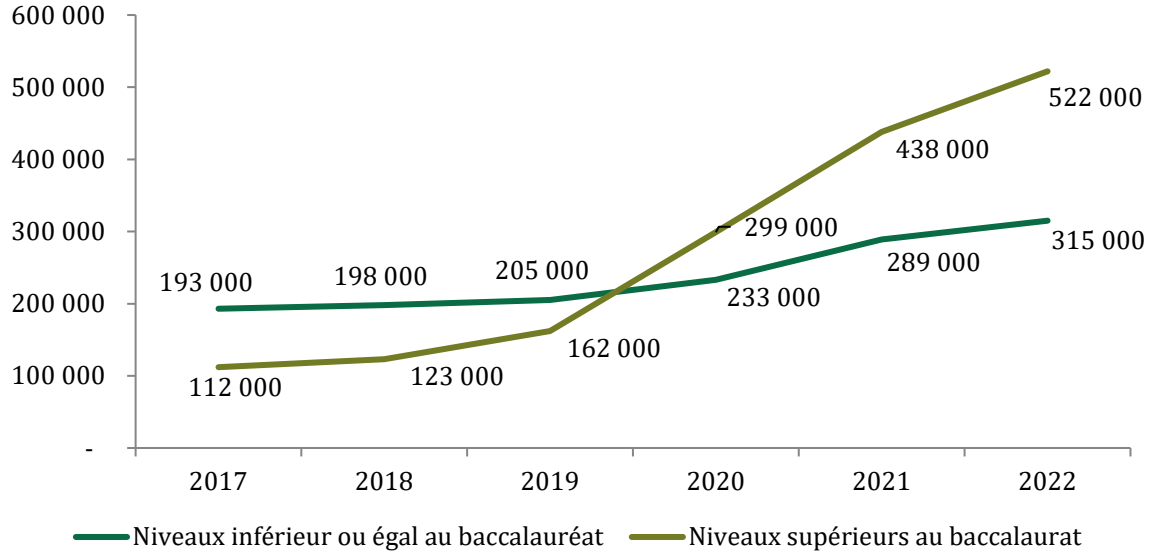
Entre 2018 et 2023, le nombre d'entrées en apprentissage est passé de 321 000 à 852 000, soit une multiplication par 2,7. Tant la littérature économique que les interlocuteurs rencontrés par la mission soulignent le rôle déterminant des aides à l'embauche dans cette augmentation, qui porte le stock d'apprentis à plus d'un million en 2023. Néanmoins, la prise en charge par l'État d'une partie significative des coûts d'un apprenti, *via* un financement au contrat d'apprentissage et la libéralisation de l'offre de formation en apprentissage, a également participé au succès de cette réforme.

Cette augmentation est majoritairement attribuable au développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur, où le nombre d'apprentis a été multiplié par quatre. En 2020, la dynamique des entrées en apprentissage s'inverse nettement au profit des apprentis préparant un diplôme ou titre de niveau supérieur au baccalauréat, qui représentent 62 % des entrants en 2023 (*cf.* graphique 1).

Enfin, l'apprentissage a joué un rôle déterminant, bien que difficilement quantifiable, dans les créations d'emploi constatées depuis 2018. À partir de 2020 et après une inflexion liée à la crise sanitaire, le taux d'emploi des jeunes (15 à 24 ans) en France connaît une augmentation continue, passant de 30,1 % en 2020 à 34,9 % en 2022, rejoignant ainsi la moyenne de l'Union européenne (34,7 % en 2022) avec laquelle il avait 2,8 points d'écart en 2018 (30,2 % en France contre 33,0 % en moyenne au sein de l'UE à 27).

[5] Par convention, la mission utilise le nouveau nom de l'opérateur Pôle emploi, devenu France travail à partir du 1er janvier 2024.

Graphique 1 : Dynamique des entrées en apprentissage selon le niveau de diplôme entre 2017 et 2022



Source : DARES.

1.2.2. La formation professionnelle a été davantage individualisée notamment *via* le CPF

La monétisation du CPF en 2018 a facilité la mobilisation du CPF à tout moment par le titulaire, quelle que soit sa situation sur le marché du travail, ce qui a entraîné une forte augmentation du nombre de formations dispensées. Entre 2020 et 2021, le nombre d'entrées en formation a doublé pour atteindre 2,4 millions, puis la dynamique s'est ralentie en 2022 avec 2,1 millions de dossiers validés pour un coût de 3 Md€. À la suite de différentes mesures de régulation qui ont aussi permis de stabiliser le nombre d'offre de formation, le nombre de recours au CPF a baissé en 2023 pour atteindre 1,5 million de dossiers pour un coût de 2,3 Md€.

Cette réforme du CPF a aussi permis de réduire les écarts dans l'accès à la formation continue au profit des salariés non-cadres, des moins diplômés, des jeunes et des seniors. En 2023, les formations certifiantes, inscrites au répertoire spécifique (RS) ou au répertoire national des certification professionnelles (RNCP), représentent 62 % des dossiers validés.

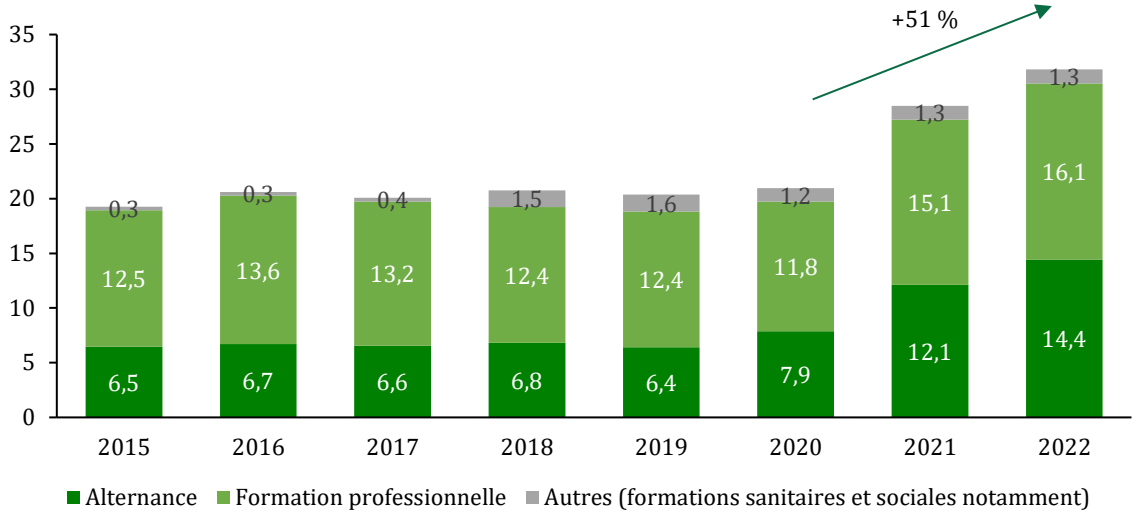
Enfin, le congé individuel de formation a été éteint avec la création du Projet de transition professionnelle (PTP), modalité particulière de mobilisation du CPF, qui a permis de financer la reconversion de plus de 18 000 salariés en 2023, tout en maintenant leur rémunération. Ce dispositif améliore le niveau de formation et les conditions de travail des bénéficiaires puisque six mois après la fin de la formation, les deux tiers ont réalisé leur projet de reconversion.

1.3. La dépense nationale, dont l'État est le principal contributeur, a augmenté sans corrélation avec les ressources versées par les entreprises

En conséquence, la dépense nationale[6] pour la formation professionnelle et l'alternance a connu une augmentation de 51 % depuis 2020. Elle s'élève à 32 Md€ en 2022 alors qu'elle était restée globalement stable depuis 2015 (*cf.* graphique 2).

Pour autant, France compétences, chargé d'organiser le financement de ces dispositifs, a connu des déficits successifs nécessitant des aides exceptionnelles devenues récurrentes de la part de l'État. Celles-ci ont représenté près de 8,5 Md€ entre 2021 et 2023.

Graphique 2 : Évolution de la dépense nationale pour l'alternance et la formation professionnelle (en Md€)



Sources : Jaunes budgétaires des projets de loi de finances 2015-2024.

Si les opérateurs de compétences (Opco) restent les premiers financeurs finaux[7] de la formation professionnelle et de l'alternance avec 34,4 % des financements, **l'État est le principal financeur initial de la formation professionnelle et de l'alternance (14 Md€ en 2022) devant les entreprises (11 Md€).** Les régions, les ménages et l'Unédic viennent compléter les financements initiaux mais dans une moindre proportion : de l'ordre de 3,4 Md€ pour les régions et d'environ 2 Md€ pour les ménages et l'Unédic.

Alors que la réforme de 2018 de l'alternance et de la formation professionnelle a entrainé une augmentation des dépenses, le niveau des taux de contributions légales des entreprises sur l'alternance n'a pas été revu depuis 2015 : ces dernières ne couvrent plus que 29 % des dépenses totales, contre 50 % en 2015. En revanche, sur le champ de la formation professionnelle, le taux de couverture des dépenses par les contributions légales a progressé de 35 % à 41 % depuis 2015.

[6] Coûts pédagogiques des formations, dépenses de rémunération des stagiaires, frais d'investissement et coûts des formations sanitaires et sociales mais hors dépenses directes des entreprises pour leurs salariés et de la fonction publique pour ses agents.

[7] Les financeurs finaux sont les acteurs qui exécutent la dépense, en bout de chaîne du circuit de financement, directement auprès des bénéficiaires alors que les financeurs initiaux sont ceux à l'origine du financement.

1.4. Le soutien public à l'apprentissage est particulièrement important en France comparativement avec ses voisins européens, qui partagent davantage ces coûts entre employeurs, État et ménages

Un parangonnage international[8], réalisé par les services économiques régionaux de la direction générale du Trésor à la demande de la mission, met en évidence un partage plus équilibré des coûts à l'étranger qu'en France.

Ainsi, le système allemand repose sur un modèle de financement partagé : les coûts de l'apprenti sur le lieu de travail (incluant une partie des frais de formation) relèvent de l'employeur, tandis que les coûts de la formation en dehors du lieu de travail sont pris en charge par les *Länder* et l'État fédéral. Aux Pays-Bas, les apprentis majeurs sont redevables de frais de scolarité tandis que la charge salariale de l'apprenti est supportée par l'employeur et que l'État assure le financement des centres de formation.

Lorsque des aides publiques à l'embauche d'apprentis existent, elles sont moins élevées qu'en France (maximum 2 700 € par poste créé aux Pays-Bas) **ou plus ciblées** (par exemple, au Danemark, les contrats d'apprentissage sont éligibles à une aide à partir du 361ème jour de contrat).

Enfin, les régimes socio-fiscaux conduisent à ce que les apprentis cotisent et paient des impôts dans des conditions proches du droit commun : l'acquisition de droits sociaux contributifs est conditionnée au paiement de cotisations sociales salariales.

[8] Allemagne, Suisse, Pays-Bas et Danemark.

2. Représentant un coût de près de 14 Md€ en 2022, les dispositifs de soutien à l'apprentissage pourraient être optimisés pour en réduire et mieux partager la charge

2.1. Les propositions de la mission s'articulent autour de deux objectifs : mieux réguler la dépense d'apprentissage et mieux en répartir les coûts

2.1.1. Les travaux de la mission ont visé à agir à la baisse sur le coût total de l'apprentissage et sa répartition, tout en préservant le recours à l'apprentissage là où sa plus-value est la plus importante en matière d'insertion professionnelle

La mission s'inscrit dans un contexte de fortes ambitions politiques autour de l'apprentissage et de l'emploi. Le Gouvernement s'est, en effet, fixé pour objectif d'atteindre, à horizon 2027 :

- le plein-emploi avec un taux de chômage de 5 % de la population active ;
- un million de nouveaux apprentis par an, objectif confirmé par le président de la République en janvier 2024.

Un objectif central d'économies de 1,5 Md€ ayant été fixé, la mission a priorisé l'analyse de l'apprentissage au sein des dispositifs d'alternance et les mesures ayant le moins d'effets sur les perspectives d'insertion professionnelle et d'employabilité des personnes, notamment les plus éloignées de l'emploi, à savoir :

- la réduction ou la suppression de surfinancements par rapport aux coûts effectivement constatés ;
- le ciblage des dispositifs de soutien vers les publics pour lesquels ils sont les plus probants en matière de poursuite d'études et d'insertion professionnelle, en particulier les apprentis peu qualifiés et les petites et moyennes entreprises.

De nombreuses études[9] soulignent, en effet, que si l'apprentissage a des effets positifs sur l'insertion professionnelle de tous les apprentis, la plus-value est plus marquée pour les bas niveaux de qualification et décroit avec le niveau de diplôme. L'enquête Génération 2017[10] met ainsi en évidence que la part de temps passé en emploi trois ans après la sortie de formation initiale était plus élevée de 17 points pour les diplômes de niveau 3 en apprentissage (CAP/BEP), et sans aucun écart pour les diplômes d'écoles d'ingénieur ou de commerce.

[9] Parmi lesquelles : DARES, *Les apprentis sont-ils en emploi dans la branche où ils ont fait leur apprentissage,* octobre 2023 ; DEPP, Le Rhun, Béatrice, *Insertion professionnelle des apprentis et des lycéens*, 2018 ; Céreq, *Enquête génération,* 2017.

[10] Céreq, *Enquête Génération 2017*.

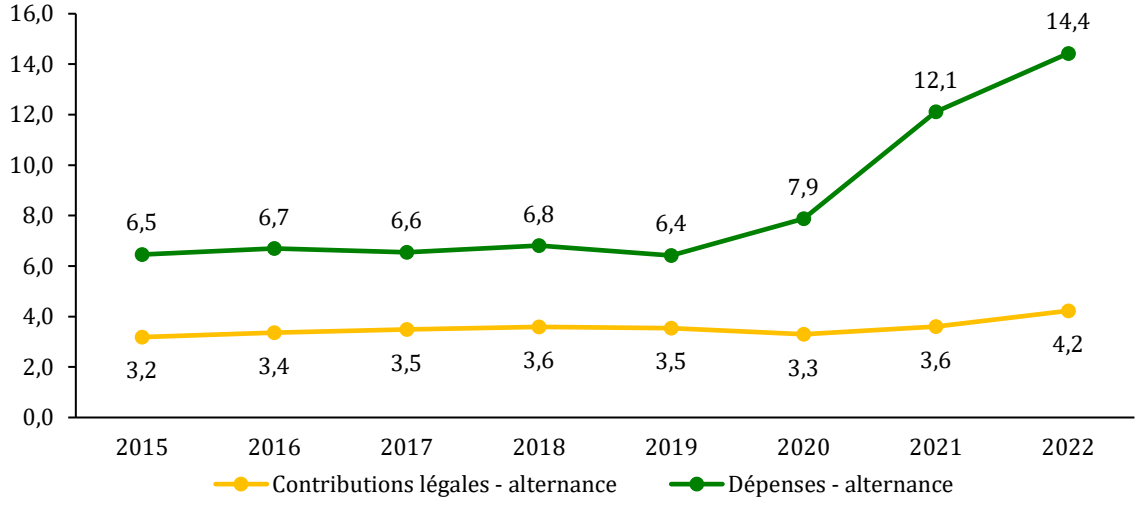
2.1.2. L'effet ciseaux entre les contributions légales consacrées à l'apprentissage et les dépenses est comblé par une accumulation de dispositifs de soutien public, conduisant à un transfert de charges vers l'État

Le principe historique d'un financement de l'apprentissage par les contributions des employeurs a été mis à mal à partir de 2020 par l'essor de l'apprentissage sans révision des contributions. Dans ce contexte, l'écart croissant entre recettes issues des contributions légales et dépenses a été comblé par une multiplication de dispositifs de soutien public. Ces derniers minorent le reste à charge pour l'employeur, qui varie de 350 € à 733 € par mois sous l'effet conjugué des aides à l'embauche et des allègements généraux de cotisations patronales, qui ont remplacé l'exonération de cotisations patronales spécifiques aux apprentis en 2019.

Le cumul de plusieurs vecteurs de soutien public à l'apprentissage conduit à un système reposant de façon déséquilibrée sur la dépense publique, au détriment d'autres participations.

En effet, le **produit des contributions légales des entreprises à l'apprentissage** n'a augmenté que de 33 %, de 3,2 Md€ en 2015 à 4,2 Md€ en 2022 (*cf.* graphique 3) **et ne couvre que 29 % des dépenses afférentes**. À l'inverse, les dépenses de l'État et des opérateurs ont été les plus dynamiques. Ainsi la part financée par l'État a augmenté de 7,2 points et celle des Opco, qui intermédient les contributions des entreprises, a diminué de 5,5 points entre 2015 et 2022.

Graphique 3 : Évolution des contributions légales des entreprises et des dépenses nationales sur l'alternance (en Md€)



Sources : Jaunes budgétaires des projets de loi de finances 2015-2024 ; retraitement mission.

De plus, l'absence de frais de scolarité, la prise en charge intégrale des coûts de formation et les exonérations fiscales et sociales applicables aux rémunérations des apprentis conduisent à en faire un statut attractif, tant pour l'apprenti que pour l'employeur.

Ainsi, la mission a étudié dans le cadre de la revue de dépenses plusieurs scénarios de nature à opérer un meilleur partage des coûts de l'apprentissage, qu'il s'agisse des coûts de formation ou du coût du travail, entre dépense publique, contribution des employeurs et participation des ménages.

2.2. La dépense d'apprentissage devrait être mieux régulée

2.2.1. Le coût complet unitaire d'un contrat d'apprentissage a progressé de 58 % depuis 2018 et se stabilise depuis 2021

Le coût de l'apprentissage a fait l'objet de nouvelles évaluations comprises entre 13,9 Md€ en 2022 selon la direction du budget et 19,9 Md€ par l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)[11] dans une approche de coût complet pour 2022. Selon l'approche de l'OFCE, le coût complet total du dispositif d'apprentissage a été multiplié par 3,4 entre 2018 et 2022.

Le nombre d'entrées en apprentissage ayant été multiplié par environ 2,7 depuis 2018, **il apparaît qu'un effet prix (+58 %) s'est également appliqué sur la période.** Cet effet prix tend toutefois à se stabiliser, d'après les dernières données de France compétences sur la période 2021-2022[12], s'établissant à 22 435 €.

2.2.2. Le recentrage des aides à l'embauche d'apprentis peut permettre de dégager entre 209 M€ et 851 M€ d'économies

2.2.2.1. Les aides à l'embauche d'apprentis ont atteint 4,8 Md€ en 2022, contribuant à un essor du nombre d'entrées en apprentissage, notamment dans l'enseignement supérieur

Le versement des primes à l'embauche, d'un montant unitaire de 6 000 €[13], a constitué une dépense de 4,8 Md€ en 2022, soit environ un tiers des dépenses d'alternance, et la mission a constaté, à l'instar d'autres travaux, la corrélation entre le déploiement des aides à l'embauche d'apprentis et l'essor des entrées en apprentissage (*cf.* tableau 1).

Tableau 1 : Nombre d'entrées en apprentissage et évolution du stock d'apprentis entre 2018 et 2023

Nombre d'entrées en apprentissage	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Effectifs entrants	321 038	367 274	531 790	736 473	837 029	852 000
Stock d'apprentis	487 078	661 603	856 791	973 326	1 017 455	1 020 000

Source : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

L'augmentation du nombre d'entrées en apprentissage est portée par le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur (62 % des entrées en 2023). En conséquence, 62,4 % des primes à l'embauche ont été versées pour des apprentis issus de l'enseignement supérieur.

[11] B. Coquet-OFCE, *Apprentissage : un bilan des années folles*, juin 2023 intégrant les allègements généraux de cotisations patronales notamment.

[12] France compétences, *Rapport sur l'usage des fonds 2022*, janvier 2023.

[13] *Cf.* annexe 1 relative aux aides à l'embauche.

Du côté des employeurs d'apprentis, les primes à l'embauche ont pu induire des effets d'aubaine. Les restes à charge de l'employeur pour l'embauche d'un apprenti sont faibles, quel que soit son niveau de qualification et ce, avant même de considérer la valeur produite par leur travail. D'après les données de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), les restes à charge mensuels employeur vont de 351 € pour un diplôme de niveau 3 (CAP/BEP) à 733 € pour un diplôme de niveau 7 (master) lors de la première année d'apprentissage.

Le soutien public à l'apprentissage dans l'enseignement supérieur apparaît disproportionné au regard de sa plus-value sur l'insertion dans l'emploi, certes positive mais décroissante avec le niveau de qualification.

2.2.2.2. Une modulation du niveau d'aides en fonction des niveaux de qualification et de la taille des entreprises renforcerait la pertinence de la dépense publique

Des réflexions ont eu lieu dans le sens d'une sortie des dispositions du plan de relance de 2020 pour adapter les dispositifs de soutien public à l'apprentissage, sur la base d'hypothèses de modulation des niveaux de dépense publique.

À ce titre, le rapport Igas-IGF sur le financement des CFA[14] formulait en juillet 2023 une recommandation sur une modulation des aides aux employeurs en fonction du niveau de diplôme ou titre préparé, de la taille de l'entreprise, ou encore du secteur (prioritaire ou non).

Un recentrage de la dépense pourrait aussi s'opérer en faveur des petites et moyennes entreprises (moins de 250 salariés), cible historique des mesures de soutien à l'apprentissage, de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et plus largement, des politiques de soutien à l'emploi.

Dans ces conditions, la mission préconise de recentrer les aides pour les apprentis et les entreprises pour lesquelles ce soutien public présente la plus forte valeur ajoutée.

Dans cet objectif, la mission a modélisé plusieurs scénarios :

- une simulation de l'exclusion du champ des aides à l'embauche des seules entreprises de plus de 1 000 salariés, compte tenu des projections d'évolution des effectifs d'apprentis jusqu'en 2025[15], permettrait une économie de 532 M€ en 2025. Placer ce seuil à 250 salariés, dans l'esprit de la loi du 5 septembre 2018, permettrait une économie de 851 M€ ;
- une analyse recoupant les niveaux de qualification et les tailles d'entreprise permet d'évaluer des économies potentielles allant de 209 M€ (exclusion des entrées en apprentissage préparant un diplôme de niveau 7 (master) dans les entreprises de plus de 1 000 salariés), à 722 M€ en réservant les primes à l'embauche aux niveaux 3 (CAP/BEP) et 4 (bac) pour les entreprises de moins de 250 salariés.

[14] Rapport Igas-IGF, *Modalités de financement des centres de formation des apprentis (CFA)*, juillet 2023.

[15] Prenant en compte une augmentation de 6 % des entrants en apprentissage entre 2023 et 2025.

Tableau 2 : Scénarios d'adaptation des primes à l'embauche d'apprentis en 2025

Scénarios étudiés	Effectif entrant en 2022	Montant unitaire pondéré[16] de l'aide à l'embauche (en €)	Économie théorique totale en 2025 (en M€)
Suppression des aides à l'embauche pour les apprentis recrutés dans une entreprise de plus de 250 salariés	178 428	4 500	851
Exclusion des niveaux 5, 6 et 7 dans les entreprises de plus de 250 salariés	151 388	4 500	722
Exclusion des niveaux 6 et 7 dans les entreprises de plus de 250 salariés	116 187	4 500	554
Suppression des aides à l'embauche pour les entreprises de plus de 1 000 salariés	111 586	4 500	532
Exclusion des niveaux 7 dans les entreprises de plus de 250 salariés	70 951	4 500	322
Exclusion des niveaux 7 dans les entreprises de plus de 1 000 salariés	45 917	4 500	209

Source : Mission.

Afin de préserver les niveaux bac+2 et *infra*, pour lesquels l'apprentissage présente la plus forte plus-value sur l'insertion professionnelle (*cf. supra*), **la mission recommande de conserver les aides à l'embauche d'un montant de 6 000 € pour ces niveaux (3, 4 et 5), quelle que soit la taille de l'entreprise, et d'exclure de l'éligibilité à la prime les niveaux 6 (licence) et 7 (master) dans les entreprises de plus de 250 salariés. Une telle mesure générerait 554 M€ d'économies en 2025.**

Proposition n° 1: Mettre fin à l'aide à l'embauche pour les employeurs d'apprentis des niveaux 6 et 7 d'entreprises de 250 salariés et plus, en la conservant pour tous les niveaux de diplômes pour les entreprises de moins de 250 salariés.

2.2.3. Une troisième baisse des NPEC pourrait être envisagée (150 M€ maximum) mais seule une plus grande responsabilisation financière des branches rééquilibrerait le financement des contrats d'apprentissage

2.2.3.1. La dépense allouée à la prise en charge des contrats d'apprentissage s'est élevée à 9,8 Md€ en 2022 et constitue 53 % du coût moyen d'un contrat d'apprentissage

Les coûts de formation des CFA sont financés par les Opco via France compétences sur la base des niveaux de prise en charge (NPEC) par certification et par branche.

Depuis la réforme entrée en vigueur en 2018, il revient aux branches professionnelles de définir ces NPEC en prenant en compte les recommandations de France compétences en matière d'observation des coûts.

[16] Le montant pondéré de l'aide à l'embauche prend en compte le taux de chute constaté (25 %) en raison d'une absence de recours systématique à la prime, de l'existence de contrats d'apprentissage d'une durée inférieure à un an ou encore des ruptures anticipées de contrats.

En 2022, le financement des NPEC a représenté 9,8 Md€. Selon les chiffres de la direction du budget, avec un coût de 12 540 € lié à la prise en charge du contrat d'apprentissage par contrat sur une durée moyenne de 18 mois, la prise en charge *via* les NPEC représente 53 % du coût complet unitaire de 23 830 €[17] d'un apprenti.

En 2020, le premier exercice de fixation des NPEC s'est traduit par une augmentation de 17 % des coûts des formations par apprentissage[18], conduisant la Cour des comptes à estimer qu'il était nécessaire d'encadrer plus strictement la latitude des branches en matière de fixation des NPEC. Des travaux[19] de l'Igas et de l'IGF constataient également *« la constitution inappropriée des poches de trésorerie »* dans les CFA et une impossibilité pour les outils mis en œuvre par France compétences d'assurer seuls un retour rapide à l'équilibre financier du système.

La comptabilité analytique des CFA[20] confirme que le coût de revient par apprenti a continuellement augmenté sur la période 2007-2018 et il a continué à progresser à un rythme soutenu (+7,5 % entre 2020 et 2022 dont +4,6 % entre 2021 et 2022, où ce coût atteint 8 000€), dont +56 % entre 2021 et 2022 pour les dépenses de communication.

2.2.3.2. Des baisses de NPEC ont été opérées en 2022 et 2023 pour aligner le financement global des contrats sur leurs coûts mais des marges d'économies résiduelles, évaluées à 150 M€ maximum, peuvent encore être mobilisées

Si les dépenses engagées par les CFA ont augmenté, la libéralisation de l'apprentissage s'est aussi accompagnée d'une progression de leur rentabilité et, en 2022, l'écart moyen entre niveau de prise en charge et coût moyen constaté d'un contrat au sein des CFA s'élève à 1 000 €[21].

En 2022, les CFA ont enregistré un total de charges de 7,1 Md€ et 8,0 Md€ de produits, dégageant un résultat net de 852 M€. Le taux de marge moyen global des CFA s'est ainsi établi à 10,6 % sur l'ensemble des charges et produits en 2022, en légère baisse de 0,4 point par rapport à l'année précédente, mais nettement supérieur au taux de 8,3 % de l'année 2020. En ne considérant que les recettes issues des NPEC et les charges qu'ils ont vocation à couvrir, le résultat de l'exercice 2022 s'élève à 904 M€ et le taux de marge moyen des CFA atteignait 11,5 %, en hausse de 3 points par rapport à 2021[22].

Dans ce contexte, deux baisses successives des NPEC ont eu lieu en 2022 et 2023. L'effet de la première baisse à l'été 2022 (-2,8 %) a été évalué à -300 M€ en année pleine par France compétences. En dépit de cette première baisse, le budget 2023 de France compétences prévoyant un déficit projeté de l'ordre de 2 Md€, la mission Igas-IGF de juillet 2023 a donc recommandé une seconde baisse appliquée depuis l'automne 2023 avec un effet négatif évalué à 550 M€ en année pleine.

---

[17] D'après la direction du budget, le coût complet unitaire d'un contrat se décompose ainsi : 12 540 € au titre de la prise en charge du contrat ; 4 500 € d'aide à l'embauche ; 4 130 € d'exonérations fiscales et sociales et 2 660 € d'autres dépenses (frais de gestion des Opco, aide au permis de conduire…).

[18] Cour des comptes, *La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir*, rapport public thématique, juin 2022.

[19] Rapport Igas-IGF, *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle*, avril 2020.

[20] France compétences, *Rapport sur l'usage des fonds 2022*, 2023.

[21] Rapport Igas-IGF, *Modalités de financement des CFA*, juillet 2023.

[22] France compétences, *Rapport sur l'usage des fonds 2022*, 2023.

Toutes choses égales par ailleurs, le résultat net dégagé par les CFA en 2022 pourrait, en théorie, être quasi intégralement absorbé par les deux baisses de NPEC d'ici la fin d'année 2024, à l'échelle macroéconomique. Au niveau microéconomique, la situation pourrait demeurer inégale avec des CFA toujours bénéficiaires mais aussi des CFA fragilisés par les baisses.

Cette extrapolation, détaillée dans l'annexe n°2 relative aux NPEC, est toutefois soumise à plusieurs points d'attention liés à :

- la fiabilité de la comptabilité analytique des CFA avec une tendance pouvant aboutir à une sous-estimation par les CFA du résultat des activités de formation en apprentissage[23] ;
- le délai de mise à disposition des données comptables 2023, ne permettant pas d'évaluer l'impact des baisses de NPEC avant l'été 2024 ;
- certaines charges annexes des CFA ont progressé plus rapidement que le nombre d'apprentis et l'inflation cumulés, ce qui laisse supposer l'existence de gisements d'économies pouvant être exploités.

Dès lors, une nouvelle baisse des NPEC ne semble pas à exclure, sous réserve des travaux de la mission confiée à l'Igas en février 2024 sur la rénovation du mode de fixation des NPEC. En tout état de cause, toute évolution des NPEC devrait prendre en compte les dernières données comptables des CFA, notamment le résultat 2023, pour en assurer la soutenabilité.

Un alignement des NPEC supérieurs de plus de 50 % aux coûts observés en 2022 ou à ces mêmes coûts augmentés de 10 % pour prendre en compte l'inflation des années 2023 et 2024 produirait un potentiel de gain allant de 68 M€ à 81 M€[24].

La mission a également évalué le niveau d'enjeu financier que revêtirait la poursuite de la baisse engagée en 2023 en suivant les mêmes principes méthodologiques, à savoir une baisse des NPEC supérieurs aux coûts constatés actualisés (valeurs de référence). Le niveau d'économies projeté demeure de l'ordre de 150 M€, avec une baisse du NPEC moyen pondéré par les effectifs de -1,7 % (*cf.* tableau 3). Il convient de noter que le NPEC moyen pondéré nouvellement fixé passerait sous la valeur de référence : il serait 6,2 % à 7,3 % inférieur à la valeur de référence.

Tableau 3 : Estimations relatives à la poursuite de la baisse de NPEC engagée en 2023

Valeur de référence	Part de NPEC qui serait en baisse	Part de contrats dont le NPEC serait en baisse	Baisse du NPEC moyen pondéré	Gain de la poursuite de la baisse	Écart entre le nouveau NPEC moyen pondéré et la valeur de référence
Valeur observée 2021 augmentée de 10 % puis de 5 %	30 %	50 %	-1,7 %	Environ 150 M€	-6,2 %
Valeur observée 2022 augmentée de 10 %	34 %	41 %	-1,7 %	Environ 150 M€	-7,3 %

Source : Mission.

[23] En lien avec le constat de la précédente mission Igas-IGF de juillet 2023 de la nécessité d'encadrer, par exemple, les clés de répartition des charges indirectes entre activités, considérant qu'une partie des CFA développe d'autres activités que l'apprentissage avec la possibilité, non identifiable *via* la comptabilité analytique, d'opérer de la péréquation entre activités.

[24] Estimations d'après France compétences.

<u>Proposition n° 2</u> : Sous réserve de la situation financière 2023 des CFA, envisager une nouvelle réduction des niveaux de prise en charge en 2024, dans la limite de 150 M€.

Le rééquilibrage du financement des contrats d'apprentissage passe par un plus grand partage de la responsabilité financière entre l'État et les branches. Le principe de fixation des NPEC ne prévoit pas de responsabilisation des branches professionnelles quant à la soutenabilité financière de la politique d'apprentissage, les branches émettant un niveau de prise en charge sans contribuer à supporter le surcoût ou l'insuffisance de financement par rapport aux contributions légales.

Dans ce contexte, la mission constate, comme la précédente mission Igas-IGF de juillet 2023 sur le financement des CFA, que des baisses paramétriques de NPEC seules ne suffiront pas à assurer l'équilibre budgétaire de France compétences, sauf à reporter ce déséquilibre sur le tissu de formation. C'est pourquoi il est proposé de responsabiliser les branches tout en préservant les fondamentaux de la réforme de 2018, en fixant un cadrage financier ou un NPEC socle déterminé par l'État ayant vocation à être complété par des contributions conventionnelles.

<u>Proposition n° 3</u> : Rénover le système de financement des contrats en cadrant le niveau de financement État et en renforçant la participation des branches.

<u>Cette refonte fait l'objet d'une nouvelle mission Igas lancée en février 2024 par la ministre du travail, de la santé et des solidarités.</u>

L'ordre de grandeur de l'enjeu financier relatif à cette refonte a fait l'objet de premières évaluations à travers une modulation du NPEC pour les niveaux 6 (licence) et 7 (master), eu égard à :

- la plus-value plus modeste de l'apprentissage sur l'insertion professionnelle des apprentis sur ces niveaux ;
- des NPEC, en moyenne, plus élevés en particulier pour les diplômes de niveau 7 que pour les autres niveaux.

Les NPEC des niveaux 6 (licence) et 7 (master) représentent respectivement 40 % et 32 % du nombre total de NPEC mais ne concentrent respectivement que 18 % et 17 % des contrats.

Dans le cadre d'une prise en charge par l'État à 90 % des coûts contrat de niveau 7 (master), le financement qui serait laissé à la charge des branches professionnelles et de leurs entreprises serait de 220 M€. Ce reste à charge va croissant en ajoutant une modulation à 90 % des formations de niveau 6 (licence) pour s'établir à 400 M€ et va jusque 620 M€ en passant la modulation des formations de niveau 7 à 80 % (*cf.* tableau 4).

Tableau 4 : Estimations relatives à la modulation de la prise en charge des NPEC sur l'enseignement supérieur

Scénario de modulation	Part de NPEC qui seraient en baisse	Part de contrats dont le NPEC serait en baisse	Gain de la modulation de la prise en charge		
			Niveau 6	Niveau 7	Total
Financement socle à hauteur de 90 % du NPEC pour les diplômes de niveau 7	40 %	18 %	-	220 M€	**220 M€**
Financement socle à hauteur de 90 % du NPEC pour les diplômes de niveau 6 et 7	71 %	35 %	180 M€	220 M€	**400 M€**
Financement socle à hauteur de 80 % du NPEC pour les diplômes de niveau 7 et de 90 % pour les diplômes de niveau 6	71 %	35 %	180 M€	440 M€	**620 M€**

Source : Mission.

Sous réserve des conclusions de la mission Igas lancée au premier trimestre 2024, le calibrage du socle pris en charge pourrait être déterminé en fonction de la soutenabilité attendue pour l'État du système de financement de l'apprentissage. Une révision du modèle de financement des CFA pourra aussi être l'occasion d'intégrer les enjeux de qualité de la formation et de résultats en matière d'insertion.

2.3. Les employeurs et les ménages pourraient être davantage associés à l'effort de financement de l'apprentissage

2.3.1. Les exonérations de cotisations sociales salariales, de CSG-CRDS, et d'impôt sur le revenu ne paraissent pas justifiées dans un contexte d'acquisition de droits sociaux contributifs par les apprentis

2.3.1.1. Le caractère anti-redistributif de l'exonération d'impôt sur le revenu justifie que celle-ci soit interrogée, en veillant aux effets éventuels sur certaines prestations sociales

La rémunération des apprentis est exonérée d'impôt sur le revenu[25] à hauteur d'un salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) annuel[26], ce qui permet, en cas de rattachement de l'apprenti au foyer fiscal parental, de ne pas intégrer le revenu de l'apprenti au calcul de l'impôt du foyer. Or, en raison de la progressivité du barème d'impôt sur le revenu par tranches de revenus, l'avantage tiré de l'exonération par le foyer fiscal est d'autant plus important que le revenu imposable est élevé.

En ce sens, cette exonération comporte un effet anti-redistributif : l'apprenti détaché du foyer fiscal parental ou celui rattaché à un foyer fiscal des cinq déciles de revenu inférieurs n'en tire aucun avantage.

[25] Article 81 bis du code général des impôts.

[26] En 2023, un SMIC annuel représente 20 815 €.

Difficile à évaluer avec précision, faute de données sur le taux de rattachement des apprentis au foyer fiscal parental, la dépense fiscale associée à l'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis pourrait toutefois atteindre, d'après les travaux de la mission, 459 M€, soit 0,6 % du produit total de l'impôt sur le revenu et 2,8 % de la dépense publique d'apprentissage. En effet, l'essor de l'apprentissage (le stock d'apprentis a augmenté de 109 % entre 2018 et 2022) et l'écart croissant de leur niveau de rémunération[27] avec le SMIC (*cf.* annexe 3) ont mécaniquement contribué à l'augmentation de cette dépense fiscale.

La suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu se traduirait par une suppression de dépense fiscale portant sur les foyers les plus aisés. L'imposition des apprentis ne se traduirait toutefois pas par un produit nouveau significatif : en raison de la décote applicable à l'impôt sur le revenu[28], un apprenti percevant la rémunération moyenne mensuelle des apprentis (1 042 €), n'est pas redevable d'impôt sur le revenu.

La suppression de l'exonération fiscale doit être accompagnée d'ajustements notamment en ce qui concerne les critères d'éligibilité à certaines prestations sociales. La base ressources pour le calcul de l'éligibilité à l'aide personnalisée au logement (APL) et à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pourrait être adaptée (abattement à hauteur d'un SMIC) afin de préserver l'accès des apprentis à ces prestations.

<u>Proposition n° 4</u> : Soumettre la rémunération des apprentis à l'impôt sur le revenu, et accompagner la suppression de la dépense fiscale d'une modification de la base ressources utilisée pour l'éligibilité à l'APL ou à l'AAH (abattement de la base ressources à hauteur d'un SMIC).

2.3.1.2. L'exonération de cotisations sociales salariales et de CSG-CRDS sur les rémunérations des apprentis ne paraissent pas justifiées

La rémunération des apprentis n'est soumise à cotisations sociales salariales qu'au-delà de 79 % du SMIC[29]. Les rémunérations des apprentis sont également le seul revenu du travail à être totalement exonéré de contribution sociale généralisée (CSG)[30] et de **contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)**[31]. L'exonération de cotisations sociales salariales est compensée à la sécurité sociale par le budget de l'État, ce qui n'est pas le cas de l'exonération de CSG-CRDS.

Le montant total des exonérations de cotisations sociales liées à l'apprentissage s'élèverait à 1,5 Md€ en 2023[32]**.**

---

[27] La mission évalue la masse salariale des apprentis à 12,9 Md € en 2023 sur la base des contrats d'apprentissage déposés sur la plateforme DECA.

[28] Article 197 du code général des impôts : « *le montant de l'impôt résultant de l'application des dispositions précédentes est diminué, dans la limite de son montant, de la différence entre 779 € et 45,25 % de son montant pour les contribuables célibataires, divorcés ou neufs et de la différence entre 1 289 € et 45,25 % de son montant pour les contribuables soumis à imposition commune* ».

[29] Article L. 6243-2 du code du travail : *« L'apprenti est exonéré de la totalité des cotisations salariales d'origine légale et conventionnelle pour la part de sa rémunération inférieure ou égale à un plafond fixé par décret* » et article D. 6243-5 du code du travail.

[30] Le taux de CSG applicable aux revenus d'activité salariée est de 9,2 %, ont 6,8 % déductible de l'impôt sur le revenu.

[31] Le taux de CRDS applicable aux revenus d'activité salariée est de 0,5 % (non-déductible d'impôt sur le revenu).

[32] Selon la prévision du groupe de suivi des exonérations sociales.

S'agissant des cotisations sociales salariales, la mission souligne que les apprentis font l'acquisition de droits sociaux contributifs. Ces derniers représentent une masse financière croissante avec l'essor de l'apprentissage, ce qui augmente la part de jeunes ayant suffisamment cotisé à l'assurance chômage pour ouvrir des droits. En 2021, l'indemnisation chômage des sortants d'apprentissage représentait 1 % de la dépense d'indemnisation totale (375 M€ en 2021). Les trimestres passés en apprentissage sont également pris en compte pour le calcul de l'assurance retraite.

De la même manière, s'agissant de la CSG-CRDS, l'exonération du revenu des apprentis fait figure d'exception parmi l'ensemble des revenus du travail. Le caractère universel de la protection sociale ainsi financée rend l'exonération particulièrement injustifiée.

La proposition de la mission associe un abaissement à 0,5 SMIC du seuil d'exonération de cotisations sociales salariales et une suppression de l'exonération de CRDS (*cf.* tableau 5).

La mission a étudié les effets d'un abaissement du seuil d'exonération de cotisations. Seuls 5 % de la masse salariale des apprentis excèdent le seuil de 0,79 SMIC, alors que près d'un quart de la masse totale excède le seuil de 0,50 SMIC en raison de la concentration des apprentis autour de 0,56 SMIC. Ainsi, un abaissement du plafond d'exonération à 0,50 SMIC ferait passer 19 % supplémentaires de la masse salariale hors exonération, soit 2,5 Md€. La recette ainsi générée s'élèverait à 277,5 M€.

Tableau 5 : Gains portant sur les exonérations sociales

Propositions	Gain généré, en millions d'euros
Abaissement à 0,5 SMIC du seuil d'exonération de cotisations sociales salariales	277
Suppression de l'exonération de CRDS	65
Total	**342**

Source : Mission.

Toutefois, il est nécessaire de considérer les effets de ces aménagements sur le revenu des futurs apprentis. Pour un futur apprenti percevant le revenu mensuel moyen (1 042 €), son revenu serait inférieur de 19 € en raison d'un abaissement du seuil d'exonération des cotisations sociales salariales, tandis que la baisse induite par une suppression de l'exonération de CRDS s'élèverait à 5 €.

Proposition n° 5 : Abaisser le seuil d'exonération de cotisations sociales salariales des rémunérations d'apprentis à 0,5 SMIC, en y associant une suppression de l'exonération de CRDS.

La mission a étudié d'une part les exonérations fiscales et d'autre part, les exonérations sociales. Les propositions afférentes sont indépendantes et ne sont pas nécessairement additives.

2.3.2. La divergence entre la dynamique des contributions légales à l'apprentissage et celle des dépenses afférentes conduit l'État à porter l'essentiel de l'effort financier depuis 2020

2.3.2.1. La mission se joint à la proposition de rationalisation des dérogations de la taxe d'apprentissage formulée en juillet 2023 par une mission Igas-IGF

Les dérogations applicables à la taxe d'apprentissage, de natures diverses, ne paraissent pas justifiées dès lors que leurs bénéficiaires recourent à l'apprentissage autant que les non-bénéficiaires (3 % en 2022). **Or, celles-ci aboutissent à des pertes de recettes estimées à 373 M€ en 2022**[33].

Pour cette raison, la mission Igas-IGF de juillet 2023 avait préconisé une rationalisation des exceptions et exonérations de la taxe d'apprentissage qui augmenterait de 310 M€ le financement pour l'apprentissage : la mission constate la pertinence de reconduire cette recommandation dans le cadre de ses propres travaux.

Proposition n° 6 : Engager le travail de rationalisation des dérogations et exemptions de taxe d'apprentissage préconisé par le rapport Igas-IGF de juillet 2023.

2.3.2.2. Des gains supplémentaires de l'ordre de 46 M€ à 93 M€ sur la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) peuvent être envisagés

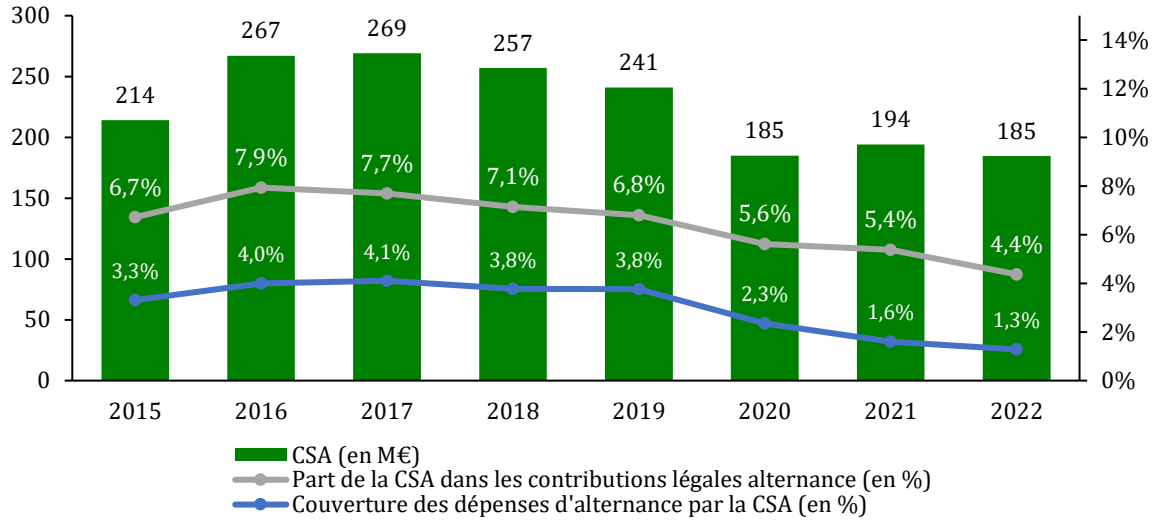
La mission estime qu'en matière de recettes, une priorité doit être donnée à une redynamisation de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), dont le rendement, d'un montant de 185 M€ en 2022, a baissé de 31 % depuis 2017 (*cf.* graphique 4). La part de la CSA dans les contributions légales en faveur de l'apprentissage est ainsi passée de 7,9 % en 2016 à 4,4 % en 2022, et le taux de couverture des dépenses d'apprentissage par la CSA a été divisé par 3 entre 2017 et 2022.

La contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) s'applique aux entreprises de plus de 250 salariés redevables de la taxe d'apprentissage et comptant moins de 5 % de contrats favorisant l'insertion professionnelle. Son taux est dégressif en fonction de la part de contrats favorisant l'insertion professionnelle dans les effectifs de l'entreprise, et nul lorsque l'entreprise atteint 5 %. Mécaniquement, la combinaison d'un paramétrage constant de la CSA depuis 2014 et du développement de l'apprentissage, notamment depuis 2020, a alimenté une baisse du rendement de la CSA.

Ce constat pourrait légitimer une redynamisation de cette contribution pour maintenir la logique incitative à l'apprentissage auprès des entreprises en relai ou en complément du soutien public.

[33] Calcul de l'Urssaf Caisse nationale et CCMSA.

Graphique 4 : Évolution de la CSA (en M€) et de la part de la CSA dans les contributions légales des entreprises et les dépenses pour l'alternance (en %)



Sources : Jaunes budgétaires des projets de loi de finances 2015-2024 ; retraitement mission.

Dans ce cadre, il peut être proposé de repositionner le rendement de la CSA à un niveau proche de celui qui était le sien au cours de la période 2015-2019 avant le plan de relance.

En considérant une stabilité du nombre de contrats d'insertion dans les entreprises, trois scénarios d'évolution paramétrique de la CSA peuvent être envisagés, conduisant à des hausses de rendement allant de 25 % à 50 % :

- un scénario bas de hausse de 25 % de tous les taux de CSA, soit un rendement supplémentaire estimé de 46 M€ (hausse de 25 % du rendement actuel de 185 M€) ;
- un scénario moyen de hausse de 40 % de tous les taux de CSA, soit un rendement supplémentaire estimé de 74 M€ (hausse de 40 % du rendement actuel de 185 M€) ;
- un scénario haut de hausse de 50 % de tous les taux de CSA et donc de son rendement actuel, soit un rendement supplémentaire estimé de 93 M€ (hausse de 50 % du rendement actuel de 185 M€).

À l'échelle des entreprises redevables, l'impact annuel moyen par entreprise de ces scénarios pourrait s'élever entre 11 218 € et 22 435 €.

Une autre manière de rendre la CSA plus incitative consisterait à repousser le seuil d'annulation de la CSA (actuellement 5%). Faute de données, la mission n'a pas pu construire une hypothèse chiffrée.

Proposition n° 7 : Redynamiser la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) pour maintenir une logique d'incitation à l'apprentissage.

3. La dépense de formation professionnelle devrait être recentrée sur les objectifs prioritaires de la politique de l'emploi et davantage partagée avec les ménages et entreprises bénéficiaires

3.1. La mission a évalué l'efficience des dispositifs au regard des objectifs fixés, de l'évolution des coûts unitaires et de l'effort de répartition du financement

Pour évaluer l'efficience de la dépense publique en faveur de la formation professionnelle, la mission s'est basée sur une triple approche : efficacité de la dépense à atteindre les objectifs qui lui sont assignés, évolution de la dépense et répartition du financement entre les acteurs.

Visant des objectifs d'élévation du niveau de compétence de la nation, de réduction des tensions de recrutement et d'appariement entre offre et besoin de main d'œuvre, les dispositifs sont analysés en trois sous-ensembles cohérents : les dispositifs à la main des salariés, ceux pouvant être activés par les entreprises et la formation des demandeurs d'emploi.

Les sous-jacents des dépenses de formation examinés par la mission sont principalement les coûts pédagogiques, les coûts de rémunération des stagiaires (encadrée réglementairement pour les demandeurs d'emploi), et dans une moindre mesure, les frais de gestion et frais annexes. La mission s'est particulièrement attachée à distinguer les effets volumes (évolution du nombre d'entrées en formation) des effets prix, à défaut de pouvoir estimer quel serait le « prix juste » de chaque dispositif de formation professionnelle.

Enfin, l'efficience des dispositifs est également appréciée au regard de la répartition de l'effort de financement entre l'État et les acteurs économiques (entreprises et ménages) dans le cadre d'une démarche de maîtrise des coûts.

Conformément à la commande, la mission n'a pas examiné en détail plusieurs dispositifs faisant actuellement l'objet de discussions entre partenaires sociaux (en particulier le dispositif Transitions collectives) ; s'agissant des demandeurs d'emploi, la mission n'a pas examiné les financements issus des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) qui ont fait l'objet d'une mission Igas-IGF fin 2023.

3.2. Les dispositifs à la main des salariés, le compte personnel de formation (CPF) et le projet de transition professionnel (PTP), peuvent être mieux orientés vers les formations les plus qualifiantes et intégrer un meilleur partage du coût

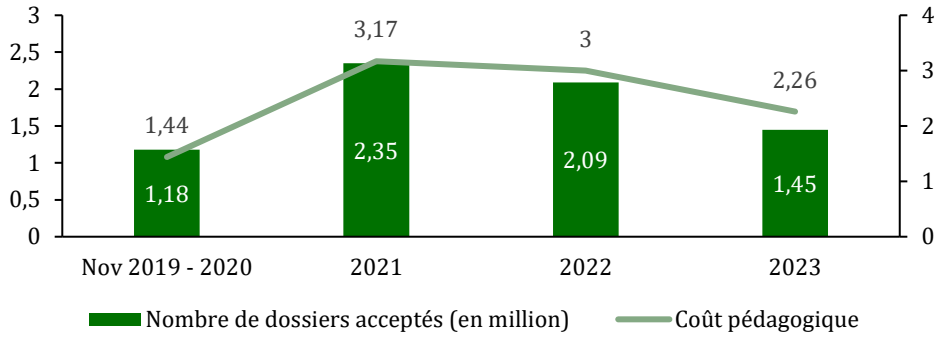
3.2.1. Le compte personnel de formation a permis aux plus fragiles d'accéder à la formation mais la forte hausse des coûts horaires plaide pour un soutien public mieux ciblé vers les formations certifiantes et une responsabilisation des bénéficiaires

Avec près de 33 millions d'actifs ayant ouvert un compte personnel de formation au 31 décembre 2023, la monétisation du compte personnel de formation (CPF) et la mise en place des parcours d'achat directs ont permis de faciliter l'accès à la formation continue des salariés non-cadres, des moins diplômés ainsi que des jeunes et des seniors, et de réduire les écarts dans l'accès à la formation continue. Ainsi, les moins diplômés sont surreprésentés en 2022 : 40 % des bénéficiaires du CPF ont un niveau d'études inférieur ou égal au CAP ou BEP, alors qu'ils représentent 34% des actifs[34].

Les dépenses annuelles dédiées au financement du CPF ont doublé depuis 2019, passant de 1,44 Md€ à 3 Md€ en 2022. Les mesures de régulation intervenues depuis 2022 pour améliorer la qualité de la formation et lutter contre les fraudes ont permis de stabiliser le catalogue autour de 15 000 organismes de formation habilités et de réduire les dépenses du CPF à 2,26 Md€ en 2023.

Ces mesures ont conduit à infléchir le rythme d'entrées en formation en 2022 et 2023, après un doublement des entrées en formation entre novembre 2019 et fin 2021. Si la part relative des dossiers de demandeurs d'emploi est restée stable autour de 31 %, leur nombre a diminué de 36 % par rapport à 2021 pour s'établir à près de 400 000 en 2023.

Graphique 5 : Évolution des dépenses de CPF (en Md€) et du nombre de dossiers* entre 2019 et 2023



*Source : Caisse des dépôts et consignations. *Y compris dossiers annulés après validation, coût pédagogique engagé.*

[34] DARES, « Le compte personnel de formation en 2022 », *Dares résultats*, n°53, septembre 2023.

Les formations certifiantes[35] représentent 62 % des entrées en formation et 69 % des montants engagés en 2023. Les formations non certifiantes[36] concernent 38 % des entrées en formation et 31 % des montants engagées en 2023.

Les trois formations les plus demandées en 2023 ne sont pas certifiantes et représentent une dépense de 575 M€, soit un quart du montant total des dépenses engagées, principalement autour du permis B (288 M€), des bilans de compétences (165 M€) et des actions de formation pour création et reprise d'entreprise (121 M€). Le test d'anglais TOIEC, formation inscrite au répertoire spécifique, est la 4ème formation la plus demandée pour une dépense de 133 M€.

Les actions financées par le CPF présentent un bilan contrasté[37] :

- 57 % des certifications préparées dans le cadre du CPF ont été validées en 2021 : si le taux d'échec à l'examen est faible (7 %), le taux de non-présentation est élevé (37 %) ;
- 17 % des formations CPF sont suivies par des personnes ne déclarant ni objectif ni finalité professionnelle ; or, ces formations sans finalité professionnelle sont surreprésentées dans les taux d'abandon les plus élevés : 31 % des abandons concernent des formations sans finalité professionnelle en langues étrangères (16 % de l'ensemble des formations), 14 % concernent les formations en bureautique (9 % de l'ensemble) ;
- l'impact sur la trajectoire professionnelle est plus fort pour les demandeurs d'emploi que pour les salariés ; 15 % de l'ensemble des bénéficiaires et 27 % des demandeurs d'emploi au moment de l'inscription estiment que leur formation leur a permis de trouver ou retrouver un emploi.

Le coût unitaire moyen des actions CPF a augmenté de 16 % entre 2020 et 2022 en raison d'une hausse de 63,5 % du prix horaire, alors même que la durée des formations a diminué de 75 à 53 heures sur la période. Ces coûts sont notamment plus élevés pour les formations inscrites au RNCP et augmentent selon la catégorie socio-professionnelle (CSP) (1 768 € pour un cadre contre 1 558 € en moyenne) ou avec l'âge du bénéficiaire.

La Caisse des dépôts estime que cette hausse est largement imputable à la non-répercussion par les organismes de formation de la baisse de la durée moyenne des formations sur leurs prix, sans qu'il soit possible de mesurer une hausse ou non de la qualité[38].

---

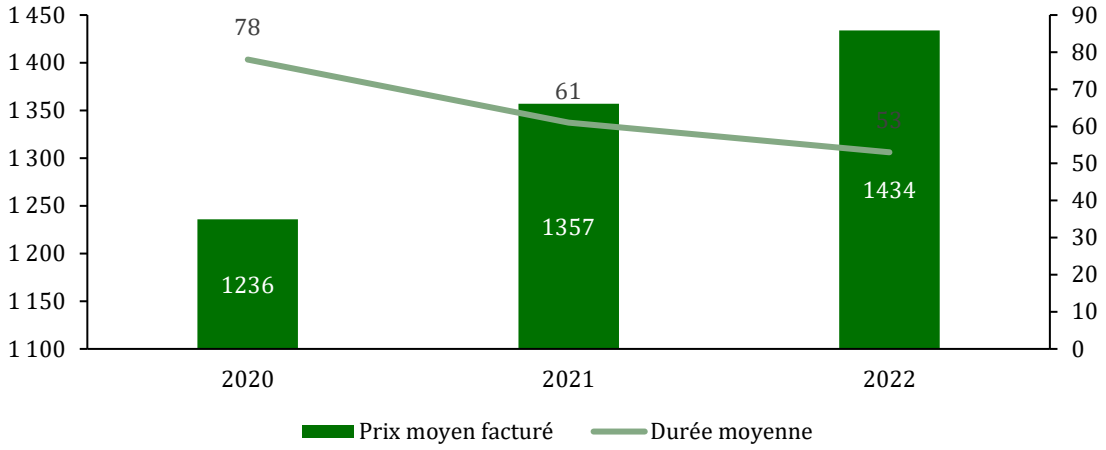
[35] Préparant à une certification du répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou du répertoire spécifique (RS).

[36] Éligibles au CPF par exception législatives et limitativement énumérées au II de l'article L. 6323-6 du code du travail : bilan de compétences, accompagnement à la validation des acquis de l'expérience, permis de conduire, formation à la création et reprise d'entreprise.

[37] Le taux d'obtention des certifications préparées est incomplètement retracé par les sources administratives disponibles, selon France compétences. L'étude de la Dares « Parmi les sortants de formation en novembre 2021 ; résultats de l'enquête sur les usages du CPF » de 2023 permet toutefois de documenter les parcours des bénéficiaires et les effets des formations sur leur trajectoire professionnelle.

[38] Caisse des dépôts, « L'évolution des prix des formations financées par le CPF entre 2020 et 2022 », QPS – Les études n°41, septembre 2023.

Graphique 6 : Évolution moyenne du prix facturé (en €) et de la durée d'une formation (en heures) entre 2020 et 2022



Source : France compétences.

La mission estime que sans chercher à limiter les formations éligibles au CPF, une meilleure utilisation au bénéfice du parcours professionnel de l'usager[39] et une meilleure orientation des usagers vers des formations certifiantes apparaissent pertinentes, tant pour garantir une meilleure efficacité des dispositifs (taux d'abandon, formations professionnalisantes) que pour assurer la viabilité économique du financement du CPF. Cette responsabilisation des usagers peut notamment passer par la mise en place d'un ticket modérateur. Toutefois, celle-ci entrainera deux effets antagonistes en termes de dépense :

- un renoncement à la formation (taux de chute sur le nombre de dossiers déposés) ;
- une augmentation des prix de formations, les organismes de formation anticipant la mise en place du ticket modérateur par une hausse identique au montant du ticket.

Ainsi, sur la base des montants et du nombre de dossiers de 2023, la mission a réalisé plusieurs simulations afin de tester les potentielles économies engendrées.

Bien que le choix d'exonérer les demandeurs d'emplois puisse modifier les quanta d'économies d'environ 40 %, la mission recommande de maintenir une exonération du ticket modérateur sur les demandeurs d'emplois, compte tenu du public considéré et des effets positifs sur l'emploi du CPF.

Ainsi, compte tenu de l'incertitude sur le taux de chute que pourrait engendrer un ticket modérateur, **un scénario avec un ticket modérateur à 50 €, quelle que soit la formation, entrainerait un quantum d'économies d'au moins 190 M€.**

Toutefois, il apparait pertinent de moduler le montant du ticket modérateur selon le type de formation, à la fois pour favoriser les formations qualifiantes (donc celles inscrites au RS et au RNCP) mais aussi pour contenir les recours à certaines formations dont l'intérêt au regard du « *développement de ses compétences et de ses qualifications* » semble plus indirect (permis moto, bilan de compétences…). **Ainsi, un scénario limitant le montant du ticket modérateur sur les formations inscrites au RS et au RNCP à 30 € et à 80 € pour les autres formations pourrait permettre d'atteindre un quantum d'économies de l'ordre de 190 M€.**

[39] Par exemple, le financement d'un permis moto (A) peut être questionné lorsque le bénéficiaire dispose déjà d'un permis voiture (B).

Tableau 6 : Scénarios de modulation du ticket modérateur du CPF

Scénarios		Économie projetée
Ticket modérateur universel à 50 €	Ticket modérateur de 50 € pour un taux de chute de 10 %, les demandeurs d'emplois (DE) étant exonérés	192 M€
Ticket modérateur selon le type de formation	Ticket modérateur de 30€ sur les formations RS/RNCP et de 80€ sur les autres formations (taux de chute à 10 %), avec exonérations des DE	193 M€

Source : Mission.

Proposition n° 8 : Mettre en place un ticket modérateur modulé selon le type de formation éligible au CPF, en conservant une exonération pour les demandeurs d'emplois.

3.2.2. Les conditions de financement des projets de transition professionnelle pourraient être restreintes

Faisant suite au congé individuel de formation (CIF) depuis 2019, le projet de transition professionnelle (PTP) finance la reconversion de plus de 18 000 salariés en 2023, pour un coût de 550 M€ dont les crédits sont délégués aux Associations Transition professionnelle (AT-Pro).

Le passage du CIF au PTP en 2019 s'est accompagné d'une baisse des financements de 54 % (le CIF était doté de 1,2 Md€ en 2017) et d'une diminution de 60 % du nombre d'entrées en formation (44 359 dossiers financés en 2017, 18 233 bénéficiaires en 2023).

Le coût moyen d'un PTP s'élève à 29 716 € en moyenne pour 2023 (en hausse de 16 % depuis 2019) : il est composé de la prise en charge de la rémunération[40] à hauteur de 100 % jusqu'à 2 SMIC, puis de 90 % au-delà pour un projet n'excédant pas 1 200 heures de formation (60 % sinon) avec un plancher à 2 SMIC. La rémunération des bénéficiaires représente environ 70 % du coût total d'un PTP, le coût pédagogique 28 % et les frais de gestion 1 %.

En février 2023[41], 60 % des bénéficiaires des PTP se déclarent dans la catégorie socio-professionnelle (CSP) des employés, ce qui la surreprésente (les employés forment 26 % de la population active, Insee 2022), à l'inverse des ingénieurs et cadres, CSP à laquelle 9 % des bénéficiaires se déclarent appartenir (mais qui concerne 22 % de la population active). En 2023, les bénéficiaires de moins de 30 ans représentent 13 % de l'ensemble, les 30-50 ans 76 % et les plus de 50 ans 11 %.

Les PTP présentent des effets positifs pour élever le niveau de formation des bénéficiaires : en 2022, 94 % d'entre eux ont obtenu le titre, la certification ou le diplôme préparé en fin de formation. Six mois après la fin de la formation, 61 % des sortants occupent un poste en lien avec leur formation (contre 57 % en 2021), quand 9 % ont renoncé à se reconvertir et 30 % sont toujours en cours de transition (contre 34 % en 2021).

Si le dispositif apparait bien adapté dans sa mise en œuvre, le nombre de dossiers pouvant être accompagnés dépend chaque année des crédits alloués aux AT-Pro par France Compétences. Une piste d'économies pourrait donc consister à supprimer la part de crédits insuffisamment ciblés. La mission identifie deux types de modulations possibles, selon l'âge des bénéficiaires ou selon le niveau de prise en charge des rémunérations.

[40] Incluant les cotisations de sécurité sociale et les charges légales et conventionnelles afférentes à la rémunération.

[41] Études BVA pour France compétences sur le profil des bénéficiaires des dispositifs de reconversion professionnelle, sur base déclarative, février 2023.

<u>Proposition n° 9</u> : Modifier les règles de financement des PTP en baissant l'enveloppe à due concurrence, selon deux hypothèses alternatives :

- **<u>Hypothèse1 :</u> réserver le PTP aux plus de 30 ans réduirait la dépense d'environ 65 M€ ;**
- **<u>Hypothèse 2 :</u> limiter la prise en charge de la rémunération au-delà de 2 SMIC impacterait 45 % des bénéficiaires en moyenne (toutes classes d'âges et toutes CSP) et représenterait un potentiel d'économies de 12,6 M€ pour un taux à 75 % de maintien de la rémunération supérieure à 2 SMIC, de 25M € pour un taux de 50 %, et de 35M € pour un taux de 30 %.**

3.3. Le FNE-Formation, dispositif à la main des entreprises, est particulièrement pertinent pour les PME et pourrait leur être réservé

3.3.1. Le FNE-Formation pourrait être réservé aux entreprises de moins de 250 salariés, moins armées face aux grandes transitions

Le fonds national pour l'emploi – Formation (FNE-Formation) accompagne les entreprises dans leurs mutations économiques et soutient la professionnalisation des entreprises. Crée en 1983, le dispositif a connu des évolutions substantielles depuis 2020 : il a été largement mobilisé à compter de 2020 pour préserver et développer les compétences des salariés placés en activité partielle, puis, depuis 2023, recentré sur l'accompagnement des transitions écologique, alimentaire et numérique, ainsi que les grands événements sportifs.

Depuis 2023, l'État engage des fonds alloués au FNE-Formation par des conventions de dotations auprès des Opco (incluant 5 % de frais de gestion). Pour 2023, 256 M€ ont été conventionnés avec les Opco et pour 2024, la DGEFP prévoit de conventionner 192 M€, soit une baisse de 25 % entre 2023 et 2024.

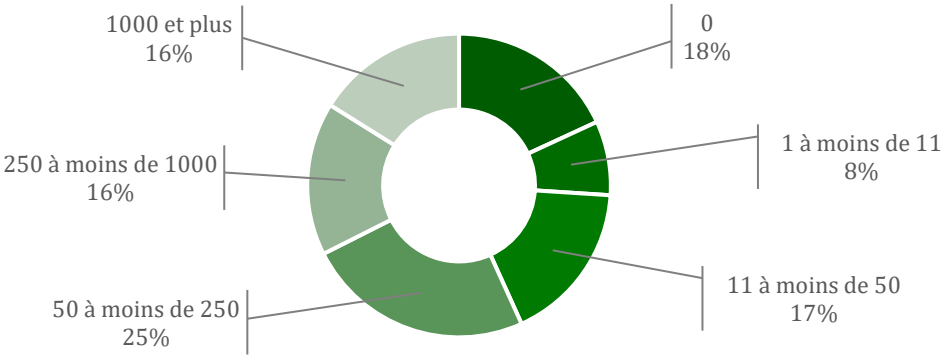
Les Opco sont chargés d'examiner les demandes des entreprises dans le respect des priorités nationales et de mettre en place les cofinancements, dont le taux varie selon la taille de l'entreprise (70 % pour les TPE, 60 % pour les PME hors TPE, 50 % pour les autres). En 2023, les Opco ont cofinancé 226 534 actions de formation pour 19 401 entreprises pour un total de 154 M€[42].

Le FNE-Formation co-finance des actions réalisées sur temps de travail, dont la durée courte (en moyenne, 26 heures et 20 minutes en 2023) permet de libérer les salariés pendant des périodes limitées. Le coût unitaire moyen d'une action de formation s'établit à 679 € pour 2023.

Les entreprises de toutes tailles peuvent bénéficier du FNE-Formation, même si la DGEFP indique aux Opco qu'une priorité est souhaitée en faveur des TPE et PME : en 2023, les PME ont bénéficié de 68 % des fonds conventionnés et en leur sein, les TPE de 43 %.

[42] L'écart au montant global conventionné de 256 M€ s'explique par la signature tardive des conventions.

Graphique 7 : Entreprises bénéficiaires par nombre de salariés en 2023



Source : DGEFP, mission.

Le FNE-Formation apporte une réponse particulièrement pertinente pour les entreprises de 50 à 249 salariés, qui ne bénéficient plus du soutien de leur Opco depuis la loi de 2018 qui a centré l'action de formation des Opco sur les entreprises de moins de 50 salariés. Ainsi, la mission estime que le ciblage des bénéficiaires doit être axé sur l'ensemble des PME ; ce ciblage représente une économie potentielle de 51 M€ sur les montants conventionnés pour 2024, en pondérant la part des entreprises de 250 salariés en plus en 2023 par le taux maximal de subvention de 50 % qui leur est appliqué.

Proposition n° 10 : Réserver l'accès au FNE-Formation aux entreprises de moins de 250 salariés en adaptant l'enveloppe à due proportion.

3.3.2. La mission ne propose pas d'économies sur les autres dispositifs à la main des entreprises (Transco, Pro-A, CSP)

La mission ne propose pas d'économies sur les autres dispositifs de formation professionnelle mobilisables par les entreprises.

Créé en 2021, Transitions collectives (Transco) peine à trouver son public et est embarqué dans la négociation interprofessionnelle pour un nouveau pacte de vie au travail lancée fin 2023. Au 31 décembre 2023, environ 700 salariés ont vu leur demande de financement d'une formation de reconversion acceptée, à 90 % appartenant à une entreprise de moins de 300 salariés (dont 60 % moins de 50 salariés), pour un montant de dépenses engagées de 23,8 M€ pour la période 2021-2023 (2,9 M€ en 2021, 7,7 M€ en 2022 et 13,2 M€ en 2023) ; en loi de finances initiale pour 2024, Transco est doté de 10 M€ en AE. Dans ce contexte, la mission n'a pas proposé d'économies sur ce dispositif.

Le dispositif de reconversion de promotion par alternance (Pro A) connait des débuts modestes mais monte en puissance depuis 2022, avec 13 944 parcours engagés (dont 1/3 de droit commun, 2/3 relevant du plan de relance) pour un montant de 145,6 M€ ; les partenaires sociaux, les salariés et les employeurs commencent à réellement s'approprier ce dispositif encore récent. Toutefois, au regard du peu d'antériorité du dispositif, la mission n'a pas examiné de mesures d'économies relatives à la Pro-A.

Enfin, le contrat de sécurisation professionnelle n'est plus cofinancé par l'État depuis le 1er janvier 2020 : le financement de l'accompagnement du CSP a été transféré à Pôle emploi et le financement de l'allocation de sécurisation professionnelle est entièrement à la charge de l'Unédic (déduction faite des contributions employeurs).

3.4. Malgré un doublement des dépenses de formation des demandeurs d'emploi, les mesures d'économies envisageables sont circonscrites car les besoins restent orientés à la hausse

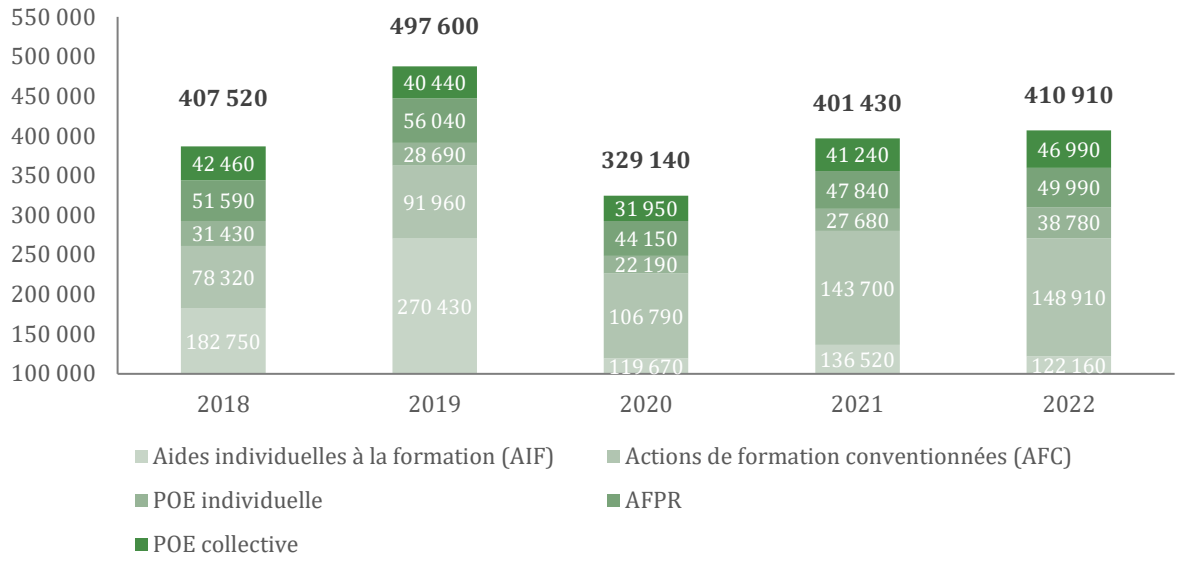
3.4.1. La dépense de formation des demandeurs d'emploi a doublé entre 2018 et 2022, portée par un triplement des dépenses de formations collectives et d'adaptation au poste

Tous financeurs confondus, le nombre d'entrées en formation de demandeurs d'emploi (DE) a progressé de 84 % depuis 2018 pour atteindre 1,38 million d'entrées en 2022 sous l'impulsion :

- du compte personnel de formation (CPF) : en 2022, 43 % des DE accèdent à la formation *via* le CPF ;
- du plan d'investissement dans les compétences (PIC), de ses déclinaisons régionales (PRIC). Depuis 2014, les régions disposent d'une compétente obligatoire en matière de formation des demandeurs d'emploi, mais l'État continue de s'y investir avec le PIC et les PRIC.

En 2022, France travail a exécuté 410 910 entrées en formation, soit 0,8 % de plus qu'en 2018. La part des formations collectives s'est accrue au détriment de la part des actions individuelles de formation, prescrites par l'opérateur lorsqu'il n'existe pas de formation collective correspondant aux besoins du demandeur d'emploi.

Graphique 8 : Entrées exécutées par France travail par type de formation



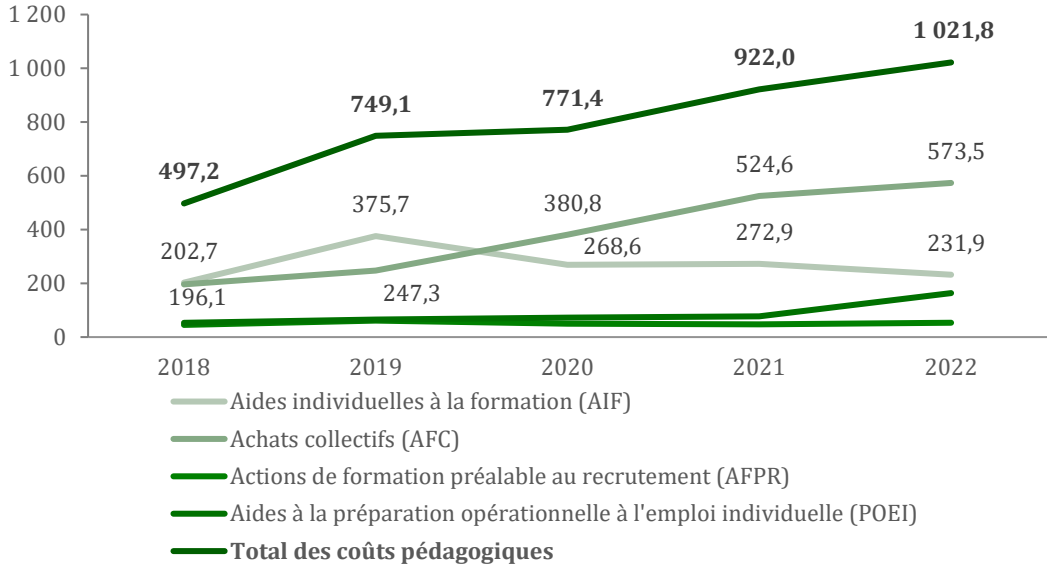
Source : France travail, données en open data, mission.

En 2022, France travail a exécuté 1,852 Md€ de charges de formation[43] soit une hausse de 129 % par rapport à 2018. Les coûts pédagogiques représentent 55 % de la dépense de formation et la rémunération 25,8 % en 2022. Le montant des rémunérations servies aux stagiaires par France travail est fixé réglementairement et n'est donc pas pilotable par l'opérateur, tout comme la subvention versée par France travail aux Opco pour les préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC).

[43] Toutes sources de financement incluses, y compris financements régionaux : la mission ne dispose pas d'une décomposition des seuls coûts de formation exécutés par France travail sur des financements nationaux ou budget socle de l'opérateur, l'opérateur indiquant ne pas tenir de comptabilité par financeur.

Les coûts pédagogiques sont passés de 497,2 M€ en 2018 à 1 021,8 M€ en 2022 en raison principalement d'un triplement des dépenses pour les formations collectives (actions de formation conventionnées, AFC) et pour les adaptations au poste dites « préparation opérationnelle à l'emploi individuelle » (POEI) et « action de formation préalable au recrutement » (AFPR).

Graphique 9 : Évolution des coûts pédagogiques par nature de formation, en M€



Source : France travail, mission. Nota : ces données sont issues des comptes de France travail et sont exprimées en charges réellement supportées sur chaque exercice.

3.4.2. Des mesures d'efficience peuvent être envisagées de manière ciblée pour limiter les recouvrements entre dispositifs de formation collective et favoriser les cofinancements

3.4.2.1. Des effets de concurrence demeurent entre les formations collectives

La formation des DE reste marquée par des dispositifs nombreux et parfois redondants entre les différents financeurs (Régions, France travail, Opco avec les POEC). C'est particulièrement le cas des formations collectives achetées par France travail pour le compte des régions : alors que les régions sont compétentes en matière de formation des personnes en recherche d'emploi, l'État a réinvesti ce champ avec le PIC *via* son opérateur à qui l'État passe des commandes nationales de formation.

Les formations collectives achetées par les Conseils régionaux ou les actions de formation conventionnées (AFC) exécutées par France travail présentent les moins bons taux de retour à l'emploi après formation, les publics accueillis étant particulièrement éloignés de l'emploi : respectivement 41,9 % et 44,6 %, contre 55,5 % en moyenne sur l'ensemble des formations (4e trimestre 2022).

Les dépenses pour les formations conventionnées (AFC), réalisées sur autorisation des régions, s'établissent à 573,5 M€ en 2022 (+108 % par rapport à 2018). Le coût unitaire d'une AFC[44] s'établit à 4 561 € en 2022, soit une hausse de 68 % par rapport à 2018 qui résulte de plusieurs facteurs : un effet volume (+90 % d'entrées), un allongement des durées de formation (+30 %) et une hausse de 26 % des coûts horaires. Cette hausse des coûts horaires provient à la fois du choix de proposer des sessions en taille réduite avec des tarifs modulaires, mais également du rattrapage des coûts sur les marchés passés, intervenu en 2019. Les AFC ont vu leurs coûts pédagogiques multipliés par 2,8 entre 2018 et 2022.

Par ailleurs, entre 2020 et 2023, France travail a déployé une offre de formation collective 100 % à distance (formation ouverte à distance, FOAD) et y a consacré 161,1 M€ en 2023. La FOAD se caractérise par un coût horaire plus faible mais des durées de formation longues (895 heures contre 456 heures pour les formations en présentiel). Pertinente pour les DE ayant des difficultés de garde d'enfant et/ou de mobilité ainsi que pour les personnes en activité réduite, cette modalité doit être néanmoins utilisée[45] avec parcimonie car elle retarde l'entrée en emploi et le taux d'abandon y est supérieur de plusieurs points au présentiel[46].

Considérant que l'achat de formations collectives relève des conseils régionaux, la mission estime que les places de formation en distanciel seraient utilement cofinancées avec les régions, pour soutenir l'effort porté par le budget socle de France travail pour compenser partiellement la baisse des crédits nationaux en faveur de cette modalité distancielle.

3.4.2.2. Pour déployer davantage de nouvelles POEI, des cofinancements pourraient être mobilisés

Les formations d'adaptation au poste (les préparations opérationnelles à l'emploi individuelles – POEI – et les actions de formation préalables au recrutement – AFPR) présentent un meilleur retour à l'emploi 6 mois après la sortie de formation (82,3 %) en comparaison de l'ensemble des formations exécutées par France travail (55,5 % au 4ème trimestre 2022), de manière logique puisque chaque action est assortie d'une promesse d'embauche et que la distance à l'emploi des bénéficiaires est en moyenne plus faible.

La dépense en faveur des POEI a triplé en raison du déplafonnement des coûts horaires depuis juillet 2019[47], puis de l'arrêt des cofinancements qui avaient été maintenus jusqu'en 2021 pour atteindre 163 M€ en 2022. Intégralement financées par France travail depuis lors, leur coût unitaire a augmenté de 77,5 % (et de +14,2 % pour les AFPR), alors que le nombre d'entrées doit encore s'amplifier. À la suite du rapport Guilluy de 2023[48], la loi n°2023-1196 pour le plein emploi fusionne ces deux dispositifs au 1er avril 2024 afin d'augmenter le nombre d'entrées et offrir la possibilité aux Opco de prescrire ces « nouvelles » POEI.

La mission estime que cette extension du rôle des Opco invite à requestionner le financement des formations d'adaptation au poste et envisager un co-financement des entreprises utilisatrices.

---

[44] Hors formation ouverte à distance, FOAD.

[45] Le demandeur d'emploi s'auto-positionne sur cette offre de formation à distance, et le conseiller France travail valide ou non au regard du projet du demandeur.

[46] Selon l'étude de France travail de 2021, le taux d'abandon s'élève à 19 % contre 8 % en présentiel ; France travail signale toutefois que ce taux inclut les fins de formation anticipées et que le taux d'abandon « pur » serait plutôt de 13 %.

[47] En lien avec l'arrêt du cofinancement.

[48] Rapport de Thibaut Guilluy, Haut-Commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, Avril 2023, Mission de préfiguration France travail.

Le rapport Guilluy recommandait par ailleurs que cette montée en puissance des POEI et AFPR fusionnées s'accompagne, à terme, de la suppression des préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC) pour réduire les coûts de coordination et limiter les redondances entre dispositifs. Depuis 2014 et la mise en place des préparations opérationnelles à l'emploi, les opérateurs de compétences (Opco, anciennement *via* les Opca) mettent en place des préparations à caractère collectif financées par l'État, les POEC, à partir des besoins exprimés par les branches, France travail se chargeant de trouver des candidats. Pour limiter les doublons, les projets POEC des Opco doivent être examinés avec France travail et les conseils régionaux, mais France travail confirme que les pratiques demeurent hétérogènes selon les régions.

Les coûts unitaires des POEC ont augmenté de 15,7 % entre 2019 et 2023, dans des proportions moindres que les autres types de formation. Les POEC présentent un taux de retour à l'emploi 6 mois après la fin de la formation de 10 points supérieur à la moyenne (66 % *vs* 55,5 % pour l'ensemble des sortants de formation) car elles sont organisées par les opérateurs de compétences (Opco) au plus près des besoins de recrutement.

Les montants engagés par les OCPO pour les POEC ont augmenté de 15 % entre 2019 et 2023 (de 163,6 M€ à 217,2 M€) et le nombre d'entrées en POEC de 27 % ; cette dynamique est stoppée en 2024, avec une baisse de 33 % du budget alloué aux POEC (150 M€ dont 20 M€ mis en réserve) qui amorce un transfert des POEC vers les POEI.

Pour réduire les coûts de coordination et accompagner la montée en charge des « nouvelles » POEI, la mission estime utile d'engager la réduction progressive des POEC proposée par le rapport Guilluy de 2023.

3.4.2.3. L'effet levier du CPF pourrait être renforcé par davantage d'abondements de France travail pour les formations individuelles des DE

Les aides individuelles à la formation (AIF) sont prescrites de manière subsidiaire par France travail dès lors qu'il n'existe pas de formation collective de même objectif. Elles peuvent financer des actions exécutées par France travail, ou un abondement de droits du CPF du bénéficiaire.

Le coût des formations individuelles est stable sur la période : l'allongement des durées de formation (de 190 heures en moyenne en 2019 à 256 heures en 2023) et l'augmentation de 38 % du coût unitaire moyen entre 2019 et 2023 sont contrebalancés par une baisse de 46 % des entrées entre 2019 et 2023, par effet de vase communicant avec le CPF.

Alors qu'en moyenne, le taux de retour à l'emploi 6 mois après formation est de 55,5 % fin 2022, les aides individuelles à la formation affichent un taux de 52,1 %, et de 58,7 % lorsque la formation individuelle est réalisée *via* le CPF (choix de formation et degré d'éloignement à l'emploi potentiellement différents).

Bien que 43 % des DE utilisent leur CPF pour accéder à la formation, les abondements de France travail demeurent trop peu nombreux (moins de 1 % des dossiers CPF de DE validés en 2023), en partie par manque de connaissance des demandeurs d'emploi mais également des conseillers France travail, alors même que l'abondement permet une dépense publique efficiente :

- effet de levier pour le DE, qui peut faire financer des formations plus longues et plus coûteuses, mais plus insérantes, si ses droits CPF sont insuffisants ou nuls ;
- partage du financement entre le DE et France travail : ainsi, en 2023, l'abondement moyen de France travail était de 1 889 €, alors que le coût moyen d'une formation financée *via* une AIF s'élevait à 2 324 €.

3.4.2.4. Les dépenses de formation des demandeurs d'emploi sont orientées à la hausse et nécessitent une approche prudente

Les mesures d'économies à engager sur la formation des DE doivent cependant tenir compte des besoins croissants de formation pour les demandeurs d'emploi. Ainsi France travail estime que le nombre de bénéficiaires du RSA (bRSA) inscrits devrait augmenter d'environ 150 % et passer d'environ 800 000 à 2 millions, à compter de 2025. Selon cette hypothèse, le surcoût de formation est approché à 320 M€, en considérant par convention que les besoins, donc les coûts, seraient les mêmes qu'actuellement.

Des incertitudes demeurent par ailleurs quant à la conjoncture économique et à l'évolution du taux de chômage, et à leurs conséquences sur les profils de potentiels nouveaux DE et leur besoin de formation. En outre, l'évolution annuelle de l'indice SYNTEC et le niveau de l'inflation en 2022 et 2023 pourraient se répercuter sur les nouveaux marchés de formation passés par France travail.

Enfin, France travail indique que la dépense de formation et les volumes d'entrées en formation devraient déjà diminuer en 2024 en raison de la baisse des financements de l'État.

<u>Proposition n° 11</u> : Mettre à contribution la dépense de formation des demandeurs d'emploi exécutée par France travail selon des modalités à affiner avec l'opérateur, à hauteur de 80 à 100 M€.

Dans ce contexte et au regard des objectifs fixés à la revue de dépenses, plusieurs leviers pourraient être activés :

- recentrer la dépense de formation de France travail sur le financement des formations individuelles et limiter les achats d'actions de formation conventionnées (AFC) ; une baisse de 10 % des AFC représenterait une économie de 50 M€ ;
- poursuivre la limitation des crédits alloués à la FOAD (à 74,4 M€ en 2024) selon un quantum restant à définir (-10 M€ en 2025 par exemple) ;
- envisager un cofinancement des Opco aux POEI, *via* des contributions conventionnelles des entreprises utilisatrices, afin d'amplifier le recours aux POEI nouvelles ; cette mesure n'entraine pas d'économies immédiates mais permet, à moyen terme, de cofinancer la montée en puissance des nouvelles POEI ;
- réduire les financements de l'État aux Opco pour les POEC afin de limiter les redondances entre les dispositifs ; une baisse de 10 % de la dépense publique en faveur des POEC correspond à environ 22 M€, sur la base des montants engagés en 2023, hors frais de gestion ;
- amplifier la démarche engagée par France travail d'orienter les demandeurs d'emploi vers le CPF pour les actions individuelles de formation (et sans remettre en question l'orientation prioritaire vers une formation collective lorsqu'elle existe) et déployer davantage les abondements par France travail pour orienter plus systématiquement le projet de formation vers les certifications et habilitations professionnelles, plus longues et plus couteuses, mais avec une meilleure insertion professionnelle à moyen et long terme ; cette mesure ne génère pas d'économies à court terme mais permet, par une réallocation des moyens de France travail, un effet levier pour le demandeur d'emploi et un partage du financement entre France travail et le demandeur.

4. La mission préconise un scénario de 1,5 Md€ d'économies et de 421 M€ de recettes supplémentaires

Parmi les 11 propositions présentées en parties 2 et 3, la mission préconise un scénario central de 1,5 Md€ d'économies hors recettes en retenant les propositions et les quanta d'économies associés de façon à limiter les impacts sur les ménages et les apprentis (*cf.* tableau 8).

En y associant les recettes supplémentaires générées par les propositions retenues, un tel scénario engendrerait (*cf.* tableau 7) :

- 1,5 Md€ d'économies, dont 1,1 Md€ pour l'apprentissage ;
- 421 M€ de recettes supplémentaires uniquement sur le champ de l'apprentissage.

Soit un total de 1,9 Md€ dont 22 % de recettes supplémentaires.

Tableau 7 : Décomposition du scénario préconisé entre économies et recettes selon le type de dispositif

	Économie (en M€)	Recettes (en M€)	Part de recettes
Apprentissage	1 104	421	28 %
Formation professionnelle	396	-	0 %
Sous-total	1 500	421	**22 %**
TOTAL		**1 921**	

Source : Mission.

Tableau 8 : Tableau récapitulatif des propositions de la mission et scénario d'économie préconisé

	N°	Propositions	Chiffrage (M€)			Acteurs concernés		Type de mesures		Échéance
			Min	Moyen	Max	Entreprises	Ménages	Économies	Recettes	
Apprentissage	1	Mettre fin à l'aide à l'embauche pour les employeurs d'apprentis des niveaux 6 et 7 d'entreprises de 250 salariés et plus, en la conservant pour tous les niveaux de diplômes pour les entreprises de moins de 250 salariés	554		722	✔		✔		2024
	2	Sous réserve de la situation financière 2023 des CFA, envisager une nouvelle réduction des niveaux de prise en charge en 2024	0	150		✔		✔		2nd semestre 2024
	3	Rénover le système de financement des contrats en cadrant le niveau de financement État et en renforçant la participation des branches	220	400	620	✔		✔		À partir de 2025
	4	Soumettre la rémunération des apprentis à l'impôt sur le revenu, et accompagner la suppression de la dépense fiscale d'une modification de la base ressources utilisée pour l'éligibilité à l'APL ou à l'AAH (abattement de la base ressources dans la limite d'un SMIC)		459			✔		✔	2025
	5	Abaisser le seuil d'exonération de cotisations sociales salariales des rémunérations d'apprentis à 0,5 SMIC, en y associant une suppression de l'exonération de CRDS	65	278	342		✔		✔	2025
	6	Engager le travail de rationalisation des dérogations et exemptions de taxe d'apprentissage préconisé par le rapport Igas-IGF de juillet 2023		310		✔			✔	2025
	7	Redynamiser la contribution supplémentaire à l'apprentissage pour maintenir une logique d'incitation à l'apprentissage	46	74	93	✔			✔	2025
Formation professionnelle	8	Mettre en place un ticket modérateur modulé selon le type de formation éligible au CPF, en conservant une exonération pour les demandeurs d'emplois..	70	190	370		✔	✔		2024
	9	Modifier les règles de financement des PTP en baissant l'enveloppe à due concurrence, selon deux hypothèses alternatives :					✔	✔		2025
		- hypothèse 1 : réserver le PTP aux plus de 30 ans		65						
		- hypothèse 2 : limiter la prise en charge de la rémunération au-delà de 2 SMIC	13		35					
	10	Réserver l'accès au FNE-Formation aux entreprises de moins de 250 salariés en adaptant l'enveloppe à due proportion		51		✔		✔		2025
	11	Mettre à contribution la dépense de formation des demandeurs d'emploi exécutée par France travail selon des modalités à affiner avec l'opérateur	80	90	100		✔	✔		2025
		Proposition retenue par la mission — TOTAL	1 920	2 569	3 252					

Source : Mission.

À Paris, le 17 mars 2024
Les membres de la mission,

Pour l'IGF

L'inspectrice générale des finances,

Marie-Christine Lepetit

L'inspecteur des finances,

Jean-Baptiste Rozières

L'inspectrice des finances,

Cléa Bloch

L'inspecteur des finances,

Matthieu Leclercq

Pour l'IGAS

L'inspectrice générale des affaires sociales,

Mireille Jarry

L'inspectrice des affaires sociales,

Émilie Seffray

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LES AIDES A L'EMBAUCHE D'APPRENTIS

ANNEXE II : LES NIVEAUX DE PRISE EN CHARGE DES COÛTS DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE

ANNEXE III : EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES DE L'APPRENTISSAGE

ANNEXE IV : LES CONTRIBUTIONS LÉGALES DES ENTREPRISES POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'APPRENTISSAGE

ANNEXE V : LES SYSTÈMES D'APPRENTISSAGE EN ALLEMAGNE, AUX PAYS BAS, AU DANEMARK ET EN SUISSE

ANNEXE VI : LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION (CPF)

ANNEXE VII : LES PROJETS DE TRANSITION PROFESSIONNELLES (PTP)

ANNEXE VIII : LE FONDS NATIONAL POUR L'EMPLOI – FORMATION (FNE-FORMATION) ET LES AUTRES DISPOSITIFS À LA MAIN DES SALARIÉS

ANNEXE IX : LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

ANNEXE X : LISTE DES ACRONYMES

ANNEXE XI : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE XII : LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Les aides à l'embauche d'apprentis

SOMMAIRE

1. LES AIDES À L'EMBAUCHE D'APPRENTIS ONT ATTEINT 4,8 MD€ EN 2022 (DONT 3,8 MD € POUR LES APPRENTIS), EN PARTICULIER SOUS L'EFFET DE LA PROLONGATION DE MESURES ISSUES DU PLAN DE RELANCE, CONTRIBUANT À UN ESSOR DU NOMBRE D'ENTRÉES EN APPRENTISSAGE 1

1.1. Les aides à l'embauche ont connu une forte modification de leur conditionnalité sous l'effet du plan de relance de 2020 1

1.2. Les aides à l'embauche représentent 29 % de la dépense publique consacrée à l'alternance et 19 % du coût moyen d'un contrat d'apprentissage 4

1.3. L'extension des aides à l'embauche a été à l'origine d'une augmentation de 161 % du nombre d'apprentis entre 2018 et 2022, et d'une part significative des créations d'emploi constatées 5

1.3.1. L'augmentation de 161 % des entrées en apprentissage entre 2018 et 2022 trouve un facteur d'explication dans l'extension de l'éligibilité aux aides à l'embauche d'apprentis 5

1.3.2. L'apprentissage a joué un rôle déterminant bien que difficilement quantifiable dans les créations d'emploi constatées entre 2018 et 2022 6

2. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ AUX AIDES À L'EMBAUCHE D'ALTERNANTS CONTRIBUENT À UN NIVEAU DE DÉPENSE ÉLEVÉ (4,8 MD €), PARTICULIÈREMENT DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR OÙ LA PLUS-VALUE DE L'APPRENTISSAGE EN MATIÈRE D'INSERTION PROFESSIONNELLE EST PLUS FAIBLE 11

2.1. En 2022, 62,4 % des primes à l'embauche ont été versées pour des apprentis issus de l'enseignement supérieur 11

2.1.1. L'augmentation du nombre d'entrées en apprentissage depuis 2020 est majoritairement attribuable au développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur (+ 360 %) 11

2.1.2. Au sein de l'enseignement supérieur, les niveaux 6 et 7 et l'offre de formation privée connaissent la plus forte croissance 14

2.2. Le soutien public à l'apprentissage dans l'enseignement supérieur (6,5 Md € versés depuis 2020) apparaît disproportionné au regard de ses effets sur l'insertion dans l'emploi, certes positifs mais décroissants avec le niveau de qualification 16

2.2.1. L'apprentissage améliore l'insertion professionnelle des jeunes, notamment les moins qualifiés 16

2.2.2. L'apprentissage pour les niveaux de qualification au-delà de bac +2 présente une valeur-ajoutée limitée en termes d'insertion professionnelle, ce qui questionne la pertinence d'un niveau de subventionnement public équivalent aux autres niveaux de diplôme 18

2.3. Les aides à l'embauche dans leur format actuel peuvent induire des effets d'aubaine pour les employeurs d'apprentis et inciter à un recours illimité aux dispositifs de soutien public 23

2.3.1. Les restes à charge de l'employeur pour l'embauche d'un apprenti sont faibles quel que soit son niveau de qualification 23

2.3.2. Ces restes à charge réduits se sont traduits par une augmentation du recrutement d'apprentis de niveaux de qualification élevés et dans les grandes entreprises, ainsi qu'un raccourcissement de la durée des contrats 24

3. UNE DÉPENSE PUBLIQUE PLUS PERTINENTE EN MATIÈRE D'AIDES À L'EMBAUCHE D'APPRENTIS POURRAIT REPOSER SUR UNE MODULATION DU NIVEAU D'AIDE EN FONCTION DES NIVEAUX DE QUALIFICATION ET TAILLES D'ENTREPRISES 27

3.1. Les aides à l'embauche d'apprentis pourraient être utilement recentrées sur les niveaux de qualification pour lesquels un effet significatif sur l'insertion professionnelle est constaté 27

3.1.1. Les primes à l'embauche pour les apprentis du supérieur représentaient 2,3 Md € en 2022 27

3.1.2. Une modulation du niveau d'aide en fonction du niveau de diplôme préparé pourrait circonscrire les aides à l'embauche au secondaire et aux filières universitaires courtes 28

3.2. L'introduction de critères de taille d'entreprise, voire de secteur, pourrait réduire le niveau de financement public de l'apprentissage et soutenir le recrutement d'apprentis par les petites et moyennes entreprises 29

3.2.1. Aujourd'hui accessible aux entreprises de toutes tailles, un recentrage de la dépense pourrait s'opérer en faveur des entreprises de moins de 250 salariés, qui constituent la cible historique des mesures de soutien à l'apprentissage 29

3.2.2. Le recentrage des aides à l'embauche d'apprentis sur les entreprises de moins de 250 salariés, tous niveaux de diplômes confondus, serait à l'origine d'une économie de 851 M€ 31

3.3. Une analyse croisée entre niveaux de qualification et tailles d'entreprises permet de proposer des *scenarii* de modulation préservant les bas niveaux de qualification et les PME 32

3.3.1. Un recentrage des primes à l'embauche sur les niveaux jusqu'à bac +2 et les entreprises plus de 250 salariés permettrait une économie estimée à 554 M€ 32

3.3.2. Un recentrage des aides vers les besoins du marché du travail permettrait de remettre la dépense publique d'apprentissage et de formation au service des besoins de main-d'œuvre et des entreprises, mais sa mise en œuvre est complexe 33

1. Les aides à l'embauche d'apprentis ont atteint 4,8 Md€ en 2022 (dont 3,8 Md €[1] pour les apprentis), en particulier sous l'effet de la prolongation de mesures issues du plan de relance, contribuant à un essor du nombre d'entrées en apprentissage

1.1. Les aides à l'embauche ont connu une forte modification de leur conditionnalité sous l'effet du plan de relance de 2020

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel avait simplifié le paysage des aides à l'embauche préexistantes en créant l'aide unique aux employeurs d'apprentis (AUEA). Celle-ci se destinait aux entreprises de moins de 250 salariés pour les apprentis préparant un diplôme ou titre de niveau inférieur ou égal au baccalauréat. Son montant, dégressif sur trois ans, pouvait être perçu comme soutenant les contrats d'apprentissage longs, plus qualifiants.

Dans un contexte législatif et règlementaire mouvant, les aides à l'embauche d'alternants (contrats d'apprentissage mais aussi contrats de professionnalisation) **ont recouvert, entre 2018 et 2022, quatre dispositifs** (cf. tableau 1) : l'aide unique à l'embauche d'apprentis (AUEA) instaurée en 2018[2], l'aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage lancée en juillet 2020 dans le cadre du dispositif 1jeune1solution[3], l'aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation, et l'aide aux employeurs d'apprentis, en vigueur depuis 2023, et ayant remplacé l'aide exceptionnelle.

Tableau 1 : Dispositifs d'aide à l'embauche d'alternants et apprentis

Nature du dispositif	Date de signature du contrat	Niveau de diplôme	Bénéficiaires de l'aide	Montants
Aide unique à l'embauche d'apprentis[4]	Du 1er janvier 2019 au 30 juin 2020	Diplôme ou titre inférieur ou égal au bac, ou inférieur ou égal à bac +2 en outre-mer[5].	Secteur marché privé et secteur public industriel et commercial de moins de 250 salariés.	4 125 € maximum pour la 1ère année d'exécution du contrat, 2 000 € maximum pour la 2ème année, et 1 200 € maximum pour la 3ème année.
Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage[6]	Du 1er juillet 2020 au 31 décembre 2022	Diplôme ou titre jusqu'au niveau master.	Secteur privé marchand et du secteur public	

[1] Estimation de la mission.

[2] Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 relative à la liberté de choisir son avenir professionnel.

[3] Le plan 1jeune1solution, annoncé en juillet 2020, visait à préserver la jeunesse d'une partie des conséquences de la crise sanitaire en matière d'emploi, notamment par l'orientation et la formation de 200 000 jeunes vers des « *métiers et secteurs d'avenir* », et l'accompagnement individualisé de 300 000 jeunes éloignés de l'emploi, notamment par la mobilisation du plan d'investissement dans les compétences (PIC) et de la garantie jeune, le renforcement du service civique, et l'apprentissage.

[4] Décret n° 2018-1348 du 28 décembre 2018 relatif à l'aide unique aux employeurs d'apprentis.

[5] À partir du 1er janvier 2020.

[6] Décret n° 2022-1714 du 29 décembre 2022 relatif à l'aide unique aux employeurs d'apprentis et à l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis et de salariés en contrat de professionnalisation.

Annexe I

Nature du dispositif	Date de signature du contrat	Niveau de diplôme	Bénéficiaires de l'aide	Montants
Aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation	Du 1er juillet 2020 au 31 décembre 2022	Diplôme ou titre allant jusqu'au master, ou un certificat de qualification professionnelle (CQP).	industriel et commercial, sans condition pour les entreprises de moins de 250 salariés et à condition d'atteindre un seuil de contrats d'alternance ou assimilés[7] pour les entreprises de plus de 250 salariés[8].	5 000 € pour un apprenti mineur, 8000 € pour un apprenti majeur, la première année de contrat.
Aide aux employeurs d'apprentis	Du 1er janvier au 31 décembre 2024[9]	Diplôme ou titre allant jusqu'au master, ou un certificat de qualification professionnelle (CQP).		6000 € pour la première année de contrat.

Source : Guide pratique à destination des employeurs et organismes de formation, aides aux contrats en alternance, décembre 2022.

Les contrats de professionnalisation, modalité de formation continue (cf. encadré 1), ne s'adressent pas exactement au même public cible que les contrats d'apprentissage, même s'il existe un recoupement partiel ayant alimenté un effet de substitution détaillé *infra.*

Encadré 1 : Contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation (extrait)

Les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation sont les deux types de contrats possibles pour les formations suivies en alternance, c'est-à-dire celles qui conjuguent un temps de formation en établissement de formation (formation théorique) et en entreprise (formation pratique). La principale différence entre les deux est que les contrats d'apprentissage relèvent de la formation initiale alors que les contrats de professionnalisation relèvent de la formation continue. La formation est dite initiale lorsqu'elle s'inscrit dans la continuité de la scolarité d'une personne ayant le statut d'étudiant (parcours éducatif classique d'un étudiant), tandis que la formation continue s'adresse aux personnes en reprise d'études, en reconversion professionnelle, aux demandeurs d'emploi, aux salariés voulant se former en vue d'une évolution professionnelle, et plus généralement aux personnes ayant interrompu leurs études pendant plus d'un an.

Source : SIES, Les étudiants en apprentissage dans l'enseignement supérieur : effectif, profil et réussite, août 2022.

[7] Les contrats favorisant l'insertion professionnelle sont : les contrats d'apprentissage, les contrats de professionnalisation, et, pendant l'année suivant la date de fin du contrat de professionnalisation ou d'apprentissage, les salariés embauchés en contrat à durée indéterminée par l'entreprise à l'issue dudit contrat.

[8] Les entreprises de plus de 250 salariés doivent alors s'engager à atteindre un seuil de contrats d'alternance ou de contrats favorisant l'insertion professionnelle dans leur effectif au 31 décembre 2024. Les modalités d'atteinte de ce seuil sont les suivantes : avoir atteint le taux de 5 % de contrats favorisant l'insertion dans l'effectif salarié total annuel, ou avoir atteint au moins 3 % d'alternants (contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation) dans l'effectif salarié total annuel au 31 décembre 2024 et avoir connu une progression d'au moins 10 % d'alternants (ou dans les proportions prévues par l'accord de branche le cas échéant) au 31 décembre 2024, comparativement à l'effectif salarié annuel relevant de ces catégories au 31 décembre 2023. Si l'entreprise n'a pas respecté l'engagement qu'elle a pris, elle devra rembourser les sommes indues à l'ASP.

[9] L'aide aux employeurs d'apprentis d'un montant unique de 6 000 € mise en place en 2023, a été reconduite en 2024.

L'encadrement législatif et règlementaire du soutien public à l'apprentissage a été modifié par les mesures du plan de relance de 2020. La loi n° 2020-935 de finances rectificative pour 2020 du 30 juillet 2020[10] étend, par son article 76, le bénéfice de l'aide à l'embauche d'apprentis à tous les niveaux de diplôme et aux entreprises de plus de 250 salariés, sous conditions[11]. L'aide exceptionnelle consistait en une aide pour la première année de contrat d'apprentissage uniquement, en distinguant les apprentis mineurs (5 000 €) et majeurs (8 000 €). L'ajout d'une conditionnalité pour les entreprises de plus de 250 salariés (atteindre de 5 % de contrats favorisant l'insertion professionnelle au 31 décembre 2024, ou au moins de 3 % d'alternants avec une progression d'au moins 10 % d'alternants sur l'année) n'a pas freiné l'augmentation du montant de primes versées, d'environ 65 % entre 2020 et 2022[12] (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Évolution du nombre de dossiers d'aide à l'embauche et du montant total versé

Montants	2020	2021	2022
Nombre de dossiers validés par l'agence des services paiement	460 756	661 763	760 963
Montants versés en millions d'euros	2 856	3 975	4 449

Source : Agence des services de paiement (ASP).

Le décret du 24 août 2020[13] ajuste par ailleurs le montant de la prime à l'embauche des contrats de professionnalisation sur celui des contrats d'apprentissage.

L'aide exceptionnelle a été reconduite jusqu'au 31 décembre 2022[14]. En 2023, l'aide exceptionnelle a été remplacée par une aide aux employeurs d'apprentis portée à 6 000 € pour les mêmes conditions que l'aide exceptionnelle, sans distinction cependant entre apprentis mineurs et majeurs. Il est à noter que le ministère du travail a annoncé début 2023 la prolongation de cette aide jusqu'en 2027[15].

[10] Article 76 de la loi n° 2020-935 de finances rectificative pour 2020 du 30 juillet 2020.

[11] Les entreprises de plus de 250 salariés bénéficiaires de l'aide exceptionnelle s'engagent à atteindre de 5 % de contrats favorisant l'insertion professionnelle au 31 décembre 2024, ou au moins de 3 % d'alternants avec une progression d'au moins 10 % d'alternants sur l'année.

[12] Données ASP.

[13] Décret n° 2020-1084 du 24 août 2020 relatif à l'aide aux employeurs de salariés bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation prévue à l'article 76 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

[14] Décret n° 2021-1468 du 10 novembre 2021 portant prolongation du montant dérogatoire de l'aide unique aux employeurs d'apprentis et prolongation de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis et de salariés en contrat de professionnalisation.

[15] Annonce du Président de la République du 5 janvier 2023 et communiqué de presse du 6 janvier 2023 : Alternance : le gouvernement maintiendra une aide à l'embauche à hauteur de 6000 € jusqu'à la fin du quinquennat - Ministère du travail, de la santé et des solidarités (travail-emploi.gouv.fr)

1.2. Les aides à l'embauche représentent 29 % de la dépense publique consacrée à l'alternance et 19 % du coût moyen d'un contrat d'apprentissage

Le versement des primes à l'embauche constitue une modalité d'intervention directe de l'État via le programme 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » dans le financement de l'alternance. **En 2022, la dépense publique d'alternance**[16] **s'est élevée à 16,7 Md€, dont 4,8 Md € d'aides à l'embauche, soit près d'un tiers de la dépense (cf. tableau 3).**

Tableau 3 : Structure de la dépense d'alternance en 2022

Dispositif	Montants, en M €	Part en pourcentage
Aides à l'embauche d'alternants	4 800	29 %
Total de la dépense d'alternance	**16 700**	**100 %**

Source : Direction du budget.

L'examen du coût-contrat moyen fait apparaître une aide à l'embauche pondérée[17] de 4 500 € pour un contrat d'apprentissage d'une durée de 18 mois, soit 19 % du coût contrat (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Coût moyen par contrat d'apprentissage en 2022

Dispositif	Montants en €	Pourcentage
Aides à l'embauche (pondérée sur 18 mois)	4 500	19 %
Prise en charge du contrat	12 540	52,7 %
Exonérations fiscales et sociales	4 130	17,4 %
Autres (frais annexes, dépenses d'investissement des centres de formation des apprentis, frais de gestion des opérateurs de compétences, etc.)	2 660	11,2 %
Total	**23 800**	**100 %**

Source : Direction du budget.

[16] Celle-ci inclut l'apprentissage (852 000 entrées en 2023) mais aussi les contrats de professionnalisation (120 000).

[17] La pondération de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis consiste à appliquer le taux de chute constaté (25 %), attribuable aux ruptures de contrats d'apprentissage, d'une part, et au non-recours aux aides à l'embauche par les employeurs, d'autre part. Elle doit aussi prendre en compte la part de contrats d'apprentissage conclus pour une durée de moins d'un an. De plus, la durée moyenne d'un contrat d'apprentissage étant de 16,9 mois en 2023, la part d'aide à l'embauche dans le coût total se trouve minorée (19 %) par rapport à son poids dans la dépense totale annuelle (29 %).

1.3. L'extension des aides à l'embauche a été à l'origine d'une augmentation de 161 % du nombre d'apprentis entre 2018 et 2022, et d'une part significative des créations d'emploi constatées

1.3.1. L'augmentation de 161 % des entrées en apprentissage entre 2018 et 2022 trouve un facteur d'explication dans l'extension de l'éligibilité aux aides à l'embauche d'apprentis

Entre 2018 et 2022, le nombre d'entrées en apprentissage est passé de 321 000 à 837 000, soit une augmentation de 161 % (cf. tableau 5). Les données provisoires pour l'année 2023 permettent d'estimer le nombre d'apprentis à 852 000[18]. Tant la littérature économique que les interlocuteurs rencontrés par la mission, soulignent le rôle déterminant des aides à l'embauche dans cette augmentation, qui porte le stock d'apprentis à plus d'un million en 2022. Ainsi, entre 2018 et 2023, le stock d'apprentis a augmenté de 532 922 apprentis. Fin 2022, 8,2 % des jeunes âgés de 16 à 29 ans étaient en apprentissage[19].

Tableau 5 : Nombre d'entrées en apprentissage et évolution du stock d'apprentis entre 2018 et 2023

Nombre d'entrées en apprentissage	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Effectifs entrants	321 038	367 274	531 790	736 473	837 029	852 000
Stock d'apprentis	487 078	661 603	856 791	973 326	1 017 455	1 020 000

Source : DARES.

Plusieurs travaux ont tenté d'estimer l'élasticité du recrutement d'apprentis en réaction aux montants des primes à l'embauche :

- une estimation de l'effet de l'aide exceptionnelle, portant sur 147 700 entreprises de 50 à 1 000 salariés sur la période 2016-2020, a conclu que pour 1 000 € d'aide versée (sur cette période, il s'agissait de l'aide unique), le nombre de recrutements variait de +7,2 %[20] ;
- la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a également mené des travaux sur l'élasticité, qui ne sont toutefois pas encore aboutis à la date de la mission notamment en raison de l'ancienneté des cohortes utilisées, conduisant à étudier un public d'apprentis d'une composition différente, notamment en termes d'employabilité, de celui qui existe en 2023.

Si certains travaux[21] ont souligné la contribution de la loi du 5 septembre 2018 à la dynamique d'augmentation du nombre d'entrées en apprentissage, l'extension et l'augmentation conjuguées des aides à l'embauche opérées en juillet 2020 semblent avoir porté la majorité des entrées en apprentissage constatées depuis 2019.

---

[18] DARES.

[19] DEPP, *L'apprentissage au 31 décembre 2022*, 2023.

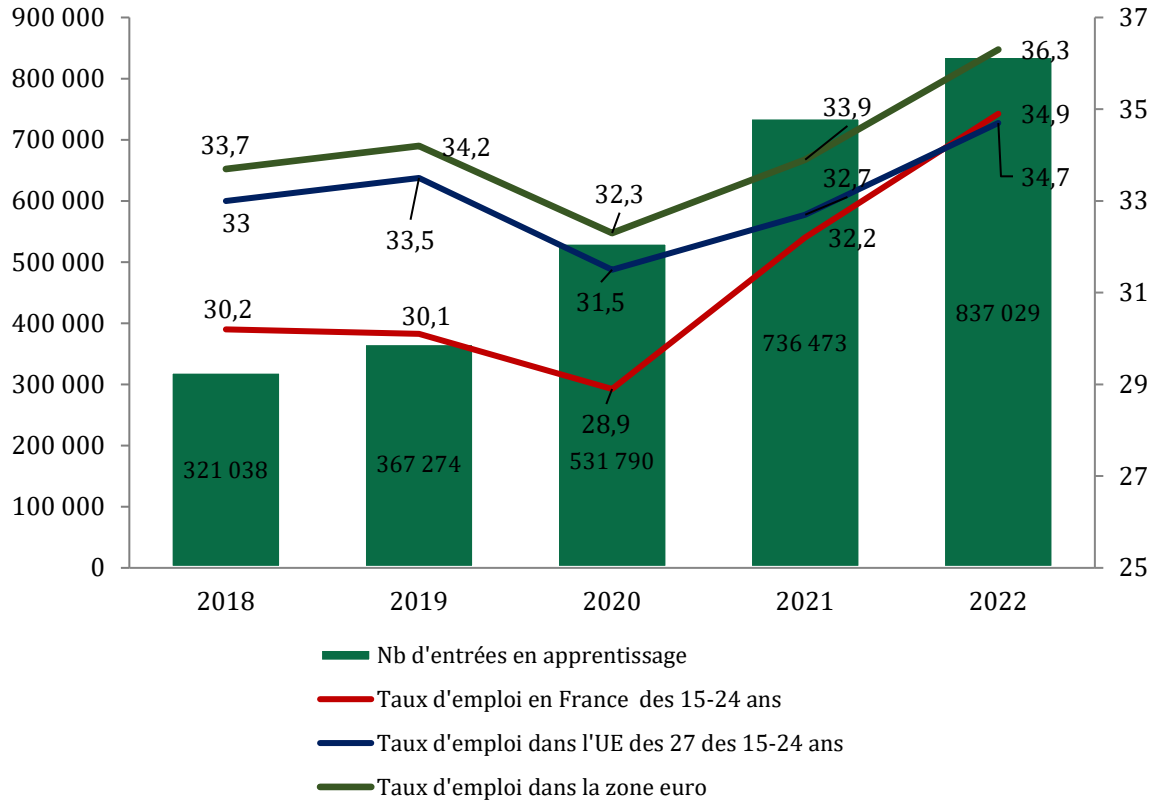
[20] Institut des politiques publiques et pôle sciences des données de l'IGF, évaluation des dispositifs du plan de relance, janvier 2024.

[21] Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, *L'apprentissage dans l'enseignement supérieur*, octobre 2021.

1.3.2. L'apprentissage a joué un rôle déterminant bien que difficilement quantifiable dans les créations d'emploi constatées entre 2018 et 2022

À partir de 2020 et après une inflexion liée à la crise sanitaire, le taux d'emploi des jeunes (15 à 24 ans) en France connaît une augmentation continue, passant de 30,1 % à 34,9 % en 2022. Il rejoint ainsi et dépasse légèrement en 2022 celui de l'Union européenne[22] avec lequel il avait 2,8 points d'écart en 2018 (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Nombre d'entrées en apprentissage et taux d'emploi, en pourcentage, des jeunes de 2018 à 2022



Source : INSEE pour les taux d'emploi, DARES pour le nombre d'entrées en apprentissage.

Différentes estimations ont été conduites pour tenter de déterminer la part de créations d'emploi attribuable au développement de l'apprentissage. Toutefois, celles-ci ne font pas consensus. Sans se prévaloir des estimations qui en sont issues, la mission signale l'estimation de l'économiste Bruno Coquet pour l'OFCE, qui évalue à 80 000 le nombre d'emplois créés entre 2018 et 2022 grâce à la réforme de 2018[23], tandis que 460 000 emplois créés seraient attribuables à l'aide exceptionnelle.

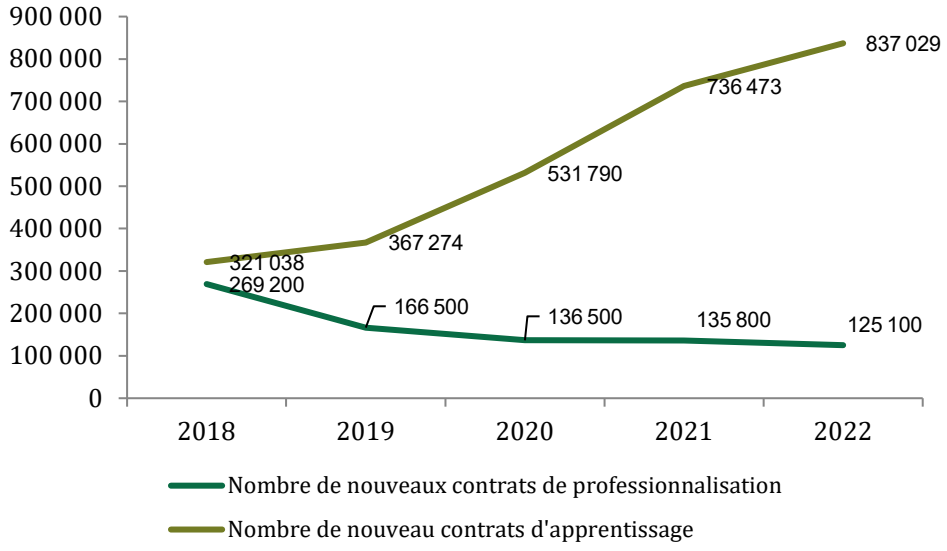
Parmi ces 460 000 emplois, Bruno Coquet estime qu'environ 250 000 emplois n'auraient pas été créés sans cette aide. La part restante (soit environ 210 000 emplois) se serait substituée à d'autres formes d'emploi, notamment les contrats de professionnalisation, dont 73,8 % des 278 000 bénéficiaires en 2018 avait des moins de 26 ans (cf. tableau 6) et dont le nombre a chuté entre 2018 et 2022 (-130 000). L'effet de substitution entre contrats de professionnalisation et contrats d'apprentissage (cf. graphique 2) peut être attribué à un dispositif de soutien plus important (niveaux de prise en charge des contrats et exonérations

[22] Le taux d'emploi des 15-24 ans en France en 2022 atteint 34,9 %, supérieur aux 34,7 % constatés dans l'UE, mais inférieur au taux d'emploi constaté dans la zone euro (36,3 %).

[23] Loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

fiscales et sociales), qui rendent le statut d'apprenti comparativement plus attractif (cf. annexe relative aux exonérations fiscales et sociales de l'apprentissage).

Graphique 2 : Entrées en apprentissage et en contrat de professionnalisation de 2018 à 2022



Source : DARES.

Une hypothèse plus basse des créations d'emplois attribuables à l'apprentissage a été réalisée par l'institut des politiques publiques dans le cadre de l'évaluation des mesures du plan de relance. Elle estime que le recours à l'apprentissage a été à l'origine de la moitié de la progression du taux d'emploi des 15-24 ans [24] et chiffre ainsi la création nette d'emplois induite par le dispositif 1jeune1solution à 80 000, dont 55 000 d'un niveau baccalauréat ou plus et 25 000 d'un niveau inférieur au baccalauréat.

[24] Institut des politiques publiques & pôle sciences des données de l'IGF.

Tableau 6 : Comparaison des caractéristiques des contrats d'apprentissage et de contrat de professionnalisation

Caractéristiques	Contrat d'apprentissage	Contrat de professionnalisation
Type de formation	Formation initiale (diplôme ou titre professionnel).	Formation continue (qualification professionnelle).
Type de contrat	Contrat à durée limitée ou à durée indéterminée[25].	Contrat à durée déterminée ou à durée indéterminée[26].
Durée du contrat	En cas de contrat à durée limitée, sa durée varie entre 6 mois et 3 ans (4 ans pour les travailleurs handicapés)[27].	En cas de contrat à durée déterminée, sa durée minimale est comprise entre 6 et 12 mois et peut être allongée jusqu'à 36 mois[28].
Conditions d'âge	De 16 à 29 ans et par dérogation : ▪ 15 ans si le jeune justifie avoir accompli la scolarité du premier cycle de l'enseignement secondaire ; ▪ jusqu'à 35 ans : ○ si l'apprenti signe un nouveau contrat pour accéder à un niveau de diplôme supérieur à celui déjà obtenu ; ○ si le précédent contrat a été rompu pour des raisons indépendantes de sa volonté, ou pour inaptitude physique ; ○ s'il est reconnu travailleur handicapé ; ○ s'il envisage de créer ou reprendre une entreprise nécessitant l'obtention d'un diplôme ; ○ s'il est un sportif de haut niveau ou il n'obtient pas le diplôme ou le titre professionnel visé[29].	▪ de 16 à 25 ans révolus pour compléter la formation initiale ; ▪ de 26 ans et plus pour les demandeurs d'emploi ; ▪ sans condition d'âge pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active, de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation aux adultes handicapés et pour les personnes sortant d'un contrat unique d'insertion[30].
Temps de formation	Durée de formation supérieure à 25 % de la durée du contrat[31].	Durée de formation de 150 heures minimum et comprise entre 15 % et 25 % de la durée totale du contrat[32].

[25] Article L. 6222-7 du code du travail.

[26] Article L. 6325-3 du code du travail.

[27] Article L. 6222-7-1 du code du travail.

[28] Article L. 6325-11 du code du travail.

[29] Articles L. 6222-1 et L. 6222-2 du code du travail.

[30] Article L. 6325-1 du code du travail.

[31] Article L. 6211-2 du code du travail.

[32] Article L. 6325-13 du code du travail.

Annexe I

Caractéristiques	Contrat d'apprentissage	Contrat de professionnalisation
Modalités de prise en charge du contrat	Niveaux de prise en charge comprenant les frais pédagogiques et les charges d'amortissement des équipements dès lors que leur durée n'excède pas trois ans fixés par les branches en fonction du domaine d'activité du titre ou du diplôme, en prenant en compte les recommandations de France compétences[33].	Niveaux de prise en charge forfaitaires par contrat fixés par les branches, couvre tout ou partie des frais pédagogiques, des rémunérations et charges sociales légales et conventionnelles des stagiaires, ainsi que des frais de transport et d'hébergement[33].
Rémunération	Entre 27 % et 100 % du smic suivant l'âge et le niveau d'études, ou le salaire minimum conventionnel si plus favorable[34].	Au moins 55 % 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 de l'entreprise si plus favorable.
Exonérations pour l'alternant	Bénéfice de deux exonérations spécifiques : ▪ exonération de cotisations salariales jusqu'à 79 % du smic (exonération totale dans le secteur public non industriel et commercial à l'exclusion des AT-MP) prise en charge par l'État[35] ; ▪ exonération de l'impôt sur le revenu dans la limite du smic annuel[36].	Pas d'exonération spécifique.
Aides pour l'entreprise	Bénéfice de l'aide unique de l'État sur la période 2023-2024 à hauteur de 6 000 € pour la seule première année du contrat dans les conditions suivantes : ▪ préparation d'un diplôme de niveau 7 ou inférieur ; ▪ conditionné pour les entreprises de plus de 250 salariés à : ○ l'atteinte du seuil de 5 % de contrats favorisant l'insertion professionnelle ;	Bénéfice d'une aide à l'embauche sur la période 2023-204 dans les conditions suivantes : ▪ 2 000 € pour un demandeur d'emploi de 26 ans et plus (aide France Travail pour les demandeurs d'emploi de moins de 45 ans ou aide d'État sinon) ; ▪ 5 000 € pour une personne handicapée ; ▪ 6 000 € pour la seule première année du contrat pour un jeune salarié de moins de 30 ans conditionnée, pour les entreprises de plus de 250 salariés à : ○ l'atteinte du seuil de 5 % de contrats favorisant l'insertion professionnelle ;

[33] Articles L. 6332-14, D. 6332-78 et D. 6332-85 du code du travail.

[34] Article L. 6222-27 du code du travail.

[35] Articles L. 6227-8-1, L. 6243-2 et L. 6243-3 du code du travail et article

[36] Article 81 bis du code général des impôts.

Annexe I

Caractéristiques	Contrat d'apprentissage	Contrat de professionnalisation
	○ ou l'atteinte du seuil de 3 % d'alternants avec une hausse de 10 % en 2024 par rapport à 2023.[37]	○ ou atteinte du seuil de 3 % d'alternants avec une hausse de 10 % en 2024 par rapport à 2023.[38]
Exonérations pour l'entreprise	Bénéfice de la réduction générale des cotisations et contributions patronales[39].	Bénéfice de la réduction générale des cotisations et contributions patronales[39].

Source : Mission d'après le code du travail, le code de la sécurité sociale et le code général des impôts.

[37] Article L. 6243-1 du code du travail et décret n° 2022-1714 du 29 décembre 2022 relatif à l'aide unique aux employeurs d'apprentis et à l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis et de salariés en contrat de professionnalisation

[38] Article L. 6243-1 du code du travail et décret n° 2022-1714 du 29 décembre 2022 relatif à l'aide unique aux employeurs d'apprentis et à l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis et de salariés en contrat de professionnalisation

[39] Article L. 241-13 du code de la sécurité sociale.

2. Les conditions d'éligibilité aux aides à l'embauche d'alternants contribuent à un niveau de dépense élevé (4,8 Md €), particulièrement dans l'enseignement supérieur où la plus-value de l'apprentissage en matière d'insertion professionnelle est plus faible

2.1. En 2022, 62,4 % des primes à l'embauche ont été versées pour des apprentis issus de l'enseignement supérieur

2.1.1. L'augmentation du nombre d'entrées en apprentissage depuis 2020 est majoritairement attribuable au développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur (+ 360 %)

2.1.1.1. À partir de 2020, les entrées en apprentissage sont plus nombreuses dans l'enseignement supérieur (522 000 en 2022) que dans le secondaire (315 000 en 2022)

Si la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a opéré une fusion des aides préexistantes au sein de l'aide unique en assortissant celle-ci de critères restrictifs, les dispositions du plan de relance de 2020 ont créé une aide accessible à presque tous les apprentis (cf. tableau 7), ainsi qu'aux entreprises de plus de 250 salariés sous conditions (cf. *supra*).

Tableau 7 : Niveaux de diplômes éligibles aux primes à l'embauche d'apprentis

Niveau de diplôme	Diplômes associés	Niveau par rapport au baccalauréat
Niveau 3	CAP/BEP	Inférieur au baccalauréat
Niveau 4	Baccalauréat	Baccalauréat
Niveau 5	BTS, DUT	Baccalauréat +2
Niveau 6	Licence générale ou professionnelle	Baccalauréat +3
Niveau 7	Master, diplôme d'ingénieur	Baccalauréat +5
Niveau 8	Doctorat, habilitation à diriger des recherches	Baccalauréat +8

Source : DGEFP.

Initialement centrée sur la gestion des conséquences de la crise sanitaire sur l'insertion professionnelle, de surcroît dans un contexte de taux de chômage élevé des jeunes (17,7 %), l'aide exceptionnelle a cependant été reconduite (cf. 1.1.). **Or, l'augmentation exponentielle du nombre d'apprentis depuis 2020 est essentiellement attribuable à l'enseignement supérieur, qui accueille 647 374 apprentis en 2023, contre 370 081 pour le secondaire** (cf. tableau 8)[40].

[40] La mission signale qu'il peut exister de légers décalages dans les chiffres d'entrées en apprentissage selon la source utilisée et sa date de publication (DARES, DGEFP) : en effet, les saisies de contrats d'apprentissage en décalé sur la plateforme DECA conduisent à des réactualisations constantes de ces chiffres, sans incidence toutefois sur l'ordre de grandeur.

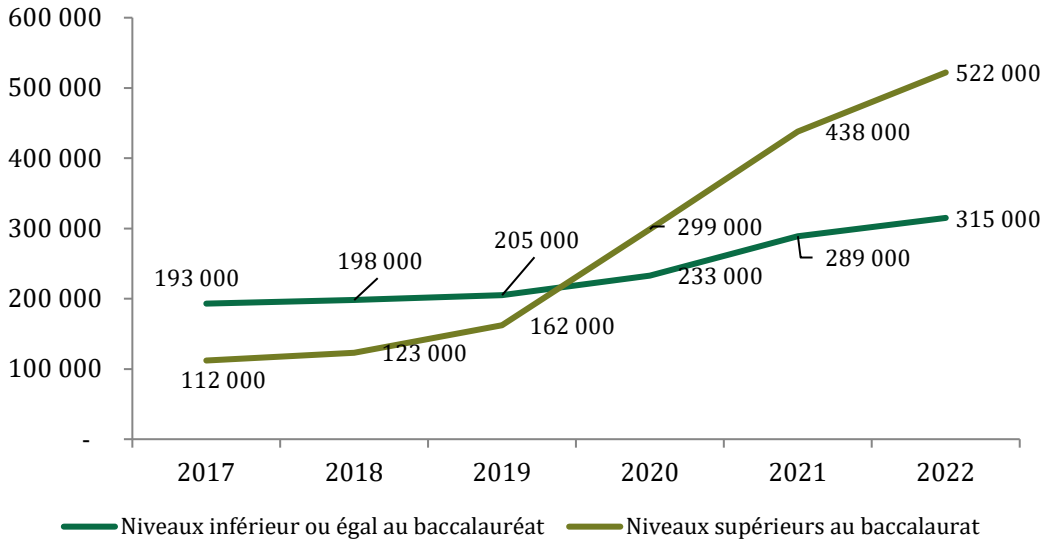
Tableau 8 : Évolution des effectifs d'apprentis du secondaire et du supérieur de 2019 à 2023 (stock)

Effectifs d'apprentis	2019	2020	2021	2022	2023	Taux d'évolution de 2019 à 2023 en pourcentage
Secondaire	266 230	299 512	345 072	369 553	370 081	+39 %
Supérieur	220 848	362 091	511 719	603 773	647 374	+193 %
Total	487 078	661 603	856 791	973 326	1 017 455	+109 %

Source : DARES.

En 2020, la dynamique des entrées en apprentissage s'est inversée nettement au profit des apprentis préparant un diplôme ou titre de niveau supérieur au baccalauréat : ils représentent 62 % des entrants en 2022 (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Dynamique des entrées en apprentissage selon le niveau de diplôme

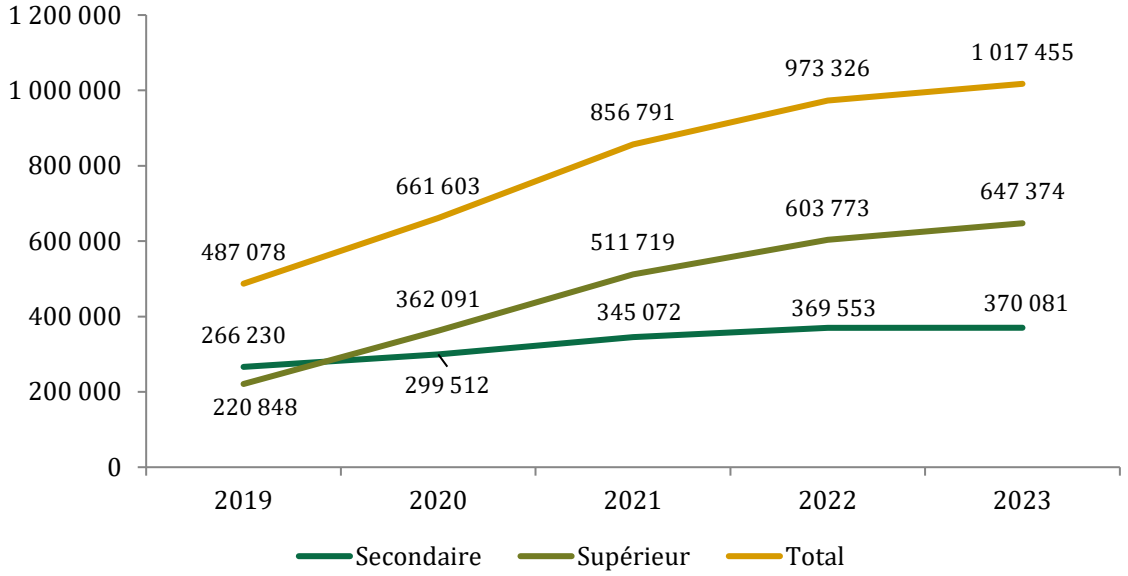


Source : DARES.

L'effet est aussi visible sur le stock d'apprentis : en 2019, le nombre d'apprentis du secondaire était supérieur à celui des apprentis de l'enseignement supérieur, mais ce constat s'inverse dès 2020, l'écart s'accentuant chaque année (cf. graphique 4). Le rapport de France stratégie de septembre 2023 sur les politiques publiques en faveur de la mobilité des jeunes constatait qu'à l'université, dans les écoles de commerce ou d'ingénieur, la part des enfants issus de « *milieux modestes* »[41] avait augmenté, mais que les enfants de classes favorisées, surreprésentés dans l'enseignement supérieur, avait néanmoins capté « *l'essentiel* » de la croissance de l'apprentissage.

[41] La définition exacte de « *milieux modestes* » n'est pas précisée dans ce rapport.

Graphique 4 : Évolution des effectifs d'apprentis du supérieur et du secondaire entre 2019 et 2022 (stock)



Source : DARES.

Mécaniquement, le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur a conduit à des montants élevés de primes à l'embauche versées pour ces niveaux de diplôme. La mission estime sur la base de répartition des dossiers de demande d'aide de 2020 à 2023, que 6,5 Md € d'aides à l'embauche auraient été attribués pour les apprentis du supérieur sur la période, contre 4,7 Md € pour les niveaux du secondaire (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Répartition des dossiers traités par l'agence des services de paiement par niveau de diplôme de 2020 à 2023, et estimation du montant d'aide versé

Niveau de diplôme	Nombre de dossiers traités par l'agence des services paiement	Prime à l'embauche pondérée en euros	Montant total estimé en millions d'euros
Niveau 3	646 999		2 912
Niveau 4	403 020		1 814
Total niveaux 3 et 4	**1 050 019**		**4 726**
Niveau 5	550 983	4 500	2 479
Niveau 6	448 039		2 016
Niveau 7	448 607		2 019
Total niveaux 5 à 7	**1 447 629**		**6 514**

Source : Mission avec données ASP.

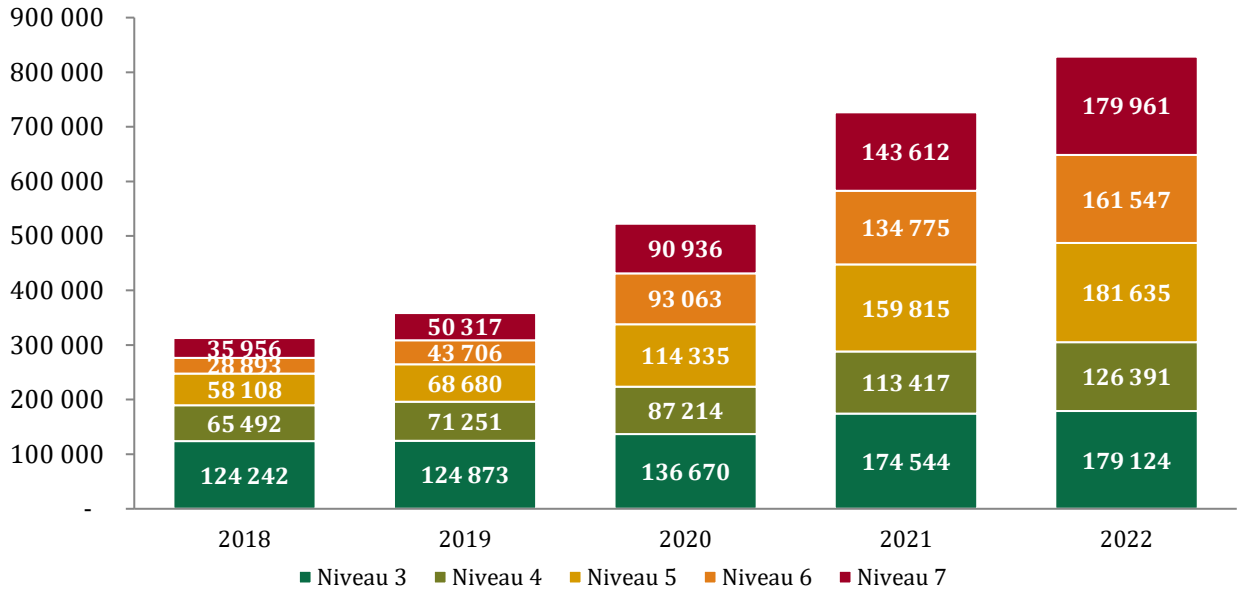
2.1.2. Au sein de l'enseignement supérieur, les niveaux 6 et 7 et l'offre de formation privée connaissent la plus forte croissance

2.1.2.1. Les entrées en apprentissage ont doublé entre 2018 et 2022 dans les niveaux de diplôme supérieurs à bac +2

Au sein de l'enseignement supérieur, ce sont les niveaux 6 et 7 qui connaissent la croissance la plus importante, doublant entre 2018 et 2022 (cf. graphique 5). Dès 2021, les niveaux bac +2 et plus représentaient 61 % des entrées des apprentissage (contre 38 % en 2018). Les niveaux 7 (master) représentaient en 2021 une entrée en apprentissage sur cinq, contre seulement 11 % en 2018 (et 8 % en 2015). En 2022, seuls 30 % des entrants en apprentissage préparaient un diplôme de niveau inférieur au baccalauréat alors que cette part était de 45 % en 2019.

De ce fait, l'âge moyen des apprentis augmente : si l'âge moyen d'un apprenti de niveau 3 est de 19 ans, celui d'un apprenti de niveau 7 est de 23 ans[42].

Graphique 5 : Niveau de qualification préparé par les entrants en apprentissage de 2018 à 2022



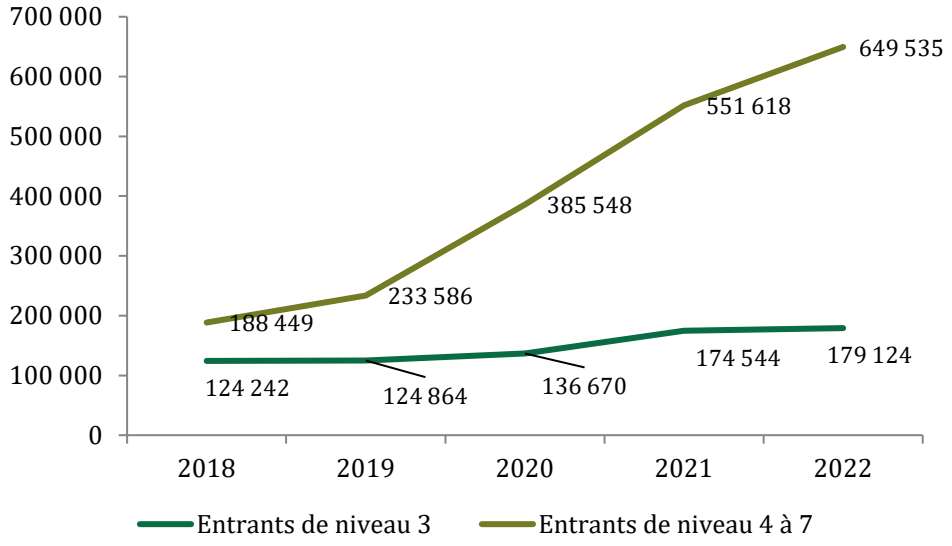
Source : DARES.

À l'inverse, la part relative des contrats d'apprentissage visant à préparer un titre ou diplôme de niveau CAP/BEP a connu une chute importante sur le long terme. En 1998, 73 % des contrats d'apprentissage concernaient ces niveaux, contre 39 % en 2018 et 21 % en 2022[43]. Si le nombre d'entrées en apprentissage pour des diplômes de niveau 3 augmente en valeur absolue entre 2018 et 2022, cette croissance est nettement inférieure à celle des autres niveaux de diplôme (cf. graphique 6).

[42] DGEFP.

[43] DARES.

Graphique 6 : Évolution du nombre d'entrants en apprentissage par niveau de diplôme préparé



Source : DARES.

2.1.2.2. La croissance de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur est portée par l'offre de formation privée

La croissance de l'apprentissage dans le supérieur est avant tout portée par les écoles de commerce ou autres formations privées (cf. tableau 10). En 2022, 27 % des étudiants des écoles de commerce étaient en apprentissage, contre 16 % en 2020[44].

Tableau 10 : Nombre d'apprentis selon le type de diplôme

Diplôme préparé	2020	2021	2022	Taux d'évolution 2020-2022
BTS + IUT	109 500	156 800	178 900	+63 %
Licence professionnelle	30 200	35 900	35 400	+17 %
Licence générale	4 400	7 200	8 300	+89 %
Master	28 200	39 600	44 800	+59 %
Diplôme d'ingénieur	27 200	30 000	32 800	+21 %
École de commerce	44 200	73 300	93 900	+112 %
Autres formations privées	70 300	126 600	169 300	+141 %

Source : service d'information de l'enseignement supérieur (SIES).

[44] Note flash du SIES, *L'apprentissage dans l'enseignement supérieur en 2022*, septembre 2023.

2.2. Le soutien public à l'apprentissage dans l'enseignement supérieur (6,5 Md € versés depuis 2020) apparaît disproportionné au regard de ses effets sur l'insertion dans l'emploi, certes positifs mais décroissants avec le niveau de qualification

2.2.1. L'apprentissage améliore l'insertion professionnelle des jeunes, notamment les moins qualifiés

2.2.1.1. Pour les niveaux 3, 4 et 5, le passage par l'apprentissage augmente de neuf points la part de temps passée en emploi au cours des trois premières années de vie active

En 2022, le taux de chômage des sortants du secondaire était environ trois fois plus important (30 %) que celui des sortants de l'enseignement supérieur (11 %)[45]. De plus, le taux de chômage des 16 à 24 ans se maintient à un niveau élevé (17,7 %).

Or, de nombreuses études mettent en évidence les effets positifs de l'apprentissage sur l'insertion professionnelle[46], quel que soit le niveau de diplôme, mais de façon plus marquée pour les bas niveaux de qualification.

Les données issues de l'enquête Génération 2017, portant sur la classe sortie de formation initiale en 2017, mettent en évidence que la part de temps passé en emploi à trois ans de la sortie de formation initiale était plus élevée de neuf points en moyenne pour les sortants d'apprentissage que pour les sortants de voie scolaire. Cette moyenne recouvre cependant des disparités importantes : 17 points d'écart pour les diplômes de niveau 3, et aucun écart pour les diplômes d'écoles d'ingénieur ou de commerce (cf. tableau 11).

Tableau 11 : Part du temps moyen passé en emploi au cours des trois premières années de vie active en octobre 2020, en pourcentage

Niveau de diplôme	Sortants d'apprentissage	Sortants de voie scolaire
Niveau 3	63 %	46 %
Niveau 4	75 %	57 %
Niveau 5	79 %	67 %
Niveau 6	78 %	71 %
Niveau 7	77 %	72 %
Dont Master	*77 %*	*70 %*
Dont écoles de commerce et d'ingénieur	*77 %*	*77 %*
Ensemble	**72 %**	**63 %**

Source : Enquête Génération 2017, Céreq.

Le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) souligne dans ses travaux[47] que les effets positifs de l'apprentissage sur l'insertion professionnelle des jeunes seraient le résultat d'un « *double effet de proximité* » : d'une part entre l'apprenti et son employeur, et d'autre part, entre la spécialité de formation et le métier exercé.

[45] UNEDIC.

[46] Notamment : DARES, *Les apprentis sont-ils en emploi dans la branche où ils ont fait leur apprentissage ?* octobre 2023 ; DEPP, Le Rhun, Béatrice, *Insertion professionnelle des apprentis et des lycéens*, 2018.

[47] Bulletin de recherches emploi formation n°406, Cérèq, *Débuter en CDI ; le plus des apprentis*, 2021.

Or, cet effet est particulièrement discriminant pour les plus bas niveaux de qualification qui rencontrent davantage de difficultés d'insertion. Notamment, en 2021, la probabilité d'occuper un emploi ciblé par la formation au sein de l'entreprise connue en formation[48] est augmenté de dix points pour les apprentis du niveau CAP (par rapport aux scolaires), et de neuf points pour le niveau baccalauréat professionnel.

Certains interlocuteurs rencontrés par la mission[49] soulignent toutefois la nécessité de tenir compte, dans les comparaisons entre apprentis et scolaires, des différences entre ces deux populations (origines sociales notamment, mais également représentation d'élèves en situation de handicap ou encore en grande difficulté scolaire)[50].

Une étude comparative entre les trajectoires professionnelles des sortants d'apprentissage et de lycée professionnel en niveau CAP/BEP[51] conclut cependant à une meilleure insertion professionnelle des apprentis même après la prise en compte de certaines caractéristiques socio-démographiques telles que le fait d'avoir un parent né à l'étranger ou encore le niveau d'études des parents [52].

2.2.1.2. L'augmentation de la part de temps passée en emploi et la diminution du temps de chômage ou inactivité traduisent une insertion plus rapide des apprentis sur le marché du travail

De la même manière, la part de temps passé au chômage ou en inactivité au cours des trois premières années de vie active est nettement plus élevée pour la population sortie de la voie scolaire : 16 points d'écart pour les diplômes de niveau 3. Pour les diplômes d'école de commerce ou d'ingénieur, les sortants d'apprentissage connaissent *a contrario* une part de temps passé au chômage supérieure de 1 point aux sortants de la voie scolaire (cf. tableau 12).

Tableau 12 : Part du temps moyen passé en inactivité ou au chômage au cours des trois premières années de vie active en octobre 2020, en pourcentage

Niveau de diplôme	Sortants d'apprentissage	Sortants de voie scolaire
Niveau 3	28 %	44 %
Niveau 4	16 %	33 %
Niveau 5	11 %	22 %
Niveau 6	11 %	17 %
Niveau 7	11 %	16 %
Dont Master	*11 %*	*18 %*
Dont écoles de commerce et d'ingénieur	*12 %*	*11 %*
Ensemble	**18 %**	**26 %**

Source : enquête Génération 2017, Céreq.

[48] Estimation de 2021.

[49] DEPP, SIES.

[50] DEPP, Le Rhun, *Insertion professionnelle des apprentis et des lycéens,* 2017.

[51] DARES, Eric Kulanthaivelu, *Les trajectoires professionnelles des sortants d'apprentissage et lycée professionnel en CAP/BEP*, septembre 2020.

[52] Ibid.

Une part de temps moins importante passée en chômage ou en inactivité sur les trois années suivant la sortie de formation initiale suggère une insertion plus rapide sur le marché du travail. Notamment, les sortants d'apprentissage de niveaux 3 et 4 trouvent plus rapidement un emploi que les étudiants de même niveau : ainsi, l'écart constaté en matière de taux d'emploi à six mois persiste mais se réduit nettement deux ans après la sortie d'apprentissage. **L'apprentissage a donc pour ces niveaux de qualification un impact significatif sur la rapidité de l'embauche à la sortie de formation initiale.**

2.2.2. L'apprentissage pour les niveaux de qualification au-delà de bac +2 présente une valeur-ajoutée limitée en termes d'insertion professionnelle, ce qui questionne la pertinence d'un niveau de subventionnement public équivalent aux autres niveaux de diplôme

2.2.2.1. Les diplômés de l'enseignement supérieur connaissent des taux d'insertion professionnelle élevés, malgré un léger écart en faveur des apprentis

L'apprentissage existe dans l'enseignement supérieur depuis 1987[53] et la loi quinquennale de 1993[54]. L'évolution de la composition du public des apprentis en faveur de l'enseignement supérieur doit être mise en lien avec l'augmentation continue de la part des diplômés au sein de la population active (entre 1994 et 2019, la part des actifs non-diplômés est passée de 38 % à 15 %)[55]. Toutefois, les conditions d'octroi des aides à l'embauche depuis 2020, non-pondérées en fonction du niveau de diplôme, sont de nature à créer une incitation au développement massif de l'apprentissage dans le supérieur.

Comme indiqué *supra,* les effets positifs de l'apprentissage sur l'insertion professionnelle sont significatifs pour les filières professionnelles courtes (jusqu'à bac +2).

Pour les diplômés de l'enseignement supérieur au-delà de bac +2, un différentiel de taux d'insertion est observable, mais de façon limitée par rapport aux autres niveaux de diplôme. Les données du SIES s'agissant des taux d'insertion à 30 mois des diplômés de 2018 mettent en évidence un différentiel de cinq (master) à six points (licence professionnelle) de taux d'insertion (cf. tableau 13). **Toutefois, l'ensemble des diplômés de niveau master présente des taux d'emploi à 30 mois élevés** : en 2020, 94 % des apprentis diplômés de niveau master étaient en emploi contre 89 % des étudiants scolaires.

Tableau 13 : Taux d'insertion à 30 mois des diplômés de 2018

Niveaux de diplôme	Apprentissage	Statut étudiant	Contrat de professionnalisation
Licence professionnelle	94 %	88 %	95 %
Master	94 %	89 %	95 %

Source : SIES.

[53] Loi n° 87-423 du 19 juin 1987 d'aménagement du temps de travail.

[54] Loi n° 93-1313 quinquennale du 20 décembre 1993.

[55] Evaluation des mesures du plan de relance de l'institut des politiques publiques / pôle de science des données IGF, janvier 2024.

Les données de l'enquête Génération 2017[56] mobilisées *supra* mettent en évidence une part de temps passé en emploi à trois ans de la sortie de formation initiale supérieure de sept points pour les sortants d'apprentissage, suggérant que les apprentis du supérieur, tout comme ceux des niveaux 3 et 4 ont occupé un emploi plus rapidement à leur sortie que les diplômés de la voie scolaire (cf. tableau 13), ou ont occupé un plus souvent un emploi stable et connu de ce fait moins de temps d'inactivité ou chômage (cf. tableau 15).

Tableau 14 : Part du temps moyen passé en emploi au cours des trois premières années de vie active en octobre 2020, en pourcentage

Niveau de diplôme	Sortants d'apprentissage	Sortants de voie scolaire
Niveau 6	78 %	71 %
Niveau 7	77 %	70 %
Dont Master	*77 %*	*70 %*
Dont écoles de commerce et d'ingénieur	*77 %*	*77 %*
Niveaux 3 à 7 confondus	**72 %**	**63 %**

Source : Enquête Génération 2017, Céreq.

Tableau 15 : Part du temps moyen passé en inactivité ou au chômage au cours des trois premières années de vie active en octobre 2020, en pourcentage

Niveau de diplôme	Sortants d'apprentissage	Sortants de voie scolaire
Niveau 6	11 %	17 %
Niveau 7	11 %	16 %
Dont Master	*11 %*	*18 %*
Dont écoles de commerce et d'ingénieur	*12 %*	*11 %*
Niveaux 3 à 7 confondus	**18 %**	**26 %**

Source : enquête Génération 2017, Céreq.

2.2.2.2. L'apprentissage offre aux apprentis du supérieur des emplois plus stables et mieux rémunérés, au prix d'une dépense publique par apprenti élevée au regard du bénéfice retiré

Pour les diplômés du supérieur, les bénéfices de l'apprentissage se traduisent en effet par une amélioration de la qualité des emplois obtenus (type de contrat et rémunération notamment). À 30 mois, la part d'individus occupant un emploi stable est plus élevée de douze à treize points que pour les diplômés de la voie scolaire (cf. tableau 16). Ils sont également plus souvent en emploi à temps plein (quatre à six points d'écart, cf. tableau 17), et occupent plus souvent un emploi de cadre ou profession intermédiaire (écarts de six à dix points, cf. tableau 18), ce qui se traduit par des rémunérations plus élevées que leurs homologues n'ayant pas réalisé d'apprentissage[57] : le SIES estime cet écart entre 200 et 300 € par mois à trois ans tandis qu'une projection réalisée par la DGEFP à cinq ans conclut à des écarts de salaire brut allant de 160 € à 450 € par mois (cf. tableau 19).

[56] Céreq.

[57] Cet écart a été mesuré à 200 à 300 euros selon les filières, par Boris Ménard pour le SIES.

Tableau 16 : Taux d'emploi stable à 30 mois des diplômés de 2018

Taux d'emploi stable en pourcentage	Apprentissage	Statut étudiant	Contrat de professionnalisation
Licence professionnelle	88 %	76 %	90 %
Master	86 %	73 %	98 %

Source : SIES.

Tableau 17 : Taux d'emploi à temps plein à 30 mois des diplômés de 2018

Taux d'emploi à temps plein en pourcentage	Apprentissage	Statut étudiant	Contrat de professionnalisation
Licence professionnelle	98 %	94 %	98 %
Master	99 %	93 %	98 %

Source : SIES.

Tableau 18 : Taux d'emploi de catégorie cadre ou profession intermédiaire à 30 mois des diplômés de 2018

Taux d'emploi dans en un emploi de cadre ou profession intermédiaire en pourcentage	Apprentissage	Statut étudiant	Contrat de professionnalisation
Licence professionnelle	80 %	70 %	81 %
Master	94 %	88 %	94 %

Source : SIES.

Tableau 19 : Estimation DGEFP de salaires bruts à trois ans, en euros

Niveau de diplôme	Apprenti	Scolaire ou étudiant
Niveau 3	1 983	1 822
Niveau 4	2 078	1 891
Niveau 5	2 398	2 043
Niveau 6	2 554	2 293
Niveau 7 - master	3 340	2 892
Niveau 7 – école de commerce ou d'ingénieur	3 714	3 502

Source : DGEFP.

Cette situation est à l'origine d'un coût comparativement élevé au regard des effets limités de l'apprentissage sur l'insertion dans l'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur. Le subventionnement à la même hauteur de l'ensemble des niveaux de qualification pose la question de la pertinence de cette dépense pour les niveaux de qualification connaissant déjà un taux élevé d'insertion dans l'emploi.

Ainsi, la mission Igas-IGF sur le financement des centres de formation des apprentis (CFA) soulignait en juin 2023 que l'apprentissage « *perd sa vocation d'aide à l'insertion dans l'emploi des publics fragiles, au profit d'une forme de bourse d'études conditionnée à l'exercice d'un emploi à temps partiel, versée par l'intermédiaire de l'employeur* ».

2.2.2.3. L'impact de l'apprentissage sur la poursuite d'études est difficile à objectiver

La mission s'est interrogée de façon récurrente sur le rôle de l'apprentissage dans l'accès à l'enseignement supérieur et la poursuite d'études. Le statut d'apprenti étant exclusif de celui de boursier de l'enseignement supérieur, il n'est pas possible d'apprécier la part d'apprentis boursiers.

Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission[58] estiment cependant que l'apprentissage joue un rôle « *d'ascenseur social* » en permettant l'accès aux études supérieures sous un format moins scolaire et assorti d'une rémunération. Ils s'appuient toutefois souvent sur une enquête réalisée par la conférence des présidents d'université en 2021, selon laquelle trois apprentis sur dix estiment que l'apprentissage a conditionné leur poursuite d'études[59].

Certaines données soutiennent cette hypothèse[60], tandis que d'autres travaux tendent à l'infirmer ou en minorer l'importance. À titre d'exemple, la Cour des comptes[61] a estimé que seulement 9 % des fonds du plan 1jeune1solution bénéficiaient à des jeunes issus de quartiers prioritaires, c'est-à-dire une part inférieure à leur part dans la population, soulignant : « *le soutien public à l'apprentissage semble avoir porté ses fruits en volume mais l'absence de ciblage effectif sur les jeunes issus de milieux modestes crée un risque de captation des fonds publics au profit de populations de jeunes de milieux plus aisés pour lesquels ces aides semblent moins conditionner l'accès et la réussite aux études supérieures, et in fine l'insertion dans l'emploi* ».

Toutefois, par rapport aux autres étudiants en formation initiale, les apprentis sont plus souvent issus de baccalauréats technologiques et professionnels (cf. tableau 20). Le différentiel avec les étudiants de la voie scolaire varie cependant selon la filière : en master, 13,7 % des apprentis sont issus d'un baccalauréat professionnel contre seulement 6,7 % des étudiants. De la même manière, en école de commerce, 22,2 % des apprentis sont issus d'un baccalauréat technologique contre 10,4 % des étudiants.

S'agissant des baccalauréats professionnels, leur part est inférieure à 5 % des effectifs pour l'ensemble des filières au-delà au niveau 5, sauf pour les écoles de commerce (7,2 %).

De plus, s'agissant des origines sociales des étudiants (cf. tableau 21), les apprentis ont moins souvent des parents cadres et professions intellectuelles supérieures que les étudiants sous statut scolaire dans les écoles de commerce (14 points d'écart), les écoles d'ingénieur (17 points d'écart), ou les master (3,7 points d'écart). À l'inverse, les étudiants dont les parents sont ouvriers sont plus souvent apprentis qu'étudiants en master (2,4 points d'écart), en école de d'ingénieur (6 points d'écart) et en école de commerce (5,3 points d'écart).

[58] SIES, DEPP, conférence des grandes écoles, conférence des présidents d'université, DGEFP.

[59] France stratégie, *Les politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes*, septembre 2023.

[60] SIES, *Les étudiants en apprentissage dans l'enseignement supérieur : effectif, profil et réussite,* août 2022.

[61] Rapport Cour des comptes, *La formation en alternance*, juin 2023.

Tableau 20 : Répartition des apprentis et des étudiants selon le type de baccalauréat obtenu (moyenne pondérée 2018-2021)

Type de baccalauréat	IUT		Licence professionnelle		Master		École d'ingénieur		École de commerce	
	App.	Statut étudiant	App.	Statut étudiant	App.	Statut étudiant	App.	Statut étudiant	App.	Statut étudiant
Général	68,3 %	68,7 %	47,6 %	55,4 %	82,5 %	90,4 %	76,3 %	94,2 %	68,9 %	85,6 %
Technologique	29,7 %	29,9 %	36,3 %	32,6 %	13,7 %	6,7 %	18,9 %	4,4 %	22,2%	10,4 %
Professionnel	3,2 %	1,2 %	15,2 %	11,1 %	3,0 %	1,3 %	4,4 %	0,2 %	7,2 %	1,5 %

Source : SIES

Tableau 21 : Origine sociale des étudiants en apprentissage et sous statut étudiant par type de formation (moyenne pondérée 2018-2021)

Catégorie socio-professionnelle du parent principal	IUT		Licence professionnelle		Master		École d'ingénieur		École de commerce	
	App.	Statut étudiant	App.	Statut étudiant	App.	Statut étudiant	App.	Statut étudiant	App.	Statut étudiant
Agriculteurs, commerçants, chefs d'entreprise	11,3 %	10,4 %	12,4 %	10,9 %	10,3 %	9,1 %	13,2 %	11,4 %	16,7 %	19,6 %
Cadres et professions intellectuelles supérieurs	32,4 %	30,4 %	24,6 %	23,9 %	33,7 %	36,0 %	38,7 %	55,3 %	38,8%	52,8 %
Professions intermédiaires	17,9 %	17,9 %	16,3 %	16,1 %	14,3 %	13,8 %	15,6 %	12,1 %	11,6 %	8,9 %
Employés	18,8 %	19,8 %	18,8 %	18,9 %	16,1 %	14,9 %	12,2 %	9,4 %	13,4 %	8,1 %
Ouvriers	12,3 %	12,9 %	16,4 %	15,2 %	11,8 %	9,5 %	11 %	5 %	9,1 %	3,8 %
Retraités, inactifs	7,3 %	8,6 %	11,6 %	14,9 %	13,9 %	16,7 %	9,2 %	6,8 %	10,3 %	6,8 %

Source : SIES

2.3. Les aides à l'embauche dans leur format actuel peuvent induire des effets d'aubaine pour les employeurs d'apprentis et inciter à un recours illimité aux dispositifs de soutien public

2.3.1. Les restes à charge de l'employeur pour l'embauche d'un apprenti sont faibles quel que soit son niveau de qualification

La mise en œuvre des aides à l'embauche d'apprentis, associés à la grille de rémunération spécifique aux apprentis et aux exonérations fiscales et sociales applicables aux contrats d'apprentissage (cf. annexe exonérations), se traduisent par des restes à charge très faibles pour les employeurs d'apprentis[62].

Le tableau 22 présente les restes à charge employeurs par niveau de diplôme et taille d'entreprise dans l'hypothèse où les apprentis sont rémunérés au minimum réglementaire. Les variations par taille d'entreprises sont liées aux taux de cotisations patronales. Les différences de restes à charge entre entreprises de plus ou moins de 250 salariés sont faibles (autour de 40 € par mois). Entre un apprenti préparant un diplôme de niveau 3 dans une entreprise de moins de 250 salariés et un apprenti préparant un diplôme de niveau 7 dans une entreprise de plus de 250 salariés, la différence de reste à charge est de seulement 382 € par mois. Ce différentiel est en réalité plus élevé dans la mesure où il est établi (cf. annexe exonérations fiscales et sociales) que la rémunération de l'apprenti s'écarte du minimum réglementaire de façon croissante avec la taille de l'entreprise.

Tableau 22 : Restes à charge des employeurs d'apprentis bénéficiaires de l'aide à l'embauche la première année

Niveau de diplôme	Taille d'entreprise	Montant mensuel du reste à charge, la première année, en euros
Niveau 3	Moins de 250 salariés	351
	Plus de 250 salariés	389
Niveau 4	Moins de 250 salariés	483
	Plus de 250 salariés	527
Niveau 5	Moins de 250 salariés	519
	Plus de 250 salariés	565
Niveau 6	Moins de 250 salariés	507
	Plus de 250 salariés	553
Niveau 7	Moins de 250 salariés	680
	Plus de 250 salariés	733

Source : DGEFP.

[62] Les exonérations sociales patronales applicables aux contrats d'apprentissage ont été remplacées par les allègements généraux de cotisations sociales des entreprises. Pour rappel, ceux-ci sont maximaux au niveau du SMIC puis dégressifs jusqu'à 1,6 SMIC.

L'économiste Bruno Coquet[63] a quant à lui estimé dans ses travaux que l'aide exceptionnelle[64] couvrait 100 % du salaire d'un apprenti de moins de 21 ans, 80 % entre 21 et 25 ans révolus et près de 45 % à partir de 26 ans. Il note : « *un tel niveau de subvention est inédit. Rien d'équivalent n'a jamais été alloué à des contrats aidés* », qualifiant la politique d'apprentissage de « *profondément addictive* » en raison « *d'incitations très biaisées* ». La Cour des comptes souligne également : « *il s'agit davantage d'aides aux entreprises que d'aides à l'insertion professionnelle des jeunes* »[65]. Un premier parangonnage international réalisé en janvier 2024 par la direction générale du trésor auprès des services économiques régionaux à la demande de la mission permet de constater que dans des pays voisins européens, notamment en Allemagne, ce sont les entreprises employeuses qui supportent la quasi-intégralité des coûts de l'apprentissage[66].

L'IGF, l'Igas et l'IGESR mettaient en avant en 2021[67] que le reste à charge employeur pour un apprenti âgé de 20 ans préparant un diplôme ou titre de niveau 5 dans une grande entreprise s'élevait à 470 € la première année, contre 8 470 € en l'absence de l'aide exceptionnelle, soit une baisse de 94 % des coûts pour l'entreprise**.** De la même manière, l'OFCE a estimé que l'aide exceptionnelle permettait aux entreprises employeuses de bénéficier d'un coût du travail nul ou réduit à 20 % du coût salarial ordinaire, pour l'ensemble des moins de 25 ans[68].

Dans l'ensemble des études précitées, le reste à charge employeur est très faible par rapport au coût de l'apprenti.

2.3.2. Ces restes à charge réduits se sont traduits par une augmentation du recrutement d'apprentis de niveaux de qualification élevés et dans les grandes entreprises, ainsi qu'un raccourcissement de la durée des contrats

2.3.2.1. La part d'apprentis de niveau 3 dans les entreprises de plus de 250 salariés a connu un recul de quinze points entre 2019 et 2022

Si l'ensemble des niveaux de qualification a connu une augmentation du nombre d'entrées en apprentissage, on constate que dans les entreprises de moins de 250 salariés, la part des apprentis préparant un diplôme de niveau 3 a connu un net recul (de 43 % en 2019 à 28 % en 2022, soit une baisse de 15 points) ainsi que le niveau 4 (de 22 % en 2019 à 18 % en 2022, soit une baisse de 4 points) au profit des niveaux 5 à 7 qui ont augmenté de 360 %. Le nombre d'entrants en apprentissage de niveau 3 et 4 dans les entreprises de moins de 250 salariés, n'ont représenté que 110 351 entrants supplémentaires, sur les 515 991 entrées supplémentaires constatées en 2022 par rapport à 2019 (cf. graphique 7).

L'augmentation du nombre d'apprentis entre 2019 et 2022 n'a donc pas porté sur le public ciblé par l'aide unique instaurée en 2018 (apprentis du secondaire et entreprises de moins de 250 salariés).

---

[63] *Apprentissage : un bilan des années folles*, Bruno Coquet, Policy brief 117 de l'OFCE, 14 juin 2023.

[64] En 2020.

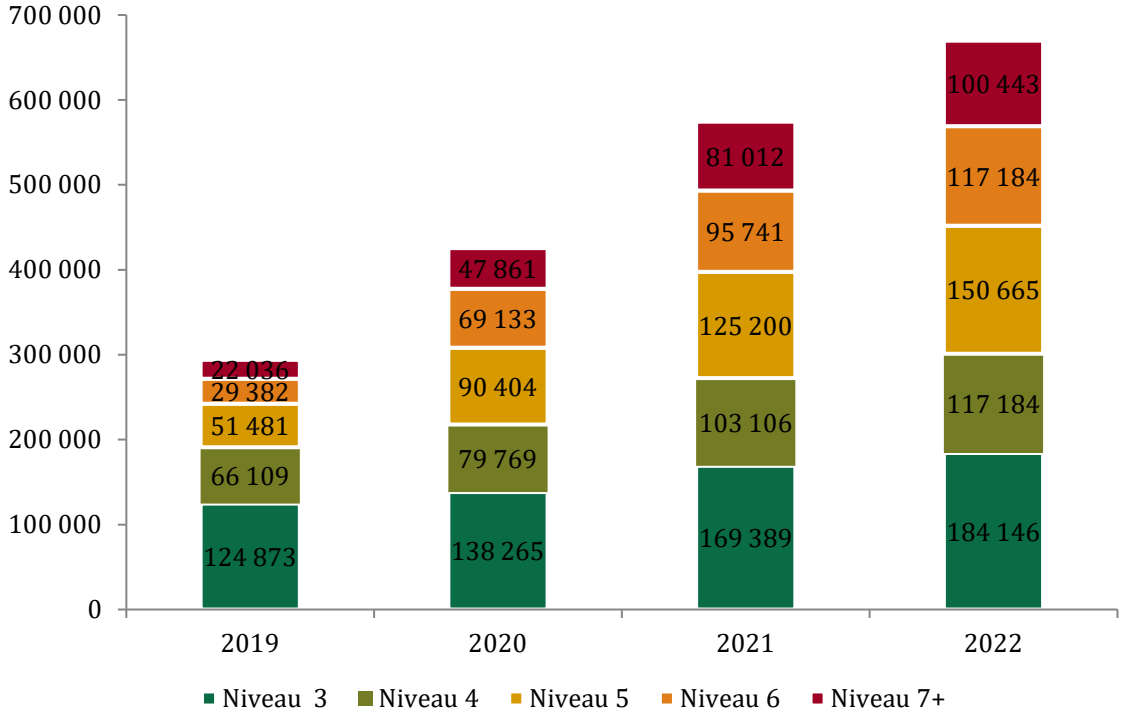
[65] Idem.

[66] DARES, 2014, *Le modèle dual allemand : caractéristiques et évolutions de l'apprentissage en Allemagne.*

[67] IGF, Igas, IGESR, *L'apprentissage dans l'enseignement supérieur*, octobre 2021.

[68] OFCE, mars 2022, *Policy brief : le marché du travail au cours du dernier quinquennat.*

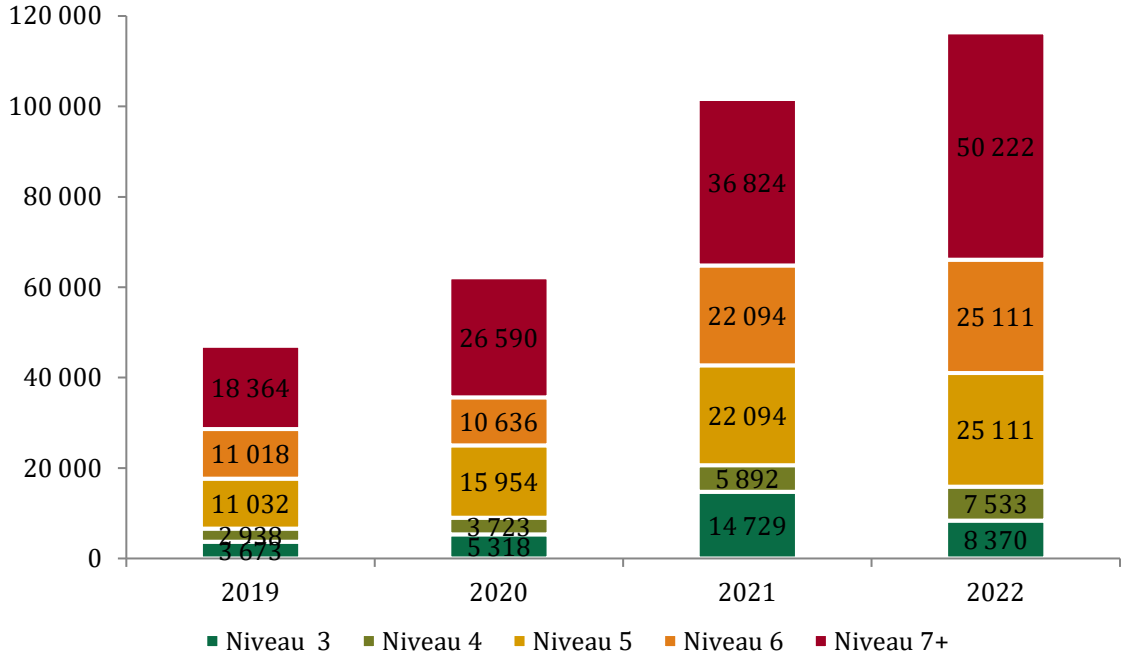
Graphique 7 : Entrées en apprentissage dans les entreprises de moins de 250 salariés, par niveau de diplôme préparé



Source : DGEFP.

À l'inverse, la ventilation des entrants en apprentissage par niveau de diplôme dans les entreprises de plus de 1 000 salariés reste stable : les entrants préparant un diplôme de niveau 3 représentent 8 % du total tant de 2019 à 2022, tandis que ceux préparant un diplôme de niveau 7 connaît une augmentation (25 % en 2022 contre 23 % en 2019 ; cf. graphique 8).

Graphique 8 : Entrées en apprentissage dans les entreprises de plus de 1 000 salariés, par niveau de diplôme



Source : DGEFP.

2.3.2.2. Le recentrage des primes à l'embauche sur la première année du contrat d'apprentissage a pu contribuer à un raccourcissement de la durée moyenne des contrats d'apprentissage

Ce niveau de subventionnement sur la première année de contrat n'est par ailleurs pas exempt d'effets pervers dès lors **qu'il peut créer une incitation au raccourcissement de la durée des contrats d'apprentissage,** passée de 20,9 mois en 2019 à 16,9 mois en moyenne[69] en 2023, en raison du coût faible pour l'employeur la première année, **alors qu'il est établi que les apprentissages plus longs correspondent à des niveaux de diplôme plus qualifiants.**

[69] Donnée DECA sur la dure prévisionnelle des contrats démarrés en 2023.

3. Une dépense publique plus pertinente en matière d'aides à l'embauche d'apprentis pourrait reposer sur une modulation du niveau d'aide en fonction des niveaux de qualification et tailles d'entreprises

3.1. Les aides à l'embauche d'apprentis pourraient être utilement recentrées sur les niveaux de qualification pour lesquels un effet significatif sur l'insertion professionnelle est constaté

3.1.1. Les primes à l'embauche pour les apprentis du supérieur représentaient 2,3 Md € en 2022

En 2022, si l'ensemble des apprentis entrants avaient bénéficié de l'aide à l'embauche, en tenant compte de la ventilation entre mineurs et majeurs en raison de la prime différenciée alors en vigueur, la dépense totale se serait élevée à 6,2 Md€ (cf. tableau 23). Le niveau réel d'aide à l'embauche distribué en 2022 s'est élevé à 4,8 Md € (non-recours, ruptures de contrats, contrats inférieurs à un an), soit un différentiel de 29 %.

Tableau 23 : Coût 2022 théorique des primes à l'embauche pour apprentis mineurs et majeurs

Age des apprentis	Effectifs d'apprentis 2022	Montant unitaire de l'aide à l'embauche	Coût total théorique prime à l'embauche, en M€
Mineurs	158 198	5 000 €	790
Majeurs	678 830	8 000 €	5 430
Total	**837 029**	**Non applicable**	**6 220**

Source : Mission.

Toutefois, le montant unitaire de l'aide à l'embauche a été unifié entre mineurs et majeurs à compter du 1er janvier 2023, à 6 000 € la première année. Ainsi, la prise en compte du taux de chute constaté sur les aides versées conduit à estimer le montant unitaire de l'aide à l'embauche à 4 500 € pour la première année[70].

La prise en compte de ce taux de chute (-25 %) conduit à estimer la dépense 2023 à 3,8 Md € pour les apprentis uniquement (hors contrat de professionnalisation ; cf. tableau 24).

Tableau 24 : Estimation du coût 2023 des aides à l'embauche

Entrées en apprentissage 2023	Montant unitaire pondéré de la prime à l'embauche en euros	Coût total estimé en M €
852 000	4 500	3 834

Source : Mission.

Avec application de ce taux de chute aux effectifs d'apprentis entrants du supérieur et du secondaire en 2022, **le coût des aides à l'embauche représente 2,3 Md € pour les apprentis préparant un diplôme du supérieur et 1,4 Md€ pour les entrants en apprentissage du secondaire** (cf. tableau 25).

[70] Estimation DGEFP.

Tableau 25 : Coût théorique total des aides à l'embauche d'apprentis du secondaire et du supérieur

Entrées en apprentissage	2022	Montant unitaire pondéré de la prime à l'embauche en euros	Coût théorique total des primes à l'embauche, en M €
Secondaire	322 767	4 500	1 452
Supérieur	513 365	4 500	2 310
Total	**837 132**	**4 500**	**3 762**

Source : Mission.

3.1.2. Une modulation du niveau d'aide en fonction du niveau de diplôme préparé pourrait circonscrire les aides à l'embauche au secondaire et aux filières universitaires courtes

Des réflexions ont eu lieu dans le sens d'une sortie des dispositions du plan de relance de 2020 pour adapter les dispositifs de soutien public à l'apprentissage, portant sur des hypothèses de modulation des niveaux de dépense publique. À ce titre, le rapport de Igas-IGF de 2023 sur le financement des CFA formule une recommandation sur une modulation des aides aux employeurs en fonction du niveau de diplôme ou titre préparé, de la taille de l'entreprise, ou encore du secteur (prioritaire ou non).

En effet, le niveau de subventionnement porte pour partie sur des personnes pour lesquelles l'insertion dans l'emploi est bonne en raison de leur niveau d'études alors que de nombreux travaux ont souligné la pertinence d'orienter les financements publics au bénéfice de l'apprentissage vers les jeunes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi[71].

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances 2024, un amendement, non-adopté[72], proposait de supprimer l'aide à l'embauche d'apprentis pour les entreprises de plus de 250 salariés pour les niveaux de diplômes supérieurs à bac +2. Le chiffrage de cette économie, s'élevant à 725,4 M€, se basait sur un montant unitaire de prime de 6 000 € (sans application du taux de chute), appliqué aux entrants en apprentissage préparant des diplômes de niveau 6 et 7 dans les entreprises de plus de 250 salariés.

Un recalcul par la mission de l'économie générée par cette mesure, prenant en compte le taux de chute observé sur les années précédentes, conduit à l'estimer à 554 M€ en 2025, compte tenu de l'augmentation du nombre d'apprentis projetée entre 2023 et 2025[73] (cf. tableau 26). Il est à noter cependant que cette hypothèse d'économie ne tient pas compte d'une éventuelle baisse des entrées en apprentissage en 2024 et 2025, dans un contexte où l'élasticité des embauches effectives au niveaux d'aide à l'embauche n'est pas connue (cf. *supra*).

Tableau 26 : Coût des primes à l'embauche en 2022 pour les apprentis préparant un niveau de diplôme supérieur au niveau 5 dans les entreprises de plus de 250 salariés

Montant unitaire de l'aide à l'embauche, en euros	Nombre d'entrants des niveaux 6 et 7 dans les entreprises de plus de 250 salariés	Coût total en millions d'euros
4 500	116 187	522

Source : Mission.

[71] Cour des comptes, note thématique, *Recentrer le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage,* juillet 2023.

[72] Amendement n°II-CF2907 déposé par le député Dominique Da Silva.

[73] Les projections de la direction du budget et de la DGEFP sont de +6 % d'entrants en apprentissage entre 2023 et 2025.

L'économie permise en 2025 par l'exclusion complète du dispositif d'aide des niveaux de qualification les plus élevés s'échelonne de 809 M€ (exclusion du seul niveau 7) à 2,5 Md€ pour un cantonnement des aides à l'embauche au secondaire (exclusion des niveaux 5, 6 et 7, cf. tableau 27).

Tableau 27 : *Scenarii* de modulation en fonction du niveau de diplôme et de qualification

Scenario d'économie étudié	Nombre d'entrants 2022	Coût unitaire pondéré de l'aide à l'embauche	Économie potentielle, (en M€)
Exclusion des niveaux 7	169 688	4 500 €	809
Exclusion des niveaux 6 et 7	329 311	4 500 €	1 571
Exclusion des niveaux 5, 6 et 7	513 257	4 500 €	2 448

Source : Mission.

Une exclusion du niveau 5 reviendrait cependant à exclure des filières universitaires courtes (bac +2) alors que l'apprentissage y a démontré son utilité pour améliorer l'insertion dans l'emploi.

3.2. L'introduction de critères de taille d'entreprise, voire de secteur, pourrait réduire le niveau de financement public de l'apprentissage et soutenir le recrutement d'apprentis par les petites et moyennes entreprises

3.2.1. Aujourd'hui accessible aux entreprises de toutes tailles, un recentrage de la dépense pourrait s'opérer en faveur des entreprises de moins de 250 salariés, qui constituent la cible historique des mesures de soutien à l'apprentissage

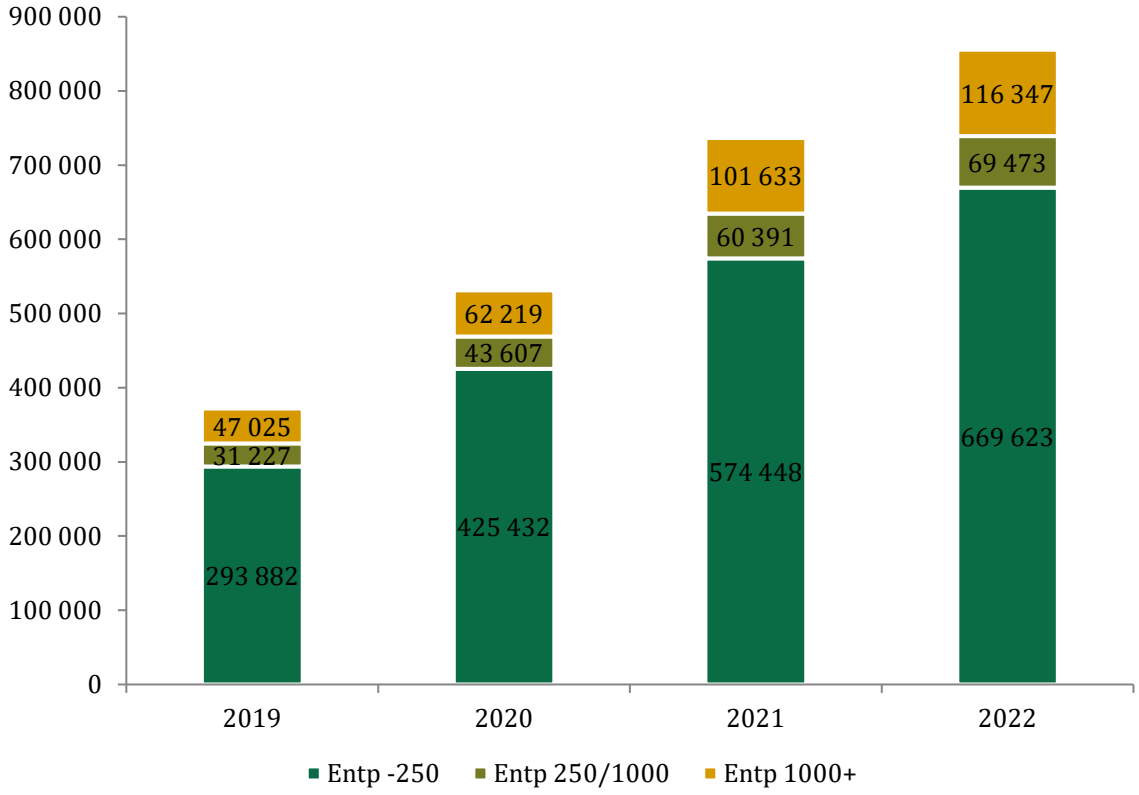
3.2.1.1. Les entreprises de moins de 250 salariés continuent de concentrer l'essentiel des entrées en apprentissage

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ciblait les entreprises de moins de 250 salariés. Les dispositions du plan de relance ont cependant aboli cette sélectivité en ouvrant l'accès aux aides à l'embauche à toutes les tailles d'entreprises sous réserve du respect de conditions relativement souples rappelées *supra*. Les différentes reconductions du dispositif n'ont, depuis, jamais remis en question l'accès des grandes voire très grandes entreprises à ces primes.

***De facto*, les entreprises de moins de 250 salariés restent majoritaires dans les entrées en apprentissage** (cf. graphique 9) : leur part est stable autour de 78 % du total des entrées.

Cependant, la proportion d'apprentis accueillis dans les entreprises de plus de 250 salariés a connu une croissance de 3,6 points entre 2018 et 2022, représentant 22,5 % des entrées en apprentissage en 2022.

Graphique 9 : Répartition des entrées en apprentissage par tailles d'entreprises

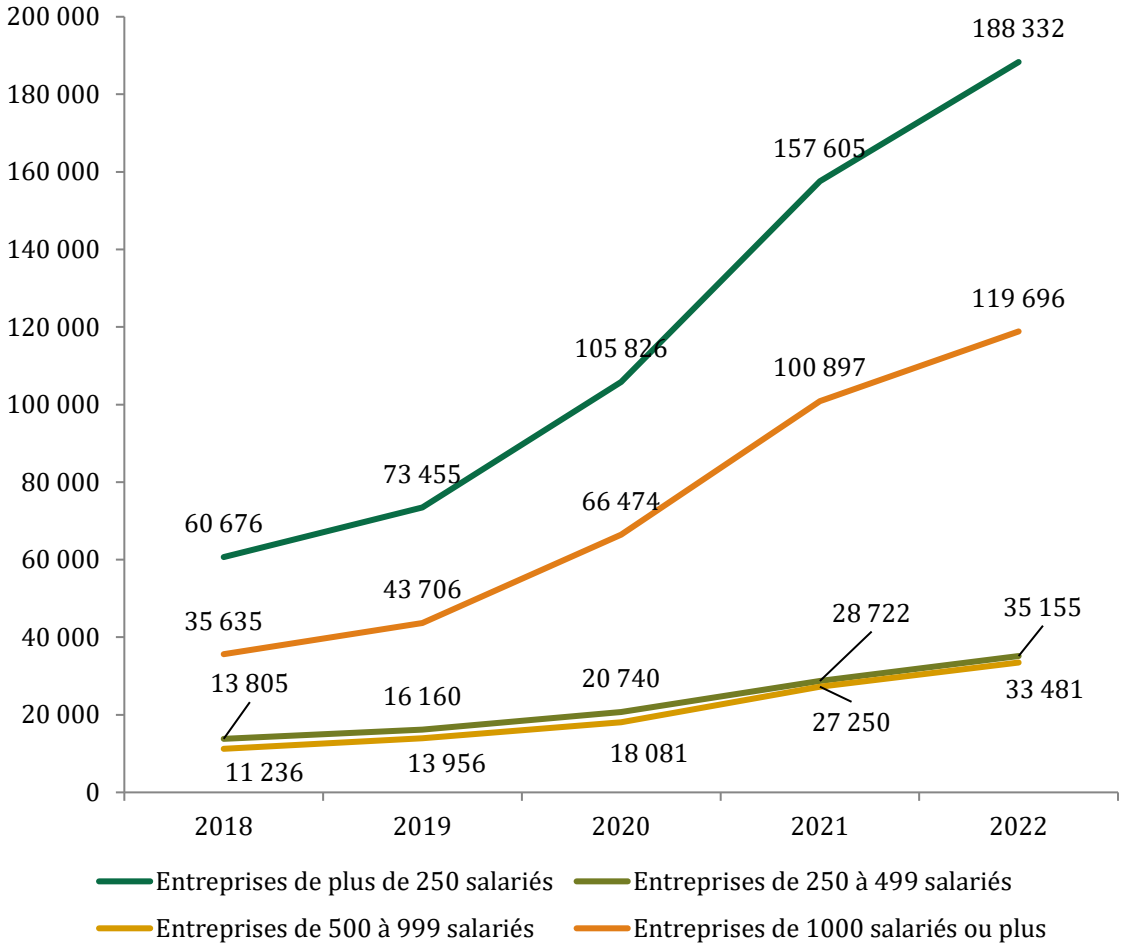


Source : DGEFP.

3.2.1.2. Au sein des entreprises de plus de 250 salariés, ce sont les très grandes entreprises qui captent l'essentiel des entrées en apprentissage

Au sein des entreprises de plus de 250 salariés, l'augmentation des entrées en apprentissage est majoritairement attribuable aux entreprises de plus de 1 000 salariés (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Évolution des effectifs d'apprentis par taille d'entreprise de 2018 à 2022



Source : DARES.

Toutefois, il faut souligner qu'en moyenne en 2020, les entreprises de moins de 250 salariés touchaient 6 360 € par apprenti embauché, alors que celles de plus de 250 salariés touchaient 3 680 € en 2020. La différence de montants perçus était ainsi d'environ 2 500 € en 2020. Cela est lié au taux de contrats d'apprentissage couverts par la déclaration sur l'honneur exigée par la règlementation, soit environ 65 % pour les entreprises de plus de 250 salariés[74].

3.2.2. Le recentrage des aides à l'embauche d'apprentis sur les entreprises de moins de 250 salariés, tous niveaux de diplômes confondus, serait à l'origine d'une économie de 851 M€

Une simulation de l'exclusion du champ des aides à l'embauche des seules entreprises de plus de 1 000 salariés, compte tenu des projections d'évolution des effectifs d'apprentis jusqu'en 2025, permettrait une économie de 532 M€ en 2025[75]. Placer ce seuil à 250 salariés, dans l'esprit de la loi du 5 septembre 2018, permettrait une économie de 851 M€ (cf. tableau 28).

[74] DGEFP : l'estimation de 65 % est de 2023.

[75] La mission tient compte dans ses prévisions d'économies des évolutions de nombre d'apprentis projetées à horizon 2025 par la direction du budget et la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle. En

Tableau 28 : *Scenarii* de modulation des aides à l'embauche selon la taille de l'entreprise

Scenarii étudiés	Effectif entrant en 2022	Montant unitaire pondéré de l'aide à l'embauche	Économie théorique totale en M€ en 2025[76]
Suppression des aides à l'embauche pour les apprentis recrutés dans une entreprise de plus de 250 salariés	178 428	4 500 €	851
Suppression des aides à l'embauche pour les entreprises de plus de 1000 salariés	111 586	4 500 €	532

Source : Mission.

3.3. Une analyse croisée entre niveaux de qualification et tailles d'entreprises permet de proposer des *scenarii* de modulation préservant les bas niveaux de qualification et les PME

3.3.1. Un recentrage des primes à l'embauche sur les niveaux jusqu'à bac +2 et les entreprises plus de 250 salariés permettrait une économie estimée à 554 M€

Une analyse recoupant les niveaux de qualification et les tailles d'entreprise permet d'évaluer des économies potentielles allant de 209 M€ (exclusion des entrées en apprentissage préparant un diplôme de niveau 7 dans les entreprises de plus de 1 000 salariés) à 72 M€ en réservant les primes à l'embauche aux niveaux 3 et 4 dans les entreprises de moins de 250 salariés (cf. tableau 29).

Tableau 29 : *Scenarii* d'adaptation des primes à l'embauche d'apprentis en 2025

Scenarii étudiés	Effectif entrant en 2022	Montant unitaire pondéré de l'aide à l'embauche, en €	Économie théorique totale en M€ en 2025[77] (+6%)
Exclusion des niveaux 5, 6 et 7 dans les entreprises de plus de 250 salariés	151 388	4 500	722
Exclusion des niveaux 6 et 7 dans les entreprises de plus de 250 salariés	116 187	4 500	554
Exclusion des niveaux 7 dans les entreprises de plus de 250 salariés	70 951	4 500	322
Exclusion des niveaux 7 dans les entreprises de plus de 1 000 salariés	45 917	4 500	209

Source : Mission.

effet, à horizon 2025, ces prévisions sont de 913 733 entrées en apprentissage, soit une augmentation de 6 % par rapport à 2023.

[77] Prenant en compte une augmentation de 6 % des entrants en apprentissage entre 2023 et 2025 (projection DGEFP et DB).

Afin de préserver les niveaux inférieurs au baccalauréat et les filières universitaires courtes, pour lesquelles une plus-value en matière d'insertion professionnelle est démontrée (cf. *supra*), **la mission pourrait recommander de conserver les aides à l'embauche d'un montant de 6 000 € pour ces niveaux, quelle que soit la taille d'entreprise, et de réserver la prime aux niveaux 6 et 7 aux entreprises de moins de 250 salariés. Une telle mesure, qui nécessiterait l'adoption d'un nouveau décret fixant les montants de primes applicables par niveau de diplôme et taille d'entreprise, pourrait générer au maximum 554 M€ d'économie en 2025,** sous réserve de la réalisation de la trajectoire prévisionnelle d'entrées en apprentissage.

Les aides à l'embauche ayant joué un rôle déterminant mais non-quantifiable dans l'essor de l'apprentissage depuis 2020, la mission signale les potentiels effets d'une modulation des aides à l'embauche d'apprentis sur la trajectoire des entrées en apprentissage. Toutefois, cette dernière connaît déjà un ralentissement important en 2023 (seulement +2 % par rapport à 2022, à rapprocher des 14 % d'augmentation entre 2021 et 2022), laissant augurer une future stagnation en lien avec la démographie de la classe d'âge concernée et une réduction progressive des possibilités de développement supplémentaire de l'apprentissage.

3.3.2. Un recentrage des aides vers les besoins du marché du travail permettrait de remettre la dépense publique d'apprentissage et de formation au service des besoins de main-d'œuvre et des entreprises, mais sa mise en œuvre est complexe

Un ciblage efficace des dispositifs de soutien public à l'apprentissage vers les métiers en tensions et les besoins prioritaires du marché du travail aurait permis de faire de l'apprentissage un outil d'adaptation de la main-d'œuvre aux besoins du marché du travail. Toutefois, un tel ciblage se révèle difficile à mettre en œuvre.

De plus, certains secteurs connaissent une plus-value encore plus marquée que les autres en matière d'insertion professionnelle des apprentis[78] : par exemple, le taux d'emploi à deux ans des apprentis de niveaux 3 et 4 (CAP à BTS) du secteur de la production est plus élevé de six points (75 %) par rapport à celui des services (69 %)[79].

Une mission conjointe (IGF, IGESR et Igas) de 2021[80] avait sélectionné, parmi l'ensemble des diplômes de la voie professionnelle initiale, 150 diplômes ayant vocation à alimenter le vivier de qualifications utiles aux secteurs stratégiques de France 2030. **Les taux d'emploi à six mois des diplômés par voie d'apprentissage dans ces diplômes étaient supérieurs à ceux issus de la voie scolaire** (taux moyen de 70 % en apprentissage contre 42 % en voie scolaire). Ce ciblage pourrait donc avoir aussi une certaine efficacité en matière d'insertion professionnelle, tout en préparant les métiers d'avenir nécessaires au vivier de qualifications.

Toutefois, plusieurs évaluations[81] **ont conclu que l'inadéquation des compétences de la population active n'expliquerait d'une part très limitée du taux de chômage.** Une estimation portant sur le taux de chômage de la France entre 2011 et 2021[82] a conclu que cette inadéquation pourrait expliquer, au plus, 15 % du taux de chômage.

---

[78] DARES, *Insertion professionnelle des apprentis de niveau CAP à BTS*, juin 2023.

[79] DEPP, *Insertion professionnelle des apprentis de CAP à BTS six mois après leur sortie d'études en 2022*, décembre 2023.

[80] IGF, Igas et IGESR, *Tensions sur les effectifs et compétences dans l'industrie et dispositifs de formation associés*, juillet 2023.

[81] DARES, *Compétences inadéquates, efforts de recrutement insuffisants : quelle place dans les difficultés d'embauche,* mai 2022.

[82] Fontaine et Rathelot, 2022.

Dès lors, l'effort d'adaptation de l'offre de formation n'apporterait que des résultats timides en matière de taux d'emploi. À ce titre, le rapport précité sur les tensions sur les effectifs et compétences dans l'industrie et dispositifs de formation associés[83] souligne l'existence d'un taux de déperdition à l'issue de la formation professionnelle. En effet, un effort de formation dans un domaine ne se traduit pas par des embauches à la même hauteur dans ledit domaine. En ce sens, la mission recommandait de privilégier, au sein de l'effort de formation professionnelle, les dispositifs engageant les entreprises tels que l'apprentissage, en ciblant les niveaux baccalauréat et BTS.

[83] IGF, IGESR, et IGAS, *Tensions sur les effectifs et compétences dans l'industrie et dispositifs de formation associés,* juillet 2023.

ANNEXE II

Les niveaux de prise en charge des coûts des contrats d'apprentissage

SOMMAIRE

1. LA LOI DU 5 SEPTEMBRE 2018 A INSTAURE LE PRINCIPE D'UNE FIXATION DES NIVEAUX DE PRISE EN CHARGE DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE PAR LES BRANCHES PROFESSIONNELLES ET A CONFIE A FRANCE COMPETENCES UN OBJECTIF DE REGULATION 1

1.1. La réforme de 2018 associe les branches professionnelles à la fixation des niveaux de prise en charge des contrats 1

1.2. France compétences s'est vu confier un rôle de convergence et de régulation des NPEC qui se met progressivement en place 1

1.3. L'ambivalence des objectifs des NPEC entre émission d'un signal prix et financement d'un juste coût aboutit au maintien d'une hétérogénéité des NPEC pour de mêmes formations 3

2. SI UNE CONVERGENCE DES COUTS A ETE ENGAGEE DEPUIS 2022, LE MODELE DE DE PRISE EN CHARGE DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE N'A PAS TROUVE, EN L'ETAT, DE TRADUCTION SOUTENABLE 5

2.1. La dépense allouée à la prise en charge des contrats d'apprentissage s'est élevée à 9,8 Md€ en 2022 et constitue 53 % du coût moyen d'un contrat d'apprentissage ...5

2.2. Les NPEC constatés ont été, en moyenne, supérieurs de 1 000 € aux coûts réels en 2022, participant par là au déséquilibre du financement de l'apprentissage à hauteur de 800 à 900 M€ 6

2.2.1. Les NPEC couvrent une liste de charges limitativement énumérées 6

2.2.2. Le mode de fixation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage s'est traduit par un surfinancement de 1 000 € par contrat en moyenne en 2022 7

2.2.3. L'État a dû intervenir pour juguler le déficit de France compétences et assurer la continuité du financement de l'apprentissage par un abondement exceptionnel de 4 Md€ en 2022 8

2.3. Les deux baisses de NPEC opérées en 2022 et 2023 ne suffiront pas à équilibrer le modèle de financement de l'apprentissage 9

3. LA LIBERALISATION DE L'OFFRE DE FORMATION ET SON DEVELOPPEMENT DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ONT CONTRIBUE A L'ALOURDISSEMENT DE SON COUT POUR LES FINANCEURS 10

3.1. Les coûts de formation des apprentis supportés par les CFA ont progressé de 7,5 % entre 2020 et 2022 pour atteindre près de 8 000 € par an et par apprenti en 2022 10

3.2. Les NPEC étant croissants avec le niveau de certification, l'essor de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur a alimenté la hausse des dépenses d'apprentissage 11

3.3. Avant que les baisses de NPEC ne produisent leurs impacts, la libéralisation de l'apprentissage s'est accompagnée d'une progression de la rentabilité des organismes de formation en 2021-2022 avec des marges toutefois inégales 13

4. SI DE NOUVELLES ECONOMIES INDUITES PAR UNE DIMINUTION PARAMETRIQUE DE CERTAINS NPEC NE SONT PAS A EXCLURE D'ICI FIN 2024, LE REEQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE PASSE PAR UN PLUS GRAND PARTAGE DE LA RESPONSABILITE FINANCIERE ENTRE ÉTAT ET BRANCHES 15

4.1. À court terme, une nouvelle réduction de certains NPEC pourrait être envisagée mais son ampleur, à limiter à 150 M€ maximum, devra prendre en compte la situation financière 2023 des CFA pour éviter une déstabilisation trop forte du tissu de formation 15

4.2. Seule une réforme allant vers une plus grande responsabilisation financière des branches serait de nature à produire des économies significatives pour l'État et à rééquilibrer le système de financement de l'apprentissage 18

4.3. Une révision du modèle de financement des CFA peut être l'occasion d'intégrer les enjeux de qualité de la formation et de résultats en matière d'insertion 19

5. SYNTHESE DES PROPOSITIONS 21

1. La loi du 5 septembre 2018 a instauré le principe d'une fixation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage par les branches professionnelles et a confié à France compétences un objectif de régulation

1.1. La réforme de 2018 associe les branches professionnelles à la fixation des niveaux de prise en charge des contrats

La gratuité de la formation pour l'apprenti et son représentant légal est inscrite dans le code du travail[1].

Cette gratuité conduit au financement d'une partie des coûts de formation des centres de formation des apprentis (CFA) par les opérateurs de compétences (Opco) via France compétences, selon des niveaux de prise en charge des contrats (NPEC). Ces NPEC sont déterminés par un processus encadré par un décret du 28 décembre 2018[2].

Chaque branche professionnelle, constituée en commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE), détermine un niveau de prise de charge (NPEC) pour chaque diplôme ou titre, correspondant à un montant annuel et établi pour une durée d'au moins deux ans sauf modification rendue nécessaire par la prise en compte des recommandations de France compétences. La prise en compte des recommandations de France compétences doit être réalisée dans un délai d'un mois à compter de leur réception par la CPNE.

L'objectif poursuivi par la fixation des NPEC par les branches professionnelles était une meilleure adéquation avec les priorités du marché du travail (besoins des entreprises, métiers en tension, adaptation aux nouvelles technologies, etc.). Ce mode de financement s'est ainsi substitué à la subvention d'équilibre versée auparavant par les régions aux CFA dans le cadre d'un dialogue de gestion annuel et visant à englober toutes les dimensions de l'activité (offre de formation, évolution des effectifs, qualité, situation financière).

En 2023, 812 169 NPEC rattachés à 3 813 formations ont été définis par les branches professionnelles à travers 213 CPNE, dont 57 587 NPEC pour les 2 718 formations accueillant au moins un apprenti.

1.2. France compétences s'est vu confier un rôle de convergence et de régulation des NPEC qui se met progressivement en place

Il revient aux branches professionnelles de définir les NPEC, en prenant en compte les recommandations de France compétences *« en matière d'observation des coûts et de niveaux de prise en charge »*[3].

---

[1] Article L. 6211-1 du code du travail.

[2] Décret n°2018-1345 relatif aux modalités de détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage codifiant les articles D. 6332-78 et suivants du code du travail.

[3] Article L. 6332-14 du code du travail.

En cas de non-prise en compte de ces recommandations ou de carence de la branche professionnelle à fixer les NPEC, ces derniers sont alors fixés par décret du ministre chargé de la formation professionnelle. Les dernières valeurs de carence sont définies par le décret n° 2023-858 du 6 septembre 2023 tandis que le décret n° 2023-945 du 13 octobre 2023 fixe les NPEC applicables aux contrats conclus à compter du 15 octobre 2023 pour leur durée restante.

Depuis 2018, la mécanique de construction des NPEC a varié. Initialement fondée essentiellement sur les propositions émises par les branches, elle a intégré de façon croissante les données issues de la comptabilité analytique des CFA à mesure que la robustesse de celle-ci s'est accrue. Il est toutefois à signaler le décalage existant entre l'exercice concerné par ces données et la date à laquelle elles sont disponibles pour analyse : les données de comptabilité analytique de l'année N n'étant rendues qu'à l'été de l'année N+1 à France compétences. Ce décalage ne permet ainsi d'évaluer l'impact de toute évolution de NPEC sur les coûts et la situation des CFA qu'un à deux ans après son entrée en vigueur.

Entre les révisions 2022 et 2023, France compétences a renforcé la démarche de convergence des NPEC vers les coûts observés en faisant contribuer les certifications les plus surfinancées par rapport à leur coût moyen constaté (cf. encadré 1 et encadré 2).

Encadré 1 : Processus de fixation des NPEC lors de la révision générale de 2022

Le rôle combiné de France compétences et des branches dans cette démarche s'est traduit par un processus décomposable en quatre étapes :

- étape 1 : les CPNE ont fait remonter leur proposition de NPEC. Dans cet exercice, les branches ont eu la possibilité de se positionner sur l'ensemble des certifications – y compris donc celles auxquelles les entreprises adhérentes de leur branche n'ont, par le passé, pas eu recours – et pouvaient bénéficier, si elles le souhaitaient, d'un accompagnement de leur Opco de rattachement ;
- étape 2 : sur la base des propositions des branches et des coûts analytiques constatés, France compétences a fixé pour chaque certification une fourchette de valeurs à l'intérieur de laquelle les différentes branches étaient invitées à fixer le NPEC ;
- étape 3 : dans le cas où la proposition initiale d'une branche n'était pas conforme à l'intervalle ainsi déterminé, elle était appelée à se prononcer une seconde fois ;
- étape 4 : si les branches ne faisaient pas de propositions cohérentes avec la fourchette, un arrêté de carence fixait les NPEC concernés ainsi que les valeurs des NPEC pour les certifications sur lesquelles toutes les CPNE ne s'étaient pas positionnées aux étapes précédentes.

Encadré 2 : Processus de fixation des NPEC lors de la révision de 2023

La méthode de révision des NPEC de 2023 s'est appuyée plus fortement sur les données de comptabilité analytique de l'exercice 2021 des CFA dans l'optique d'un renforcement de la régulation et d'une réduction des écarts entre les NPEC et les coûts effectivement supportés par les CFA :

- étape 1 : une valeur de référence 2023 a été établie à la valeur observée moyenne 2021 de la certification considérée augmentée de 10 % pour prendre en compte l'inflation des années 2022 et 2023 ;
- étape 2 : France compétences a émis une recommandation de réduction des NPEC supérieurs à la valeur de référence 2023 dans la limite d'une baisse de 10 % maximum.

1.3. L'ambivalence des objectifs des NPEC entre émission d'un signal prix et financement d'un juste coût aboutit au maintien d'une hétérogénéité des NPEC pour de mêmes formations

En juillet 2023, la mission menée conjointement par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'Inspection générale des finances (IGF) sur le financement des CFA a pointé l'ambivalence des objectifs assignés aux NPEC :

- l'émission d'un signal prix par les branches en fonction de leurs priorités ;
- et le financement d'un juste coût des formations.

Or, ces objectifs sont « *mutuellement exclusifs* »[4], le maintien d'un signal prix efficace n'étant pas compatible avec un objectif de convergence des prix.

Ainsi, si la dynamique de convergence et de régulation s'est intensifiée depuis 2022, les interlocuteurs rencontrés par la mission soulignent différentes pratiques des branches en matière de positionnement par formation. Ont, par exemple, été évoqués :

- des politiques volontaristes de signal prix pour des formations cœur de métier ou pour des métiers en tension ;
- une surévaluation de NPEC pour des formations jugées prioritaires par certaines branches pour que leur NPEC ne se trouve pas en-deçà de celui des autres branches ;
- un investissement inégal des branches dans la détermination des NPEC, notamment pour les certifications transverses (comme le management), qui sont hors de leur cœur de métier et qui peuvent faire l'objet d'une moindre valorisation ou d'une carence de positionnement.

Pour les NPEC en vigueur depuis fin 2023, 2 495 certifications accueillant un apprenti étaient concernées par au moins une valeur de carence faute de fixation de NPEC par une branche professionnelle. La carence s'est appliquée sur 20 % des contrats, 7 % pour les formations de niveau 3 et près de 30 % pour les formations de niveau 7.

La variabilité entre branches des NPEC d'une même formation témoigne aussi de ces différences de pratiques de valorisation des formations entre branches et des limites de la régulation opérée depuis 2022.

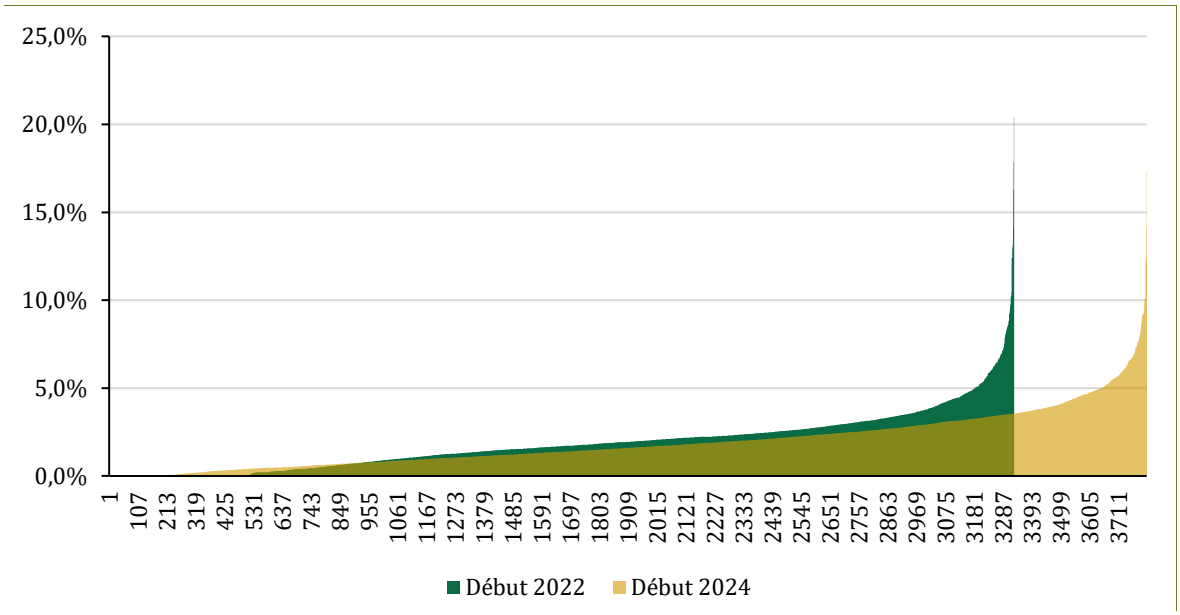
Début 2022, les NPEC d'une même formation étaient identiques pour 506 formations, quelle que soit la branche. En 2024, ce n'était plus le cas que pour 208 formations. Entre début 2022 et début 2024, le coefficient médian de variation entre branches des NPEC d'une même formation est passé de 1,7 % sur les 3 326 formations recensées début 2022 à 1,6 % pour les 3 813 formations en 2024[5]. En revanche, le coefficient de variation maximal a connu une diminution plus significative de 20,4 % en 2022 à 17,3 % en 2024 (cf. graphique 1).

[4] Igas-IGF, *rapport sur le financement des CFA*, juillet 2023.

[5] Autrement dit, en 2024, pour 50 % des formations, l'écart-type des NPEC fixés par toutes les branches pour une même formation est supérieur de 1,6 % au NPEC moyen.

Annexe II

Graphique 1 : Répartition des coefficients de variation entre branches des NPEC 2022-2024 par formation



Source : Mission d'après les référentiels de NPEC 2022-2024 de France compétences.

2. Si une convergence des coûts a été engagée depuis 2022, le modèle de de prise en charge des contrats d'apprentissage n'a pas trouvé, en l'état, de traduction soutenable

2.1. La dépense allouée à la prise en charge des contrats d'apprentissage s'est élevée à 9,8 Md€ en 2022 et constitue 53 % du coût moyen d'un contrat d'apprentissage

En 2022, les contrats d'apprentissage ont été financés, dans un premier temps, par la quote-part de la collecte de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa) attribuée à chaque Opco à proportion de la masse salariale des entreprises de chaque branche ; puis le cas échéant, lorsque cette quote-part était entièrement consommée, par une dotation dite « de péréquation » allouée par France compétences aux Opco.

La dépense destinée à financer l'apprentissage s'est élevée à 9,8 Md€ en 2022 versée aux Opco :

- 3,6 Md€ au titre de la quote-part Cufpa[6] ;
- 6,1 Md€ au titre de la dotation de péréquation.

Pour mémoire, la mission Igas-IGF de juillet 2023 a recommandé la suppression de la distinction entre les lignes budgétaires Cufpa et péréquation, cette distinction ayant perdu sa pertinence. En effet, les dépenses liées au financement des contrats d'apprentissage ne sont pas corrélées à la contribution prélevée et quelles que soient les évolutions de la Cufpa et du nombre d'entrées en apprentissage, France compétences alloue aux Opco le montant de dotation de péréquation nécessaire pour couvrir le besoin de financement des contrats d'alternance.

En 2022, avec un coût de 12 540 € par contrat d'apprentissage, la prise en charge via les NPEC représente 53 % du coût complet total moyen de 23 830 € d'un contrat d'apprentissage (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Coût moyen par contrat d'apprentissage en 2022 pour une durée moyenne de 18 mois[7]

Décomposition du coût-moyen par contrat	Coût en 2022 en euros
Prise en charge du contrat d'apprentissage	12 540
Aide à l'embauche d'apprentis, pondérée[8]	4 500
Exonérations sociales et fiscales	4 130
Autres (frais de gestion des OPCO et ASP, frais annexes, aide au permis de conduire, investissement des CFA incorporable au NPEC[9])	2 660
Total	**23 830**

Source : Direction du budget.

[6] En 2022, la Cufpa s'est élevé à 9,8 Md€ dont 3,6 Md€ pour la part principale de la taxe d'apprentissage et 6,2 Md€ au titre de la contribution pour la formation professionnelle.

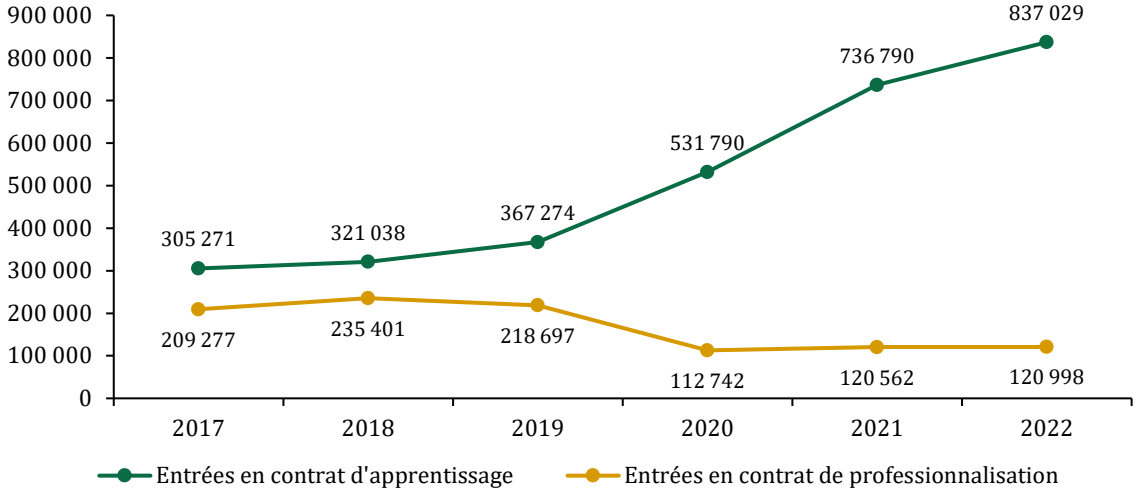
[7] En 2022, la durée moyenne des contrats d'apprentissage s'élève à 17,7 mois.

[8] La pondération du montant de l'aide à l'embauche consiste à tenir compte du taux de chute appliqué à l'aide de 6 000 € la première année de contrat d'apprentissage, en intégrant le non-recours constaté à l'aide, les ruptures de contrat d'apprentissage, et les contrats d'apprentissage d'une durée inférieure à un an.

[9] Les seuls investissements incorporables aux NPEC sont ceux directement liés à l'activité d'enseignement et formation et ayant une durée d'amortissement inférieure ou égale à trois ans.

Le coût d'un contrat d'apprentissage est, par ailleurs, très supérieur à celui d'un contrat de professionnalisation (coût contrat moyen de 10 518 € et durée moyenne de 11,7 mois[10]), l'effet de substitution observé depuis 2019 pesant ainsi sur la dépense nationale pour l'alternance (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Entrées en contrats d'apprentissage et en contrat de professionnalisation



Source : DARES.

2.2. Les NPEC constatés ont été, en moyenne, supérieurs de 1 000 € aux coûts réels en 2022, participant par là au déséquilibre du financement de l'apprentissage à hauteur de 800 à 900 M€

2.2.1. Les NPEC couvrent une liste de charges limitativement énumérées

Le code du travail[11] énumère les charges prises en compte dans les NPEC. Celles-ci comprennent :

- la conception et la réalisation des enseignements ;
- la réalisation de missions d'accompagnement[12] énumérées par le code du travail (notamment, accompagnement des apprentis en situation de handicap, aide à la recherche d'employeur, information des apprentis sur leurs droits et devoirs, informations relatives à la santé et la sécurité en milieu professionnel, actions destinées à favoriser l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes) ;
- le déploiement d'une démarche de qualité ;
- les charges d'amortissement annuelles pour les équipements nécessaires à l'enseignement dès lors que leur durée n'excède pas trois ans.

Par ailleurs, l'arrêté du 21 juillet 2020 fixant les règles de mise en œuvre de la comptabilité analytique au sein des organismes de formation définit des charges incorporables par les CFA au titre de l'activité d'apprentissage. Celles-ci comprennent notamment les frais d'administration et de gestion, les frais de personnel non affectés à la pédagogie, les frais de réunions de la gouvernance ou encore les frais de communication.

---

[10] France compétences, *Rapport sur l'usage des fonds 2022*, janvier 2023.

[11] Article D. 6332-78 du code du travail.

[12] Article L. 6231-2 du code du travail.

À l'inverse, les NPEC en comprennent pas[13] :

- les frais d'hébergement et de restauration des apprentis ;
- les frais de premier équipement pédagogique nécessaire à la formation ;
- les frais relatifs à la mobilité internationale ou européenne des apprentis ;
- les investissements avec une durée d'amortissement supérieure à trois ans.

Ces coûts non pris en charge peuvent toutefois faire l'objet de prises en charges tierces (par les régions, les Opco, l'Education nationale, etc.).

La non-prise en compte des investissements des CFA amortissables sur plus de trois ans est une source de complexification du système de financement des CFA car elle conduit à l'octroi d'enveloppes d'investissement par France compétences aux Régions (180 M€ en 2022) et d'enveloppes d'investissement prises sur les quotes-parts de Cufpa et attribuées aux Opco (93 M€ en 2022)[14]. Dans ce cadre, la précédente mission Igas-IGF a proposé de supprimer la distinction entre amortissements de plus et de moins de trois ans dans les NPEC, recalibrer l'enveloppe allouée aux Opco pour le financement de l'investissement des CFA et le soutien aux maîtres d'apprentissage et d'y intégrer l'enveloppe des régions en faveur de l'investissement.

2.2.2. Le mode de fixation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage s'est traduit par un surfinancement de 1 000 € par contrat en moyenne en 2022

Outre ses impacts sur l'hétérogénéité des NPEC pour une même formation (cf. 1.3), le principe de fixation des NPEC ne prévoit pas de responsabilisation des branches professionnelles quant à la soutenabilité financière de la politique d'apprentissage : les branches émettent un niveau de prise en charge sans contribuer à supporter le surcoût par rapport aux contributions légales.

En 2020, le premier exercice de fixation des NPEC s'est traduit par une augmentation de 17 % des coûts des formations par apprentissage[15], conduisant la Cour des comptes à estimer dans son rapport de juin 2022 qu'il était nécessaire d'encadrer plus strictement la latitude des branches en matière de fixation des NPEC. Des travaux précédents[16] avaient pourtant rappelé que ce qui a présidé à la création de France compétences était de favoriser l'émergence des bons prix de marché en matière de formation professionnelle. Dès 2020, des travaux de l'IGF et de l'Igas constataient *« la constitution inappropriée des poches de trésorerie »* dans les CFA et une impossibilité pour les outils mis en œuvre par France compétences d'assurer seuls un retour rapide à l'équilibre financier du système.

Alors qu'en 2022, le coût moyen global observé par NPEC s'élevait à 7 266 €, en hausse de 5 % par rapport à 2021, la mission Igas-IGF de juillet 2023 sur le financement des CFA souligne, dans un premier temps : *« la différence entre les NPEC et le coût moyen issu de la comptabilité analytique par certification est légèrement supérieure à zéro »* (cf. graphique 3).

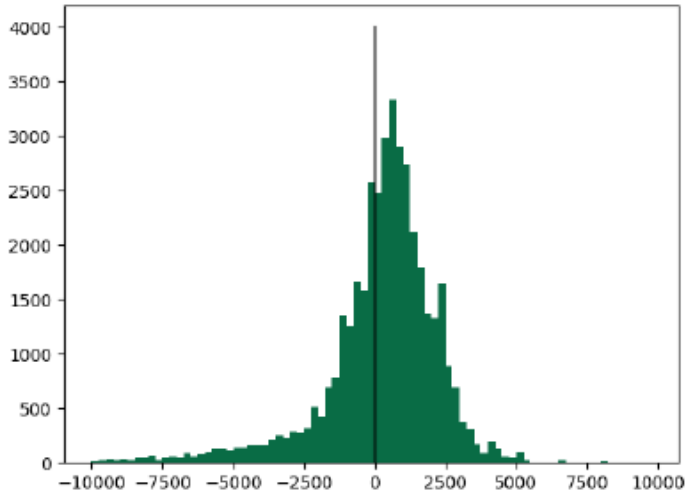
[13] Article D. 6332-83 du code du travail.

[14] Igas-IGF, *Rapport sur le financement des CFA*, juillet 2023.

[15] Cour des comptes, *La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir*, rapport public thématique, juin 2022.

[16] Igas-IGF, *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle*, avril 2020.

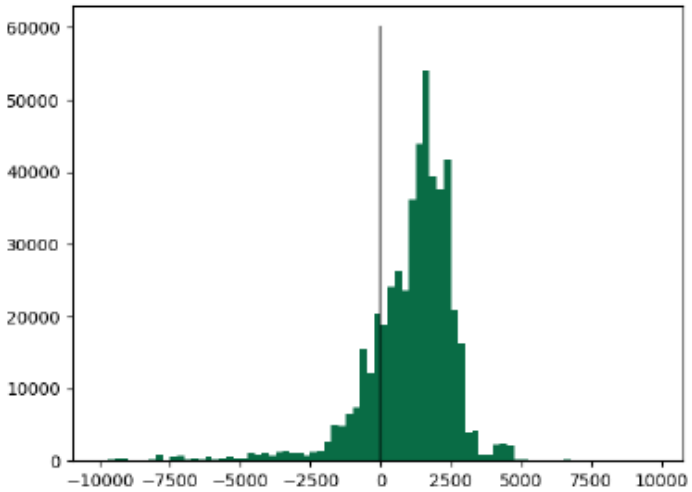
Graphique 3 : Distribution des écarts entre NPEC et coûts moyens des contrats en 2022



Source : Pôle sciences des données (PSD) de l'IGF d'après les données de France compétences.

C'est en pondérant par les effectifs la mission a conclu : « *dans les faits, la fixation des NPEC par les branches dans le respect des fourchettes recommandées par France compétences a conduit à des niveaux de prix élevés* », la mission ayant identifié un écart d'environ 1 000 € entre le coût moyen par apprenti et le NPEC (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Distribution des écarts entre NPEC et coûts moyens des contrats pondérés par les effectifs en 2022



Source : PSD de l'IGF d'après les données de France compétences.

2.2.3. L'État a dû intervenir pour juguler le déficit de France compétences et assurer la continuité du financement de l'apprentissage par un abondement exceptionnel de 4 Md€ en 2022

Compte tenu de l'insuffisance de la part des contributions légales des entreprises pour l'apprentissage, la poursuite du développement de l'apprentissage et la continuité de son financement n'ont pu être assurées que par l'octroi par l'État de financements exceptionnels à France compétences (4,0 Md€ en 2022 assortis de 2,6 Md€ de crédits bancaires urgents), qui n'ont pas empêché le résultat de rester déficitaire (déficit de -0,5 Md€ en 2022 *vs.* -2,9 Md€ en 2021).

2.3. Les deux baisses de NPEC opérées en 2022 et 2023 ne suffiront pas à équilibrer le modèle de financement de l'apprentissage

Face au déséquilibre de France compétences, deux baisses successives des NPEC ont eu lieu en 2022 et 2023. L'effet de la première baisse à l'été 2022 (-2,8 %) a été chiffré à -300 M€ en année pleine (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Méthode de détermination des recommandations relatives aux NPEC en 2022

Dans un premier temps, France compétences a établi pour chaque certification (diplômes et titres) une fourchette calculée statistiquement, dont la valeur centrale (valeur pivot) était la médiane ou la moyenne des NPEC transmis par les CPNE. La valeur maximale était soit le troisième quartile soit le NPEC le plus haut remonté par les CPNE, dans la limite de la moyenne +50 %.

Dans un second temps, France compétence s'est appuyé sur les charges moyennes observées issues de la remontée des comptabilités analytiques des organismes de formation en apprentissage (OFA) pour plafonner la fourchette précédemment calculée :

- plafonnement à hauteur de la valeur observée +50 % quand une valeur observée a pu être rattachée à la certification ;
- plafonnement à hauteur de la valeur observée +90 % dans le domaine et le niveau retenus quand une valeur observée n'a pu être rattachée à la certification.

Si le plafond ainsi calculé était inférieur à la valeur maximale statistique alors la valeur maximale diminuait à hauteur du plafond et si le plafond calculé était inférieur à la valeur pivot, le plafond devenait la nouvelle valeur pivot.

En dépit de cette première baisse, le budget 2023 de France compétences prévoyait un déficit projeté de l'ordre de 2 Md€, la mission Igas-IGF de juillet 2023 concluant *« une baisse de 10 % des NPEC ne suffirait pas à assurer l'équilibre budgétaire de France compétences, en 2023 et au-delà ».* Faisant suite aux recommandations de cette mission Igas-IGF, une seconde baisse s'est tout de même appliquée depuis l'automne 2023 avec un effet évalué à -550 M€ en année pleine (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Méthode de détermination des recommandations relatives aux NPEC en 2023

Pour chaque certification, la valeur de référence a été établie à la valeur observée moyenne 2021 augmentée de 10 % pour prendre en compte l'inflation des années 2022 et 2023.

La nature de l'écart entre le NPEC en vigueur et la valeur de référence conduisait à trois cas de figure :

- si le NPEC en vigueur était inférieur ou égal à la valeur de référence, alors aucune recommandation n'était établie : les NPEC restaient inchangés ;
- si le NPEC en vigueur était supérieur ou égal à la valeur de référence +20 % alors une recommandation était formulée pour positionner le NPEC au niveau de la valeur de référence (valeur observée 2021+ 10 %) avec une tolérance pour ne baisser le NPEC que dans la limite de 10 % ;
- si le NPEC en vigueur sur la certification considérée était supérieur à la valeur de référence et inférieur à la valeur de référence +20 % alors une recommandation était formulée pour positionner le NPEC au niveau de la valeur de référence avec une tolérance pour ne réduire que de moitié l'écart entre le NPEC en vigueur et la valeur de référence.

En complément, pour assurer la soutenabilité du financement de l'apprentissage, la mission a proposé de responsabiliser les branches tout en préservant les fondamentaux de la réforme de 2018 en fixant un cadrage financier ou un NPEC socle déterminé par l'État ayant vocation à être complété par des contributions conventionnelles.

3. La libéralisation de l'offre de formation et son développement dans l'enseignement supérieur ont contribué à l'alourdissement de son coût pour les financeurs

Les analyses restituées dans cette partie s'appuient sur les données de comptabilité analytique des CFA pour l'année 2022, dernier exercice disponible au moment de la mission. La mission n'a donc pas été en mesure d'objectiver la situation des centres à la suite des baisses de NPEC intervenues aux derniers quadrimestres 2022 et 2023. Ces analyses s'entendent également sous toutes réserves quant à la fiabilité des données comptables signalées par la mission Igas-IGF de juillet 2023.

3.1. Les coûts de formation des apprentis supportés par les CFA ont progressé de 7,5 % entre 2020 et 2022 pour atteindre près de 8 000 € par an et par apprenti en 2022

D'après l'analyse de la comptabilité analytique des CFA réalisée par France compétences[17], le coût de revient par apprenti a continuellement augmenté sur la période 2007-2018 et il a continué à progresser à un rythme soutenu (+7,5 % entre 2020 et 2022 dont +4,6 % entre 2021 et 2022). Le coût de revient moyen d'un apprenti s'élève en 2022 à près de 8 000 € par an pour les CFA.

Ce coût est composé à plus de 50 % de charges pédagogiques, en hausse de 3,0 %. Les hausses les plus significatives entre 2021 et 2022 concernent des postes de dépenses de moindre ampleur et en dehors du cœur de métier de la formation :

- +26,5 % pour les dépenses de communication qui atteignent 267 M€ en 2022 ;
- +20,6 % pour les charges non incorporables (impôts sur les bénéfices en particulier) qui atteignent 217 M€ ;
- +10,1 % pour les charges exceptionnelles et provisions en lien avec les formations qui s'établissent à 109 M€.

Tableau 2 : Évolution du coût de revient d'un apprenti

Coût de revient par apprenti	2021 (en €)	2022 (en €)	Part de l'ensemble en 2022 (en %)	Évolution 2021-2022 (en %)
Pédagogie	4 025	4 144	52,1 %	+3,0 %
Accompagnement	571	606	7,6 %	+6,1 %
Structure	1 968	2 060	25,9 %	+4,7 %
Communication	211	267	3,4 %	+26,5 %
Dotations aux amortissements pour investissements	335	336	4,2 %	+0,3 %
Frais annexes	213	215	2,7 %	+0,9 %
Charges exceptionnelles et provisions en lien avec les formations	99	109	1,4 %	+10,1 %
Charges non-incorporables	180	217	2,7 %	+20,6 %
Coût de revient total par apprenti	**7 602**	**7 954**	**100,0 %**	**+4,6 %**

Source : France compétences.

[17] France compétences, *Rapport sur l'usage des fonds 2022*, janvier 2023.

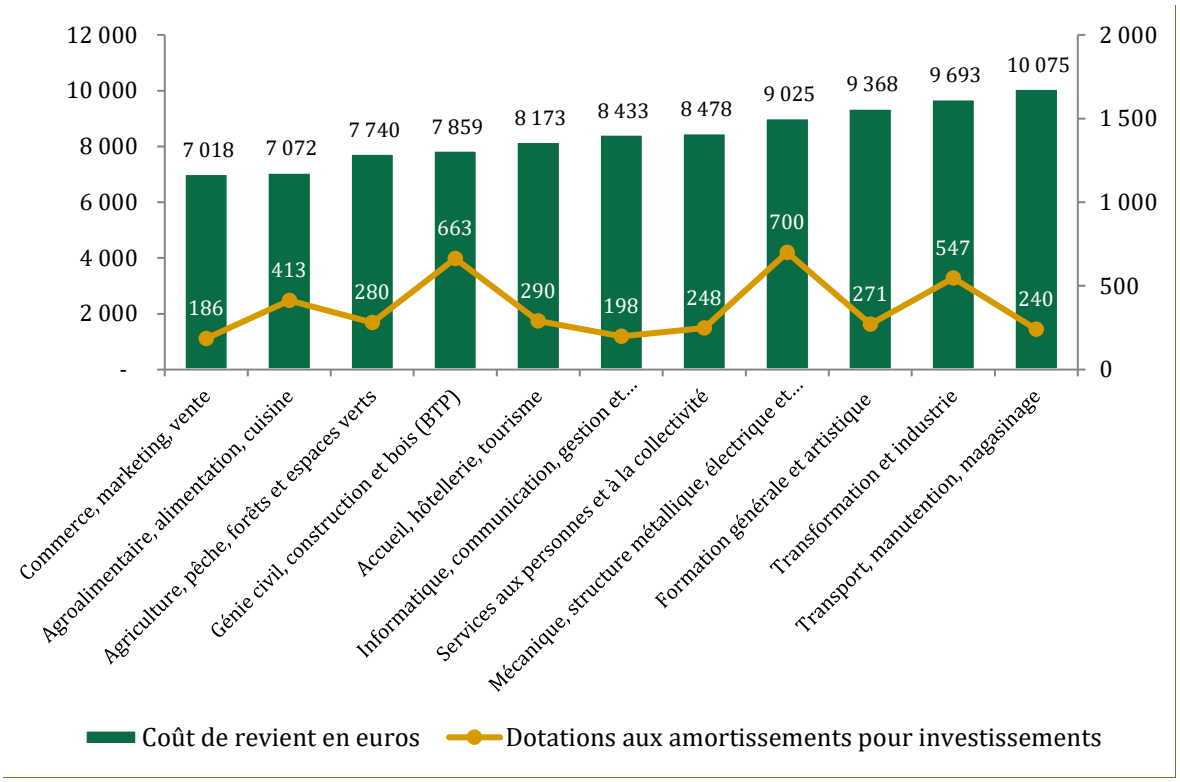
3.2. Les NPEC étant croissants avec le niveau de certification, l'essor de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur a alimenté la hausse des dépenses d'apprentissage

Les coûts de revient diffèrent selon la spécialité de formation avec une variation allant de 7 018 € pour la spécialité « commerce, marketing, vente » à 10 075 € pour la filière « transport, manutention, magasinage ».

Sans que la corrélation ne se vérifie pour l'ensemble des spécialités, le coût élevé de certaines formations peut provenir de charges importantes liées aux plateaux techniques comme pour les spécialités :

- mécanique, structure métallique, électricité et électronique ;
- transformation et industrie (cf. graphique 5).

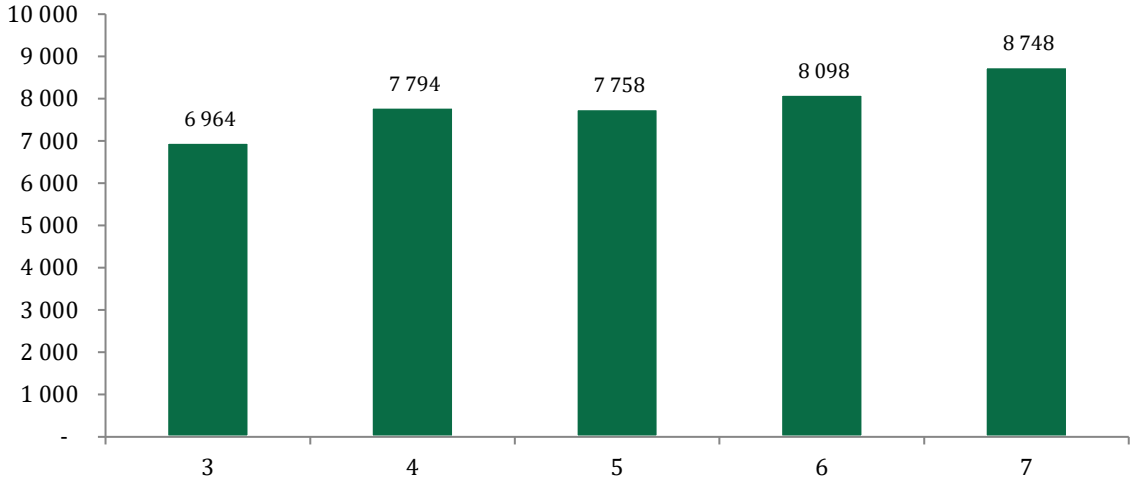
Graphique 5 : Coût de revient d'un apprenti et poids des dotations aux amortissements selon la spécialité de formation



Source : France compétences.

Le coût de revient d'un apprenti, par an, varie également en fonction du niveau de diplôme préparé avec une tendance croissante selon le niveau : de 6 964 € pour les certifications de niveau 3 à 8 748 € pour le niveau 7 (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Coût de revient d'un apprenti selon le niveau de certification en 2022 (en €)



Source : France compétences.

Le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur est ainsi à l'origine de coûts plus élevés pour les CFA, ces coûts se répercutant sur les financeurs des contrats à travers les NPEC. Ce constat avait conduit la mission IGF-Igas sur le financement des CFA en 2023 à recommander une baisse des NPEC des niveaux de diplôme supérieurs sur la base de *« coûts élevés alors même que l'effet d'insertion des jeunes dans l'emploi est moins élevé que pour le secondaire et les niveaux bac +2 »* (cf. annexe sur les aides à l'embauche d'un apprenti).

Ainsi, qu'ils soient pondérés ou non par les effectifs, les NPEC moyens sont les plus faibles pour les diplômes de niveau 3 et les plus élevés pour les diplômes de niveau 7, respectivement 6 630 € de NPEC moyen pondéré pour les diplômes de niveau 3 et 8 428 € pour les diplômes de niveau 7. Les NPEC moyens apparaissent croissants avec le niveau de diplôme, hormis pour le niveau 6 dont le NPEC moyen ne suit pas cette tendance (cf. tableau 3).

Tableau 3 : NPEC moyens et NPEC moyens pondérés par les effectifs, par niveau de diplôme (en €)

Niveau de diplôme	NPEC du référentiel d'août 2023		NPEC en vigueur	
	Moyen	Moyen pondéré	Moyen	Moyen pondéré
Niveau 3	7 530	7 153	7 098	6 630
Niveau 4	8 514	8 210	8 096	7 699
Niveau 5	8 542	8 462	8 462	7 932
Niveau 6	8 019	8 057	7 740	7 751
Niveau 7	8 828	8 761	8 532	8 428
Moyenne	**8 429**	**8 098**	**8 109**	**7 655**

Source : Mission d'après les référentiels 20232024 de France compétences.

En revanche, il convient de rappeler que la marge dégagée par les CFA sur les niveaux supérieurs est moindre que pour les formations de niveau 3 à 5. La mission Igas-IGF de juillet 2023 a, en effet, mesuré les marges moyennes suivantes en 2021 :

- 13,7 % pour le niveau 3,
- 14,2 % pour le niveau 4 ;
- 13,3 % pour le niveau 5 ;
- 8,3 % pour le niveau 6 ;
- 5,0 % pour le niveau 7.

3.3. Avant que les baisses de NPEC ne produisent leurs impacts, la libéralisation de l'apprentissage s'est accompagnée d'une progression de la rentabilité des organismes de formation en 2021-2022 avec des marges toutefois inégales

La libéralisation de la création des CFA par la loi du 5 septembre 2018 a encouragé la création de nombreux CFA dont le nombre a été multiplié par 3,5, passant de 950 en 2018 à 3 300 en 2022.

En 2022, le taux de marge moyen de ces centres s'élève à 11,5 %[18] sur le périmètre des NPEC et des charges couvertes que le NPEC couvrent (avant prise en compte des impôts sur les bénéfices et des frais financiers), en hausse de 3 points par rapport à 2021. Le taux de marge moyen global, quant à lui, s'établit à 10,6 % sur l'ensemble des charges et produits, en légère baisse de 0,4 point par rapport à l'année précédente mais nettement supérieur au taux de 8,3 % de l'année 2020.

En 2022, les CFA ont enregistré un total de charges de 7,1 Md€ et 8,0 Md€ de produits, dégageant un résultat net de 852 M€. En ne considérant que les recettes issues des NPEC et les charges qu'ils ont vocation à couvrir, ce résultat s'élève à 904 M€ . Ce niveau de résultat est à mettre en regard des effets année pleine des baisses de NPEC opérées aux derniers quadrimestres 2022 et 2023 à hauteur de 850 M€.

La situation globalement excédentaire de l'année 2022, dernière année de comptabilité analytique disponible à la date de la mission, recouvre cependant des disparités importantes puisque 24 % des CFA déclarent un résultat déficitaire avant même l'impact en année pleine de la première baisse des NPEC.

Les taux de marge varient, par rapport à la moyenne de 11,5 % en 2022, en fonction de la taille des CFA, du secteur, de la part d'apprentissage dans l'activité des CFA, ainsi que de leur statut juridique. Une analyse des taux de marge moyens des CFA en 2022 permet de constater que :

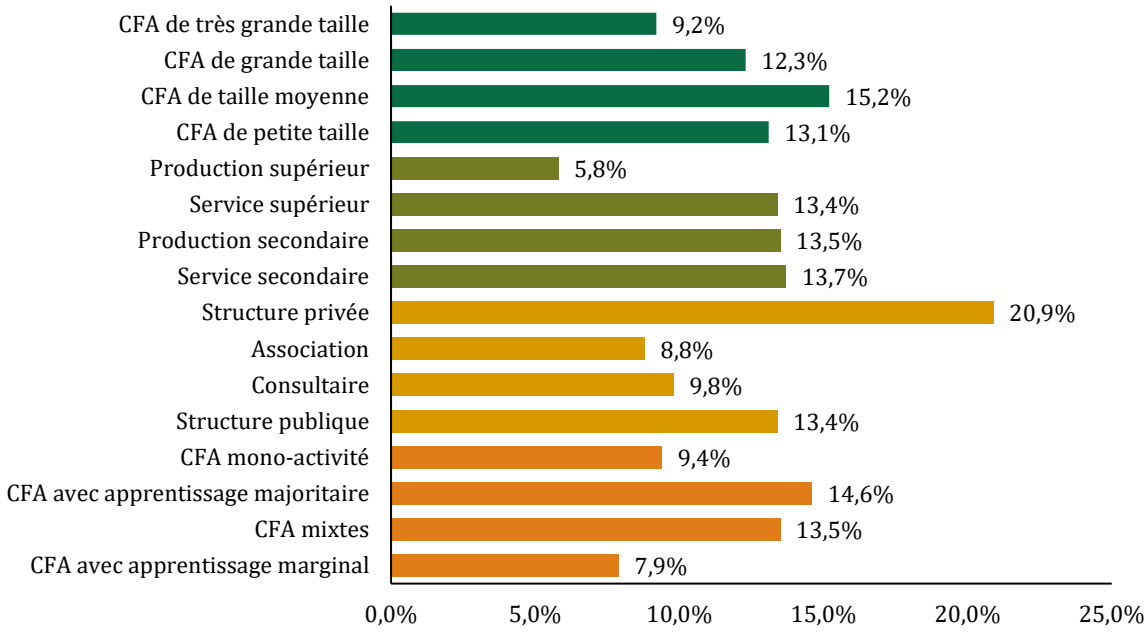
- la rentabilité des CFA, maximale entre 150 et 1 000 apprentis, décroît ensuite avec le nombre d'apprentis accueillis ;
- si le taux de marge est globalement plus élevé dans les services que dans la production, les certifications de la production dans l'enseignement supérieur sont les moins rentables ;
- alors que le statut associatif[19] est le moins rentable, les CFA privés affichent la plus grande rentabilité avec un taux de marge moyenne de 21 % et les CFA publics connaissent un taux de marge supérieur de 1,9 point au taux de marge moyen ;
- le taux de marge est plus élevé dans les CFA où l'apprentissage est majoritaire (cf. graphique 7).

[18] France compétences, *Rapport sur l'usage des fonds 2022*, 2023.

[19] Les CFA associatifs accueillent 58 % des apprentis en 2022.

Annexe II

Graphique 7 : Taux de marge moyen 2022 des CFA selon leurs caractéristiques



Source : France compétences.

4. Si de nouvelles économies induites par une diminution paramétrique de certains NPEC ne sont pas à exclure d'ici fin 2024, le rééquilibrage du financement de l'apprentissage passe par un plus grand partage de la responsabilité financière entre État et branches

Dans son rapport de juillet 2023, la mission Igas-IGF sur le financement des CFA a formulé plusieurs propositions traitant de l'optimisation des NPEC parmi lesquelles :

- dans le cadre de la révision à court terme des NPEC, réduire le surfinancement de l'apprentissage en simplifiant le modèle de France compétences et en respectant une logique de convergence proportionnée à l'écart constaté entre les NPEC et les coûts observés par contrat[20] ;
- poursuivre la fiabilisation des comptabilités analytiques des CFA ;
- à moyen terme, assurer la soutenabilité budgétaire de l'apprentissage en responsabilisant financièrement les branches avec un scénario envisagé de fixation d'un NPEC socle déterminé par l'État sur la base de ses priorités et complété par des contributions conventionnelles traduisant les priorités des branches ;
- réduire le NPEC des niveaux 6 et 7 tout en redirigeant une partie des économies réalisées sur les dispositifs préparant à l'apprentissage sur les niveaux 3 et 4 ;
- supprimer la distinction entre amortissements de plus et de moins de 3 ans dans les NPEC, recalibrer l'enveloppe allouée aux Opco pour le financement de l'investissement des CFA et le soutien aux maîtres d'apprentissage et y intégrer l'enveloppe des régions en faveur de l'investissement.

La présente mission s'inscrit dans la continuité de la mission Igas-IGF de juillet 2023.

Compte tenu de la nouvelle mission confiée à l'Igas en février 2024 par la ministre du travail, de la santé et des solidarités afin de proposer un système rénové de fixation des NPEC, la présente mission s'est attachée à approfondir ces propositions, à quantifier les ordres de grandeur des enjeux financiers d'une refonte du système et à donner des éléments de perspectives complémentaires.

4.1. À court terme, une nouvelle réduction de certains NPEC pourrait être envisagée mais son ampleur, à limiter à 150 M€ maximum, devra prendre en compte la situation financière 2023 des CFA pour éviter une déstabilisation trop forte du tissu de formation

Les dernières données de comptabilité analytique des CFA disponibles à la date de la mission concernent l'exercice 2022, à savoir avant impact en année pleine de la première baisse des NPEC et avant la mise en œuvre de la seconde baisse en 2023.

À fin 2022, les CFA font état d'un résultat net de l'ordre de 850 à 900 M€ alors que les impacts combinés en année pleine des deux baisses de NPEC sont évalués à environ 850 M€ (cf. 3.3) Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, le résultat net initialement dégagé pourrait, en théorie, être quasi intégralement absorbé par les mesures d'économies d'ici la fin d'année 2024 à l'échelle macroéconomique. À l'échelle microéconomique, la situation pourrait demeurer inégale avec des CFA toujours bénéficiaires mais aussi des CFA fragilisés par les baisses.

[20] Cette recommandation s'est traduite par la seconde baisse des NPEC en 2023 avec un gain en année pleine de l'ordre de 550 M€.

Cette extrapolation simple est toutefois soumise à de multiples réserves liées à :

- la fiabilité de la comptabilité analytique des CFA avec une tendance pouvant aboutir à une sous-estimation par les CFA du résultat des activités de formation en apprentissage[21] ;
- certaines charges des CFA, telles que les dépenses de communication en hausse de +26,5 % entre 2021 et 2022 soit 56 M€, ont progressé plus rapidement que le nombre d'apprentis et l'inflation cumulés, ce qui laisse supposer l'existence de gisements d'économies pouvant être exploités ;
- la réalisation d'économies d'échelle par les centres avec la poursuite de la progression, certes moindre que les années précédentes, du nombre d'apprentis en 2023.

Dès lors, toute nouvelle baisse des NPEC à court terme doit prendre en compte les données comptables, notamment le résultat 2023 des CFA et ne produira d'effets qu'à partir de la fin d'année 2024 voire le début d'année 2025 au plus tôt.

En ciblant les NPEC 2024 supérieurs de plus de 50 % à la valeur observée en 2022 ou à la valeur observée 2022 augmentée de 10 % pour prendre en compte l'inflation des années 2023 et 2024, France compétences a identifié un potentiel de gain allant de 68 M€ à 81 M€ (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Estimations de gains ciblés sur les NPEC supérieurs de plus de 50 % à une valeur de référence 2022

Valeur de référence	Part des NPEC supérieurs à 50 % de la valeur de référence	Part des contrats dont le NPEC est supérieur à 50 % de la valeur de référence	Gain d'un alignement sur la valeur de référence
Valeur observée 2022	2 %	2 %	81 M€
Valeur observée 2022 +10 %	1 %	2 %	68 M€

Source : France compétences.

Cette perspective de gains est toutefois nuancée voire annulée en considérant les NPEC inférieurs de plus de 50 % à la valeur observée en 2022 ou inférieurs à la valeur observée 2022 augmentée de 10 %. En effet, au cours des précédentes révisions de NPEC, les NPEC inférieurs aux valeurs de référence retenues ont été globalement maintenus sans réévaluation depuis 2022. Le coût d'une telle réévaluation de ces NPEC serait compris entre 95 M€ et 165 M€ (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Estimations de réévaluation ciblée sur les NPEC inférieurs de plus de 50 % à une valeur de référence 2022

Valeur de référence	Part des NPEC inférieurs à 50 % de la valeur de référence	Part des contrats dont le NPEC est inférieur à 50 % de la valeur de référence	Coût d'un alignement sur la valeur de référence
Valeur observée 2022	4 %	2 %	95 M€
Valeur observée 2022 +10 %	7 %	7 %	165 M€

Source : France compétences.

[21] En lien avec le constat de la précédente mission Igas-IGF de la nécessité d'encadrer, par exemple, les clés de répartition des charges indirectes entre activités.

La mission a également évalué le niveau d'enjeu financier que revêtirait la poursuite de la baisse engagée en 2023 en suivant les mêmes principes méthodologiques (cf. encadré 4) :

- maintien des NPEC inférieurs à la valeur de référence retenue ;
- baisse de 10 % du NPEC pour les NPEC supérieurs ou égaux à la valeur de référence +20 % avec un plancher au niveau de la valeur de référence ;
- réduction de moitié de l'écart entre le NPEC en vigueur et la valeur de référence retenue si le NPEC en vigueur sur la certification considérée est supérieur à la valeur de référence et inférieur à la valeur de référence +20 %, dans la limite d'une baisse de 10 %.

Que ce soit en prenant, comme valeur de référence, la valeur observée 2021 augmentée de 10 % puis de 5 % ou la valeur observée 2022 augmentée de 10 %, le niveau d'économies projeté demeure de l'ordre de 150 M€ avec une baisse du NPEC moyen pondéré par les effectifs de -1,7 % (cf. tableau 6).

Il convient de noter que le NPEC moyen pondéré nouvellement fixé passerait sous la valeur de référence : il serait 6,2 % à 7,3 % inférieur à la valeur de référence, signalant un taux de marge théorique projeté négatif pour les CFA.

Tableau 6 : Estimations relatives à la poursuite de la baisse de NPEC engagée en 2023

Valeur de référence	Part de NPEC qui seraient en baisse	Part de contrats dont le NPEC serait en baisse	Baisse du NPEC moyen pondérée	Gain de la poursuite de la baisse	Ecart entre le nouveau NPEC moyen pondéré et la valeur de référence
Valeur observée 2021 augmentée de 10 % puis de 5 %	30 %	50 %	-1,7 %	Environ 150 M€	-6,2 %
Valeur observée 2022 augmentée de 10 %	34 %	41 %	-1,7 %	Environ 150 M€	-7,3 %

Source : Mission.

Des résultats similaires sont obtenus en retenant une méthode ciblant, formation par formation, les NPEC supérieurs à la moyenne des NPEC fixés par les branches et en les alignant sur cette moyenne (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Estimations relatives à la poursuite de la baisse de NPEC engagée en 2023

Hypothèse	Part de NPEC qui seraient en baisse	Part de contrats dont le NPEC serait en baisse	Baisse du NPEC moyen pondérée	Gain d'un alignement sur la moyenne	Ecart entre le nouveau NPEC moyen pondéré et la valeur de référence
Alignement des NPEC supérieurs à la moyenne des NPEC fixés par les branches par formation	38 %	36 %	-1,7 %	Environ 150 M€	-6,1 %

Source : Mission.

Sous réserve de la situation financière 2023 des CFA, le montant de toute nouvelle réduction des NPEC qui serait envisagée en 2024 ne semble pas pouvoir dépasser 150 M€, sans risque de création d'un déficit global de l'activité d'apprentissage pour les CFA.

4.2. Seule une réforme allant vers une plus grande responsabilisation financière des branches serait de nature à produire des économies significatives pour l'État et à rééquilibrer le système de financement de l'apprentissage

Eu égard à la couverture par l'État du différentiel entre le coût des contrats d'apprentissage et les contributions légales des entreprises dont le rendement n'est d'ailleurs pas corrélé au nombre d'apprentis, il n'existe pas d'incitation ou de responsabilisation forte des branches professionnelles et des CFA à la régulation des coûts.

La précédente mission Igas-IGF a ainsi préconisé d'introduire un niveau de prise en charge socle déterminé par l'État qui resterait complété par des contributions conventionnelles et/ou à fixer un cadrage de la participation financière de l'État par branche.

Dans la continuité de cette recommandation, notre mission a évalué l'ordre de grandeur de l'enjeu financier relatif à cette recommandation à travers une modulation du NPEC pour les niveaux 6 et 7, eu égard à :

- la plus-value plus modeste de l'apprentissage sur l'insertion professionnelle des apprentis sur ces niveaux[22] (cf. annexe sur les aides à l'embauche d'un apprenti) ;
- des NPEC, en moyenne, plus élevés en particulier pour les diplômes de niveau 7 que pour les autres niveaux (cf. 3.2).

Pour ce chiffrage, trois scénarios ont fait l'objet d'une évaluation (cf. tableau 8) :

- un financement socle à hauteur de 90 % du NPEC actuel pour les diplômes de niveau 7 ;
- un financement socle à hauteur de 90 % du NPEC actuel pour les diplômes de niveau 6 et 7 ;
- un financement socle à hauteur de 80 % du NPEC actuel pour les diplômes de niveau 7 et de 90 % pour les diplômes de niveau 6.

Les NPEC des niveaux 6 et 7 représentent respectivement 40 % et 32 % du nombre total de NPEC mais ne concentrent respectivement que 18 % et 17 % des contrats.

Dans le cas de la seule modulation à 90 % du NPEC de niveau 7, le financement qui serait laissé à la charge des branches professionnelles et de leurs entreprises serait de 220 M€. Ce reste à charge va croissant en ajoutant une modulation à 90 % des formations de niveau 6 pour s'établir à 400 M€ et va jusque 620 M€ en passant la modulation des formations de niveau 7 à 80 %.

Comme l'a signalé la précédente mission Igas-IGF, le calibrage du socle pris en charge pourra être déterminé en fonction de la soutenabilité attendue pour l'État du système de financement de l'apprentissage : *« la valeur du socle pourrait être fixée en fonction du niveau de la baisse qui pourrait être décidée »*.

[22] DARES, *Les apprentis sont-ils en emploi dans la branche où ils ont fait leur apprentissage,* octobre 2023 ; DEPP, Le Rhun, Béatrice, *Insertion professionnelle des apprentis et des lycéens*, 2018 ; Céreq, *Enquête génération,* 2017 : la part de temps passé en emploi à trois de la sortie de formation initiale était plus élevé de 9 points en moyenne pour les sortants d'apprentissage que pour les sortants de voie scolaire mais avec des disparités importantes : 17 points d'écart pour les diplômes de niveau 3 et aucun écart pour les diplômes d'écoles d'ingénieur ou de commerce et la part de temps passé au chômage ou en inactivité au cours des trois premières années de vie active est nettement plus élevée pour la population sortie de la voie scolaire : 16 points d'écart pour les diplômes de niveau 3. Pour les diplômes d'école de commerce ou d'ingénieur, les sortants d'apprentissage connaissent *a contrario* une part de temps passé au chômage supérieure de 1 point aux sortants de la voie scolaire.

Tableau 8 : Estimations relatives à la modulation de la prise en charge des NPEC sur l'enseignement supérieur

Scénario de modulation	Part de NPEC qui seraient en baisse	Part de contrats dont le NPEC serait en baisse	Gain de la modulation de la prise en charge		
			Niveau 6	Niveau 7	Total
Financement socle à hauteur de 90 % du NPEC pour les diplômes de niveau 7	40 %	18 %	-	220 M€	220 M€
Financement socle à hauteur de 90 % du NPEC pour les diplômes de niveau 6 et 7	71 %	35 %	180 M€	220 M€	400 M€
Financement socle à hauteur de 80 % du NPEC pour les diplômes de niveau 7 et de 90 % pour les diplômes de niveau 6	71 %	35 %	180 M€	440 M€	620 M€

Source : Mission.

4.3. Une révision du modèle de financement des CFA peut être l'occasion d'intégrer les enjeux de qualité de la formation et de résultats en matière d'insertion

Les résultats atteints en matière de poursuite d'études et d'insertion professionnelle constituent des enjeux qui pourraient venir moduler le niveau de financement des CFA.

La libéralisation de l'offre d'apprentissage portée par la réforme de 2018 et le développement quantitatif qui s'en est suivi amènent la question de la prise en compte de la qualité des formations dispensées et des résultats atteints en termes de poursuite d'études et d'insertion professionnelle des apprentis accueillis en CFA.

Aujourd'hui, la régulation de l'offre de formation en apprentissage s'appuie sur plusieurs leviers (la fixation des NPEC, l'inscription de la certification proposée au répertoire national des certifications professionnelles et la nécessité d'être certifié Qualiopi pour l'organisme de formation) sans qu'aucun n'intègre les enjeux de résultats et d'impact sur le parcours des apprentis.

France compétences a intégré à son rapport sur l'usage des fonds 2023 un module exploratoire sur les résultats obtenus par les CFA en matière d'insertion professionnelle et de poursuite d'études afin d'engager la réflexion sur la prise en compte de ces enjeux dans la valorisation des niveaux de prise en charge.

Ce module aboutit à deux principaux constats :

- les résultats des CFA dépendent de leurs caractéristiques propres et la nature des formations préparées ;
- les CFA aux meilleurs résultats ont des charges légèrement supérieures à la moyenne.

Dans cette analyse, France compétences a catégorisé les CFA en trois groupes selon leurs résultats :

- groupe 1 : les CFA aux résultats les plus faibles (8 % des centres, 6 % des apprentis, un taux moyen d'emploi à 6 mois de 38 % et un taux de poursuite d'études moyens de 27 %) sont, le plus souvent, des CFA privés, plutôt de petite taille avec une activité mixte et dont l'apprentissage a débuté après la réforme de 2018. Ces CFA délivrent uniquement des diplômes du secondaire ou du supérieur (BTS) dans le domaine des services. Ils préparent généralement à un seul, deux ou trois niveaux de formation dans une seule ou au maximum deux spécialités de formation ;
- groupe 2 : les CFA qui obtiennent des taux de poursuite d'études élevés (49 % des CFA, 51 % des apprentis et un taux moyen de poursuite d'études de 36 %) sont, le plus souvent, des CFA associatifs historiques de grande taille dont l'apprentissage constitue la principale activité (avec une activité exclusivement apprentissage). Ces CFA délivrent des diplômes de niveau et domaine mixtes. Ils préparent au moins à trois ou quatre niveaux de formation dans au moins trois spécialités de formation ;
- groupe 3 : les CFA aux taux d'emploi les plus élevés (43 % des CFA, 43 % des apprentis et un taux moyen d'emploi à 6 mois de 72 %) sont, la plupart du temps, des nouveaux CFA de la production qui font de l'apprentissage une activité marginale ou l'unique activité de formation. Ces CFA délivrent des formations pour tous niveaux dans plusieurs spécialités de formation.

Les CFA des groupes 2 et 3 présentent des charges plus élevées :

- 6 637 € en moyenne pour le groupe 1 ;
- 6 813 € en moyenne pour le groupe 2 :
- 7 607 € en moyenne pour le groupe 3.

En neutralisant les caractéristiques propres des CFA (taille, part de l'apprentissage dans l'activité, statut juridique, ancienneté) et la nature de leurs formations (spécialités et niveaux), les différences de coûts entre chacune des classes apparaissent cependant d'une ampleur plus limitée.

Ces premiers éléments exploratoires pourraient être creusés plus avant, par la nouvelle mission Igas lancée en février 2024, dans l'optique de l'éventuelle mise en place d'une modulation à la qualité et aux résultats obtenus par les centres.

5. Synthèse des propositions

Dans la continuité des conclusions de la précédente mission Igas-IGF, la mission formule trois propositions pour un potentiel d'économies estimé de 220 M€ à 770 M€ avec un impact marginal en 2024 en cas de réduction paramétrique des NPEC et une montée en charge des économies en 2025 (cf. tableau 9). Les deux dernières propositions portant sur une révision plus structurelle du mode de calibrage des NPEC, elles s'entendent sous réserve de la mission Igas lancée au premier trimestre 2024.

Tableau 9 : Récapitulatif des propositions de la mission concernant les NPEC

Proposition	Vecteur	Échéance	Rendement	Type de mesure	
				Économies	Recettes
Envisager une nouvelle réduction paramétrique de NPEC	Règlementaire (décret *ad hoc* de fixation des NPEC)	2024-2025	0 M€ à 150 M€	Oui (O)	Non (N)
Réviser le mode de financement des contrats en cadrant le niveau de financement État et en renforçant la participation des branches	Législatif[23]	2025	220 M€ à 620 M€	O	N
Prendre en compte la qualité des formations et les résultats atteints dans le financement des contrats	Législatif ou règlementaire selon le mode et la maille de modulation[24]	2025-2026	-	-	-

Source : Mission.

[23] Considérant que les articles L. 6331-35 et suivants du code du travail et que l'article 1609 *sexvicies* du code général des impôts ne permettent de contribution conventionnelle pour l'apprentissage que dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics et de l'automobile.

[24] Considérant que les articles L. 6123-5 et L. 6332-14 du code du travail permettent déjà respectivement à France compétences *« d'émettre des recommandations sur le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance, […] la qualité des formations effectuées au regard de leurs résultats en matière d'accès à l'emploi et à la qualification »* et aux branches de moduler les NPEC *« en fonction de critères »* mais sachant que *« le niveau est déterminé pour les contrats d'apprentissage en fonction du domaine d'activité du titre ou du diplôme visé ».*

ANNEXE III

Exonérations fiscales et sociales de l'apprentissage

SOMMAIRE

1. LES REVENUS DES APPRENTIS FONT L'OBJET D'UNE EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU AUX EFFETS ANTI-REDISTRIBUTIFS 1

1.1. La masse salariale des apprentis est estimée par la mission à 12,9 Md€ 1

1.1.1. Les employeurs rémunèrent en moyenne leurs apprentis au-dessus du barème réglementaire, exprimé en pourcentage du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) 1

1.1.2. Les rémunérations des apprentis, qui s'élèvent en moyenne à 1 042 euros par mois, varient selon l'âge, la taille d'entreprise et le niveau de diplôme. 2

1.1.3. Environ 100 000 apprentis, dont la rémunération dépasse 78 % du SMIC net, peuvent bénéficier de la prime d'activité pour soutenir leur insertion professionnelle 5

1.2. L'exonération d'impôt sur le revenu pourrait être interrogée en veillant aux effets sur certaines prestations sociales 6

1.2.1. La proportion d'apprentis rattachés au foyer fiscal parental n'est pas connue, tandis que l'estimation de dépense fiscale présentée en projet de loi de finances repose sur une masse salariale totale des apprentis minorée 6

1.2.2. La mission estime que l'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis pourrait représenter 459 M€, soit 2,8 % de la dépense totale d'alternance 7

1.2.3. L'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis bénéficie surtout aux foyers fiscaux redevables de l'impôt sur le revenu, auxquels un apprenti est rattaché 9

1.2.4. La modification du régime d'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis peut emporter un effet sur certaines prestations sociales 10

1.2.5. Si les conditions d'octroi de la prime d'activité aux apprentis peuvent être réinterrogées, ces réflexions doivent s'inscrire dans un cadre plus large que celui de l'apprentissage 11

2. LES RÉMUNÉRATIONS DES APPRENTIS SONT EXONÉRÉES DE COTISATIONS SOCIALES SALARIALES JUSQU'À 79 % DU SMIC ET DE CSG-CRDS, TANDIS QUE LES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES BÉNÉFICIENT DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX 12

2.1. Le total des exonérations de cotisations sociales liées à l'apprentissage, dont le périmètre a été modifié en 2019 avec l'intégration de l'apprentissage aux allègements généraux de cotisations sociales patronales, s'élèverait à 1,5 Md€ en 2023 12

2.1.1. Le montant total des exonérations de cotisations attribuables à l'apprentissage s'élèverait à 1,5 Md€ en 2023 selon une estimation provisoire 12

2.1.2. Le périmètre des exonérations de cotisations sociales attribuables à l'apprentissage a été modifié en 2019 par la suppression de l'exonération de cotisations patronales, au profit d'une intégration au régime des allègements généraux 13

2.1.3. Les allègements généraux de cotisations patronales, dont la part attribuable à l'apprentissage n'est pas connue, minorent le coût du travail des apprentis pour les employeurs 14

2.2. Les rémunérations des apprentis sont exonérées de charges sociales salariales jusqu'à 79 % du SMIC, et intégralement exonérées de contribution sociale généralisée (CSG)-contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS).....17

2.2.1. Seule la part des rémunérations d'apprentis au-delà de 1 396 € mensuels est soumise à cotisations sociales salariales, tandis que le total des exonérations représente 1,5 Md€.....17

2.2.2. Les apprentis acquièrent des droits sociaux en dépit de leur exonération de cotisations sociales et des allègements généraux de cotisations sociales dont bénéficient leurs employeurs.....17

2.2.3. Un abaissement du plafond d'exonération à 50 % du SMIC générerait une économie estimée à 278 M€, tandis que la suppression de l'exonération de CRDS dégagerait 65 M€ de ressources.....19

1. Les revenus des apprentis font l'objet d'une exonération d'impôt sur le revenu aux effets anti-redistributifs

1.1. La masse salariale des apprentis est estimée par la mission à 12,9 Md€

1.1.1. Les employeurs rémunèrent en moyenne leurs apprentis au-dessus du barème réglementaire, exprimé en pourcentage du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)

Les rémunérations des apprentis représentaient en 2022 un montant estimé à 8 Md€ par la direction de la législation fiscale (DLF). Toutefois, cette estimation se basait sur l'hypothèse que les apprentis étaient rémunérés strictement sur la base de l'article L. 6222-27 du code du travail. Celui-ci dispose que l'apprenti ne peut percevoir un salaire inférieur à un montant exprimé en pourcentage du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et variant selon l'âge de l'apprenti et l'année d'exécution du contrat d'apprentissage (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Montants réglementaires encadrant la rémunération des apprentis

Année de contrat d'apprentissage	Age de l'apprenti	Pourcentage du SMIC	Montant en euros
1ère année	16 à 17 ans	27 %	477,07 €
	18 à 20 ans	43 %	759,77 €
	21 à 25 ans	53 % du SMIC ou du minimum conventionnel correspondant à l'emploi occupé	936,47 € ou 53 % du salaire minimum conventionnel de l'emploi occupé
	26 ans et plus	100 % du SMIC ou salaire minimum conventionnel correspondant à l'emploi occupé	1 766,92 € ou le salaire minimum conventionnel de l'emploi occupé
2ème année	16 à 17 ans	39 %	689,10 €
	18 à 20 ans	43 %	901,13 €
	21 à 25 ans	61 % du SMIC ou du salaire minimum conventionnel correspondant à l'emploi occupé	1 077,82 €
	26 ans et plus	100 % du SMIC ou salaire minimum conventionnel correspondant à l'emploi occupé	1766,92 € ou le salaire minimum conventionnel de l'emploi occupé
3ème année	16 à 17 ans	55 %	971,80 €
	18 à 20 ans	67 %	1 183,20 €
	21 à 25 ans	78 % du SMIC ou du salaire minimum conventionnel correspondant à l'emploi occupé	1 378,20 €
	26 ans et plus	100 % du SMIC ou salaire minimum conventionnel correspondant à l'emploi occupé	1 766,92 €

Source : www.service-public.fr

L'article L. 6222-27 du code du travail ouvre la possibilité de rémunérer les apprentis selon des « *dispositions contractuelles et conventionnelles plus favorables* ». **Or, une extraction du système d'information DECA[1] étendue au stock d'apprentis conduit la mission à estimer le montant total des rémunérations des apprentis autour 12,9 Md€ en 2023** (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Estimation de la masse salariale totale des apprentis en 2023

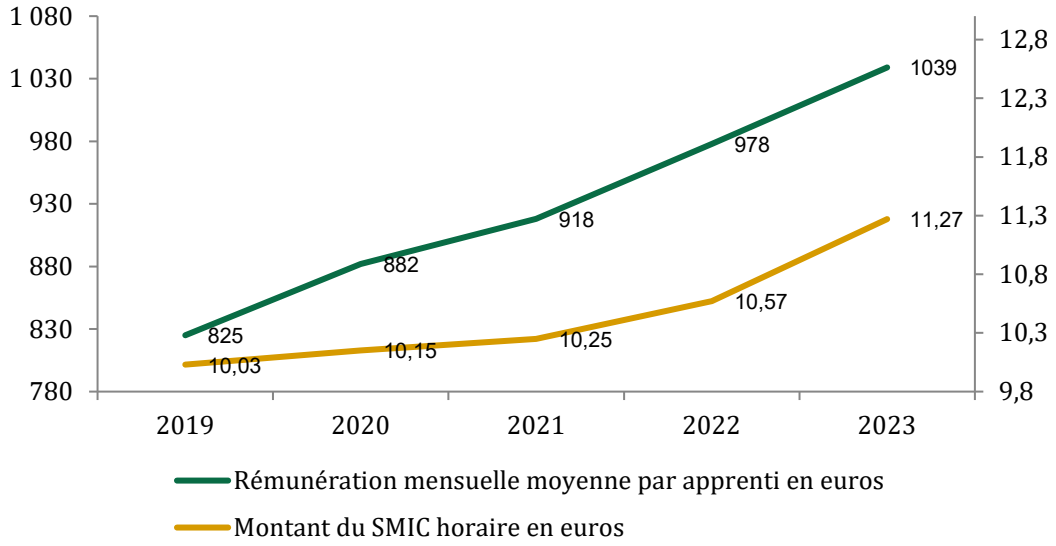
Masse salariale moyenne annuelle par apprenti en euros	Stock d'apprentis	Masse salariale totale en euros
12 630	1 023 202	12 923 084 524

Source : Mission avec données DECA et DARES.

1.1.2. Les rémunérations des apprentis, qui s'élèvent en moyenne à 1 042 euros par mois, varient selon l'âge, la taille d'entreprise et le niveau de diplôme

L'existence de dispositions réglementaires encadrant la rémunération des apprentis et exprimées en pourcentage du SMIC induit une forte corrélation entre les évolutions de la rémunération mensuelle moyenne des apprentis et le niveau du SMIC entre 2019 et 2023. Toutefois, la rémunération des apprentis s'écarte de façon croissante du niveau du SMIC horaire sur la période (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Évolution de la rémunération moyenne des apprentis par rapport au SMIC horaire



Source : DGEFP.

De fait, un examen des rémunérations servies aux apprentis permet de constater que les entreprises employeuses les rémunèrent au-delà du minimum réglementaire. Une extraction du système d'information DECA au 22 janvier 2024 indique un salaire moyen, tous diplômes et âges confondus, de 1 042 €, selon la répartition exposée en tableau 3.

[1] Plateforme dématérialisée de dépôt des contrats d'apprentissage : extraction au 24 janvier 2024.

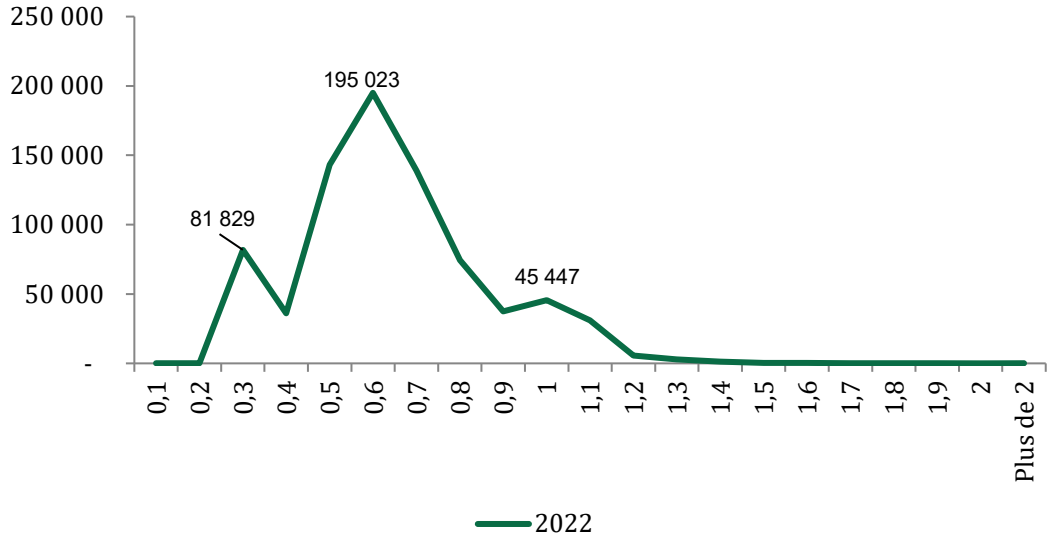
Tableau 3 : Rémunérations des apprentis par âge et taille d'entreprises en 2023, en euros

Age de l'apprenti	Moins de 11 salariés	De 11 à 50 salariés	De 51 à 250 salariés	De 251 à 1000 salariés	De 1001 à 2000 salariés	De 2001 à 5000 salariés	5001 salariés et plus	Moyenne en euros	Moyenne en % du SMIC
15 ans	541	578	570 €	585	657	541	629	551	32 %
16 ans	618	644	645 €	682	719	614	714	628	37 %
17 ans	691	697	691 €	685	723	674	752	694	41 %
18 ans	884	893	902 €	905	921	935	950	894	52 %
19 ans	906	946	974 €	999	1 021	1 056	1 053	945	55 %
20 ans	951	1 004	1 052 €	1 084	1 138	1 171	1 191	1 023	60 %
21 ans	1 105	1 158	1 197 €	1 258	1 314	1 350	1 383	1 194	70 %
22 ans	1 123	1 181	1 233 €	1 307	1 370	1 404	1 432	1 230	72 %
23 ans	1 132	1 195	1 260 €	1 352	1 407	1 434	1 459	1 255	73 %
24 ans	1 135	1 204	1 257 €	1 338	1 398	1 419	1 446	1 250	73 %
25 ans	1 163	1 226	1 276 €	1 350	1 397	1 403	1 433	1 268	74 %
26 ans	1 757	1 768	1 794 €	1 849	1 886	1 877	1 905	1 806	106 %
27 ans	1 762	1 776	1 795 €	1 840	1 883	1 886	1 900	1 807	106 %
28 ans	1 766	1 789	1 797 €	1 832	1 885	1 855	1 892	1 807	106 %
29 ans	1 765	1 789	1 805 €	1 844	1 867	1 885	1 882	1 808	106 %
30 ans	1 768	1 804	1 793 €	1 839	1 901	1 889	1 928	1 810	106 %

Source : Données DECA, extraction DGEFP.

L'examen de la distribution du nombre d'apprentis par tranches du SMIC fait apparaître un pic autour de 0,6 SMIC (cf. graphique 2).

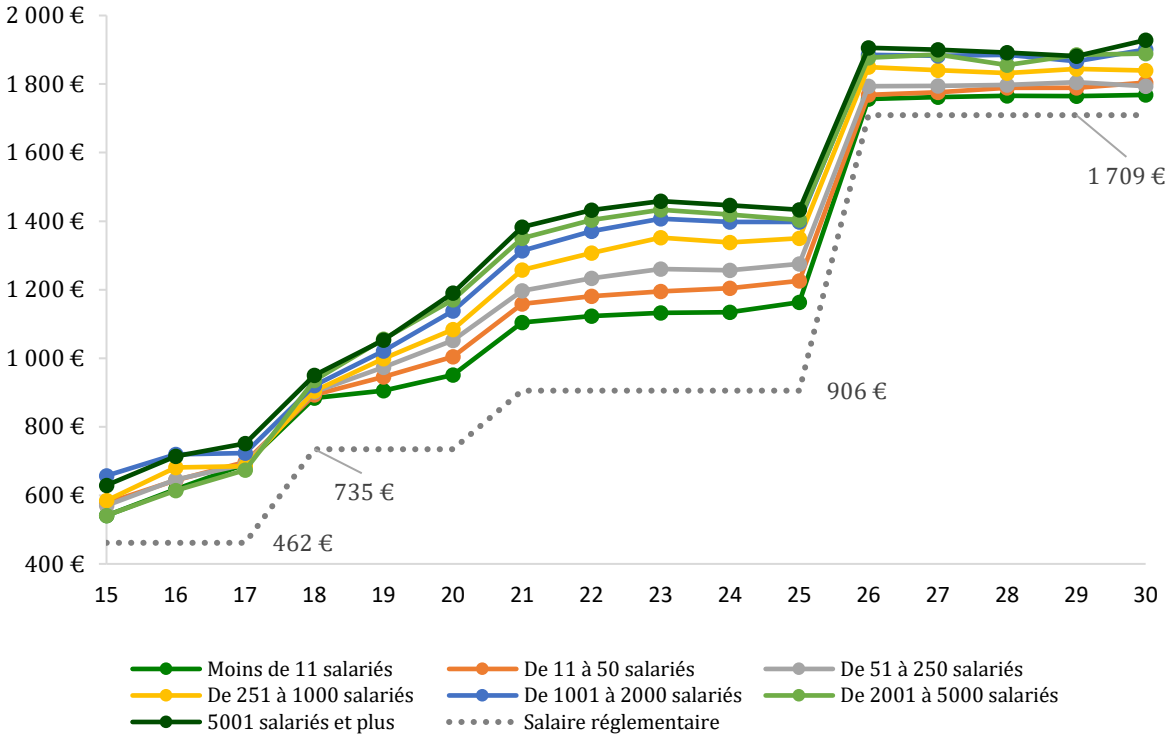
Graphique 2 : Distribution des rémunérations d'apprentis par tranches du SMIC en 2022



Source : Direction du budget.

Si le principal déterminant du montant de la rémunération d'un apprenti reste son âge, la taille de l'entreprise qui l'accueille est également déterminante. L'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille, rémunère les apprentis en moyenne au-delà du pourcentage du SMIC requis *a minima.* Toutefois, l'écart de rémunération est croissant avec la taille de l'entreprise (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Niveaux de rémunérations effectifs des apprentis par âge et taille d'entreprise



Source : DGEFP.

Le niveau de diplôme est également un déterminant de la rémunération de l'apprenti, même si ce facteur ne peut pas être totalement dissocié de l'âge (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Rémunérations versées aux apprentis en 2023 par niveau de diplôme et taille d'entreprise

Niveaux de diplôme	Moins de 11 salariés	De 11 à 50 salariés	De 51 à 250 salariés	De 251 à 1000 salariés	De 1001 à 2000 salariés	De 2001 à 5000 salariés	5001 salariés et plus	Moyenne en euros	Moyenne en % du SMIC
Niveau 3	762	864	915	1 020	1 046	1 008	1 138	815	48 %
Niveau 4	919	962	977	1 042	1 093	1 024	1 133	950	56 %
Niveau 5	909	936	962	986	988	1 010	1 025	939	55 %
Niveau 6	1 113	1 171	1 216	1 255	1 300	1 337	1 336	1 196	70 %
Niveau 7	1 210	1 265	1 311	1 396	1 448	1 486	1 525	1 347	79 %

Source : DGEFP.

1.1.3. Environ 100 000 apprentis, dont la rémunération dépasse 78 % du SMIC net, peuvent bénéficier de la prime d'activité pour soutenir leur insertion professionnelle

Mise en place par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, la prime d'activité a remplacé, depuis le 1er janvier 2016, le volet « *complément de revenus d'activité* » du revenu de solidarité active (RSA activité) et la prime pour l'emploi (PPE).

La prime d'activité est un complément de revenus d'activité, soumis à des conditions de ressources maximales, versé aux actifs majeurs aux revenus modestes avec pour objectif de soutenir leur pouvoir d'achat, leur insertion professionnelle ou leur maintien en emploi.

Par dérogation, les élèves, étudiants et apprentis majeurs peuvent bénéficier de la prime d'activité sous réserve d'avoir des revenus d'activité supérieurs à 78 % du SMIC net[2]. Cette condition spécifique de ressources minimales a pour vocation *« d'éviter de détourner les jeunes de leur formation, en ne ciblant que ceux dont le statut de travailleur prévaut sur celui d'étudiant »*[3].

La prime d'activité est financée par l'État via le programme 304 « inclusion sociale et protection des personnes » et versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) et la mutualité sociale agricole (MSA). En projet de loi de finances (PLF) 2024, le coût de la prime d'activité est évalué à 10,5 Md€ alors qu'en 2016, son coût total s'élevait à 4,1 Md€.

En 2016, les apprentis représentaient 1 % des bénéficiaires de la prime d'activité[3], soit environ 40 000 apprentis pour un montant de l'ordre de 40 M€. **Tenant compte de la progression de l'apprentissage et des revalorisations successives**[4] **de cette prestation, la mission évalue que la prime d'activité pourrait désormais concerner environ 100 000 apprentis pour un montant de l'ordre de 200 M€**[5]**.**

[2] Articles L. 841-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

[3] Direction générale de la cohésion sociale, *Rapport d'évaluation de la prime d'activité*, 2017.

[4] Notamment la revalorisation de janvier 2019 portée par le décret n° 2018-1197 du 21 décembre 2018 relatif à la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité.

[5] Application à 40 M€ du coefficient multiplicateur de 2,6 constatée sur l'ensemble de la prime d'activité entre 2016 et 2024 (de 4,1 Md€ à 10,5 Md€) et d'un coefficient multiplicateur de 2,0 lié à la hausse du stock d'apprentis.

1.2. L'exonération d'impôt sur le revenu pourrait être interrogée en veillant aux effets sur certaines prestations sociales

1.2.1. La proportion d'apprentis rattachés au foyer fiscal parental n'est pas connue, tandis que l'estimation de dépense fiscale présentée en projet de loi de finances repose sur une masse salariale totale des apprentis minorée

L'article 81 bis du code général des impôts prévoit que les apprentis bénéficient d'exonération de leurs rémunérations à hauteur d'un SMIC annuel, c'est-à-dire 19 744 € au titre des revenus 2022 et 20 815 € au titre des revenus 2023. La DLF a chiffré la dépense fiscale liée à l'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis inscrite au projet de loi de finances 2024 à 283,7 M€[6].

Cependant, il est à noter que seuls les salaires d'apprentis perçus dans l'année qui excèdent le seuil d'exonération doivent être déclarés. Dès lors, la direction générale des finances publiques (DGFiP) ne dispose pas de données concernant l'ensemble des revenus d'apprentis, mais seulement d'estimations.

Ces estimations présentent deux fragilités sous-jacentes :

- **l'estimation de la proportion d'apprentis rattachés au foyer fiscal parental** : en l'absence de données, c'est la statistique de la moyenne des individus âgés de 18 à 25 ans rattachés au foyer fiscal parental qui est utilisée (33 %) ;
- **l'estimation de la masse salariale totale des apprentis est estimée par la DLF autour de 8 Md€ alors que la mission l'estime à 12,9 Md€.**

L'ensemble des hypothèses est présenté en tableau 5.

[6] Il est à noter que les rapports sur l'usage des fonds de France compétences 2022 et 2023 chiffrent cette exonération à 540 M€ : France compétences, contacté, indique que ce chiffrage est une erreur et ne sera pas réinscrit au rapport sur l'usage des fonds 2024.

Tableau 5 : Évaluation de la dépense fiscale liée à l'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis par la direction de la législation fiscale (DLF)

Age de l'apprenti	Hypothèse retenue	Rémunération en % du SMIC		Taux moyen d'imposition appliqué par la DLF	Nombre concerné	Masse salariale en millions	Dépense fiscale évaluée en millions d'euros
Moins de 18 ans	Taux moyen d'imposition (TMI) des contribuables ayant un enfant entre 15 et 18 ans non-scolarisé en collège ou lycée	1ère année	27 %	5,1 %	138 229	900	42
		2ème année	39 %				
		3ème année	55 %				
18 à 20 ans	TMI des contribuables ayant des enfants majeurs rattachés à leur foyer fiscal	1ère année	43 %	11,4 %	306 611	3 000	102
		2ème année	51 %				
		3ème année	67 %				
20 à 25 ans		1ère année	53 %		331 357	4 000	137
		2ème année	61 %				
		3ème année	78 %				
Plus de 26 ans	TMI des apprentis entre 26 et 29 ans	1ère année	100 %	2,5 %	60 334	100	2
		2ème année					
		3ème année					
Total	**N.A.**	**N.A.**		**N.A.**	**837 029**	**8 000**	**283,7**

Source : DLF.

1.2.2. La mission estime que l'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis pourrait représenter 459 M€, soit 2,8 % de la dépense totale d'alternance[7]

La direction du budget a estimé que l'exonération d'impôt sur le revenu représentait 2 % du coût contrat moyen d'un contrat d'apprentissage (sur 18 mois, cf. tableau 6).

[7] Inclut les contrats d'apprentissage et de professionnalisation.

Tableau 6 : Coût-moyen par contrat d'apprentissage en 2022

Décomposition coûts	Montant en €	Poids en %
Coût-contrat moyen	12 540	53 %
Aide à l'embauche pondérée	4 500	19 %
Autres (investissements CFA, frais de gestion OPCO, frais annexes, etc.)	2 660	11%
Exonérations	4 130	17 %
Dont impôt sur le revenu	*453*	*2 %*
Dont exonérations de cotisations sociales salariales	*3 681*	*15 %*
Total	**23 800**	**100 %**

Source : Direction du budget.

L'estimation de la DLF d'une dépense fiscale induite par l'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis à 283,7 M€ pour 8 Md€ de rémunérations, **équivaut à une dépense fiscale représentant 3,55 % de l'assiette.**

En réévaluant à la hausse l'estimation du montant total des revenu d'apprentis (12,9 Md€), et sans modifier les hypothèses utilisées s'agissant de leur taux de rattachement au foyer fiscal parental et des taux moyens d'imposition, **la mission estime que l'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis pourrait représenter 458,8 M€ (cf. tableau 7), soit 0,6 % du produit total de l'impôt sur le revenu[8] et 2,8 % de la dépense totale d'alternance.**

La suppression de cette dépense fiscale est susceptible de générer une économie d'un montant maximal de 459 M€.

Tableau 7 : Estimation de dépense fiscale par la mission

Estimations de masse salariale totale en millions d'euros	Estimation de taux de rattachement au foyer fiscal parental	Taux moyens d'impositions (TMI) utilisés		Estimation de la dépense fiscale en millions d'euros
8 000	33 %	Contribuables ayant au moins un enfant entre 15 et 18 ans non-scolarisé en collège ou lycée	5,12 %	283,7
		Contribuables ayant des enfants majeurs rattachés et non-scolarisés en lycée	11,44 %	
		Apprentis entre 26 et 29 ans	2,50 %	
12 900		Contribuables ayant au moins un enfant entre 15 et 18 ans non-scolarisé en collège ou lycée	5,12 %	458,8
		Contribuables ayant des enfants majeurs rattachés et non-scolarisés en lycée	11,44 %	
		Apprentis entre 26 et 29 ans	2,50 %	

Source : Mission avec données DECA et DLF.

[8] En 2022, le produit total de l'impôt sur les revenus 2021 s'est élevé à 78,7 Md€.

1.2.3. L'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis bénéficie surtout aux foyers fiscaux redevables de l'impôt sur le revenu, auxquels un apprenti est rattaché

Pour rappel, le revenu imposable est obtenu par l'addition des revenus nets catégoriels perçus par un foyer fiscal durant l'année d'imposition : le revenu imposable du foyer est donc est un revenu global. L'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis peut permettre au foyer fiscal de soustraire ces revenus au calcul de l'impôt.

Or, en raison de la progressivité du barème d'impôt sur le revenu par tranche de revenus (cf. tableau 8), l'avantage tiré de l'exonération par le foyer fiscal sera d'autant plus important que le revenu imposable est élevé.

En ce sens, cette exonération comporte un net effet anti-redistributif : l'apprenti détaché du foyer fiscal parental ou celui rattaché à un foyer fiscal des cinq premiers déciles de revenus n'en tire aucun avantage.

Tableau 8 : Montants moyens d'impôt sur le revenu par décile de revenus 2021

Décile de revenu fiscal de référence	Montant moyen de l'impôt en euros
1	0
2	0
3	0
4	0
5	0
6	200
7	700
8	1 400
9	3 000
10	15 100

Source : DGFiP.

De plus, la distribution des foyers par quotient familial (cf. tableau 9) fait apparaître que 82 % des foyers fiscaux se situent dans les quotients familiaux inférieurs à 27 794 € par part, dont l'ensemble représente moins de 10 Md€ d'impôt sur le revenu. Les foyers dont le quotient est supérieur à 27 764 € par part ne représentent que 18 % des foyers, mais 87,3 % du produit de l'impôt sur le revenu.

Tableau 9 : Répartition de l'impôt sur le revenu selon le quotient familial

Quotient familial par part	Taux marginal d'imposition	Nombre de foyers en millions	Répartition en pourcentage	Montant total de l'impôt en millions d'euros	Répartition en pourcentage
Inférieur ou égal à 10 064 €	0 %	12,9	32,4 %	-621	-0,8 %
De 10 064 € à 27 794 €	11 %	20,0	50,0 %	10 428	13 %
De 27 794 € à 74 517 €	30 %	6,5	16,3 %	41 841	52 %
De 74 517 € à 157 806 €	41 %	0,5	1,1 %	16 681	20,7 %
Supérieur à 157 806 €	45 %	0,07	0,2 %	12 152	15,1 %
Total	**N.A.**	**40,1**	**100 %**	**80 482**	**100 %**

Source : DGFIP.

Eu égard au barème de d'impôt sur le revenu (cf. tableau 10), la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis ne pénaliserait pas les rémunérations d'apprentis inférieures à 941,2 € nets mensuels, en cas de détachement du foyer fiscal parental.

Tableau 10 : Barème progressif d'imposition (revenus 2023)

Tranches de revenus en euros	Taux d'imposition en pourcentage
Jusqu'à 11 294	0 %
De 11 295 à 28 797	11 %
De 28 798 à 82 341	30 %
De 82 342 à 177 106	41 %
Plus de 177 109	45 %

Source : *www.service-public.fr*

La suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis n'induirait pas de produit nouveau significatif issu de l'impôt sur le revenu des apprentis en raison de l'application de la décote prévue par l'article 197 du code général des impôts.[9] Dès lors, la suppression de l'exonération serait en moyenne sans effet sur le revenu disponible des apprentis.

De plus, une telle suppression mettrait fin à une exonération anti-redistributive dans la mesure où seuls les apprentis détachés du foyer fiscal parental les mieux rémunérés (donc les plus âgés et les plus qualifiés) pourraient être redevables de l'impôt sur le revenu, tandis qu'en cas de rattachement fiscal la logique de progressivité du barème viendrait accroître la pression sur le foyer fiscal.

1.2.4. La modification du régime d'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis peut emporter un effet sur certaines prestations sociales

L'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis à hauteur d'un montant égal au SMIC minore d'autant le revenu fiscal de référence.

Or, ce revenu fiscal de référence est utilisé dans le calcul de l'éligibilité à certaines prestations sociales telles que l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation adulte handicapé (AAH). Il n'existe pas de donnée permettant de suivre le nombre d'apprentis bénéficiaires de l'APL.

Cependant, de façon théorique, tous les apprentis détachés du foyer fiscal parental y sont éligibles. À titre d'exemple, un apprenti rémunéré au SMIC et détaché du foyer fiscal parental, célibataire sans enfant, qui aurait un loyer de 1 000 €par mois, peut percevoir 330 € d'APL.[10]

Afin de concilier une suppression de la dépense fiscale que constitue l'exonération d'impôt sur le revenu avec le maintien de l'éligibilité à certaines prestations sociales**, il est possible de prévoir un abattement sur les ressources à partir desquelles sont calculées les APL et l'AAH à hauteur du revenu perçu, dans la limite d'un SMIC annuel.**

[9] Article 197 du code général des impôts « *le montant de l'impôt résultat de l'application des dispositions précédentes est diminué, dans la limite de son montant, de la différence entre 779 € et 45,25 % de son montant pour les contribuables célibataires, divorcés ou neufs et de la différence entre 1 289 € et 45,25 % de son montant pour les contribuables soumis à imposition commune* ».

[10] Simulateur en ligne de la caisse d'allocations familiales (CAF).

1.2.5. Si les conditions d'octroi de la prime d'activité aux apprentis peuvent être réinterrogées, ces réflexions doivent s'inscrire dans un cadre plus large que celui de l'apprentissage

Le montant de la prime d'activité est égal à la différence entre, d'une part, la somme d'un montant forfaitaire variant selon la composition du foyer (cf. tableau 11), une fraction fixée par décret des revenus d'activité du foyer[11] et de bonifications individuelles et, d'autre part, les ressources effectives du foyer.

Une bonification individuelle est attribuée à chaque membre du foyer ayant des revenus d'activité et s'élève à un maximum de 29,101 % du montant forfaitaire de base soit 173,22 € par mois. Elle croit linéairement entre deux seuils : d'un montant nul pour des revenus mensuels nets inférieurs ou égaux à 59 fois le SMIC horaire brut (664,93 € sur la base du SMIC en vigueur au 1er avril 2023) jusqu'à son montant maximal pour des revenus supérieurs à 120 fois le SMIC horaire brut (1 352,40 €)[12].

Tableau 11 : Barème des montants mensuels forfaitaires de la prime d'activité au 1er avril 2023

Nombre d'enfants	Allocataire seul	Allocataire seul avec majoration[13]	Allocataire en couple
Sans enfant	595,25	752,79	892,88
Un enfant	892,88	1 019,16	1 071,45
Deux enfants	1 071,45	1 273,95	1 250,03
Par enfant supplémentaire	238,10	254,79	238,10

Sources : Article D. 843-1 du code de la sécurité sociale et décret n° 2023-343 du 4 mai 2023 portant revalorisation du montant forfaitaire de la prime d'activité.

Un forfait logement[14] est, par ailleurs, ajouté aux ressources du foyer prises en compte pour le calcul de la prime d'activité, si le foyer est logé gratuitement, s'il est propriétaire sans remboursement d'emprunt ou s'il reçoit une aide au logement.

L'éligibilité de l'apprenti à la prime d'activité et le paramétrage du montant de sa prime sont ainsi indépendants du rattachement ou non d'un apprenti au foyer fiscal de ses parents et donc du bénéfice de la demi-part ou part supplémentaire dans le calcul de leur impôt sur le revenu[15]. **Ce point peut interroger pour les apprentis rattachés à des foyers fiscaux aux revenus plus élevés, au regard de l'objectif de soutien au pouvoir d'achat sous-tendant la prime d'activité**.

De plus, le seuil à hauteur de 0,78 % du SMIC semble plus propice à rendre éligibles des apprentis dont les perspectives d'insertion sont plus sécurisées en ce sens que les rémunérations des apprentis sont croissantes avec le niveau de diplôme préparé.

Deux situations d'apprentissage soulèvent des enjeux similaires pour des publics en dehors du champ de la mission : les élèves et étudiants non apprentis et, en ce qui concerne le foyer fiscal de rattachement, les jeunes travailleurs. **C'est donc dans un cadre sur la prime d'activité plus large que la mission préconise d'inscrire la réflexion sur les modalités d'émargement des apprentis à cette prestation.**

---

[11] Fraction fixée par l'article D. 843-3 du code de la sécurité sociale à 61 %.

[12] Article D. 843-2 du code de la sécurité sociale.

[13] Femme enceinte ou parent isolé.

[14] Prévu par l'article R. 844-3 du code de la sécurité sociale : 12 % du montant forfaitaire calculé pour une personne seule, 16 % pour un foyer de deux personnes et 16,5 % pour les foyers de trois personnes et plus.

[15] En revanche, aux termes de l'article R. 842-3 du code de la sécurité sociale, si les parents d'un apprenti bénéficiant de la prime d'activité bénéficient également de cette prime, l'apprenti n'est plus comptabilisé comme personne à charge pour le calcul de la prime d'activité des parents.

2. Les rémunérations des apprentis sont exonérées de cotisations sociales salariales jusqu'à 79 % du SMIC et de CSG-CRDS, tandis que les cotisations sociales patronales bénéficient des allègements généraux

2.1. Le total des exonérations de cotisations sociales liées à l'apprentissage, dont le périmètre a été modifié en 2019 avec l'intégration de l'apprentissage aux allègements généraux de cotisations sociales patronales, s'élèverait à 1,5 Md€ en 2023

2.1.1. Le montant total des exonérations de cotisations attribuables à l'apprentissage s'élèverait à 1,5 Md€ en 2023 selon une estimation provisoire

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 prévoyait un poids des exonérations sociales liées à l'apprentissage d'environ 1 Md€ (cf. Tableau 12) en 2023, soit 16 % du montant total d'exonérations compensées à la sécurité sociale.

Tableau 12 : Poids de l'apprentissage dans les exonérations ciblées de cotisations sociales

Montant en millions d'euros	2022	2023 (prévision)	2024 (prévision)
Exonérations ciblées de cotisations sociales	8 724	9 855	9 350
Dont exonérations compensées	6 185	6 303	6 568
Exonérations apprentissage	845	1 004	1 129
Dont exonérations salariales du secteur privé	682	803	912
Dont exonérations salariales et patronales du secteur public	125	159	173

Source : PLFSS 2024.

Le montant total des exonérations de cotisations sociales salariales liées à l'apprentissage s'élèverait *in fine* à 1,5 Md€ selon la prévision 2023 du groupe de suivi des exonérations[16] (cf. tableau 13). **Au sein de ce montant total, les cotisations de sécurité sociale et de retraite sont concernées au premier plan** : 988 M€ pour le périmètre ROBSS et 501 M€ pour l'association générale des institutions de retraite des cadres et l'association pour les régimes de retraite complémentaire des salariés (Agirc-Arrco).

Tableau 13 : Exonérations de cotisations sociales en 2023

Organisme compensé par la mission travail-emploi	Prévision d'exécution 2023 en matière d'exonérations de cotisations sociales salariales liées à l'apprentissage, en millions d'euros
ACOSS	988,3
Unédic	8,7
Agric-Arrco	500,7
Ircantec	9,4
Total	**1 507,2**

Source : Direction du budget, groupe de suivi des exonérations de cotisations sociales.

[16] Le groupe de suivi des exonérations de cotisations sociales, qui se réunit trimestriellement, réunit des représentants de l'ACOSS, de la DGEFP, de la DARES, de la DB, de CCMSA, de l'Agirc-Arrco et de la DSS.

2.1.2. Le périmètre des exonérations de cotisations sociales attribuables à l'apprentissage a été modifié en 2019 par la suppression de l'exonération de cotisations patronales, au profit d'une intégration au régime des allègements généraux

La part patronale des cotisations sociales pour les apprentis faisait l'objet d'une prise en charge, provisoire, par l'État à partir de 1977[17], pour toutes les tailles d'entreprises. Celle-ci avait été pérennisée par la loi n°79-13 du 3 janvier 1979 relative à l'apprentissage.

En 2019, l'exonération de cotisations sociales spécifique aux apprentis a été supprimée[18] en faveur d'une intégration des apprentis aux allègements généraux de cotisations sociales, qui représentaient en 2022 96 % des montants d'exonération du secteur privé[19].

L'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale dispose en effet que toute rémunération inférieure à 1,6 SMIC annuel bénéficie de la réduction générale des cotisations et contributions patronales : **cette réduction, maximale au niveau du SMIC, est ensuite dégressive jusqu'à devenir nulle au-delà de 2 827,07 € bruts mensuels**[20]. La réduction de cotisation s'applique sur :

- les cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité, décès ;
- la contribution au fonds nationale d'aide au logement ;
- les cotisations d'allocations familiales ;
- la contribution solidarité autonomie ;
- les contributions patronales de retraite légalement obligatoires ;
- la contribution patronale d'assurance chômage ;
- les cotisations accidents de travail et maladies professionnelles[21].

Le montant de cotisations sociales exonérées, suivi par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (URSSAF-Caisse nationale) sur le périmètre du régime obligatoire de base de la sécurité sociale (ROBSS), ne comprend donc à partir de 2019 que les cotisations sociales salariales.

L'évolution du montant total d'exonérations liées à l'apprentissage pour le régime général a connu une chute de 64 % entre 2018 (822 M€) et 2019 (301 M€) en lien avec la suppression de l'exonération spécifique de cotisations sociales patronales sur l'apprentissage (cf. tableau 14). Il connait ensuite une augmentation de 167 % entre 2019 et 2023 en lien avec la forte augmentation de l'assiette (+178 %).

Tableau 14 : Évolution des cotisations exonérées du régime général de 2018 à 2023

Montants en millions d'euros	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Assiette	2 386	3 963	4 499	7 129	9 356	11 028
Cotisations exonérées	822	301	328	520	682	804
Taux d'exonération en pourcentage	0,3 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %

Source : ACOSS.

[17] Lois n° 77-704 du 5 juillet 1977 et n° 78-698 du 6 juillet 1978.

[18] Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

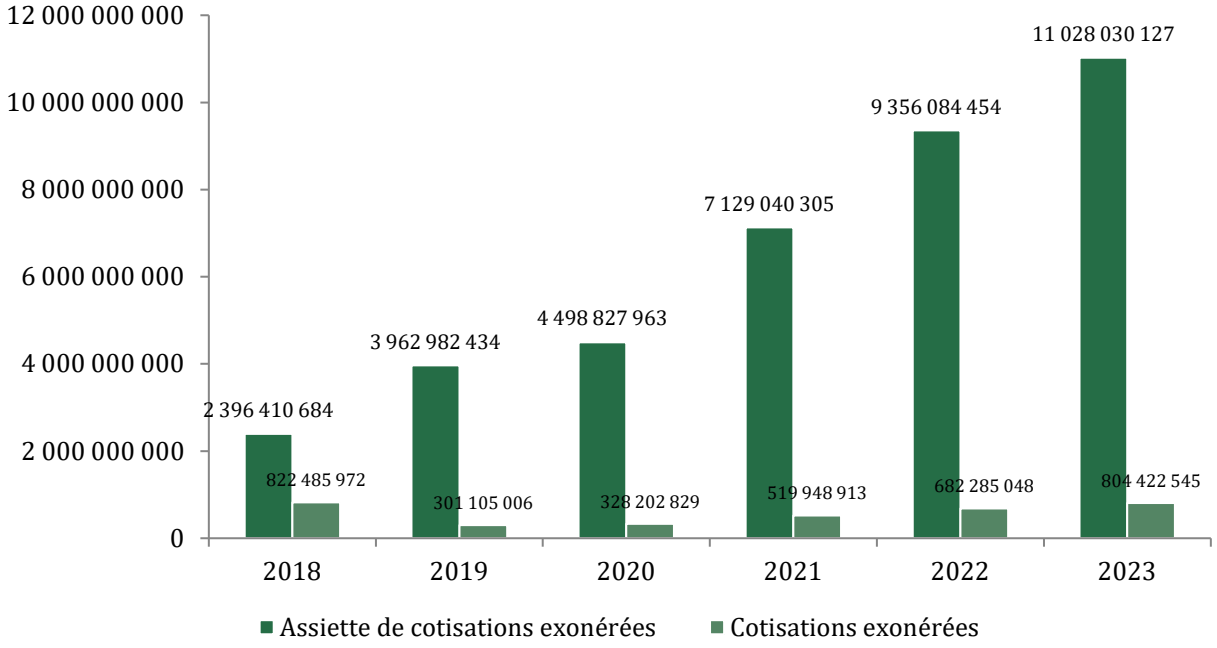
[19] URSSAF, *Stat'ur n°366*, juillet 2023.

[20] www.service-public.fr : le salaire est concerné par les allègements généraux s'il est inférieur à 18,64 € bruts par heure, 2827,07 € bruts par mois, et 33 925 € bruts par an.

[21] Pour ces cotisations, la réduction est de 0,55 % de la rémunération au maximum.

Cette modification de périmètre d'exonération est aussi visible dans la modification du rapport entre l'assiette considérée et le montant de cotisations exonérées comme exposée par le graphique 4.

Graphique 4 : Évolution des montants de cotisations exonérées et de leurs assiettes de 2018 à 2023



Source : ACOSS.

2.1.3. Les allègements généraux de cotisations patronales, dont la part attribuable à l'apprentissage n'est pas connue, minorent le coût du travail des apprentis pour les employeurs

Comme exposé *supra*, l'intégration des rémunérations des apprentis au régime plus large des allègements généraux de cotisations sociales ne permet pas de suivre précisément l'évolution des exonérations de cotisations afférentes aux apprentis**. Toutefois, le dispositif d'allègements généraux cible particulièrement les bas salaires sur lesquels sont rémunérés les apprentis.** C'est le cas de réductions générales (jusqu'à 1,6 SMIC), des réductions de cotisations d'assurance maladie (jusqu'à 2,5 SMIC), ainsi que des réductions de cotisations d'allocations familiales (jusqu'à 3,5 SMIC). Dans ce contexte d'augmentation de la concentration de la masse salariale dans la partie inférieure de la distribution des salaires, on constate un rattrapage mécanique de nombreux salaires par les seuils d'éligibilité aux dispositifs d'exonération.

À cette mesure générale s'en ajoutent deux spécifiques venant alléger le coût du travail pour les employeurs d'apprentis :

- les employeurs d'apprentis de moins de onze salariés du secteur privé sont exonérés de la contribution relative à la formation professionnelle (CFP) et de la taxe d'apprentissage ;
- les employeurs du secteur public sont exonérés de cotisations patronales pour les apprentis en vertu de l'article L. 6227-8-1 du code du travail, à l'exception de celles dues au titre des accidents du travail et maladies professionnelles.

En 2022, les allègements généraux de cotisations sociales représentaient 73,2 Md€[22], en hausse de 13,1 % par rapport à 2021[23] sous l'effet de la dynamique des bas salaires induite par les revalorisations successives du SMIC[24]. Ainsi, le nombre de salaires situés sous le seuil de 1,6 SMIC a augmenté de 15 % tandis que le SMIC s'établit en 2023 à montant supérieur de 8 % à son niveau de fin 2020. Dans ce contexte, le taux d'exonération[25] atteint 10,9 % (contre 10,5 % en 2021 et 5,1 % en 2012, cf. tableau 15), passant d'un montant de 25,5 Md€ en 2012 à 73,2 Md€ en 2022.

À cette augmentation du taux d'exonération s'ajoute une augmentation de l'assiette salariale sur laquelle s'applique le taux d'exonération, tirée par la hausse des salaires, et donc une augmentation du montant des exonérations.

Tableau 15 : Évolution des exonérations de cotisations sociales du secteur privé

Montant en millions d'euros	2018	2019	2020	2021	2022
Masse salariale totale du secteur privé	577,8	595,5	561,2	612,0	665,0
Allègement du coût du travail	53,4	61,3	59,6	65,1	73,2
Taux d'exonération en pourcentage	9,1 %	10,2 %	10,5 %	10,5 %	10,9 %

Source : URSSAF.

Comme pour l'ensemble des exonérations (cf. *supra*), les montants d'allègements généraux portent à 83 % sur les cotisations de sécurité sociale et de maladie (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Allègements généraux par dispositif

Allègements généraux par dispositif, en millions d'euros	2022	2023 (prévisionnel)	2024 (prévisionnel)
Réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale	24 305	27 197	28 331
Baisse du taux de cotisation d'allocations familiales	8 772	9 324	9 686
Baisse du taux de cotisation d'allocations familiales travailleurs indépendants	795	734	744
Baisse du taux de cotisation maladie	23 643	25 359	26 621
Baisse du taux de cotisation maladie des travailleurs indépendants	899	1 346	1 182
Baisse du taux de cotisation maladie pour les régimes spéciaux	286	294	296
Total	**58 477**	**64 254**	**66 860**

Source : PLFSS 2024.

[22] Pour les employeurs du régime général.

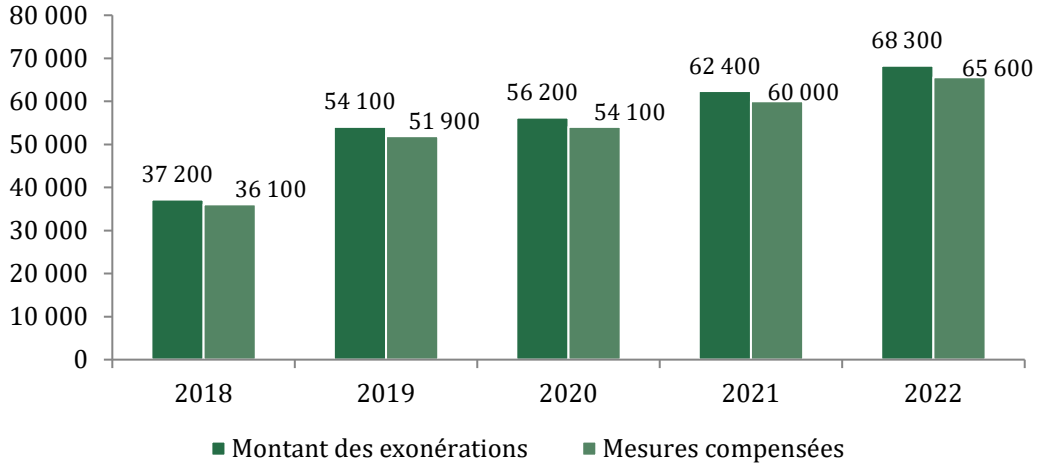
[23] URSSAF, *Stat'ur n°366*, juillet 2023.

[24] Le SMIC a connu trois revalorisations exceptionnelles, s'ajoutant aux revalorisations du 1er janvier, le 1er octobre 2021, le 1er mai 2022, et le 1er août 2022.

[25] Ratio entre le montant des cotisations exonérées et la masse salariale.

Ce niveau d'exonération se traduit par exemple par une augmentation de 31,1 M€ du montant des exonérations de cotisations de sécurité sociale dues aux URSAFF par les employeurs (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Évolution du montant des exonérations de cotisations de sécurité sociale dues aux URSSAF par les employeurs en euros



Source : Direction de la sécurité sociale.

Le taux d'exonération varie également avec la taille d'entreprise, s'établissant à 16,2 % dans les entreprises de moins de 10 salariés et à 7,7 % dans les entreprises de 500 à 1 999 salariés (cf. tableau 17). Le taux d'exonération est décroissant avec la taille d'entreprise.

Tableau 17 : Cotisations exonérées par taille d'entreprise en 2022 secteur privé

Taille d'entreprise	Montant en millions d'euros	Part en pourcentage	Taux d'exonération
0 à 9 salariés	16,0	22,1 %	16,2 %
10 à 19 salariés	7,9	10,9 %	14,3 %
20 à 49 salariés	10,3	14,2 %	12,7 %
50 à 99 salariés	6,4	8,9 %	11,6 %
100 à 249 salariés	8,0	11,0 %	10,3 %
250 à 499 salariés	5,1	7,0 %	8,9 %
500 à 1 999 salariés	7,5	10,4 %	7,7 %
2000 salariés et plus	11,4	15,7 %	8,0 %
Total	**72,7**	**100 %**	**N.A.**

Source : URSSAF.

2.2. Les rémunérations des apprentis sont exonérées de charges sociales salariales jusqu'à 79 % du SMIC, et intégralement exonérées de contribution sociale généralisée (CSG)-contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS)

2.2.1. Seule la part des rémunérations d'apprentis au-delà de 1 396 € mensuels est soumise à cotisations sociales salariales, tandis que le total des exonérations représente 1,5 Md€

La loi n°79-13 du 3 janvier 1979 relative à l'apprentissage avait instauré la prise en charge par l'État des cotisations sociales salariales des apprentis. Toutefois, depuis 2019, la rémunération des apprentis est soumise à cotisation au-delà de 79 % du SMIC[26] (soit 1 396 €), au taux de 11,31 % (cf. tableau 18).

Tableau 18 : Taux de cotisations sociales salariales en 2022

Cotisations sociales salariales	Taux en pourcentage
CSG-CRDS	9,7 %[27]
Autres cotisations sociales salariales	11,3 %
Total	**21 %**

Source : PLFSS 2022.

Le salaire d'un apprenti est également exonéré complètement de contribution sociale généralisée (CSG)[28]- contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)[29].

L'exonération de cotisations sociales salariales jusqu'à 79 % du SMIC est compensée par le budget de l'État, ce qui n'est pas le cas de l'exonération de CSG-CRDS.

2.2.2. Les apprentis acquièrent des droits sociaux en dépit de leur exonération de cotisations sociales et des allègements généraux de cotisations sociales dont bénéficient leurs employeurs

2.2.2.1. Les exonérations patronales et salariales ont un impact significatif sur les modalités de financement des droits sociaux contributifs, dont les apprentis bénéficient

Les exonérations de cotisations sociales des apprentis n'ont pas d'effet sur leurs droits sociaux contributifs (indemnités journalières, invalidité, assurance chômage et retraite). **En effet, les apprentis font l'acquisition de ces droits sociaux comme s'ils cotisaient, en raison de la compensation de cette cotisation à la sécurité sociale par le budget de l'État (mission travail-emploi).**

---

[26] Article L. 6243-2 du code du travail : *« L'apprenti est exonéré de la totalité des cotisations salariales d'origine légale et conventionnelle pour la part de sa rémunération inférieure ou égale à un plafond fixé par décret »* et article D. 6243-5 du code du travail.

[27] Dont part déductible.

[28] Le taux de CSG applicable aux revenus d'activité salariée est de 9,2 %, ont 6,8 % déductible de l'impôt sur le revenu.

[29] Le taux de CRDS applicable aux revenus d'activité salariée est de 0,5 % (non-déductible d'impôt sur le revenu).

Or, le coût agrégé des allègements généraux et des exonérations ciblées porte de façon très importante sur les branches maladie, vieillesse et famille de la sécurité sociale (cf. tableau 19).

Tableau 19 : Coûts des allègements généraux et exonérations ciblées, par branche

Montants en millions d'euros	2022	2023 (prévisionnel)	2024 (prévisionnel
Maladie	34 858	38 043	39 556
Accidents de travail-maladies professionnels	182	182	184
Vieillesse	17 394	19 208	20 101
Famille	14 345	15 346	15 917
Autonomie	392	430	451
Total	**67 171**	**73 210**	**76 210**

Source : PLFSS 2024.

2.2.2.2. Les sortants d'apprentissage occupent 1 % de la dépense d'indemnisation au chômage

Le montant des exonérations de cotisations sociales chômage liées à l'apprentissage est estimé à 8,7 M€ pour l'Unédic[30]. Or, si les effets positifs de l'apprentissage sur l'insertion professionnelle contribuent *a priori* à réduire le nombre de bénéficiaires d'une indemnisation chômage, des effets sont à noter en matière de montant et de durée de cette indemnisation, dont le montant total s'élève à 375 M€, soit 1 % de la dépense totale d'indemnisation chômage[31].

Les effets de l'augmentation du recours à l'apprentissage sur le régime d'assurance chômage sont avant tout mécaniques : le recours croissant à l'apprentissage augmente la part de jeunes ayant suffisamment cotisé à l'assurance chômage pour ouvrir des droits[32]. Une part limitée (8 % en 2021) d'entrants en apprentissage étaient auparavant demandeurs d'emploi. Plus de 50% était en revanche en inactivité, y compris en scolarité.

L'accroissement des dépenses d'indemnisation des sortants d'apprentissage est également nourri par une augmentation des montants d'indemnisation versés. Fin 2021, 50 000 ex-apprentis étaient indemnisés à l'assurance chômage, ce qui représente environ 2 % des demandeurs d'emploi indemnisés. À ce titre, la tendance au raccourcissement des contrats d'apprentissage entre 2020 et 2021 a conduit à augmenter les inscriptions au chômage des sortants d'apprentissage.

Parmi les sortants d'apprentissage, 95 % avait des droits ouverts fin 2021, contre seulement 58 % pour l'ensemble des inscrits à pôle emploi. De la même manière, la proportion des sortants d'apprentissage indemnisés est plus élevée (67 %) que pour l'ensemble des inscrits (45%).

Les sortants d'apprentissage percevaient une indemnité moyenne de 640 € par mois en 2021 (contre 995 € par mois en moyenne pour l'ensemble des indemnisés), montant qui est en augmentation en raison de l'augmentation de la part d'apprentis issus de l'enseignement supérieur.

[30] Groupe de travail sur le suivi des exonérations de cotisations sociales de l'apprentissage.

[31] Unedic, *L'essor de l'apprentissage et ses effets sur l'emploi et l'assurance chômage*, décembre 2022.

[32] L'article L. 6222-24 du code du travail dispose que les apprentis ouvrent des droits à l'assurance chômage à condition d'avoir travaillé au moins six mois sur les douze mois écoulés, temps de formation compris.

2.2.3. Un abaissement du plafond d'exonération à 50 % du SMIC générerait une économie estimée à 278 M€, tandis que la suppression de l'exonération de CRDS dégagerait 65 M€ de ressources

2.2.3.1. L'abaissement du plafond d'exonération à 0,5 SMIC permettrait de soumettre 2,5 Md€ de masse salariale supplémentaire aux cotisations sociales salariales

Seuls 5 % de la masse salariale des apprentis excède le seuil de 0,79 SMIC, alors que près d'un quart de la masse totale excède le seuil de 0,50 SMIC (cf. tableau 20). Ainsi, un abaissement du plafond d'exonération à 0,50 SMIC ferait passer 19 % supplémentaire de la masse salariale hors exonération, soit 2,5 Md€.

Tableau 20 : Ventilation de la masse salariale totale par rapport au seuil d'exonération

Ventilation de la masse salariale	Masse salariale totale en millions d'euros	Part en pourcentage
Total	12 923	100 %
Masse salariale supérieure à 0,79 SMIC (a)	646	5 %
Masse salariale supérieure à 0,50 SMIC (b)	3 101	24 %
Masse salariale supérieur à 0,60 SMIC (c)	1 938	15 %
Masse salariale supérieure à 0,70 SMIC (d)	1 163	9 %
Masse salariale actuellement exonérée et supérieur à 0,60 SMIC (c-a)	1 292	10 %
Masse salariale actuellement exonérée et supérieur à 0,70 SMIC (d-a)	517	4 %
Masse salariale actuellement exonérée de cotisations sociales salariales et supérieure à 0,50 SMIC (b-a)	**2 455**	**19 %**

Source : Mission avec données DECA et DARES.

L'économie totale générée par un abaissement du plafond d'exonération à 0,50 SMIC se traduirait par 277,5 M€ de cotisations sociales salariales supplémentaires (cf. tableau 21), tandis qu'un abaissement à 0,70 SMIC générerait 58 M€ d'économies, et un abaissement à 0,60 SMIC, une économie de 146 M€.

Tableau 21 : Simulation d'un abaissement du seuil d'exonération de cotisations sociales

Scenarii	Masse salariale passant hors exonération avec un abaissement du seuil d'exonération (en M€)	Taux de cotisations sociales applicable	Economie générée (en M€)
Abaissement du seuil d'exonération à 0,50 SMIC	2 455	11,31 %	277,5
Abaissement du seuil d'exonération à 0,60 SMIC	1 292		146,0
Abaissement du seuil d'exonération à 0,70 SMIC	1 163		58,4

Source : Mission avec données DECA et DARES.

2.2.3.2. L'exonération de CSG-CRDS sur les rémunérations d'apprentis fait figure d'exception parmi les revenus du travail

Les rémunérations des apprentis sont également le seul revenu du travail être totalement exonéré de contribution sociale généralisée (CSG)[33]- contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)[34]. Si l'exonération de cotisations sociales salariales est compensée à la sécurité sociale par le budget de l'État, ce n'est pas le cas de l'exonération de CSG-CRDS.

L'exonération de CSG-CRDS des salaires d'apprentis fait figure d'exception parmi les revenus du travail : à titre de comparaison, les contrats de professionnalisation n'en sont pas exonérés.

Le montant total de CSG exonéré sur les rémunérations des apprentis est estimé par la mission à 1,2 Md€, tandis que l'exonération de CRDS représente 64,6 M€ (cf. tableau 22).

Tableau 22 : Montants CSG-CRDS exonérés sur les rémunérations d'apprentis en 2023

Masse salariale totale (en M€)	Taux de CSG	Montant en M€	Taux de CRDS	Montant en M€
12 923	9,2 %	1 189	0,5 %	64,6

Source : Mission.

La mission souligne qu'une suppression de l'exonération de CRDS générerait une économie de 64,6 M€, et induirait une perte moyenne de 5 € par mois et par apprenti pour les apprentis ne bénéficiant pas, à l'avenir, de cette exonération.

2.2.3.3. L'abaissement du plafond d'exonération à 0,5 SMIC se traduirait par une perte de revenu net pour les apprentis, en moyenne de 19 € par mois

Les exonérations de cotisations salariales ont pour conséquence d'augmenter le revenu net des apprentis pour un salaire brut donné. Dès lors, une modulation de ces exonérations emporte un effet sur les revenus nets des apprentis.

[33] Le taux de CSG applicable aux revenus d'activité salariée est de 9,2 %, ont 6,8 % déductible de l'impôt sur le revenu.

[34] Le taux de CRDS applicable aux revenus d'activité salariée est de 0,5 % (non-déductible d'impôt sur le revenu).

La direction du budget a réalisé des simulations des effets d'une modulation du niveau d'exonération de cotisations du salaire des apprentis sur le niveau de revenu perçu par l'apprenti (cf. tableau 23).

Tableau 23 : Estimation de l'impact d'une modulation du taux d'exonération des rémunérations d'apprentis de cotisations sociales, sur le revenu perçu par les apprentis (en euros)

Année de contrat	Age	Montant en euros perçu par l'apprenti avec exonération à 79 % du SMIC	Montant en euros perçu par l'apprenti avec exonération à 50 % du SMIC	Perte induite pour l'apprenti en euros	Surcoût brut pour l'employeur en cas de compensation de la perte apprenti, en euros
1ère année	16 à 17 ans	471,74	471,74	0,00	0,00
	18 à 20 ans	751,30	751,30	0,00	0,00
	21 à 25 ans	926,02	920,02	5,93	6,60
	26 ans et plus	1 705,70	1648,40	57,31	63,79
2ème année	16 à 17 ans	681,41	681,14	0,00	0,00
	18 à 20 ans	891,07	889,10	1,98	2,20
	21 à 25 ans	1 065,79	1 044,06	21,74	24,20
	26 ans et plus	1 705,70	1648,40	57,31	63,79
3ème année	16 à 17 ans	960,96	951,08	9,88	11,00
	18 à 20 ans	1 170,62	1 137,03	33,59	37,39
	21 à 25 ans	1 362,82	1 307,49	55,33	61,59
	26 ans et plus	1 705,70	1648,40	57,31	63,79

Source : Direction du budget.

Cette simulation met en évidence des pertes de revenus pour les apprentis variant de 0 € par mois et par individu (pour les 16 à 20 ans la première année, notamment) à 57,31 € (pour les plus de 26 ans quelle que soit l'année du contrat d'apprentissage). Le surcoût pour l'employeur d'une éventuelle compensation de cette perte de revenu de l'apprenti varie de 0 € à 63,79 € pour les apprentis âgés de 26 ans et plus.

Cette simulation s'appuie toutefois sur les niveaux de rémunérations minimales réglementaires exprimées en pourcentage du SMIC : dès lors, une prise en compte des niveaux de rémunération réels impliquerait une majoration des pertes induites pour les apprentis qui sont payés au-delà des montants minimaux.

La direction du budget a également effectué une simulation individuelle portant sur le cas-type d'un apprenti rémunéré 56 % du SMIC (revenu médian), embauché dans une entreprise de moins de 11 salariés (cf. tableau 24). Cette simulation évalue les impacts pour l'apprenti et l'employeur d'un abaissement du plafond d'exonération de cotisations sociales à 50 %, ainsi qu'en cas d'abaissement à 50 % associé à une réforme de la grille salariale en pourcentage du SMIC applicable aux apprentis. Cette dernière hypothèse avait été modélisée pour disposer d'une hypothèse où la perte de revenu de l'apprenti serait entièrement internalisée par les employeurs, afin de mesurer le surcoût employeur généré.

L'exonération de CSG-CRDS est maintenue dans cette simulation qui met en évidence **qu'un abaissement de 79 % à 50 % du taux d'exonération des cotisations sociales salariales pour un apprenti rémunéré 56 % du SMIC conduirait à une rémunération nette inférieure de 5 € à la rémunération mensuelle actuelle.**

Tableau 24 : Simulation d'un abaissement du plafond d'exonération de cotisations sociales salariales sur le revenu d'un apprenti payé 56 % du SMIC

Décomposition de la rémunération mensuelle de l'apprenti	Situation actuelle (plafond d'exonération de CS salariales à 79 % du SMIC)	Simulation d'un abaissement du plafond d'exonération à 50 % du SMIC	Simulation d'un abaissement du plafond d'exonération à 50 % du SMIC + réforme de la grille salariale applicable (57 % du SMIC)
Salaire brut (56 % puis 57 % du SMIC)	978 €	978 €	996 €
Cotisations salariales (CS) hors CSG-CRDS	- 111€	-111 €	-113 €
Exonération de CS hors CSG-CRDS	111 €	99 €	99 €
CSG-CRDS	95 €	95 €	-97 €
Exonération de CSG-CRDS	-95 €	-95 €	97 €
Salaire net apprenti	**978 €**	**967 €**	**982 €**
Cotisations patronales[35]	342 €	342 €	349 €
Allègements généraux de cotisations patronales	-312 €	-312 €	-318 €
Prime à l'embauche[36]	-500 €	-500 €	-500 €
Coût mensuel employeur	**509 €**	**509 €**	**527 €**

Source : Direction du budget.

Pour un apprenti rémunéré au salaire moyen constaté en 2023 (1 042 € par mois), la perte de revenu mensuelle provoquée par un abaissement du seuil d'exonérations de cotisations sociales à 0.50 SMIC s'élèverait à 19 € (cf. tableau 25).

[35] Dans une entreprise de moins de 11 salariés.

[36] Impact de l'aide aux employeurs d'apprentis (6 000 €) la première année, lissée sur un an soit 6 000 / 12.

Tableau 25 : Simulation d'un abaissement du plafond d'exonération de cotisations sociales salariales sur le revenu d'un apprenti payé 1 042 €

Décomposition de la rémunération mensuelle de l'apprenti	Situation actuelle (plafond d'exonération de CS salariales à 79 % du SMIC)	Simulation d'un abaissement du plafond d'exonération à 50 % du SMIC	Simulation d'un abaissement du plafond d'exonération à 50 % du SMIC + réforme de la grille salariale applicable (57 % du SMIC)
Salaire brut (56 % puis 57 % du SMIC)	1 042 €	1 042 €	1 042 €
Cotisations salariales (CS) hors CSG-CRDS	- 118 €	-118 €	-118 €
Exonération de CS hors CSG-CRDS	118 €	99 €	99 €
CSG-CRDS	101 €	101 €	101 €
Exonération de CSG-CRDS	-101 €	- 101 €	101 €
Salaire net apprenti	**1 042 €**	**1 023 €**	**1 023 €**
Cotisations patronales	365 €	365 €	365 €
Allègements généraux de cotisations patronales d'une entreprise de moins de 11 salariés	- 333 €	-333 €	-333 €
Prime à l'embauche[37]	-500 €	-500 €	-500 €
Coût mensuel employeur	**574 €**	**574 €**	**574 €**

Source : Mission.

[37] Impact de l'aide aux employeurs d'apprentis (6 000 €) la première année, lissée sur un an soit 6 000 / 12.

ANNEXE IV

Les contributions légales des entreprises pour la formation professionnelle et l'apprentissage

SOMMAIRE

1. LES CONTRIBUTIONS LÉGALES DES ENTREPRISES N'AYANT PAS SUIVI LA DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE DEPUIS 2020, L'ÉTAT PORTE L'ESSENTIEL DE L'EFFORT FINANCIER 1

1.1. Alors que les dépenses de formation professionnelle et d'alternance ont augmenté depuis 2020, la part financée par l'État a augmenté de 4,5 points et celle des opérateurs de compétences (Opco), qui intermédient les contributions des entreprises, a diminué de 2,4 points entre 2020 et 2022 1

1.1.1. La dépense nationale pour la formation professionnelle et l'alternance a connu une augmentation de 51 % depuis 2020 et s'élève à 31,8 Md€ en 2022 1

1.1.2. Si les Opco restent les premiers financeurs finaux de la formation professionnelle et de l'alternance avec 34,4 % des financements, ce sont les dépenses de l'État et des opérateurs exerçant une mission de service public qui ont été les plus dynamiques avec une hausse de 4,5 points et 2,0 points depuis 2020 2

1.1.3. L'État est le principal financeur initial de la formation professionnelle et de l'alternance devant les entreprises 3

1.2. Contrairement aux contributions sur la formation professionnelle, les contributions légales des entreprises sur l'alternance n'ont pas suivi la dynamique des dépenses induites depuis 2020 5

1.2.1. Le niveau des taux de contributions légales des entreprises sur l'alternance n'a pas été revu depuis 2014 5

1.2.2. Alors que les contributions légales des entreprises pour l'alternance couvraient 50 % des dépenses d'alternance en 2015, elles n'en couvrent plus que 29 % en 2022 7

1.2.3. Le coût complet unitaire par contrat d'apprentissage a progressé de 58 % depuis 2018 sous l'effet des allègements généraux de cotisations et des aides à l'embauche mais semble se stabiliser depuis 2021 8

1.2.4. Le niveau des taux de contributions légales des entreprises pour la formation professionnelle est stable depuis 2015 9

1.2.5. Les contributions légales des entreprises pour la formation professionnelle couvrent 41 % des dépenses associées en 2022, en hausse de 6 points depuis 2015 10

2. EN COMPLÉMENT DE LA RATIONALISATION DES DÉROGATIONS DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE DE 310 M€ RECOMMANDÉE EN JUILLET 2023 PAR UNE MISSION IGAS-IGF, DES GAINS SUPPLÉMENTAIRES DE L'ORDRE DE 46 M€ À 93 M€ SUR LA CSA PEUVENT ÊTRE ENVISAGÉS 12

2.1. Le transfert à compter du 1er janvier 2022 de la collecte des contributions légales des Opco aux Urssaf et caisses de MSA a permis une optimisation, à paramètres constants, des contributions légales à hauteur de 700 M€ 12

2.2. La mission Igas-IGF de juillet 2023 sur le financement des CFA a recommandé une révision de l'assiette de la taxe d'apprentissage non mise en œuvre qui pourrait représenter 310 M€ de ressources supplémentaires 13

2.2.1. Les dispositifs dérogatoires applicables à la taxe d'apprentissage constituent un ensemble hétéroclite alors que les bénéficiaires de ces

dérogations présentent un taux de recours à l'apprentissage dans la moyenne *13*

2.2.2. La mission Igas-IGF de juillet 2023 a préconisé une rationalisation des exceptions et exonérations de la taxe d'apprentissage toujours d'actualité et qui augmenterait de 310 M€ le financement pour l'apprentissage *14*

2.3. Son rendement ayant baissé de 31,3 % depuis 2017, une redynamisation de la CSA semble à privilégier à toute autre évolution sur les taux pour soutenir la dynamique d'apprentissage et pourrait apporter 46 M€ à 93 M€ de ressources supplémentaires 15

2.3.1. Les conditions d'assujettissement à la CFP ne prévoient que des cas de dérogations circonscrits, assurant ainsi un périmètre cohérent de contributeurs *15*

2.3.2. Un retour aux conditions de neutralisation du franchissement de seuil ante 2020 destiné à dégager des ressources supplémentaires ne produirait pas de gain significatif à court terme et se ferait au prix d'une moindre lisibilité des modalités de contributions *16*

2.3.3. Le rendement de la CSA ayant diminué sous l'effet du soutien public au développement de l'apprentissage, une redynamisation de cette contribution de 46 M€ à 93 M€ la remettrait à son niveau d'avant la réforme de 2018 et soutiendrait la logique d'incitation à l'apprentissage18

3. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS 21

1. Les contributions légales des entreprises n'ayant pas suivi la dynamique de développement de l'apprentissage depuis 2020, l'État porte l'essentiel de l'effort financier

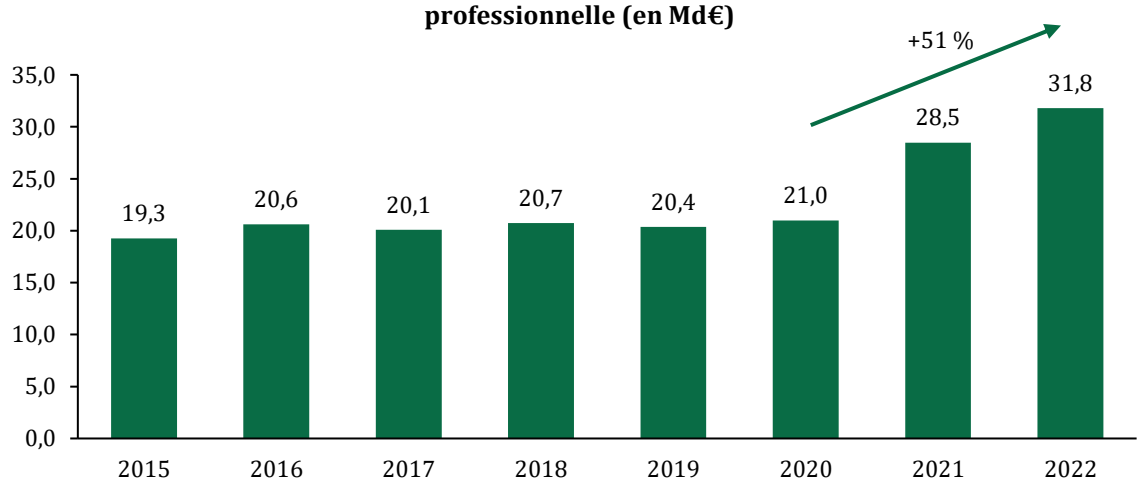
1.1. Alors que les dépenses de formation professionnelle et d'alternance ont augmenté depuis 2020, la part financée par l'État a augmenté de 4,5 points et celle des opérateurs de compétences (Opco), qui intermédient les contributions des entreprises, a diminué de 2,4 points entre 2020 et 2022

1.1.1. La dépense nationale pour la formation professionnelle et l'alternance a connu une augmentation de 51 % depuis 2020 et s'élève à 31,8 Md€ en 2022

Alors qu'elle était restée globalement stable depuis 2015, la dépense nationale[1] consacrée à l'alternance et à la formation professionnelle a enregistré une progression de 51 % entre 2020 et 2022 pour atteindre 31,8 Md€ en 2022 (cf. graphique 1).

La hausse de 11,7 % constatée en 2022 marque toutefois un ralentissement par rapport à 2021 (33,6 %), principalement en lien avec la moindre dynamique de l'apprentissage entre ces deux années. Progressant de 38,3 %[2] en 2021, les entrées en apprentissage n'ont, en effet, progressé que de 13,7 % en 2022.

Graphique 1 : Évolution de la dépense nationale pour l'alternance et la formation professionnelle (en Md€)



Sources : Jaunes budgétaires des projets de loi de finances 2015-2024.

[1] Coûts pédagogiques des formations, dépenses de rémunération des stagiaires, frais d'investissement et coûts des formations sanitaires et sociales mais hors dépenses directes des entreprises pour leurs salariés et de la fonction publique pour ses agents.

[2] 532 000 entrées en apprentissage en 2020 ; 736 000 entrées en 2021 et 837 000 entrées en 2022 d'après la DARES et l'Insee.

1.1.2. Si les Opco restent les premiers financeurs finaux de la formation professionnelle et de l'alternance avec 34,4 % des financements, ce sont les dépenses de l'État et des opérateurs exerçant une mission de service public qui ont été les plus dynamiques avec une hausse de 4,5 points et 2,0 points depuis 2020

L'effort en faveur de la formation professionnelle et de l'alternance est réparti entre plusieurs financeurs finaux, qui sont les acteurs qui exécutent la dépense, en bout de chaîne des flux de financement, directement auprès des bénéficiaires (cf. graphique 2 et graphique 3).

Sur l'ensemble de la période 2015-2022, les opérateurs de compétences (Opco) constituent les principaux financeurs finaux de la formation professionnelle continue et de l'alternance avec 34,4 % de la dépense nationale soit 11,0 Md€. Si le volume des dépenses réalisées par les Opco a cru de 42,7 %, de 7,7 Md€ en 2015 à 11,0 Md€ en 2022, leur part dans les dépenses totales s'est réduit de 5,5 points, de 39,9 % en 2015 à 34,4 % en 2022. Les Opco, en procédant aux dépenses pour le compte des entreprises à travers les contributions versées par les entreprises à France compétences, assurent le financement des coûts pédagogiques de l'apprentissage auprès des centres de formation des apprentis (CFA) et le financement du plan de développement des compétences des entreprises.

Depuis 2020, l'État est le deuxième financeur final, sa part dans la dépense nationale étant passée de 18,3 % en 2015 soit 3,5 Md€ à 25,5 % en 2022 soit 8,1 Md€ en 2022. L'essentiel de la dépense prise en charge par l'État est désormais concentré sur les aides aux embauches d'apprentis auprès des entreprises (environ 4 Md€) et, dans une moindre mesure, sur les exonérations de cotisations sociales sur les contrats d'apprentissage (environ 1,5 Md€) et le financement du Fonds national pour l'emploi-Formation (FNE-Formation).

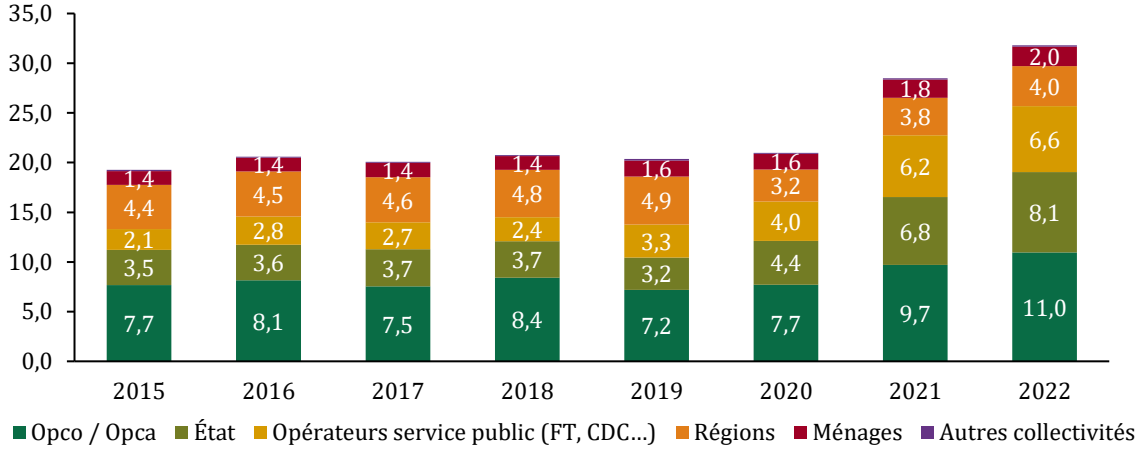
Les opérateurs exerçant une mission de service public (Pôle Emploi, désormais France travail ainsi que la Caisse des dépôts et consignations (CDC)) ont aussi une place croissante dans le financement de la formation professionnelle et de l'alternance. Avec une part de 20,8 % dans la dépense nationale soit 6,6 Md€ en 2022, ils assurent les frais pédagogiques des formations et la rémunération des demandeurs d'emploi en formation pour France travail et, pour la CDC, les dépenses liées au Compte personnel de formation (CPF). La hausse des dépenses pour ces opérateurs est portée par le CPF, dont la gestion assurée auparavant par les entreprises a été reprise par la CDC en novembre 2019, avec des dépenses multipliées par près de 50, passant de 57 M€ en 2020 à 2,5 Md€ en 2022.

À l'inverse, le transfert, en 2020, des compétences relatives au financement de l'apprentissage des Régions vers les Opco prévu par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a réduit de 8,4 points, de 23,8 % en 2019 à 15,4 % en 2020, la part des dépenses assumées par les Régions. Les Régions demeurent depuis en compétence en ce qui concerne la formation des personnes en recherche d'emploi (PRE), les formations sanitaires et sociales et le soutien ciblé aux CFA.

Sur la période 2015-2022, la part des ménages dans la dépense nationale demeure entre 6,2 % et 7,8 % mais leurs dépenses pour des achats de formation à titre individuel a progressé de 1,4 Md€ en 2015 à 2,0 Md€.

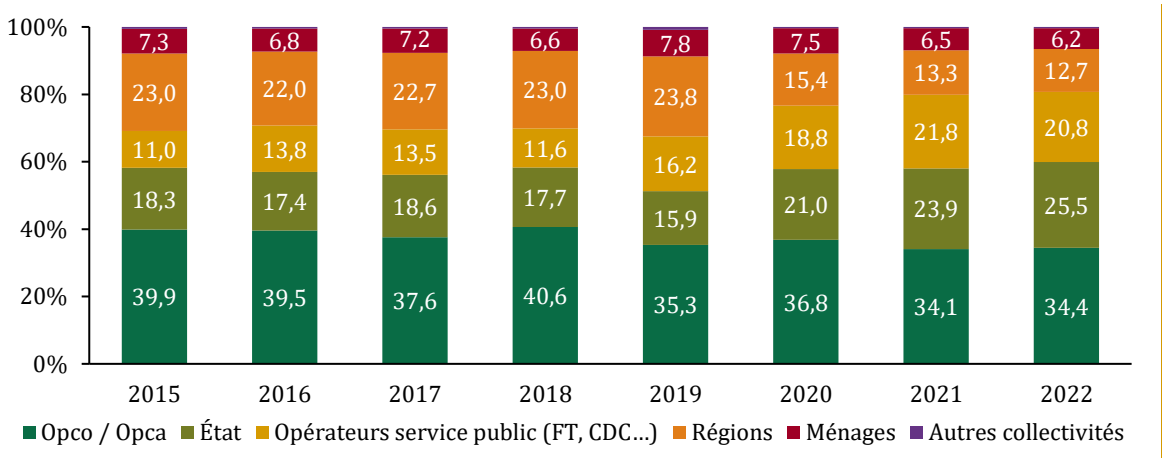
Les dépenses des autres collectivités restent marginales tout au long de la période, de l'ordre de 100 M€.

Graphique 2 : Évolution de la dépense par financeur final (en Md€)



Sources : Jaunes budgétaires des projets de loi de finances 2015-2024.

Graphique 3 : Évolution de la répartition de la dépense entre financeurs finaux (en %)



Sources : Jaunes budgétaires des projets de loi de finances 2015-2024.

Les plus fortes progressions de dépenses ont ainsi été enregistrées pour les opérateurs exerçant une mission de service public (+214 % entre 2015 et 2022) et l'État (+130 % entre 2015 et 2022). Les Opco demeurent toutefois les premiers financeurs finaux de la formation professionnelle et de l'alternance.

1.1.3. L'État est le principal financeur initial de la formation professionnelle et de l'alternance devant les entreprises

La mission s'est attachée à reconstituer les flux et transferts de financement entre acteurs pour identifier les financeurs initiaux de la formation professionnelle et de l'alternance et leurs contributions en 2022 (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Circuit de financement de l'alternance et de la formation professionnelle

La formation professionnelle et l'apprentissage sont financés par le biais d'un circuit complexe de flux de financements entre acteurs.

Depuis 2023, l'intégralité des contributions des entreprises est collectée par l'union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) qui reverse les fonds à France compétences. France compétences les répartit ensuite entre :

- les Opco pour le financement des CFA et le plan de développement de compétences des entreprises ;
- la CDC pour le financement des formations émargeant sur le CPF ;
- l'État pour la formation des PRE ;
- les associations « Transitions pro » (ATPro) pour les projets de transition professionnelle (PTP) ;
- les Régions pour le soutien ciblé aux CFA ;
- les opérateurs de conseil en évolution professionnelle ;
- l'Agence de services et de paiement (ASP) pour financer l'aide au permis de conduire.

De son côté, l'État assurant le financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC), il transfère des fonds à France Travail et aux Régions dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC). En 2022, l'État a aussi apporté une dotation de 4 Md€ à France compétences, compte tenu de l'insuffisance de financement du système et la situation financière dégradée de France compétences.

Les Régions délèguent également à France Travail des opérations de formation à destination des PRE.

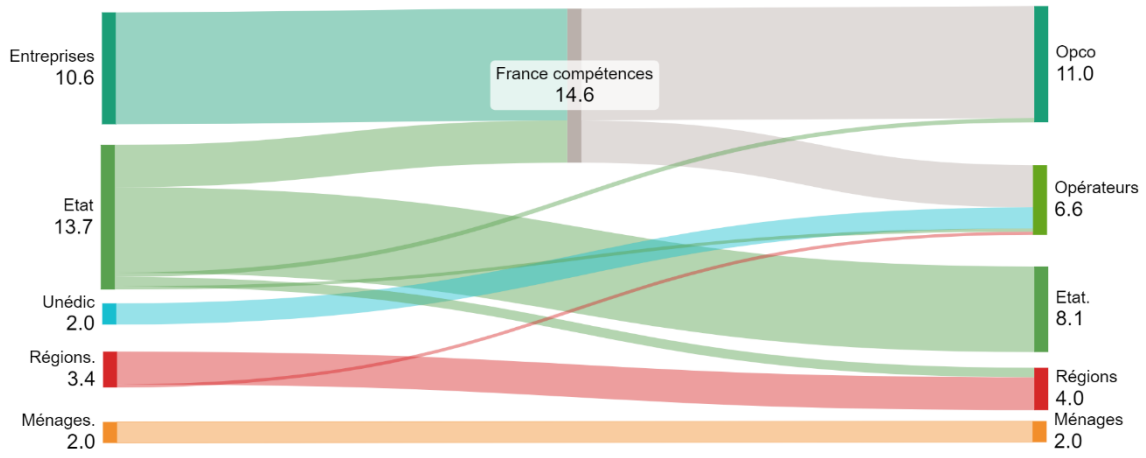
Sources : Jaune budgétaire du projet de loi de finances 2024 ; guide du déclarant de l'Urssaf de mars 2023 ; rapport sur l'usage des fonds de France compétence de 2023.

En prenant en compte les principaux transferts de financement entre acteurs, cette reconstitution simplifiée indique que l'État est le premier financier initial en 2022 suivi par les entreprises :

- L'État assumant un financement d'environ 14 Md€ ;
- Les entreprises un financement à hauteur d'environ 11 Md€.

Les Régions, les ménages et l'Unédic viennent compléter les financements initiaux mais dans une moindre proportion : de l'ordre de 3,4 Md€ pour les Régions et d'environ 2 Md€ à la fois pour les ménages et l'Unédic.

Graphique 4 : Schéma simplifié des flux de transferts entre financeurs initiaux et finaux (en Md€) en 2022



Sources : Jaune budgétaire du projet de loi de finances 2024 ; retraitement mission.

1.2. Contrairement aux contributions sur la formation professionnelle, les contributions légales des entreprises sur l'alternance n'ont pas suivi la dynamique des dépenses induites depuis 2020

Les contributions légales[3] des entreprises à la formation professionnelle et à l'alternance comprennent :

- **la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa)** créée par la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, elle-même composée de la **part principale de la taxe d'apprentissage** et de **la contribution de formation professionnelle (CFP)**[4] ;
- **la contribution au financement du CPF des titulaires de contrats à durée déterminée (CDD)** ;
- **le solde de la taxe d'apprentissage** qui finance le développement des formations initiales technologiques et professionnelles hors apprentissage, l'affectation étant laissée aux choix des entreprises ;
- **la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)** pour les entreprises de plus de 250 salariés redevables de la taxe d'apprentissage et comptant moins de 5 % de contrats favorisant l'insertion professionnelle[5].

1.2.1. Le niveau des taux de contributions légales des entreprises sur l'alternance n'a pas été revu depuis 2014

Instituée par la loi de finances du 13 juillet 1925, la taxe d'apprentissage a pour objet de financer les formations initiales technologiques et professionnelles et favoriser l'égal accès à l'apprentissage sur le territoire national. **L'apprentissage dans son ensemble, ainsi que son système de financement ont été l'objet de nombreuses réformes depuis sa création, principalement tournées vers un développement de plus en plus accru de cette forme de formation** :

- la loi n°71-576 du 16 juillet 1971 a posé plusieurs principes fondateurs en matière de fonctionnement, de financement de l'apprentissage et de répartition du produit de la taxe d'apprentissage ;
- la loi n°71-578, promulguée le même jour, a précisé le financement des premières formations technologiques et professionnelles avec la possibilité pour tout employeur redevable de la taxe d'apprentissage, sur leur demande, de se voir exonéré de tout ou partie de la taxe d'apprentissage à raison des dépenses réelles exposées par ce dernier en vue de favoriser les premières formations technologiques et professionnelles et un taux réduit dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a transféré aux régions les compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage ;
- la loi n°87-572 du 23 juillet 1987 a disposé que tous les niveaux de qualification sont désormais accessibles par l'apprentissage ;
- la loi n°96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage a mis en place une exonération de charges sociales sur le salaire des apprentis ;

---

[3] Hors contributions conventionnelles à l'échelle des branches et versements volontaires des entreprises.

[4] La taxe d'apprentissage et la CFP conservent toutefois des dispositions distinctes au sein du code du travail au niveau législatif comme réglementaire, notamment une assiette spécifique et des taux différenciés.

[5] Contrats de professionnalisation, contrats d'apprentissage et conventions industrielles de formation par la recherche en entreprise (CIFRE).

- en 2005, la loi du 18 janvier 2005 de cohésion sociale a fixé un objectif de 500 000 jeunes en apprentissage en 2009 et la loi de finances pour 2005 institue la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) pour les redevables de la taxe d'apprentissage ;
- la loi n° 2006-396 pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a créé une pénalité consistant à majorer la taxe d'apprentissage pour les entreprises de plus de 250 salariés qui n'atteignent pas un quota de contrats en alternance, à l'origine de la CSA créée par la loi du 24 novembre 2009.

Sur la période 2005-2014, il convient ainsi de distinguer trois contributions :

- la taxe d'apprentissage elle-même,
- la CDA au taux de 0,18 % de la masse salariale,
- à partir de 2009, la CSA.

La loi de finances rectificative pour 2011 a prévu une modulation du taux de la CSA en fonction des efforts de l'entreprise en termes d'embauche d'alternants, cette modulation croissante s'établissant de 0,05 % à 0,6 % de la masse salariale à partir de 2014. **À cette même date, la CDA est intégrée à la taxe d'apprentissage pour stabiliser le taux de la taxe d'apprentissage à 0,68 %.**

Depuis le 1er janvier 2019 et l'entrée en vigueur de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le taux de 0,68 % relatif à la taxe d'apprentissage se décompose en :

- une part, dite « principale », qui représente 87 % du produit de la taxe d'apprentissage, soit un taux de 0,59 % ;
- une part, dite « solde », à hauteur de 13 % du produit de la taxe d'apprentissage, correspondant à un taux de 0,09 %.

Pour l'Alsace-Moselle, l'intégralité relève du régime de la part principale avec un taux réduit de 0,44 % (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Évolution des taux de contributions à l'apprentissage depuis 1972 (en % de la masse salariale)

Date d'effet	Taux de la taxe d'apprentissage		Taux de la contribution au développement de l'apprentissage (CDA)
	Métropole et Outre-mer	Alsace-Moselle	
1972	0,50	-	-
1977	0,60	-	-
1979	0,60	0,10	-
1993	0,50	0,10	-
1997	0,50	0,20	-
2004	0,50	0,20	0,06
2005	0,50	0,20	0,12
2006	0,50	0,20	0,18
2007	0,50	0,26	0,18
2014	0,68	0,44	-

Sources : Code général des impôts et code du travail sur la période 1972-2024.

Le taux de la CSA, due par les structures assujetties à la taxe d'apprentissage dont l'effectif annuel moyen est supérieur à 250 salariés et qui n'atteignent pas 5 % de leur effectif annuel moyen en contrats favorisant l'insertion professionnelle, varie de 0,05 % à 0,60 % selon la proportion d'alternants au sein des effectifs de l'entreprise, dans une logique incitative. Les taux applicables sont, par ailleurs, réduits de 52 % par rapport au taux national en Alsace-Moselle (cf. tableau 2 et tableau 3). L'entreprise peut être exonérée de la CSA si elle a au moins 3 % de contrats favorisant l'insertion dans son effectif et a augmenté d'au moins10 % le nombre de ces contrats par rapport à l'année précédente.

Tableau 2 : Évolution des taux de contributions à l'apprentissage depuis 1972 (en % de la masse salariale)

Date d'effet	Taux de la cotisation supplémentaire	Taux maximal de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) hors Alsace-Moselle	
		Entreprises de 250 à moins de 2000 salariés	Entreprises de 2 000 salariés et plus
1972	-	-	-
1977	0,10	-	-
1979	0,10	-	-
1993	-	-	-
2009	-	0,10	0,10
2011	-	0,20	0,30
2012	-	0,25	0,40
2013	-	0,30	0,50
2014	-	0,40	0,60

Sources : Code général des impôts et code du travail sur la période 1972-2024.

Tableau 3 : Taux de CSA appliqué aux entreprises au régime général en fonction du nombre d'alternants par rapport à leur effectif moyen annuel depuis 2014 (en % de la masse salariale)

Pourcentage d'alternants	Taux de la CSA hors Alsace-Moselle		Taux de la CSA en Alsace-Moselle	
	Entreprises de 250 à moins de 2000 salariés	Entreprises de 2 000 salariés et plus	Entreprises de 250 à moins de 2000 salariés	Entreprises de 2 000 salariés et plus
Moins de 1 %	0,40	0,60	0,208	0,312
Entre 1 % et moins de 2 %	0,20		0,104	
Entre 2 % et moins de 3 %	0,10		0,052	
Entre 3 % et moins de 5 %	0,05		0,026	
Plus de 5 %	0,00		0,000	

Source : Code du travail.

1.2.2. Alors que les contributions légales des entreprises pour l'alternance couvraient 50 % des dépenses d'alternance en 2015, elles n'en couvrent plus que 29 % en 2022

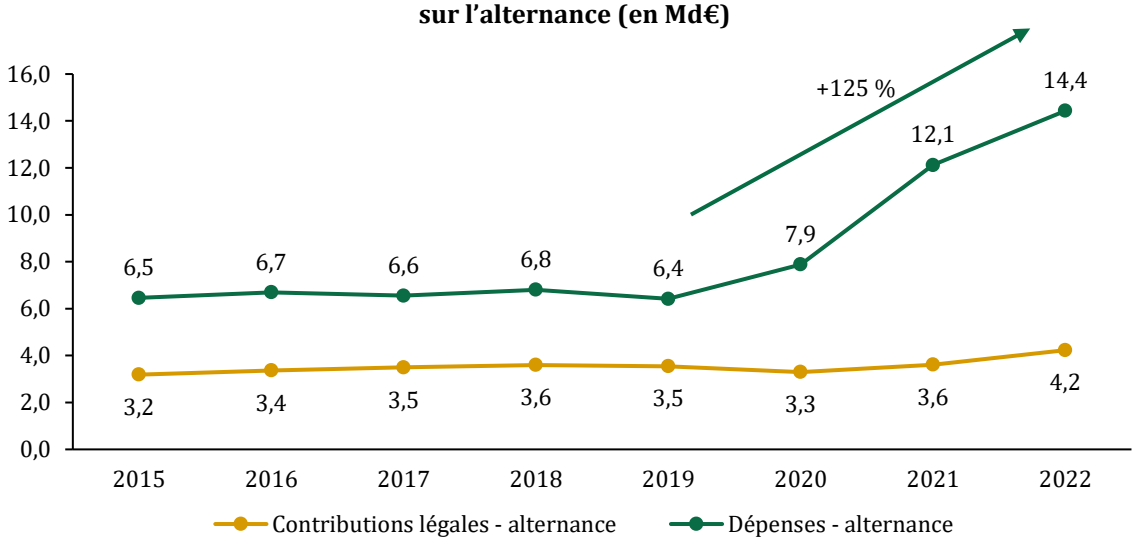
Sur la période 2015-2019, les dépenses en faveur de l'alternance sont restées comprises entre 6,4 Md€ et 6,8 Md€. À partir de 2020, le développement de l'apprentissage est allé de pair avec une progression des dépenses[6] d'alternance de 125 % en l'espace de trois ans qui s'établissent à 14,4 Md€ en 2022[7]. En regard, les contributions légales des entreprises pour l'alternance, comprenant la part principale et le solde de la taxe d'apprentissage ainsi que la CSA, ont suivi l'évolution de la masse salariale, les taux de contribution étant inchangés. Les contributions consacrées à l'alternance n'ont ainsi augmenté que de 33 %, de 3,2 Md€ en 2015 à 4,2 Md€ en 2022 (cf. graphique 5).

***In fine*, la taxe d'apprentissage et la CSA ne couvrent plus que 29 % des dépenses en faveur de l'alternance en 2022 contre 50 % en 2015.**

[6] Financement des contrats d'apprentissage et aides à l'embauche des apprentis, en particulier.

[7] Les dépenses en faveur de l'alternance sont évaluées à 16,7 Md€ pour 2024.

Graphique 5 : Évolution des contributions légales des entreprises et des dépenses nationales sur l'alternance (en Md€)



Sources : Jaunes budgétaires des projets de loi de finances 2015-2024 ; retraitement mission.

1.2.3. Le coût complet unitaire par contrat d'apprentissage a progressé de 58 % depuis 2018 sous l'effet des allègements généraux de cotisations et des aides à l'embauche mais semble se stabiliser depuis 2021

Au-delà du coefficient multiplicateur d'environ 2,6 induit par la croissance du nombre d'entrées en apprentissage sur les coûts complets de l'apprentissage (cf. tableau 4) depuis 2018, la hausse des dépenses a été portée par un effet prix.

Tableau 4 : Évolution du nombre d'entrées en apprentissage depuis 2017

Année	Nombre d'entrées en apprentissage
2017	305 000
2018	321 000
2019	367 000
2020	532 000
2021	736 000
2022 (p)	837 000
2023 (p)	860 000

Source : DARES et Insee.
(p) provisoire.

Selon l'approche en coût complet[8] de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)[9], le coût complet total du dispositif d'apprentissage a été multiplié par 3,4 entre 2018 et 2022, passant de 6,0 Md€ à 19,9 Md€, confirmant l'existence d'un effet prix depuis 2018. **L'OFCE indique ainsi que le coût complet moyen unitaire par an d'un apprenti est passé de 14 403 € en 2018 à 22 736 € en 2022, soit une hausse de 58 %, sous l'effet notamment des allègements généraux de cotisations et de la mise en œuvre de l'aide unique du plan de relance.**

[8] Méthodologie adaptée par rapport aux jaunes budgétaires des PLF : exclusion des contrats de professionnalisation, inclusion des allègements généraux de cotisations sociales auxquels les contrats d'apprentissage sont éligibles depuis 2019 et retraitements complémentaires opérés par l'OFCE.

[9] B. Coquet-OFCE, *Apprentissage : un bilan des années folles*, juin 2023.

Cet effet prix tend toutefois à se stabiliser d'après les dernières données de France compétences[10]. La décomposition du coût unitaire d'un apprenti permet d'observer qu'entre 2021 et 2022, le coût unitaire d'un apprenti a reflué de 3 %.

La part consacrée aux aides aux entreprises a baissé de 8 % : cette baisse s'expliquerait par une moindre mobilisation en 2022 des aides à l'embauche par rapport aux nombres d'entrants en apprentissage. Le reste à charge de l'apprenti, bien qu'en augmentation, reste très limité, s'élevant en 2022 à 70 € mais s'ajoute à une réduction des aides aux bénéficiaires évaluée à 10 %. Enfin, les coûts pédagogiques ont augmenté de 2 % passant de 42 % à 44 % du total (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Décomposition du coût unitaire engagé par contrat d'apprentissage (en M€)

Coûts par nature	2021	2022	Évolution en pourcentage
Coûts pédagogiques	9 770	9 967	+2 %
Aide au bénéficiaire	1 424	1 280	-10 %
Aide à l'entreprise	10 571	9 702	-8 %
Reste à charge bénéficiaire	44	70	+58 %
Reste à charge entreprise	160	216	+35 %
Mise en œuvre (frais de gestion)	627	630	+1 %
Autres coûts	623	571	-8 %
Coût unitaire total	**23 218**	**22 435**	**-3 %**

Source : France compétences.

1.2.4. Le niveau des taux de contributions légales des entreprises pour la formation professionnelle est stable depuis 2015

Quant aux contributions pour la formation professionnelle, la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, dite « loi Delors », a introduit une obligation de dépense de formation à la charge des entreprises, pour un taux de 0,80 % de la masse salariale brute pour les entreprises de plus de dix salariés. De 1974 à 1987, plusieurs lois ont réhaussé progressivement le taux de 0,80 % à 1,20 %.

La loi n° 90-613 du 12 juillet 1990 favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires a instauré un droit au congé de formation pour les titulaires d'un contrat à durée déterminée avec un financement assuré par une **contribution supplémentaire à hauteur de 1,00 % sur les salaires des employés en CDD**. La loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi a incorporé au code du travail le droit à la formation des titulaires de CDD. Elle a généralisé l'obligation de financement de la formation, l'étendant aux entreprises de moins de dix salariés avec un taux de 0,15 % en 1992 et augmentant progressivement le taux de participation à 1,40 % en 1992 et 1,50 % en 1993.

[10] France compétences, *Rapport sur l'usage des fonds 2022*, janvier 2023.

Au cours de l'année 2005, la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social qui a instauré un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie et l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 relevant certains seuils de prélèvements obligatoires ont apporté plusieurs évolutions quant aux taux de participation des entreprises au financement de la formation professionnelle en portant à :

- 0,55 % celui des entreprises de moins de 10 salariés ;
- 1,05 % celui des entreprises comptant entre 10 et 19 salariés ;
- 1,60 % celui des entreprises de 20 salariés et plus.

Plus récemment, la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a revu à 1,00 % le taux pour les entreprises de dix salariés et plus avant que **la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ne repositionne, pour la détermination du taux à appliquer (0,55 % ou 1,00 %) le seuil de dix à onze salariés** (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Évolution des taux de contributions à la formation professionnelle depuis 1972

Date d'effet	Taux de contribution à la formation professionnelle (en % de la masse salariale)					Taux de contribution spécifique sur les CDD (en % de la masse salariale des CDD)
	Moins de 10 salariés	Moins de 11 salariés	De 10 à 19 salariés	20 salariés et plus	11 salariés et plus	
1972	-	-	0,80	0,80	-	-
1974	-	-	1,00	1,00	-	-
1978	-	-	1,10	1,10	-	-
1987	-	-	1,20	1,20	-	-
1990	-	-	1,20	1,20	-	1,00
1992	-	-	1,40	1,40	-	1,00
1993	-	-	1,50	1,50	-	1,00
2005	0,55	-	1,05	1,60	-	1,00
2015	0,55	-	1,00	1,00	-	1,00
2016	-	0,55	-	-	1,00	1,00

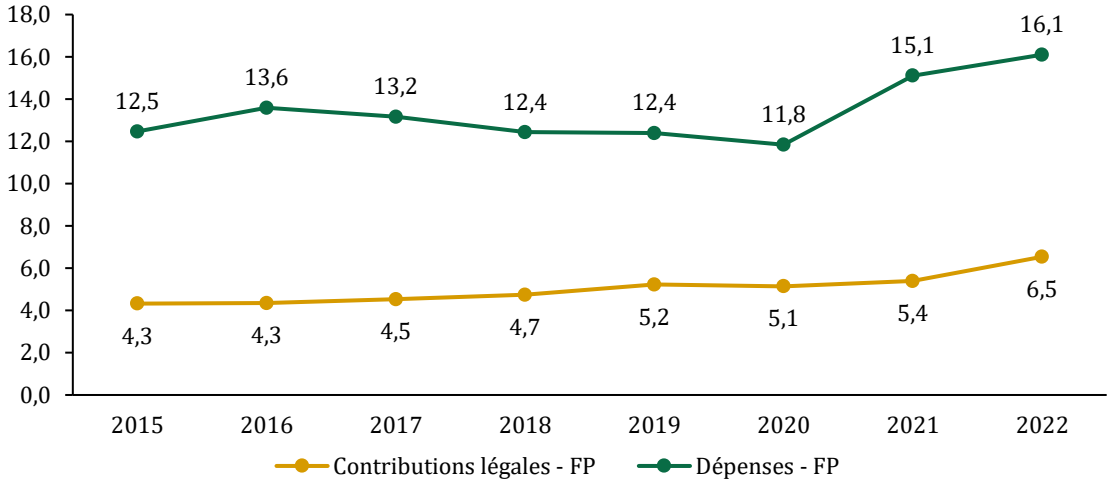
Sources : Code du travail sur la période 1972-2024.

1.2.5. Les contributions légales des entreprises pour la formation professionnelle couvrent 41 % des dépenses associées en 2022, en hausse de 6 points depuis 2015

Les dépenses en matière de formation professionnelle ont suivi une évolution dynamique sur la période 2020-2022 mais dans une moindre mesure que l'apprentissage avec une hausse de 36 % aboutissant à un montant de 16,1 Md€ en 2022, cette hausse se concentrant sur les années 2020-2022. Parallèlement, les contributions légales des entreprises, incluant la CFP et contribution supplémentaire pour les CDD, s'élèvent à 6,5 Md€ en 2022, en hausse de 51 % par rapport à 2015 (cf. graphique 6).

Les contributions des entreprises ayant connu une croissance plus soutenue que les dépenses, le taux de couverture des dépenses de formation professionnelle par les contributions légales a progressé de 35 % en 2015 à 41 % en 2022.

Graphique 6 : Évolution des contributions légales des entreprises et des dépenses nationales sur la formation professionnelle (en Md€)



Sources : Jaunes budgétaires des projets de loi de finances 2015-2024 ; retraitement mission.

2. En complément de la rationalisation des dérogations de la taxe d'apprentissage de 310 M€ recommandée en juillet 2023 par une mission Igas-IGF, des gains supplémentaires de l'ordre de 46 M€ à 93 M€ sur la CSA peuvent être envisagés

2.1. Le transfert à compter du 1er janvier 2022 de la collecte des contributions légales des Opco aux Urssaf et caisses de MSA a permis une optimisation, à paramètres constants, des contributions légales à hauteur de 700 M€

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a fixé le principe d'un transfert de la collecte des contributions légales des entreprises depuis les Opco vers l'Urssaf et les caisses de MSA. L'étude d'impact de cette loi mettait en avant le caractère simplificateur d'une unification du recouvrement des contributions pour la formation professionnelle et à l'apprentissage en centralisant cette collecte auprès des Urssaf et caisses de MSA, les Urssaf assurant déjà une part de la collecte pour certaines populations spécifiques comme les travailleurs indépendants ou les particuliers employeurs.

La réforme prévoyait un transfert de la collecte dès le 1er janvier 2021, date finalement reportée au 1er janvier 2022.

La mission menée par l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'inspection générale des finances (IGF) en juillet 2023 sur le financement des CFA avait fait état du bilan positif tiré par France compétences de ce transfert, avec des gains liés à l'amélioration du nombre d'entreprises recouvrées. Ce bilan a été actualisé à l'occasion de la publication de l'édition 2023 rapport sur l'usage des fonds de France compétences.

L'exercice 2022 a été marqué par une forte hausse du nombre d'entreprises ayant acquitté une contribution pour la formation professionnelle et l'apprentissage, à savoir 580 000 de plus par rapport à 2021. En 2022, on compte ainsi 31 % d'entreprises nouvellement assujetties ou acquittant pour la première fois une contribution, représentant seulement 7 % de la masse salariale en 2022, compte tenu de la prévalence de petites voire de très petites entreprises en leur sein : 60 % sont des entreprises qui comptent un salarié ou moins.

Ces entreprises nouvellement contributrices sont particulièrement représentées pour les branches représentées par l'Opco AKTO dont les secteurs de l'hôtellerie-restauration (40 %), l'Opco Santé (38 %) et l'Opco AFDAS des secteurs de la culture, des industries créatives, des médias, de la communication, des télécommunications, du sport, du tourisme, des loisirs et du divertissement (36 %). Inversement, elles sont peu représentées dans les branches relevant des Opco suivants :

- OCAPIAT (13 %) ;
- l'Opco 2i (20 %) ;
- Constructys (22 %).

Les caractéristiques[11] de ces trois secteurs soulignent en creux l'impact intrinsèque du transfert de la collecte pour les entreprises relevant d'autres Opco, pour lesquelles le transfert a représenté un changement des pratiques de recouvrement plus important.

[11] Collecte préalablement en partie gérée par la MSA pour OCAPIAT, collecte concernant principalement de grandes entreprises pour l'Opco 2i et collecte préalablement assurée par Pro BTP via la DSN, selon les mêmes modalités déclaratives – à défaut de modalités de recouvrement similaires – qu'après le transfert de la collecte.

Le bilan publié par France compétences fait état d'un gain net de 700 M€ pour les contributions légales des entreprises en 2022 lié au transfert de la collecte. À cette fin, la méthodologie employée a consisté à identifier la hausse de la masse salariale liée à l'évolution spontanée de l'assiette (au sein d'une masse salariale augmentant de près de 15 % par rapport à 2021) pour isoler le seul effet du transfert de la collecte.

Le transfert de la collecte a ainsi permis d'optimiser le recouvrement, à paramètres inchangés, des contributions légales des entreprises en matière de formation professionnelle et d'apprentissage**. La mission n'a pas identifié de piste complémentaire pour maximiser les ressources sans modification du paramétrage des contributions.**

2.2. La mission Igas-IGF de juillet 2023 sur le financement des CFA a recommandé une révision de l'assiette de la taxe d'apprentissage non mise en œuvre qui pourrait représenter 310 M€ de ressources supplémentaires

2.2.1. Les dispositifs dérogatoires applicables à la taxe d'apprentissage constituent un ensemble hétéroclite alors que les bénéficiaires de ces dérogations présentent un taux de recours à l'apprentissage dans la moyenne

La réglementation relative à la taxe d'apprentissage se caractérise par un haut niveau de complexité : elle comprend des dispositifs dérogatoires de nature géographique ; de nature sectorielle ; liés à la taille de l'entreprise combinée à l'embauche d'au moins un apprenti ; de déduction de dépenses liées ou non à l'apprentissage.

Un premier type de dérogation à l'assiette de cette taxe repose sur des mécanismes d'exemptions applicables à certains types de structures :

- les mutuelles régies par les livres Ier et III du code de la mutualité ;
- les associations, organismes fondations, fonds de dotation, congrégations, syndicats à activités non lucratives ;
- les coopératives et unions artisanales, maritimes, de transport fluvial et d'entreprises de transport ;
- les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés anonymes de crédit immobilier et les unions d'économie sociale ;
- les sociétés coopératives de construction ;
- certaines structures agricoles :
  - les groupements d'employeurs agricoles ;
  - les sociétés coopératives agricoles d'approvisionnement et d'achat et les unions de sociétés coopératives agricoles d'approvisionnement et d'achat ;
  - les sociétés coopératives de production, de transformation, conservation et vente de produits agricoles ainsi que les unions de sociétés coopératives de production, transformation, conservation et vente de produits agricoles.

Un deuxième type de dérogation en termes d'assujettissement à taxe d'apprentissage repose sur l'application d'exemptions au bénéfice des très petites entreprises :

- les employeurs ayant une masse salariale globale inférieure à 6 SMIC et employant au moins un apprenti bénéficient d'une exemption mensuelle pour l'ensemble de leurs salariés ;
- les employeurs de moins de 11 salariés sont exemptés au titre des rémunérations dues à leurs apprentis.

Un dernier type de dérogation repose sur une logique géographique, avec un taux réduit pour les employeurs d'Alsace-Moselle (cf. tableau 1 et tableau 3).

Sur la base de données Urssaf, la mission Igas-IGF a démontré que les catégories d'employeurs bénéficiaires des exemptions de la taxe d'apprentissage avaient recours de manière significative à l'apprentissage, à un niveau proche de la moyenne nationale de 3,0 % en 2022 avec notamment :

- si le niveau de recours des catégories juridiques d'employeurs bénéficiaires des exemptions de la taxe d'apprentissage est un peu inférieur à la moyenne nationale, il ne constitue pas une atypie. La part des apprentis dans les effectifs s'élève à 2,2 % pour les associations, 2,0 % pour les mutuelles et 2,8 % pour les organismes HLM ;
- les données de l'Urssaf confirment le fort taux de recours à l'apprentissage dans les très petites entreprises. Ce taux s'élève à 7,3 % pour les employeurs de moins de 11 salariés et est encore légèrement plus marqué pour ceux parmi ces employeurs dont la masse salariale est inférieure à 6 SMIC (7,6 %) ;
- la part de l'apprentissage est quasiment équivalente en Alsace-Moselle à celle observée au niveau national. Elle s'élève à 2,9 % de l'emploi salarié global public et privé en 2022 ;
- enfin, la part de l'apprentissage s'élève à 4,9 %, largement au-dessus de la moyenne nationale, pour les employeurs agricoles bénéficiaires de dispositifs dérogatoires. Ce taux varie de 1,0 % pour les groupements d'employeurs agricoles à 2,3 % pour les coopératives de production.

2.2.2. La mission Igas-IGF de juillet 2023 a préconisé une rationalisation des exceptions et exonérations de la taxe d'apprentissage toujours d'actualité et qui augmenterait de 310 M€ le financement pour l'apprentissage

Les estimations des dérogations à la taxe d'apprentissage issues des données de l'Urssaf Caisse nationale et de la CCMSA, sur lesquelles s'est fondée la mission Igas-IGF de juillet 2023, aboutissent à des pertes de recettes de l'ordre de 373 M€ en 2022 :

- le taux réduit applicable en Alsace-Moselle induirait une perte de recettes de 53 M€ ;
- la perte de recettes liée à l'exemption pour les employeurs d'au moins un apprenti dont la masse salariale globale ne dépasse pas 6 SMIC mensuels serait évaluée à 42 M€ ;
- la perte de recettes liée à l'exemption applicable à la rémunération des apprentis pour les employeurs comptant moins de 11 salariés s'élèverait à 24 M€ ;
- les exemptions d'assiette dont bénéficient certains employeurs en raison de leur statut juridique constituent la perte de recettes la plus importante. Elle représenterait 239 M€ en 2022 et est quasi-exclusivement centrée sur les associations ;
- le montant des exonérations et exemptions applicables spécifiquement ou de manière transversale au secteur agricole s'élève à 15 M€ en 2022 (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Récapitulatif des pertes de recettes de taxe d'apprentissage par dispositif dérogatoire en 2022 (en M€)

Exemption / exonération	Montant de la perte de recette
Statut juridique (associations, certaines mutuelles, etc.) hors secteur agricole	239
Taux réduit applicable en Alsace-Moselle	53
Exemption pour les employeurs d'au moins un apprenti dont la masse salariale globale ne dépasse pas 6 SMIC mensuels	42
Exemption de rémunération des apprentis pour les employeurs comptant moins de 11 salariés	24
Secteur agricole	15
TOTAL	**373**

Source : Mission Igas-IGF de juillet 2023 sur le financement des CFA d'après les données Urssaf et MSA.

En juillet 2023, la mission Igas-IGF a proposé de recentrer les dispositifs dérogatoires de la taxe d'apprentissage sur les exemptions applicables au salaire des apprentis pour les rendre systématiquement incitatives au recrutement d'apprentis et à supprimer la réduction du taux pour l'Alsace-Moselle. **Cette proposition n'ayant pas été mise en œuvre à ce jour, il demeure un potentiel de ressources supplémentaires de 310 M€** (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Récapitulatif du chiffrage des ressources supplémentaires induites par la proposition de rationalisation des dérogations de la taxe d'apprentissage en juillet 2023 (en M€)

Exemption / exonération	Montant de la perte de recette
Statut juridique (associations, certaines mutuelles, etc.) hors secteur agricole	234
Taux réduit applicable en Alsace-Moselle	53
Exemption pour les employeurs d'au moins un apprenti dont la masse salariale globale ne dépasse pas 6 SMIC mensuels	10
Secteur agricole	14
TOTAL	**310**

Source : Mission Igas-IGF de juillet 2023 sur le financement des CFA d'après les données Urssaf et MSA.

2.3. Son rendement ayant baissé de 31,3 % depuis 2017, une redynamisation de la CSA semble à privilégier à toute autre évolution sur les taux pour soutenir la dynamique d'apprentissage et pourrait apporter 46 M€ à 93 M€ de ressources supplémentaires

2.3.1. Les conditions d'assujettissement à la CFP ne prévoient que des cas de dérogations circonscrits, assurant ainsi un périmètre cohérent de contributeurs

Aux termes du titre III du livre III de la sixième partie du code de travail, tout employeur doit concourir au développement de la formation professionnelle en participant au financement des actions de formation. Outre les employeurs du secteur privé, sont redevables de la CFP et de la contribution spécifique aux CDD :

- les établissements publics à caractère industriel ou commercial (EPIC) ;
- les entreprises semi-publiques ;
- les sociétés d'économie mixte ;
- les régies départementales ou communales dotées de la personnalité morale si elles exercent une activité industrielle ou commerciale ;
- les établissements d'enseignement privé.

Cette contribution s'applique que les employeurs soient ou non passibles de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés ou de la taxe sur les salaires, quels que soient leur régime d'imposition (régime de la micro-entreprise, bénéfice réel, etc.) et leurs résultats. Cette obligation est aussi indépendante de l'activité exercée, de la forme juridique de l'exploitation et de la situation fiscale de l'employeur.

Outre l'État, ses services et les établissements publics administratifs, seuls sont non-redevables de la CFP :

- les employeurs dont l'entreprise ne comporte pas d'établissement en France :
- les ambassades et consulats étrangers ;
- les organismes chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale.

Cette dernière exemption existant à l'article 1655 *septies* du code général des impôts (CGI) pour les compétitions pour lesquelles la décision d'attribution à la France est intervenue avant le 31 décembre 2017 a été pérennisée en loi de finances pour l'année 2023 *« aux compétitions pour lesquelles la décision d'attribution à la France est intervenue à compter du 1er janvier 2022 »*. L'exposé des motifs du projet de loi explicite les motifs associés à cette pérennisation à savoir la promotion de l'attractivité de la France pour l'accueil d'évènements sportifs d'envergure internationale et la prévention des situations de double imposition en lien avec les engagements pris par l'État et la ville de Paris pour l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Les projets annuels de performances des missions « travail et emploi » et « sport, jeunesse et vie associative » annexés au projet de loi ne font pas explicitement état des dépenses fiscales associées à cette mesure. En tout état de cause, les principales dépenses fiscales identifiées dans le cadre de cette mesure[12] représentent un volant de 5 M€ en 2022 et 15 M€ en 2023, permettant d'approcher indirectement le niveau d'enjeu financier à cette exemption.

Enfin, conformément aux articles L. 6331-1 et L. 6331-3 du code du travail, l'assiette de la CFP est établie sur le revenu d'activité retenu pour le calcul des cotisations sociales, à l'exception des rémunérations versées aux apprentis pour les entreprises de moins de 11 salariés qui sont exonérées.

2.3.2. Un retour aux conditions de neutralisation du franchissement de seuil *ante* 2020 destiné à dégager des ressources supplémentaires ne produirait pas de gain significatif à court terme et se ferait au prix d'une moindre lisibilité des modalités de contributions

Parmi les contributions légales des entreprises en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, seules la CFP et la CSA sont soumises à des seuils relatifs au nombre de salariés de l'entreprise (cf. tableau 3 et tableau 6) :

- Seuil de 11 salariés pour la CFP ;
- Seuils de 250 et 2 000 salariés pour la CSA.

[12] Exonération des retenues à la source prévues aux c et b du I de l'article 182 B du CGI et à l'article 119 bis du CGI à raison des bénéfices réalisés en France et des revenus de source française et exonération des bénéfices réalisés en France et des revenus de source française perçus par des organismes chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale et de leurs filiales, directement liés à l'organisation de la compétition sportive internationale.

Les articles 11 et 12 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises a harmonisé les modes de calcul des effectifs, les niveaux de seuils et les conditions de franchissement de ces seuils entre les différentes législations. Ils ont ainsi fait évoluer les conditions de franchissement de seuils en mettant fin notamment à la hausse progressive du taux de CFP pour les entreprises dépassant le seuil de 11 salariés et en gelant pour cinq ans le taux de contribution (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Évolution des taux de CFP en cas de franchissement de seuil pour une entreprise dépassant le seuil de 11 salariés en année N

Période	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Année N+4	Année N+5
Avant 2020	0,55 %	0,55 %	0,55 %	0,70 %	0,90 %	1,00 %
Depuis 2020	0,55 %	0,55 %	0,55 %	0,55 %	0,55 %	1,00 %

Source : Mission.

L'étude d'impact du projet de loi précise les objectifs poursuivis par cette harmonisation : il s'agit de *« définir des règles stables et prévisibles favorisant le développement des entreprises »* et *« lever les freins à l'embauche et à la croissance que les seuils d'effectifs peuvent générer »*. Cette étude ne recense les impacts budgétaires du dispositif d'atténuation du passage de seuils que sur les trois contributions sociales les plus significatives[13] dont ne fait pas partie la CFP qui n'était pas ciblée dans le projet de loi initial.

La mission a approché l'ordre de grandeur du gain sur la CFP que représenterait un retour aux conditions de franchissement de seuil *ante* 2020. Elle a ainsi projeté l'augmentation annuelle moyenne de 2,2 % du nombre de PME et du nombre de salariés sur la période 2015-2021 (cf. tableau 10) sur la quote-part de CFP recouvrée auprès des entreprises de 11 à 19 salariés en 2022 soit 334 M€[14] en appliquant la différence de taux des années N+3 et N+4.

Tableau 10 : Évolution du nombre de PME et du nombre de salariés en PME

Indicateur	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de PME	139 454	134 600	147 767	148 078	152826	146 381	158 566
Nombre de salariés (en milliers d'ETP)	3 775	3 670	3 883	3 849	3 931	3 900	4 286

Source : Insee.

Tableau 11 : Évaluation du gain lié à un retour aux conditions de franchissement de seuil *ante* 2020 sur la CFP

Indicateur	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Année N+4	Année N+5
Gain (en M€)	0	0	0	2	7	7

Source : Mission.

Il apparaît qu'un retour aux modalités antérieures de franchissement de seuil pour la CFP ne produirait qu'un gain limité en année pleine de l'ordre de 7 M€ (cf. tableau 11) et ce, uniquement quatre années après la révision de ces modalités. Il en est de même pour une évolution des modalités des seuils sur la CSA, compte tenu du rendement plus faible de la CSA (185 M€).

Au-delà du faible niveau de gain, l'opportunité de telles évolutions interroge également puisqu'il s'agirait de recréer des conditions particulières de franchissement, quatre ans après les avoir harmonisées.

[13] Fonds national d'aide au logement (FNAL), participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC) et versement transport.

[14] Jaune budgétaire du PLF 2024.

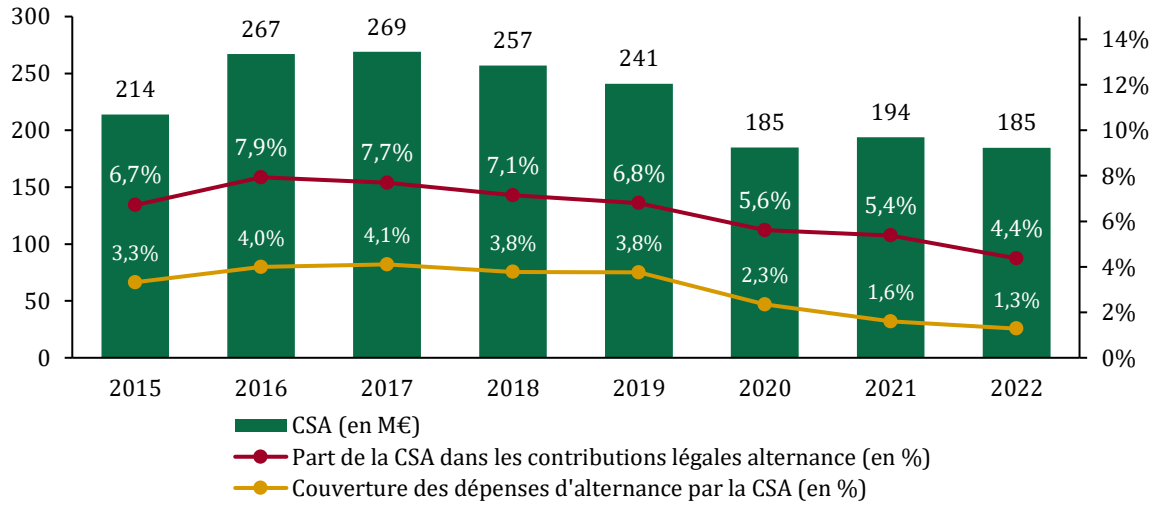
2.3.3. Le rendement de la CSA ayant diminué sous l'effet du soutien public au développement de l'apprentissage, une redynamisation de cette contribution de 46 M€ à 93 M€ la remettrait à son niveau d'avant la réforme de 2018 et soutiendrait la logique d'incitation à l'apprentissage

Pour mémoire, la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) pour les entreprises de plus de 250 salariés redevables de la taxe d'apprentissage et comptant moins de 5 % de contrats favorisant l'insertion professionnelle. Le taux de CSA est indexé sur la part de contrats favorisant l'insertion professionnelle dans les effectifs de l'entreprise, ce taux diminuant au fur et à mesure que l'entreprise s'approche d'une part de 5 % (cf. tableau 2 et tableau 3). En 2023, au titre de la masse salariale 2022, la CSA a été versée par 4 123 entreprises pour un montant global de 185 M€, soit une contribution moyenne de 44 870 € par entreprise redevable.

Après avoir atteint un pic de 269 M€ en 2017, le rendement de la CSA a diminué de 84 M€ soit -31,3 % entre 2017 et 2022, parallèlement à l'essor de l'apprentissage particulièrement marqué depuis 2020.

La part de la CSA dans les contributions légales en faveur de l'alternance est ainsi passée de 6,7 % en 2015 et 7,9 % en 2016 à 4,4 % en 2022. Avec la baisse du taux de couverture des dépenses d'alternance par les contributions légales associées, la diminution est encore plus significative en rapportant la CSA aux dépenses d'alternance : le taux de couverture a été divisé par 3 entre 2017 et 2022 (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Évolution de la CSA (en M€) et de la part de la CSA dans les contributions légales des entreprises et les dépenses pour l'alternance (en %)



Sources : Jaunes budgétaires des projets de loi de finances 2015-2024 ; retraitement mission.

La combinaison d'un paramétrage constant de la CSA depuis 2014 et du développement de l'apprentissage, notamment depuis 2020, ont ainsi alimenté une baisse du rendement de la CSA. Au-delà de ses bénéfices directs pour les entreprises (aides à l'embauche notamment), le fort subventionnement public en faveur du développement de l'apprentissage a eu pour conséquence plus indirecte la réduction de la CSA.

Ce constat pourrait légitimer une redynamisation de cette contribution pour maintenir la logique incitative à l'apprentissage auprès des entreprises en relai ou en complément du soutien public, préalablement à toute autre évolution sur les taux de contribution.

Dans ce cadre, il peut être proposé de repositionner le rendement de la CSA à un niveau proche de celui qui était le sien au cours de la période 2015-2019 avant le plan de relance.

En considérant une stabilité de la part de contrats d'insertion dans les entreprises, trois scénarios d'évolution paramétrique de la CSA peuvent être envisagés, à titre indicatif (cf. tableau 12) :

- Un scénario bas de hausse de 25 % de tous les taux de CSA soit un rendement supplémentaire estimé de 46 M€ (hausse de 25 % du rendement actuel de 185 M€) ;
- Un scénario moyen de hausse de 40 % de tous les taux de CSA soit un rendement supplémentaire estimé de 74 M€ (hausse de 40 % du rendement actuel de 185 M€) ;
- Un scénario haut de hausse de 50 % de tous les taux de CSA et donc de son rendement actuel soit un rendement supplémentaire estimé de 93 M€ (hausse de 50 % du rendement actuel de 185 M€).

À l'échelle des entreprises redevables, l'impact annuel moyen, par entreprise, de ces scénarios serait de 11 218 € pour le scénario bas et 22 435 € pour le scénario haut.

Une autre manière de rendre la CSA plus incitative consisterait à augmenter le seuil d'annulation de la CSA (actuellement 5%). Faute de données, la mission n'a pas pu construire une hypothèse chiffrée.

Tableau 12 : Scénarios d'évolution du paramétrage de la CSA (en %)

Pourcentage d'alternants	Taux actuel de la CSA		Taux projeté pour le scénario bas		Taux projeté pour le scénario moyen		Taux projeté pour le scénario haut	
	Entreprises de 250 à moins de 2000 salariés	Entreprises de 2 000 salariés et plus	Entreprises de 250 à moins de 2000 salariés	Entreprises de 2 000 salariés et plus	Entreprises de 250 à moins de 2000 salariés	Entreprises de 2 000 salariés et plus	Entreprises de 250 à moins de 2000 salariés	Entreprises de 2 000 salariés et plus
Moins de 1 %	0,40	0,60	0,50	0,75	0,56	0,84	0,60	0,90
Entre 1 % et moins de 2 %	0,20		0,25		0,28		0,30	
Entre 2 % et moins de 3 %	0,10		0,13		0,14		0,15	
Entre 3 % et moins de 5 %	0,05		0,06		0,07		0,08	
Plus de 5 %	0,00		0,00		0,00		0,00	

Source : Mission.

3. Synthèse des propositions

En matière de contributions légales des entreprises, la mission formule deux propositions pour un potentiel de recettes supplémentaires allant de 356 M€ à 404 M€. Leur application impliquant des modifications législatives portant sur le code du travail, la mise en œuvre peut être envisagée à partir de 2025 (cf. tableau 13).

Tableau 13 : Récapitulatif des propositions de la mission concernant les contributions légales des entreprises

Proposition	Vecteur	Échéance	Rendement	Type de mesure	
				Économies	Recettes
Rationaliser les exemptions et dérogations de la taxe d'apprentissage	Législatif (articles L. 6241-1 et L. 6241-1-1 du code du travail)	2025	310 M€	Non (N)	Oui (O)
Redynamiser la CSA pour conforter la logique incitative à l'apprentissage	Législatif (article L. 6242-1 du code du travail)	2025	46 M€ à 94 M€	N	O

Source : Mission.

ANNEXE V

Les systèmes d'apprentissage en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark et en Suisse

SOMMAIRE

1. L'ALLEMAGNE, LA SUISSE ET LE DANEMARK SE DISTINGUENT PAR LA PLACE IMPORTANTE OCCUPÉE PAR L'APPRENTISSAGE DANS LEUR SYSTÈME DE FORMATION INITIALE 1

1.1. L'apprentissage fait partie intégrante du système de formation initiale des quatre pays européens étudiés 1

1.1.1. Il existe des filières spécifiques pour une formation duale (école et entreprise) au sein des cursus de formation en Allemagne, au Danemark et en Suisse 1

1.1.2. Le système de formation initiale néerlandais combine enseignement général et apprentissage 4

1.2. L'apprentissage connaît des évolutions différenciées dans les quatre pays 4

1.2.1. En Allemagne, l'apprentissage est en recul, sous l'effet cumulé de la démographie du pays et de l'académisation du parcours des étudiants 4

1.2.2. Le nombre d'apprentis diminue en Suisse 5

1.2.3. L'apprentissage ne représente qu'une part modeste dans le système d'enseignement aux Pays-Bas 5

1.2.4. Le nombre d'apprentis est en croissance au Danemark 5

2. LES PARTENAIRES SOCIAUX SONT ASSOCIÉS À LA POLITIQUE D'APPRENTISSAGE DANS LES QUATRE PAYS, L'ALLEMAGNE ET LES PAYS-BAS DÉPLOYANT DES ACTIONS SPÉCIFIQUES POUR MIEUX ADAPTER LA FORMATION AUX BESOINS DES ENTREPRISES 6

2.1. La répartition des compétences en matière d'apprentissage est liée au niveau de décentralisation de chaque pays 6

2.1.1. En Allemagne et en Suisse, la mise en œuvre de la politique d'apprentissage repose surtout sur le niveau régional 6

2.1.2. Les compétences sont plus centralisées aux Pays-Bas et au Danemark 7

2.2. Les partenaires sociaux participent, à des degrés divers, à la conduite de la politique d'apprentissage 7

2.3. Les quatre pays mettent en œuvre des stratégies et des actions spécifiques pour améliorer l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins de main d'œuvre ...8

2.3.1. L'Allemagne et les Pays-Bas ont pour principal objectif une meilleure adéquation du volume d'apprentis aux besoins du marché du travail 8

2.3.2. Au Danemark et en Suisse, les acteurs de l'apprentissage adaptent le contenu des programmes d'apprentissage aux besoins du marché du travail 9

3. LE PRINCIPE D'UN FINANCEMENT PARTAGÉ ENTRE POUVOIRS PUBLICS ET ENTREPRISES EST COMMUN AUX QUATRE PAYS MAIS SE DÉCLINE SELON DES MODALITÉS DIFFÉRENTES 11

3.1. Dans les quatre pays, le coût de la formation est partagé entre entreprises et pouvoirs publics mais seul le Danemark a mis en place une contribution générale des employeurs à ce titre 11

3.1.1. En Allemagne, une clé de répartition entre État et employeurs distingue le financement entre le temps scolaire et le temps en entreprise, sans recours à des fonds mutualisés *11*
3.1.2. Le financement public est majoritaire aux Pays-Bas *11*
3.1.3. Le Danemark mobilise des fonds mutualisés et d'aides publiques *13*
3.1.4. Le financement est, en majorité, assuré par les entreprises en Suisse *14*

3.2. Des aides générales à l'embauche d'apprentis à destination des entreprises n'existent qu'aux Pays-Bas et au Danemark. 14
3.2.1. Des aides de l'État ou des branches professionnelles sont déployées aux Pays-Bas *14*
3.2.2. Les aides sont liées à la durée du contrat d'apprentissage au Danemark . *15*
3.2.3. Il n'existe pas de dispositif de soutien à l'embauche en apprentissage en Allemagne (hors dispositifs de crise) et en Suisse *16*

3.3. Les apprentis cotisent et paient des impôts dans des conditions proches du droit commun et leurs rémunérations sont encadrées par les conventions collectives au Danemark et par la loi en Allemagne et aux Pays-Bas 16
3.3.1. En Allemagne et aux Pays Bas, la rémunération des apprentis doit respecter le plancher fixé par la convention collective applicable pour les entreprises conventionnées ou une rémunération minimale applicable aux entreprises non conventionnées *16*
3.3.2. La rémunération est déterminée au niveau conventionnel au Danemark 17
3.3.3. La rémunération est négociée entre l'entreprise et l'apprenti en Suisse *17*

Afin de pouvoir caractériser le système d'apprentissage français et ses dernières évolutions, la mission a sollicité les services économiques régionaux (SER) de la direction générale du Trésor (DG Trésor) implantés dans quatre pays européens : Allemagne, Pays-Bas, Danemark et Suisse.

Cette annexe synthétise les réponses qu'ont apportées ces services afin de décrire l'organisation, le fonctionnement et le financement de l'apprentissage ainsi que les dispositifs de soutien mis en place dans les quatre pays du panel.

1. L'Allemagne, la Suisse et le Danemark se distinguent par la place importante occupée par l'apprentissage dans leur système de formation initiale

1.1. L'apprentissage fait partie intégrante du système de formation initiale des quatre pays européens étudiés

1.1.1. Il existe des filières spécifiques pour une formation duale (école et entreprise) au sein des cursus de formation en Allemagne, au Danemark et en Suisse

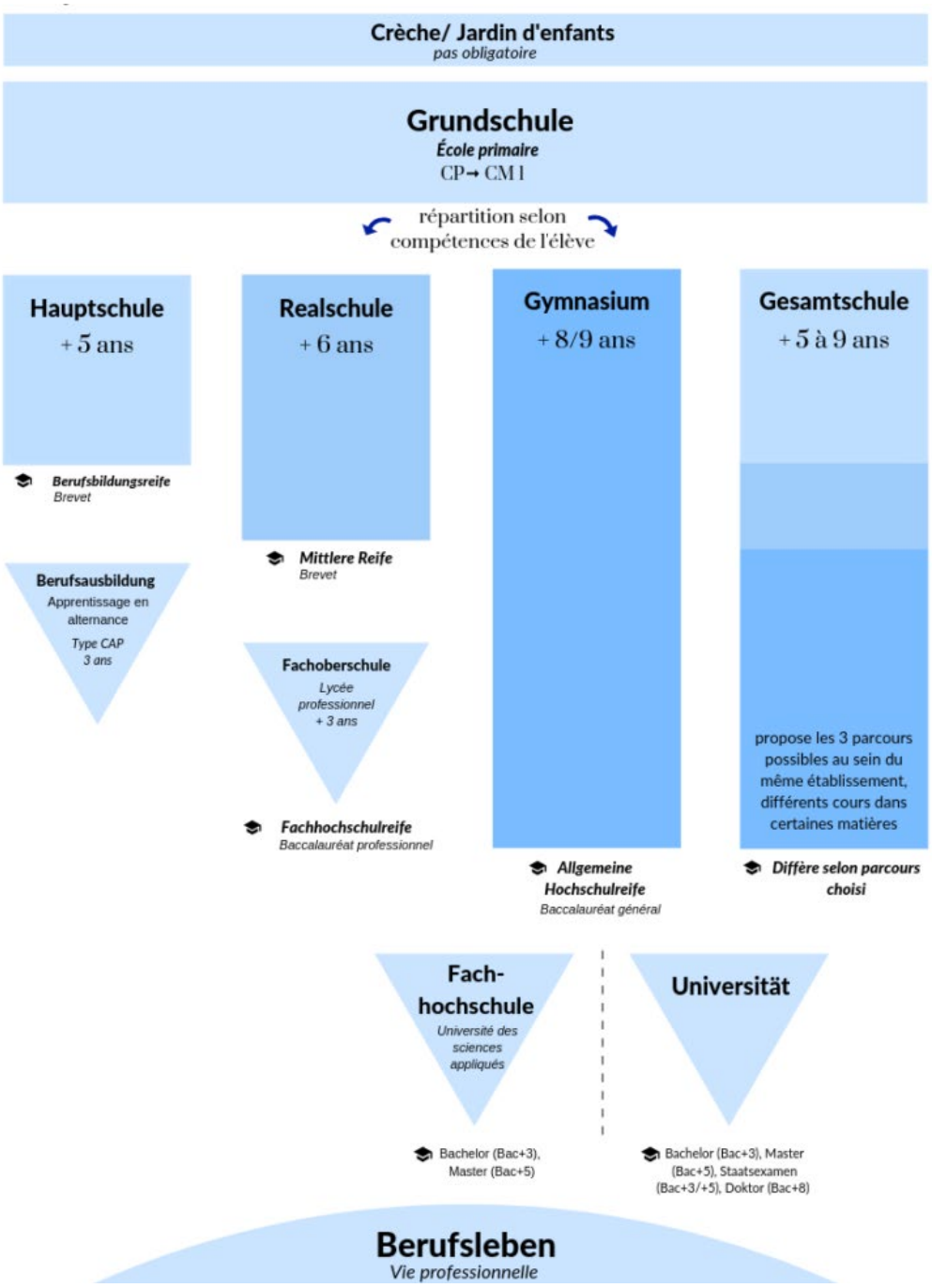
Le système éducatif allemand, placé sous la responsabilité des *Länder*, s'articule autour d'un tronc commun d'une durée de six ans (quatre ans de primaire et deux ans d'un cycle d'orientation). À l'issue de ce tronc commun, les élèves sont orientés vers **trois types d'établissements d'enseignement secondaire, accessibles en fonction des résultats scolaires. Deux ont une vocation professionnelle et le troisième est généraliste (***cf.* graphique 1**) :**

- la *Hauptschule* qui fournit un enseignement général de base de trois années, avant d'accéder au système dual (école et entreprise) ou à une école professionnelle à plein temps (*Berufsfachschule*) ;
- la *Realschule* qui offre un enseignement général plus étendu dans les mêmes matières que la *Hauptschule,* d'une durée de quatre années. Elle débouche sur un certificat de fin d'études qui donne accès à certaines professions administratives ou à des écoles d'enseignement technique de second cycle (*Fachoberschule*). La *Realschule* donne également accès aux *Berufsfachschulen* et au système dual ;
- La troisième filière, d'une durée de six ou sept ans, est le *Gymnasium*, un lycée d'enseignement général débouchant sur l'université et qui est sanctionné par un diplôme équivalent au baccalauréat (nommé *Abitur* ou *Hochschulreife*).

Par ailleurs, les jeunes sans solution d'apprentissage, en particulier ceux qui sortent de *Hauptschule* sans diplôme, peuvent bénéficier du « système de transition » (*Übergangssystem*). Ce système, qui prend souvent la forme d'une année préparatoire à l'apprentissage, a vocation à faciliter l'entrée dans le système dual ou en formation professionnelle qualifiante.

Annexe V

Graphique 1 : Système scolaire allemand



Source : https://eurorekruter.com/fr/systeme-educatif-allemand consulté le 15 mars 2024.

En Suisse, l'apprentissage est la voie majoritairement suivie à l'issue de la scolarité obligatoire, puisque près des deux tiers des élèves suivent une formation professionnelle, majoritairement en apprentissage (90%), les 10 % restants suivent des cours à temps plein en école[1]. Seul un tiers des élèves se dirigent vers une formation générale (cf. graphique 2).

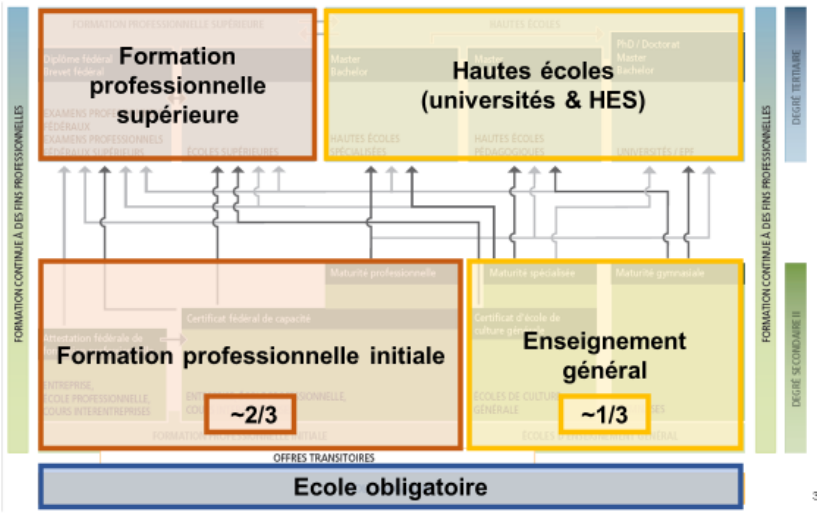
[1] Comparable à la formation en lycée professionnel en France.

L'apprentissage mène :

- en deux ans à une attestation fédérale professionnelle (AFP[2])
- ou en trois ou quatre ans à un certificat fédéral de capacité (CFC[3]), qui prépare à l'exercice d'une profession spécifique et peut donner accès à une formation professionnelle supérieure.

L'apprentissage est plus fortement ancré dans la partie alémanique de la Suisse que dans les cantons romands notamment. Dans le canton de Genève, 20 % des jeunes suivent une formation duale, ce taux pouvant atteindre 70 % en Suisse alémanique, dans certains cantons. À l'issue de l'apprentissage, nombre de jeunes poursuivent leurs études vers une formation professionnelle supérieure.

Graphique 2 : Le système de formation en Suisse



Source : SER de la DG Trésor.

Au Danemark, le système d'enseignement et de formation professionnels repose quasi entièrement sur l'apprentissage. La période scolaire représente environ 25 % de la durée du contrat et le temps en entreprise environ 75 %.

L'apprentissage est divisé en quatre grands domaines :

- soins, santé et pédagogie ;
- administration, commerce et business ;
- alimentation, agriculture et hôtellerie ;
- technologie, construction et transport.

La centaine de filières existantes en apprentissage concerne principalement des métiers techniques ou manuels (charpentier, coiffeur, électricien, par exemple). L'apprentissage est ouvert aux élèves directement après le collège avec une filière spéciale pour les élèves ayant terminé le collège depuis plus de deux ans et une filière adulte pour les plus de 25 ans.

[2] Comparable au CAP en France.

[3] Comparable au BEP en France

1.1.2. Le système de formation initiale néerlandais combine enseignement général et apprentissage

Il existe deux modalités d'enseignement secondaire professionnalisant (*middelbaar beroepsonderwijs* ou MBO[4]) :

- l'apprentissage professionnel guidé (*Beroeps Begleidende Leerweg,* ou « Bbl ») où les apprentis travaillent trois ou quatre jours par semaine en entreprise et étudient un à deux jours ;
- les formations « Bol » (*Beroepsopleidende leerweg*), voies de préparation professionnelle, qui mettent l'accent sur les cours en centre de formation, l'expérience professionnelle y étant acquise par des stages.

Les formations en alternance sont aussi possibles dans l'enseignement supérieur professionnel (*Hoger beroepsonderwijs* ou HBO[5]) et, seulement de manière exceptionnelle, dans le cadre d'un enseignement universitaire (560 étudiants suivant une telle formation en 2023).

Les formations par apprentissage les plus courantes sont ainsi :

- l'apprentissage professionnel guidé, dans le secondaire (Bbl) ;
- les formations duales de l'enseignement supérieur professionnalisant (HBO).

1.2. L'apprentissage connaît des évolutions différenciées dans les quatre pays

1.2.1. En Allemagne, l'apprentissage est en recul, sous l'effet cumulé de la démographie du pays et de l'académisation du parcours des étudiants.

En Allemagne, en 2022, le nombre de nouveaux apprentis s'est élevé à 469 900. Si le nombre d'apprentis a progressé de 1 % par rapport à 2021, **il reste de 8 % inférieur à celui de 2019**. Le nombre de nouveaux apprentis est, en effet, tendanciellement en baisse : il s'élevait à 544 400 en 2012 et à 607 600 en 2008. Le stock d'apprentis a atteint, quant à lui, 1 216 300 fin 2022, en baisse de 3 % par rapport à 2021[6].

L'arrivée d'apprentis de nationalité étrangère a doublé en 10 ans en passant de 31 100 en 2008 à 61 000 en 2018 mais demeure insuffisante pour compenser la diminution du nombre de candidats à ce type de formation.

Cette baisse s'explique notamment par la diminution du nombre et de la proportion de jeunes dans la population : alors qu'en 1991, l'Allemagne comptait 10,3 millions de jeunes de 15 à 24 ans (13 % de la population), le pays n'en compte plus que 8,5 millions en 2022 (10 % de la population), en lien avec la baisse des naissances[7].

La formation professionnelle apparaît également de moins en moins attractive pour les jeunes Allemands, qui privilégient de plus en plus les études universitaires. Les universités allemandes ont accueilli 2,5 millions d'étudiants lors du semestre d'hiver 2017-2018 contre 1,7 million lors du semestre d'hiver 2007-2008.

---

[4] Comparable au brevet d'études professionnelles (BEP) et au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) en France.

[5] Comparable au diplôme universitaire de technologie (DUT), brevet de technicien supérieur (BTS) et licence professionnelle en France.

[6] D'après les données du bureau fédéral de la statistique *Destatis*.

[7] D'après les données du bureau fédéral de la statistique *Destatis*.

1.2.2. Le nombre d'apprentis diminue en Suisse

En Suisse, on compte un total de 209 035 apprentis, en 2022. L'évolution de la part des jeunes en apprentissage en Suisse est en léger recul depuis plusieurs années dans la plupart des cantons, en particulier dans les cantons francophones et italophones.

1.2.3. L'apprentissage ne représente qu'une part modeste dans le système d'enseignement aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, l'apprentissage demeure moins développé que dans les trois autres pays, considérant ces 18 millions d'habitants.

22 412 entrées d'apprentis en Bbl ont été décomptées en 2020-2021. Si le nombre d'entrées est supérieur à la moyenne des cinq précédentes années (21 498) et à l'année 2015-2016 (16 684)[8], le gouvernement néerlandais prévoit une baisse dans les années à venir des effectifs d'apprentis Bbl au profit de la voie Bol.

Dans l'enseignement supérieur professionnel dual (HBO), les entrées ont atteint 3 531 pour l'année 2023-2024 contre 3 231 entrées par an en moyenne sur la période 2018-2022[9].

Le stock total des apprentis s'établit, pour l'année 2022-2023, à 150 150 sur un total de 1 312 210 étudiants, soit 11,4 % des étudiants. La part des étudiants en apprentissage est en augmentation de plus de 2 points (107 380 apprentis sur 1 185 260 étudiants soit 9,1 %) par rapport à l'année scolaire 2015-2016. En pourcentage de la classe d'âge des 16-29 ans, le stock d'apprentis a évolué de 3,7 % à 4,8 % entre 2015 et 2022.

1.2.4. Le nombre d'apprentis est en croissance au Danemark

Au Danemark, 49 721 élèves sont entrés en apprentissage en 2022. Le stock d'apprentis était de 77 173 élèves, soit 9,4 % des 16-26 ans et 1,3 % des 6 millions de Danois. On relève qu'entre 2018 et 2022, le nombre de nouveaux apprentis a augmenté de 10 % par an.

---

[8] D'après les données du bureau central de la statistique CBS.

[9] D'après les données de l'association des universités *Vereniging van Hogescholen*.

2. Les partenaires sociaux sont associés à la politique d'apprentissage dans les quatre pays, l'Allemagne et les Pays-Bas déployant des actions spécifiques pour mieux adapter la formation aux besoins des entreprises

2.1. La répartition des compétences en matière d'apprentissage est liée au niveau de décentralisation de chaque pays

2.1.1. En Allemagne et en Suisse, la mise en œuvre de la politique d'apprentissage repose surtout sur le niveau régional

En Allemagne, l'organisation du système d'apprentissage allemand a été définie et stabilisée en 1969 par la loi sur la formation professionnelle qui régit l'ensemble des formations en alternance pour les métiers de l'artisanat, de l'industrie, du commerce, de l'administration, de l'agriculture et de l'économie domestique. Depuis cette loi, la gouvernance du modèle dual et sa mise en œuvre sont assurées par un ensemble d'acteurs :

- au niveau fédéral, l'institut fédéral de la formation professionnelle (BIBB) participe à la construction du consensus entre les différentes parties. Son rôle est de produire des analyses et des recherches sur la formation professionnelle en entreprise, de fournir une aide à la décision pour le gouvernement fédéral et les praticiens, de définir et réviser les référentiels de formation. Il assure la coordination des organismes régionaux responsables de la formation professionnelle initiale et continue. La gouvernance de cet institut associe les partenaires sociaux et les Länder ;
- l'État élabore les conditions réglementaires et met à disposition les ressources pour l'enseignement ;
- **les Länder ont pour fonction de mettre en œuvre la politique nationale de l'apprentissage.** Il leur incombe la détermination du détail du contenu des enseignements, la tutelle et le financement des écoles professionnelles (*Berufsschulen*). Ils ont la capacité d'adapter le contenu des enseignements de ces établissements dans le respect des normes déterminées au niveau fédéral ;
- les chambres consulaires sont responsables de la supervision du processus de formation professionnelle au niveau local (suivi et contrôle de la qualité des centres de formation et de la formation en entreprise, conseil aux entreprises et aux instructeurs, enregistrement des places disponibles d'apprentissage dans les entreprises et mises en œuvre de l'examen des compétences des apprentis) ;

En Suisse, en lien avec son fonctionnement fédéral, la formation professionnelle est une mission commune tripartite de la Confédération, des 26 cantons et des organisations du monde du travail. Le principe de ce partenariat de la formation professionnelle et les responsabilités des partenaires sont réglés dans la loi fédérale sur la formation professionnelle et dans l'ordonnance afférente.

La Confédération est en charge du pilotage et des développements stratégiques, notamment :

- elle assure la qualité et le développement continu de l'ensemble du système ;
- elle assure la comparabilité et la transparence des offres dans toute la Suisse ;
- elle a en charge la reconnaissance de filières de formation et diplômes étrangers.

Les cantons gèrent, à leur échelle, les écoles professionnelles. Il existe ainsi 26 offices cantonaux de la formation professionnelle. Ces offices sont les organes d'exécution de la formation professionnelle sur le plan cantonal. Ils coordonnent leurs activités au sein de la Conférence suisse des offices cantonaux de formation professionnelle (CSFP). Outre la mise en œuvre, les cantons ont une fonction de surveillance des contrats d'apprentissage, des écoles professionnelles et des écoles supérieures. Ils gèrent également la formation des formateurs dans les entreprises formatrices.

2.1.2. Les compétences sont plus centralisées aux Pays-Bas et au Danemark

Aux Pays-Bas, le ministre de l'Éducation, de la Culture et de la Science a pour mission d'assurer l'adéquation entre l'enseignement, les ambitions des étudiants et les besoins de la société. À ce titre, il est chargé du financement de l'enseignement secondaire professionnalisant et met en œuvre les politiques relatives à la concertation, l'information et la qualité de la formation.

Pour les apprentis Bbl du secondaire, une partie des compétences de l'État a été déléguée à « l'organisme de coopération entre les centres de formation et les entreprises » (le SBB), dont le conseil d'administration est formé par des représentants des centres de formation, du patronat, des syndicats et des enseignants. Cette structure, qui a le statut d'autorité administrative indépendante, met en œuvre une concertation entre centres et entreprises sur des questions régionales et thématiques.

Pour l'apprentissage HBO (enseignement tertiaire ou supérieur), il n'existe pas d'organisation similaire au SBB. En revanche, une fondation à but non lucratif ELBHO fournit un service de certification volontaire et tient un registre public d'entreprises voulant offrir des postes d'apprentissage HBO.

Les collectivités territoriales et municipalités néerlandaises n'ont pas de compétence directe en matière d'apprentissage. Il incombe toutefois aux municipalités, aux termes de la loi sur l'éducation et l'enseignement professionnalisant, de suivre les jeunes âgés de moins de 23 ans qui ne suivent pas de formations ou présentent un risque de quitter l'enseignement et qui n'ont pas de qualifications professionnelles, pour les encourager à reprendre les études, via l'apprentissage Bbl par exemple.

À l'image du modèle néerlandais, le système danois est plus centralisé que celui en place en Allemagne : l'État est responsable des programmes scolaires.

2.2. Les partenaires sociaux participent, à des degrés divers, à la conduite de la politique d'apprentissage

Les partenaires sociaux allemands prennent part, au niveau fédéral, au conseil de direction du BIBB (Institut fédéral de formation professionnelle) et participent à l'élaboration et l'actualisation des référentiels de formation. Au niveau des *Länder*, ils participent aux comités chargés de donner des conseils sur l'enseignement professionnel et d'établir la liste régionale des métiers auxquels on accède par l'apprentissage. Au niveau local, ils participent également aux comités de formation professionnelle des chambres consulaires.

Les associations professionnelles suisses sont les interlocuteurs de l'État fédéral. Elles définissent leurs besoins sous forme de contenus de la formation et les procédures de qualification nationales, organisent la formation professionnelle initiale et préparent les offres dans le domaine de la formation professionnelle supérieure. Les partenaires sociaux participent, avec les associations professionnelles, au développement continu de la formation professionnelle.

Aux Pays-Bas, les partenaires sociaux jouent un rôle au travers du conseil d'administration du SBB, dont ils sont membres. Des concertations sur des questions régionales et thématiques ont lieu - et ce au sein de ses neuf chambres sectorielles et diverses commissions thématiques[10] - entre les centres de formation (via l'association des centres de formation MBO et des administrateurs d'établissements) et les entreprises (via les associations patronales VNO-NCW, équivalent français du MEDEF, et MKB Nederland, association néerlandaise des PME) pour parfaire l'adéquation des formations avec le marché d'emploi[11].

Au Danemark, les branches professionnelles déterminent les conditions d'exercice des apprentis, notamment les salaires.

2.3. Les quatre pays mettent en œuvre des stratégies et des actions spécifiques pour améliorer l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins de main d'œuvre

2.3.1. L'Allemagne et les Pays-Bas ont pour principal objectif une meilleure adéquation du volume d'apprentis aux besoins du marché du travail

L'inadéquation entre l'offre et la demande de postes de formation se creuse en Allemagne. Alors que le nombre total de contrats d'apprentissage signés sur une année est en baisse constante, le nombre de places de formation en entreprise proposées a atteint, en 2018, 574 200, le niveau le plus élevé depuis 2009, d'après le BIBB. Ces dynamiques entrainent une hausse importante du nombre de places d'apprentis non pourvues : 57 700 en 2018 *vs.* 17 766 en 2009.

Dans ce contexte, face aux pénuries croissantes d'emploi, le gouvernement allemand a publié fin 2022 une stratégie en faveur de la main d'œuvre qualifiée , dont l'un des axes porte précisément sur le renforcement de la formation, notamment en matière d'apprentissage. La stratégie insiste, en particulier, sur la nécessaire adaptation des compétences aux transformations écologique et numérique.

Dans le prolongement de cette stratégie, la loi en faveur de l'apprentissage et de la formation continue votée le 23 juin 2023 a introduit plusieurs dispositifs en faveur de l'apprentissage :

- une garantie de place en apprentissage pour les jeunes sans formation, au sein d'une structure externe à l'entreprise en dernier recours si un placement dans une entreprise n'a pas été possible ;
- l'amélioration du recours aux dispositifs d'apprentissage assisté, avec un accompagnement social pour les jeunes en difficultés, et de qualification pour les jeunes sans formation ;
- des incitations à la mobilité régionale ;
- le renforcement du soutien des jeunes dans leur orientation professionnelle avec la prise en charge des coûts de stages d'orientation.

Les entreprises développent également des stratégies pour attirer les apprentis. Il s'agit notamment de mieux faire connaître l'entreprise auprès des jeunes à travers les stages en entreprise auquel la majorité des entreprises ont recours ou encore de nouer des coopérations avec des écoles de l'enseignement secondaire et avec des universités.

[10] Selon l'organigramme du SBB.

[11] Institut de recherche et de formation pour les administrateurs publics, mars 2020.

Le gouvernement néerlandais a réaffirmé comme priorité l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins du marché de l'emploi dans une lettre du gouvernement adressée à la Chambre basse sur les pénuries d'emploi en 2022[12].

Des initiatives en ce sens ont été mises en place :

- le fonds d'investissement régional MBO ;
- l'agenda de qualité MBO ;
- l'accord administratif avec l'enseignement tertiaire de 2022.

Le fonds d'investissement régional MBO est un programme de subventions du ministère de l'éducation, de la culture et de la science co-financé par les entreprises, les centres de formation et d'autres autorités publiques. Ce fonds vise à améliorer le lien entre l'éducation et le marché du travail. Sur la période 2014-2023, les subventions ont été attribuées pour des projets dédiés à des thématiques fixées par le règlement du fonds : l'amélioration des compétences professionnelles des éducateurs, le développement de compétences de recherche appliquée, la stimulation de la formation professionnelle tout au long de la vie, l'amélioration de la pertinence de l'enseignement d'initiation (MBO niveau 1) pour le marché du travail.

Pour la nouvelle durée du programme actuel (2024-2027), avec un budget total de 123 M€ sur toute la période, les critères thématiques ont été remplacés par un cadre d'évaluation des demandes de subventions favorisant les projets qui contribuent à résoudre des problèmes sociaux et à remédier à la pénurie de main-d'œuvre, notamment dans les domaines du climat, de l'énergie, de la construction de logements, de la santé, de l'égalité des chances, de la sécurité et du numérique.

Le programme de travail MBO 2023-2027 est un accord conclu entre le SBB, les organisations patronales, l'association professionnelle des centres de formation MBO, l'association pour les étudiants du MBO, l'association des municipalités et le ministère.

Le programme de travail se concentre sur trois priorités : promouvoir l'égalité des chances pour les étudiants ; améliorer l'adéquation entre les formations MBO et le marché du travail et améliorer la qualité de l'enseignement MBO avec 404 M€ alloués au programme en 2024.

Le 14 juillet 2022, le ministre de l'Éducation, de la Culture et de la Science a également conclu un accord avec les associations des centres de formations HBO et les universités sur la qualité de l'enseignement. Parmi les trois engagements figurant dans l'accord, l'un est relatif à l'adéquation formation-marché de l'emploi dans les secteurs affectés par de fortes pénuries de main-d'œuvre. Un financement de 30 M€ par an est attribué aux centres de formations HBO pour accroître les inscriptions dans des formations préparant pour de métiers d'avenir, diminuer les départs anticipés dans ces formations et augmenter le nombre d'apprentis et de formations HBO duales, dans les secteurs techniques et ceux de la santé et l'éducation.

2.3.2. Au Danemark et en Suisse, les acteurs de l'apprentissage adaptent le contenu des programmes d'apprentissage aux besoins du marché du travail

Au Danemark, les différents acteurs de la formation sont engagés dans le développement des programmes d'apprentissage qui répondent aux besoins des marchés de l'emploi locaux. Les partenaires sociaux ont créé une cinquantaine de comités du commerce qui définissent un programme détaillé pour les différents programmes d'apprentissage (durée, répartition du temps entre l'école et l'entreprise). Ces comités ont pour obligation de surveiller les développements du marché de l'emploi et d'initier les amendements nécessaires aux programmes en conséquence.

[12] Lettre du gouvernement, « s'attaquer aux pénuries sur le marché de l'emploi, » 24 juin 2022.

87 % des diplômés des filières en apprentissage ont trouvé un emploi dans l'année en 2022 (+16 % par rapport à 2012), malgré de grandes différences existantes entre les filières, par exemple entre les techniciens aéronautiques (100 %), les aides-soignants (92 %) et les esthéticiennes ou assistants dentaires (64 %).

En Suisse, les formations professionnelles et leurs contenus sont élaborés conjointement par les acteurs publics et privés, de manière, notamment, à les ajuster aux besoins de l'économie. Pour la plupart des diplômes, la formation théorique dispensée au sein de l'école professionnelle gérée par le canton est complétée par des cours interentreprises, organisés par les branches.

Les formations sont adaptées aux besoins des entreprises par le biais de commissions réunissant des représentants des cantons, de la Confédération et des organisations du monde du travail. La signature d'un contrat d'apprentissage constitue aussi un prérequis pour s'inscrire dans une école professionnelle et la création d'une nouvelle offre de formation est conditionnée à la démonstration d'un besoin avéré sur le marché du travail ainsi que d'un nombre suffisant d'entreprises prêtes à former et à recruter dans le champ concerné. Ainsi, en 2023, environ 50 professions ont été créées ou révisées pour répondre aux besoins de l'économie à la rentrée 2024. Des professions ont, par exemple, été créées dans le secteur du développement durable et l'écologie.

En matière d'employabilité, la formation professionnelle initiale (AFP et CFC) assure une insertion rapide sur le marché du travail avec une employabilité de 84 % et de 91 % avec une formation professionnelle supérieure[13].

[13] D'après les données de l'office fédéral de la statistique, 2017.

3. Le principe d'un financement partagé entre pouvoirs publics et entreprises est commun aux quatre pays mais se décline selon des modalités différentes

3.1. Dans les quatre pays, le coût de la formation est partagé entre entreprises et pouvoirs publics mais seul le Danemark a mis en place une contribution générale des employeurs à ce titre

3.1.1. En Allemagne, une clé de répartition entre État et employeurs distingue le financement entre le temps scolaire et le temps en entreprise, sans recours à des fonds mutualisés

Le système allemand repose sur un modèle de financement partagé : les coûts de l'apprenti sur le lieu de travail (incluant une partie des frais de formation) relèvent de l'employeur, tandis que les coûts de la formation en dehors du lieu de travail sont pris en charge par les *Länder* et l'État fédéral.

Contrairement à la France, il n'existe pas de mécanisme de mutualisation des coûts de formation entre les employeurs, puisqu'il n'existe pas de taxe d'apprentissage[14].

Du point de vue de l'employeur, selon le BIBB, les coûts nets de la formation d'un apprenti pour l'employeur s'établissaient en 2017-2018 à 6 072 € par an. Un apprenti coûte, en effet, un total de 20 581 €, en partie compensés par la valeur de sa production estimée à 14 508 € en moyenne. Sur la base des valeurs moyennes calculées et du nombre total d'apprentis, les coûts bruts, les revenus et les coûts nets peuvent être extrapolés pour toute l'Allemagne : sur la base d'un total de 1,3 million d'apprentis en Allemagne, on obtient des coûts bruts de 27,2 Md€, des recettes de 18,7 Md€ et donc des coûts nets de 8,4 Md€.

3.1.2. Le financement public est majoritaire aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, aussi bien la commission des affaires sociales et de l'emploi de la Chambre Basse[15], que le conseil socio-économique qualifient le financement de la formation professionnelle « *d'opaque* » et « *illisible* » en raison du foisonnement de politiques et d'instruments éparpillés entre différentes ministères, pouvoirs centraux et locaux et les partenaires sociaux[16] (cf. graphique 3).

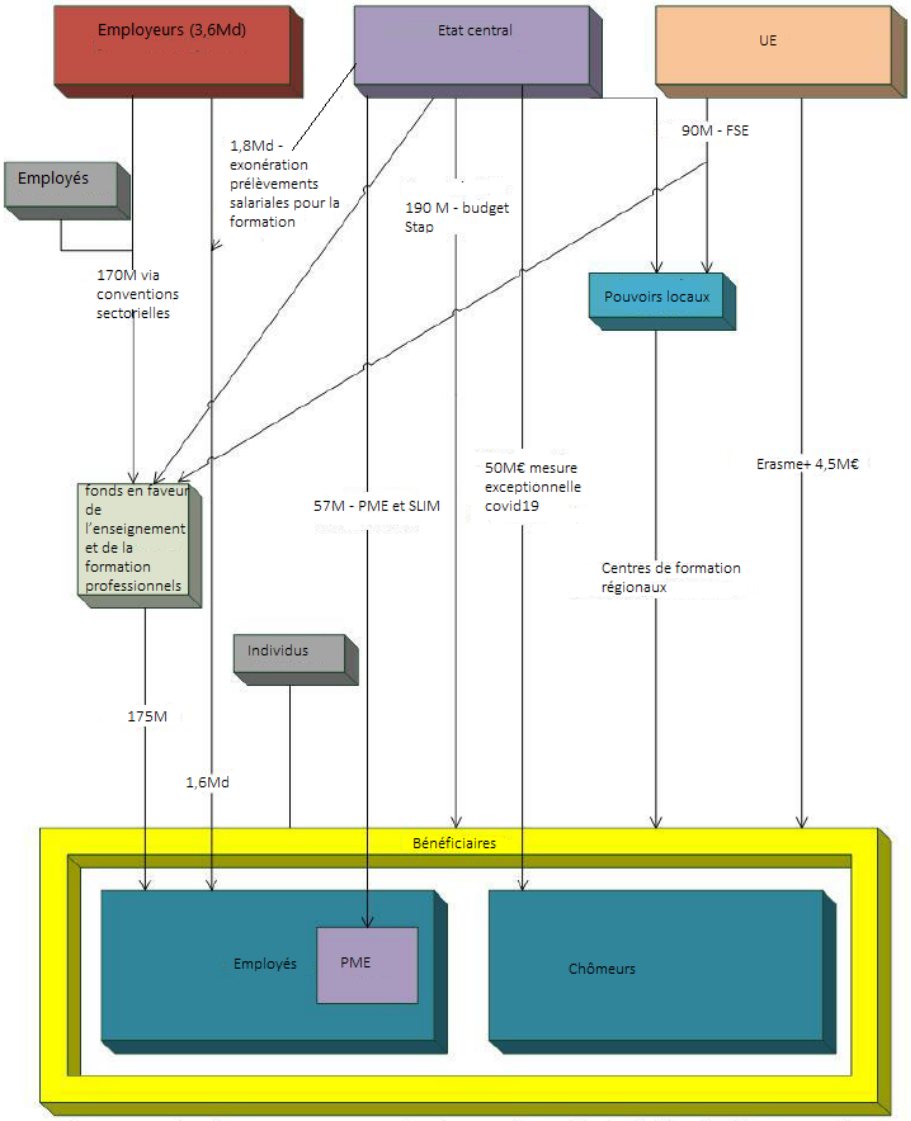
L'apprentissage est financé par l'État, l'employeur et les étudiants majeurs.

[14] À l'exception néanmoins du secteur de la construction.

[15] Note sur les coûts et bénéfices de la formation professionnelle, 2 juillet 2020.

[16] Conseil du SER sur un ancrage structurel de la formation professionnelle, 21 décembre 2023.

Graphique 3 : Le système de financement de l'apprentissage aux Pays-Bas



Source : Commission des affaires sociales de la Chambre basse des Pays-Bas.

L'État finance l'apprentissage via le financement des centres de formations[17], les subventions pour l'apprentissage, un dispositif ad hoc réservé au secteur de la santé et indirectement (pour les formations MBO uniquement), par le financement de l'organisme de coopération pour l'enseignement professionnel et les entreprises (SBB).

Pour les apprentis Bbl le financement public de l'apprentissage est conditionné à la certification de l'employeur par le SBB et le nombre d'heures d'apprentissage (au moins 610 heures par année scolaire). De plus, l'apprenti doit suivre au moins 200 heures d'enseignement accompagné pour une formation certifiée dans le registre central.

Pour l'apprentissage HBO *duaal*, le financement public de l'apprentissage est réservé aux entreprises des secteurs technique, agriculture, santé, social. De plus, l'apprenti doit suivre une formation certifiée dont l'obtention d'une expérience professionnelle est une partie obligatoire.

[17] Pour les apprentis Bbl il s'agit des centres de formations régionaux (*Regionale Opleidingscentra* - ROC) et les Collèges professionnelles (*Beroepscolleges*), pour les apprentis HBO il s'agit des 'hautes écoles' (*Hogescholen*).

L'État assure le financement des établissements d'enseignement, à partir du budget disponible national (**4,1 Md€ pour l'année 2024**)[18], qui est divisé en un budget pour les formations d'entrée (niveau 1) et un budget pour les niveaux 2 à 4. Le budget des formations de niveau 1 est réparti entre les établissements *au prorata* du nombre d'élèves inscrits. Le budget des niveaux 2 à 4 est réparti *au prorata* du nombre d'étudiants inscrits et du nombre de diplômes délivrés par chaque établissement. Une pondération différenciée est accordée entre les élèves selon la voie de formation (apprentissage Bbl/bol) et des formations suivies.

En sus du montant forfaitaire, les centres de formation MBO peuvent être éligibles à des ressources supplémentaires en fonction d'objectifs[19] définis dans un agenda de travail pluriannuel (2024-2027 pour celui en vigueur) pour améliorer la qualité de l'enseignement. Pour la période 2024-2027, les objectifs portent sur les thèmes : équité des opportunités, adéquation entre l'éducation et le marché du travail, amélioration de la qualité de l'enseignement, la recherche et l'innovation.

Les centres de formations HBO reçoivent des fonds (**4,3 Md€ au total en 2024**) dont 3,7 Md€ à titre de l'enseignement, le reste étant pour la recherche appliquée. Le financement de l'État est accordé annuellement sous la forme d'un montant forfaitaire, fixé par la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche scientifique.

Pour les employeurs, le coût de l'apprentissage est constitué principalement par les coûts de la supervision et la charge salariale de l'étudiant en apprentissage. Pour compenser en partie les coûts salariaux, les employeurs peuvent demander une subvention pour l'apprentissage (maximum 2 700 € par poste d'apprentissage ou de stage). En outre, dans de nombreux secteurs, il est possible d'obtenir un remboursement des fonds de formation et de développement liés aux conventions collectives sectorielles (accords conclus par secteur d'activité entre patronat et représentants syndicaux sur les conditions et la rémunération du travail) avec lequel les coûts de formation à la pratique professionnelle sont en partie partagés.

Les apprentis de plus de 18 ans doivent payer des frais de scolarité selon le niveau des études. Pour l'année scolaire 2023-2024, pour les niveaux 1 et 2, il s'agit de 270 € par année scolaire. Les frais de scolarité sont de 654 € pour les niveaux 3 et 4. Les frais de scolarité pour l'apprentissage HBO se situent entre 1 377 € et 2 314 €[20].

Ces frais peuvent être pris en charge par l'employeur. Par ailleurs, il s'agit des montants pour les formations publiques, les centres de formation privés fixant leurs frais librement.

3.1.3. Le Danemark mobilise des fonds mutualisés et d'aides publiques

Au Danemark, les frais de scolarité sont pris en charge par l'État[21]. En 2022, l'État a financé, à hauteur d'un milliard de couronnes danoises (DKK) par an (134 M€), les écoles spécialisées dans l'apprentissage.

[18] Fixé par la loi budgétaire du ministère de l'enseignement, la culture et la science.

[19] Les budgets disponibles sont de 704 M€, 539 M€, 539 M€, 540 M€ respectivement sur la période 2024-2027, règlement du Ministre de l'éducation, la culture et la science du 9 mars 2023.

[20] D'après les données du gouvernement *Rijksoverheid*.

[21] Selon le système *taximeter*, les financements sont proportionnels au nombre d'élèves dans l'école.

L'employeur a la charge du salaire de l'apprenti pour le temps passé en entreprise et il est remboursé de ce salaire lorsque l'apprenti est à l'école, grâce à la contribution des employeurs à la formation (AUB). **Le fonds de l'AUB est alimenté par toutes les entreprises publiques et privées qui cotisent chaque année** (422 € de cotisation en 2024 par employé à temps plein, à partir de deux employés), ainsi que par quelques contributions de l'État. L'AUB s'est élevé à 684 millions de DKK (92 M€) de financements en 2022, dont 80 % étaient alloués aux remboursements de salaires et 20 % à d'autres dépenses, par exemple des subventions pour les entreprises, les écoles professionnelles et les élèves.

Des aides publiques sont aussi déployées pour augmenter le nombre de places en apprentissage, telles que des aides aux écoles spécialisées à hauteur d'environ 53 millions de DKK (7 M€) en 2022. En 2023, une enveloppe exceptionnelle de 100 millions de DKK (13 M€) a également été allouée à l'apprentissage et à l'enseignement agricole. Ces fonds visent à améliorer la qualité de la formation et à investir dans de nouveaux équipements pour les écoles spécialisées dans l'apprentissage et sont investis prioritairement dans les filières jugées essentielles à la transition verte du pays (construction, industrie, agriculture). Le Danemark entend ainsi former une main-d'œuvre qualifiée pour assurer ses ambitieux objectifs climatiques. L'État devrait investir à hauteur de 300 millions de DKK (40 M€) en 2024. Cette allocation devrait augmenter chaque année pour atteindre 900 millions de DKK (121 M€) par an à partir de 2030.

3.1.4. Le financement est, en majorité, assuré par les entreprises en Suisse

En Suisse, le secteur privé supporte, en moyenne, 60 % de la formation professionnelle (formation et salaires des apprentis, salaires des formateurs et cours interentreprises notamment), les cantons 30 % et la Confédération 10 %.

Les coûts de la formation professionnelle à la charge des pouvoirs publics s'élevaient, en 2020, à près de 3,6 milliards de francs suisses (CHF). **La part prépondérante de ces coûts incombe aux cantons** pour la mise en œuvre de la formation professionnelle, avec environ 73 % versés aux écoles professionnelles, 12 % aux écoles supérieures et 7 % pour la préparation à la formation professionnelle initiale. La Confédération participe à hauteur d'un quart aux coûts assumés par les pouvoirs publics. En 2020, elle a versé des contributions de l'ordre de 950 millions de CHF au titre de la formation professionnelle[22]. Pour les entreprises formatrices, les coûts bruts de formation se montaient, en 2016, à 5 milliards de CHF à rapporter à la production fournie par les personnes en formation à hauteur de 5,6 milliards de CHF.

3.2. Des aides générales à l'embauche d'apprentis à destination des entreprises n'existent qu'aux Pays-Bas et au Danemark.

3.2.1. Des aides de l'État ou des branches professionnelles sont déployées aux Pays-Bas

Depuis le 1er janvier 2014, l'État accorde **des subventions à l'apprentissage[23] aux employeurs**, pour les encourager à créer des postes d'apprentis. Il s'agit d'une indemnité permettant de compenser les frais consentis par l'employeur pour l'accueil d'apprentis. Pour les doctorants ou concepteurs technologiques en formation, la subvention couvre les coûts salariaux.

[22] D'après le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation suisse.

[23] RVO, 15 janvier 2024.

La subvention à l'apprentissage est limitée à 2 700€ par poste d'apprentissage créé, en fonction du plafond de la subvention et du nombre d'apprentis. Si le montant des subventions demandées dans une catégorie dépasse le plafond des subventions disponibles, une répartition proportionnelle entre toutes les demandes par catégorie est faite. Les plafonds de subvention sont recalculés et fixés chaque année. Les conditions d'accès aux subventions varient selon les catégories.

Les montants disponibles pour l'année scolaire 2022-2023 étaient de :

- 246 M€ pour l'enseignement MBO,
- 4 M€ pour l'enseignement tertiaire professionnel (HBO),
- 2 M€ pour l'enseignement tertiaire académique doctoral.

Les employeurs du secteur de la santé peuvent bénéficier de la subvention dite « stage dans le secteur de la santé », cumulable avec la subvention à l'apprentissage (cf. ci-dessus), qui compense une partie des frais salariaux d'un apprenti (Bbl et HBO duaal) ou les frais d'accompagnement d'un stagiaire (Bol ou HBO plein-temps). Ce dispositif existe depuis 2008 pour accroitre les effectifs dans le secteur de la santé en raison particulièrement affecté par de fortes pénuries de main d'œuvre. Le budget alloué est de 122 M€ par an sur la période 2024-2027[24].

Les fonds de formation et de développement liés aux conventions collectives sectorielles peuvent également fournir des aides à l'embauche d'apprentis. Dans le secteur de la métallurgie, un fonds, prévu par la convention sectorielle, financé par un prélèvement de 0,625 % de la masse salariale[25], offre des aides à l'embauche de 2 700 € à 4 200 € par apprenti par an pour une durée d'au plus 4 ans, limité à 5 apprentis par employeur.

3.2.2. Les aides sont liées à la durée du contrat d'apprentissage au Danemark

Tous les employeurs peuvent recevoir des aides à partir du 361ème jour du contrat d'apprentissage. Ces aides varient de 1 740 DKK par semaine (233 €) à 2 500 DKK par semaine (335 €) selon l'année d'étude de l'apprenti, et à 3 070 DKK par semaine (412 €) pour les apprentis de plus de 25 ans. Les employeurs peuvent recevoir une aide supplémentaire s'ils embauchent un alternant ayant perdu son contrat d'apprentissage dans une autre entreprise pour des raisons indépendantes de sa volonté (par exemple, si l'entreprise a fait faillite).

Des aides sont également disponibles si l'apprenti est envoyé dans une filiale à l'étranger pour compenser les frais liés aux différences de salaire, aux frais de voyage et au déménagement.

Durant l'épidémie de Covid-19, tous les employeurs ont automatiquement reçu une aide supplémentaire pour leurs apprentis du 1er mai au 31 décembre 2020.

Afin d'encourager les entreprises à embaucher des apprentis, l'État finance des bonus pour les entreprises avec des apprentis, tandis que celles qui n'en embauchent pas, ou trop peu par rapport à leur nombre d'employés, doivent payer une cotisation supplémentaire à la contribution des employeurs à la formation (AUB).

[24] Exposé des motifs, projet de loi budgétaire 2024 du ministère de la santé, du bien-être et du sport.

[25] Conseil professionnel du secteur métallurgique.

3.2.3. Il n'existe pas de dispositif de soutien à l'embauche en apprentissage en Allemagne (hors dispositifs de crise) et en Suisse.

Il n'existe pas, en Allemagne, d'aide générale à l'embauche d'alternants mais dans le cadre de la pandémie de Covid-19, le gouvernement a déployé des mesures exceptionnelles pour sauvegarder les places de formation menacées par la crise.

Une prime de 2 000 € a été accordée pour chaque nouvelle signature de contrat d'apprentis aux PME de moins de 250 salariés ne réduisant pas leur offre de postes d'apprentis en 2020 par rapport aux trois années précédentes. Les PME qui ont augmenté leur offre de postes d'apprentis en 2020 par rapport aux trois années précédentes ont reçu, quant à elles, une prime de 3 000 € par contrat supplémentaire. Les montants de prime ont été renforcés à hauteur de 4 000 € et 6 000 € respectivement à partir de juin 2021 et le dispositif s'est appliqué aux contrats d'apprentissage débutant jusqu'au 15 février 2022[26].

Il n'existe pas, pour les employeurs suisses, d'aides à l'embauche d'alternants.

3.3. Les apprentis cotisent et paient des impôts dans des conditions proches du droit commun et leurs rémunérations sont encadrées par les conventions collectives au Danemark et par la loi en Allemagne et aux Pays-Bas

3.3.1. En Allemagne et aux Pays Bas, la rémunération des apprentis doit respecter le plancher fixé par la convention collective applicable pour les entreprises conventionnées ou une rémunération minimale applicable aux entreprises non conventionnées

En Allemagne, la rémunération minimale des apprentis a été introduite en 2020 à travers une modification de la loi encadrant le système d'apprentissage, dans le contexte de la mise en place du salaire minimum en Allemagne. Cette rémunération s'élève, pour les contrats commençant en 2024, à 649 € pour la première année de formation, majorés de 18 % pour la deuxième année, 35 % pour la troisième année et 40 % pour la quatrième année.

Les rémunérations d'apprentis sont soumises à l'impôt et aux cotisations sociales dans les conditions de droit commun. Les cotisations sociales représentent environ 40 % du salaire brut. Les rémunérations d'apprentis ouvrent ainsi des droits sociaux.

Aux Pays-Bas, la loi sur le salaire minimum et le pécule de finances (*Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag*) permet au gouvernement de fixer le niveau minimum de la rémunération des apprentis Bbl en pourcentage du salaire minimum. Les conventions collectives peuvent y déroger en faveur des apprentis selon les dispositions qu'elles prévoient. La rémunération des apprentis Bbl est ainsi encadrée par le salaire minimum légal Bbl qui s'applique spécifiquement pour les apprentis Bbl[27] et les conventions sociales le cas échéant.

La rémunération des apprentis HBO correspond strictement au salaire minimum.

En sus d'une convention d'apprentissage tripartite signée (employeur, apprenti, centre de formation), les apprentis Bbl et HBO *duaal* signent un contrat de travail leur octroyant les mêmes droits sociaux (chômage, maladie) que les autres employés.

---

[26] Cf. bilan du dispositif établi par l'Agence fédérale pour l'emploi en octobre 2022.

[27] Pour la tranche d'âge 18-20 ans, le niveau de ce salaire minimum est en-deçà de celui pour les jeunes.

Le revenu des apprentis Bbl et HBO *duaal* est imposable, mais les employeurs s'acquittent d'un taux réduit[28] pour les cotisations chômage pour les apprentis Bbl. Sauf dispositions contraires dans le règlement sur la retraite de la caisse de retraite de l'employeur, les apprentis ont les mêmes droits de retraite que les autres employés.

3.3.2. La rémunération est déterminée au niveau conventionnel au Danemark

La rémunération des apprentis dépend des conventions collectives pour les étudiants et apprentis du secteur dans lequel ils travaillent. Le salaire de départ se situe généralement entre 9 500 DKK et 12 000 DKK (1 274 € à 1 609 €) par mois et augmente chaque année du contrat d'apprentissage. Les apprentis de plus de 25 ans reçoivent généralement un salaire plus élevé, le montant étant fixé par les différentes conventions collectives. Ce revenu est imposable, quel que soit l'âge de l'apprenti.

Depuis le 1er janvier 2023, les apprentis cotisent pleinement pour la retraite à partir de leurs 18 ans alors qu'auparavant, ils ne cotisaient que partiellement de 18 à 20 ans. L'AUB rembourse les entreprises pour les cotisations durant la période où l'apprenti est à l'école. L'entreprise cotise à hauteur de 10% et l'apprenti à 2%.

Les apprentis ayant eu un contrat d'apprentissage d'au moins 18 mois et ayant travaillé au moins 600 heures (à temps plein) ou 400 heures (à temps partiel) ont le droit au chômage après leur diplôme.

3.3.3. La rémunération est négociée entre l'entreprise et l'apprenti en Suisse

Les salaires versés aux apprentis résultent d'une négociation entre les entreprises et les apprentis, même s'il existe des recommandations des associations professionnelles. Ces salaires sont bas à l'échelle de la Suisse, le salaire médian en Suisse étant de 6 655 CHF par mois : un apprenti gagne entre 400 CHF par mois (pour les agents de nettoyage ou des coiffeurs en début d'apprentissage) et 2 000 CHF.

Selon le directeur du Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), M. Stefan Wolter, les salaires des apprentis suisses seraient les plus faibles en termes relatifs par rapport aux pays qui ont un système comparable. En particulier, ceux-ci seraient bien inférieurs aux salaires des apprentis allemands.

Dès l'âge de 17 ans, les apprentis payent la prévoyance vieillesse (AVS) et, à partir de 18 ans, l'impôt sur le revenu. Ils acquièrent également des droits sociaux au chômage et à la retraite.

Une fois le diplôme obtenu, les salaires atteignent environ 3 500 à 4 000 CHF lors de la première année, soit l'équivalent du salaire minimum proposé dans cinq cantons. Ils peuvent toutefois grimper au-delà de 6 500 CHF selon la branche et le type de fonction concernés (exemple des polymécaniciens).

[28] Taux réduit de 2,64 % *vs.* 7,64 % pour les autres employés, en 2024.

ANNEXE VI

Le compte personnel de formation (CPF)

SOMMAIRE

1. LA RÉFORME DU CPF, EN 2018, A PERMIS UN ACCÈS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE D'UN PUBLIC PLUS LARGE ET SOUVENT PEU DIPLÔMÉ 1

1.1. Le dispositif a été réformé en 2018 avec des droits monétisables en autonomie 1

1.2. Le recours au CPF a doublé entre 2020 et 2022, mais s'infléchit en 2023 pour atteindre 1,45 million de dossiers pour un coût de 2,26 Md€ 2

1.3. Alors que les demandeurs d'emploi restent les principaux bénéficiaires du CPF, les moins diplômés sont surreprésentés parmi les utilisateurs 3

2. SI PRÈS DE DEUX TIERS DES ACTIONS FINANCÉES SONT CERTIFIANTES, LE PERMIS DE CONDUIRE CONNAIT UN SUCCÈS CROISSANT, NOTAMMENT AUPRÈS DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI 5

2.1. À la suite des mesures de régulation, le nombre d'organismes de formation se stabilise autour de 15 000 en 2023 5

2.2. Les formations certifiantes représentent 60 % des dossiers validés en 2023, contre 25 % pour les permis de conduire 5

2.2.1. Les actions les plus fréquemment financées par le CPF visent une certification inscrite au répertoire spécifique 6

2.2.2. Le permis B a connu un succès croissant, notamment auprès des personnes les plus défavorisées et des urbains 8

2.3. Un bilan mitigé des actions financées par le CPF 10

3. FINANCÉE PAR FRANCE COMPÉTENCES, LES DÉPENSES DU CPF ONT DOUBLÉ DEPUIS 2019 DU FAIT D'UNE HAUSSE DES COÛTS UNITAIRES DE FORMATIONS 13

3.1. Les dépenses du CPF ont doublé depuis 2019 et sont portées à 93 % par le budget de France Compétences malgré les possibilités de co-financement 13

3.1.1. Les dépenses de CPF ont doublé depuis 2019 pour atteindre 2,26 Md€ en 2023 13

3.1.2. France compétences finance 93 % des dépenses tandis que 3 % restent à charge des titulaires 13

3.2. Les coûts unitaires, plus élevés selon la CSP des titulaires, ont augmenté depuis 2020 malgré une baisse de la durée des formations 15

3.2.1. Le prix moyen des formations engagées a augmenté de 16 % entre 2020 et 2022, en lien avec une diminution importante de leur durée moyenne 15

3.2.2. Le coût unitaire varie également selon le type de formation choisie et augmente avec l'âge et la CSP des bénéficiaires 16

3.3. Les formations non certifiantes représentent 31 % des montants engagés par le CPF 19

4. RESPONSABILISER LES USAGERS DU CPF PAR LA CRÉATION D'UN TICKET MODÉRATEUR SELON LE TYPE DE FORMATION CHOISI PERMETTRAIT D'ATTEINDRE DES ÉCONOMIES DE L'ORDRE DE 190 M€ 20

4.1. La mise en place d'un ticket modérateur responsabiliserait le recours au CPF . 20

4.2. Des simulations de mise en place d'un ticket modérateur selon le type de formations tout en gardant une exonération pour les demandeurs d'emplois pourraient permettre des économies de 100 à 260 M€. 21

1. La réforme du CPF, en 2018, a permis un accès à la formation professionnelle d'un public plus large et souvent peu diplômé

1.1. Le dispositif a été réformé en 2018 avec des droits monétisables en autonomie

La loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a réformé le Compte personnel de formation (CPF) dans le sens d'une plus grande portabilité des droits acquis. Alors qu'il était auparavant alimenté en heures, le CPF est désormais crédité en euros. Un parcours d'achat direct (PAD), sans intermédiaire, a été institué via une application numérique et le site internet Mon Compte Formation (MCF) en novembre 2019.

Aux termes de la loi, le CPF doit contribuer « *à l'acquisition d'un premier niveau de qualification ou au développement de ses compétences et de ses qualifications* » et participer de « *l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, […], de contribuer au développement économique et culturel, à la sécurisation des parcours professionnels et à leur promotion sociale* »[1].

Le compte personnel de formation (CPF) permet à toute personne active, dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à la date à laquelle elle fait valoir l'ensemble de ses droits à la retraite, d'acquérir des droits à la formation mobilisables tout au long de sa vie professionnelle. Chaque actif occupé (salarié du privé ou travailleur non salarié) accumule des droits en euros par année travaillée.

Le CPF est mobilisable à tout moment par le titulaire, quelle que soit sa situation sur le marché du travail. En revanche, les nombreux abondements possibles (article L. 6323-4 du code du travail) sont pour la plupart liés à son statut, ceux de France travail pour les demandeurs d'emploi ou de l'employeur[2] pour les salariés. Le titulaire lui-même peut participer au financement de sa formation si son coût le nécessite.

Enfin, la gestion des crédits CPF accumulés est assurée par la Caisse des dépôts et consignation (CDC) tandis que l'abondement des crédits est assuré par France compétences.

Le public concerné par l'ouverture de droits au CPF est très large et concerne 33 millions de personnes en 2023 selon la Caisse des dépôts et consignations.

Le compte personnel de formation (CPF) s'adresse à :

- toutes les personnes de 16 ans et plus ;
- par dérogation, les jeunes de 15 ans, ayant signé un contrat d'apprentissage, sont également concernés ;
- le compte personnel de formation cesse d'être alimenté et mobilisable, à l'exception des droits issus du compte engagement citoyen (CEC), lorsque les individus ont liquidé leurs droits à la retraite à taux plein ou ont atteint l'âge légal de départ à la retraite sans décote (plus de 67 ans pour la génération née à partir de 1955).

[1] Articles L6111-1 et L6311-1 du code du travail.

[2] Cet abondement est obligatoire pour les entreprises de 50 salariés ou plus si le salarié n'a pas, durant six ans, suivi une formation non obligatoire, acquis des éléments de certification et / ou bénéficié d'une progression professionnelle (L. 6315-1). Ces abondements dits « correctifs » s'élèvent à 144,1 millions d'euros en 2022 et concernent 47 913 salariés au sein de 1 410 entreprises. Ils constituent l'essentiel des dotations versées par les entreprises sur les compteurs des titulaires (source : Caisse des dépôts et consignations rapport MCF 2022, p.19, cité par France compétences dans le rapport sur l'utilisation des fonds 2023).

Depuis 2020, les salariés ayant effectué une durée de travail supérieure ou égale à la moitié de la durée légale ou conventionnelle du travail sur l'ensemble de l'année 2019 bénéficient de 500 euros par an pour se former (le CPF est plafonné à 5 000 euros).

Pour les salariés peu ou pas qualifiés qui n'auraient pas atteint un niveau de formation sanctionné par un diplôme de niveau 3 (CAP, BEP), pour les personnes d'au moins 16 ans admises en ESAT, ayant conclu un contrat de soutien et d'aide par le travail, le **montant annuel du crédit CPF est majoré à 800 euros** (plafond majoré de 8 000 euros).

Toutes les personnes en recherche d'emploi, si elles ont déjà eu une activité professionnelle, disposent d'un compte personnel de formation (CPF) alimenté et conservent le montant en euros capitalisé antérieurement. Toutefois, **durant la période d'inactivité, le CPF du demandeur d'emploi n'est pas alimenté**.

Selon la Caisse des dépôts et consignations, le nombre d'ouverture de droits au 31 décembre 2023 est de 32 964 558 dossiers.

1.2. Le recours au CPF a doublé entre 2020 et 2022, mais s'infléchit en 2023 pour atteindre 1,45 million de dossiers pour un coût de 2,26 Md€

La réforme du CPF en 2018 a entraîné une forte augmentation du nombre de formations dispensées et son coût supporté par France Compétences a doublé de 2020 à 2021 (cf. tableau 1), passant de 1,4 Md€ à 3,17 Md€[3]. Entre 2020 et 2021, le nombre de formations a doublé pour atteindre 2,35 millions[4]. Après un tassement en 2022 à 2,1 millions de dossiers pour un coût de 3 Md€, le nombre de recours au CPF a baissé en 2023 pour atteindre 1,45 millions de dossiers pour un coût de 2,26 Md€.

Cette progression connaît un arrêt brutal à partir du printemps 2022 du fait de la mise en œuvre de diverses mesures de régulation : déréférencement massif de formations à la création ou à la reprise d'entreprise non conformes à la réglementation ; mise en œuvre début octobre d'une nouvelle procédure d'enregistrement des organismes de formation (OF) sur MCF ; entrée en vigueur fin octobre d'une authentification renforcée via FranceConnect+ préalablement à tout achat de formation…

La mise en œuvre de la certification Qualiopi a conduit à restreindre le nombre de formations éligibles au CPF. Des dérives importantes ayant été constatées (démarchages abusifs, fraude, manque de formations certifiantes notamment), ces mesures ont entraîné une baisse de plus de 10 % des dossiers validés.

Par ailleurs, il est probable que la période de crise sanitaire ait pu être propice au recours au CPF, notamment pour des formations à distance (plus de 150 000 sessions à distance en 2022 contre seulement 95 000 en 2023).

Toutefois, si le nombre de dossiers validés est en baisse depuis 2021, le prix moyen des formations facturé aux bénéficiaires a augmenté de 28 % depuis fin 2019 pour atteindre 1 559 €, contre un prix moyen sur la période 2020-2023 à 1 396 €.

[3] Compte de résultat de France compétences au 31 décembre 2022

[4] Caisse des dépôts, « La formation professionnelle financée par le CPF en 2021 : comment la consommation évolue-t-elle ? », QPS – Les brèves n°15, septembre 2022

Tableau 1 : Évolution du nombre de dossier CPF et du coût pédagogique entre fin 2019 et 2023.

	Nov 2019 - 2020	2021	2022	2023	TOTAL
Nombre de dossiers acceptés (en million)	1,18	2,35	2,09	1,45	**7,07**
Coût pédagogique (en milliard€)	1,44	3,17	3,00	2,26	**9,87**
Prix moyen (en €)	1 215	1 350	1 438	1 559	**1 396**

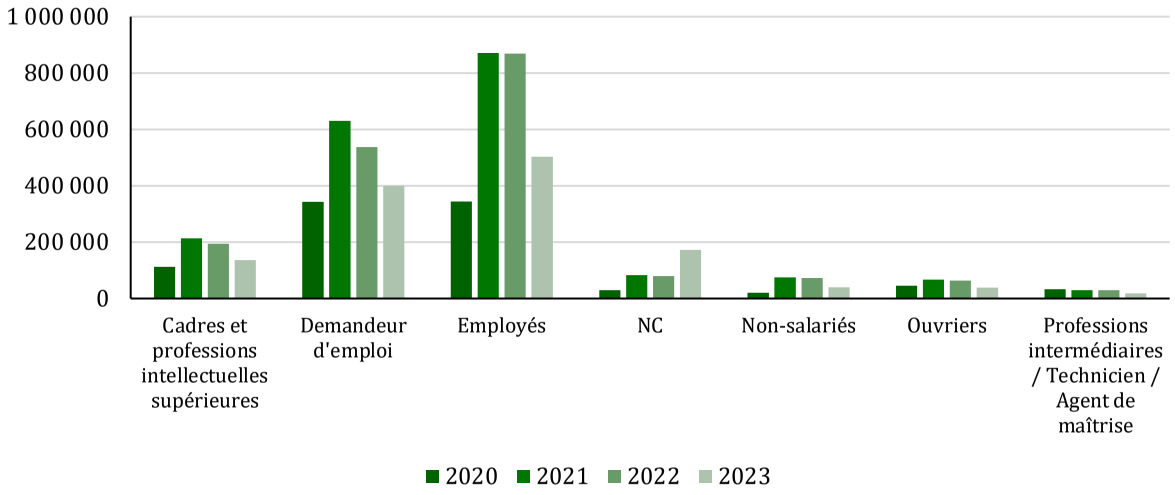
Source : Caisse des dépôts et consignation.

1.3. Alors que les demandeurs d'emploi restent les principaux bénéficiaires du CPF, les moins diplômés sont surreprésentés parmi les utilisateurs

Les demandeurs d'emplois (31 % des dossiers en 2023) et les employés (38 %) sont les catégories socio-professionnelles (CSP) les plus représentées parmi les dossiers de CPF en 2023 (cf. graphique 1). Toutefois, s'agissant de la catégorie « employés », cette notion doit être nuancée par l'aspect « déclaratif » des catégories professionnelles (hors demandeur d'emploi). En effet, sur le site MCF, c'est à l'usager de déclarer sa CSP, conduisant à une sur-représentation de la catégorie « employé ».

Alors qu'entre 2020 et 2021 le nombre de dossiers CPF est en augmentation sur toutes les catégories socio-professionnelles (cf. graphique 1), la baisse du nombre de dossiers se retrouve dans toutes les CSP, avec une baisse de 36 % pour les cadres entre 2021 et 2023 et jusqu'à -46 % pour les non-salariés.

Graphique 1 : Nombre de dossiers par catégorie socio-professionnelle entre 2020 et 2023

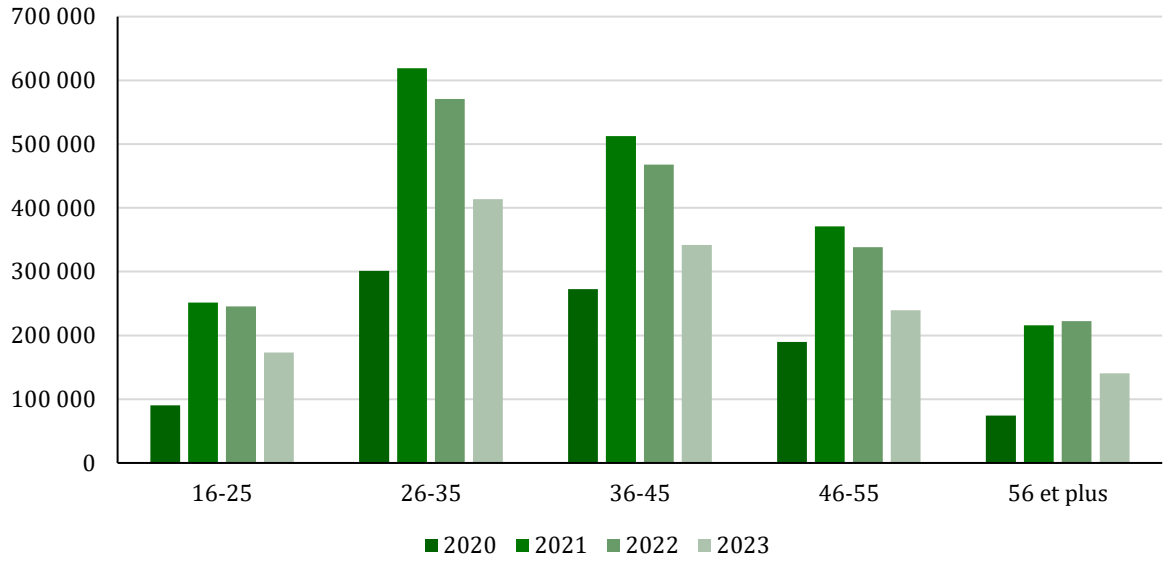


Source : Caisse des dépôts et consignations.

Les moins diplômés sont surreprésentés parmi les utilisateurs du CPF : 48 % des demandeurs d'emploi étant entrés en formation au cours de l'année ont un niveau infra-bac, alors qu'ils constituent 45 % de l'ensemble des personnes au chômage (au sens du BIT) cette même année. Cette proportion est 41 % des utilisateurs du CPF salariés (leur part étant de 33 % dans la population active).

S'agissant de la tranche d'âge des usagers, les 26-45 ans représentent, en 2023, 58 % des dossiers engagés (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Nombre de dossiers CPF par tranche d'âge entre 2020 et 2023



Source : Caisse des dépôts et consignations.

Le lancement de Mon Compte Formation (MCF) en novembre 2019 a donc permis de réduire des écarts dans l'accès à la formation continue :

- Les salariés non-cadres ont vu leur part augmenter au sein des salariés bénéficiaires : ils représentaient 82 % des entrées en 2023[5], contre 72 % avant le lancement de Mon Compte Formation (MCF) en novembre 2019[6] ;
- Les bénéficiaires MCF sont également moins diplômés qu'auparavant : 40 % ont un niveau d'études inférieur ou égal au CAP ou BEP, une part en hausse depuis 2020, tandis que la proportion d'actifs ayant ce niveau d'études décroît légèrement sur la même période (34 % en 2022)[7] ;
- Entre 2020 et 2023, les proportions des jeunes et des seniors ont augmenté[8], même si ces derniers restent sous-représentés en comparaison de leur part dans la population active : les moins de 25 ans représentaient 13 % des bénéficiaires de formations financées par le CPF en 2023 (contre 11 % de la population active), et les plus de 56 ans 10 % (contre 17 % de la population active).

[5] Caisse des dépôts, données en open data, « Les usagers ».

[6] Caisse des dépôts, « La montée en charge du nouveau Compte personnel de formation (CPF) : quels impacts sur la demande de formation », QPS – Les brèves n°9, septembre 2021.

[7] DARES, « Le compte personnel de formation en 2022 », *Dares résultats*, n°53, septembre 2023.

[8] Caisse des dépôts, données en open data, « Les usagers ».

2. Si près de deux tiers des actions financées sont certifiantes, le permis de conduire connait un succès croissant, notamment auprès des personnes les plus éloignées de l'emploi

2.1. À la suite des mesures de régulation, le nombre d'organismes de formation se stabilise autour de 15 000 en 2023

Les mesures de régulation intervenues depuis 2018 (cf. 1.2) ont permis de stabiliser le catalogue d'organismes de formation.

Parmi les 20 373 organismes de formation éligibles à la certification fin 2021, 15 040 sont habilités et certifiés au 1er décembre 2023 (soit une baisse de 26 %) et peuvent ainsi déposer leur offre de formation, présentant une offre de 3 380 certifications, 116 610 sessions disponibles (12,3 % à distance) et 188 601 formations différentes[9].

2.2. Les formations certifiantes représentent 60 % des dossiers validés en 2023, contre 25 % pour les permis de conduire

Le titulaire d'un compte peut choisir de le mobiliser pour une action de formation certifiante, inscrite au répertoire national des certification professionnelles (RNCP) ou au répertoire spécifique (RS), mais il peut aussi mobiliser son compte pour certaines actions d'accompagnement (bilan de compétences, accompagnement à la validation des acquis de l'expérience) ou de formation non certifiantes (permis de conduire B, formation à la création d'entreprise) [10].

Les formations éligibles au compte personnel de formation relèvent de trois catégories listées par l'article L.6323-6 du code du travail :

- Au I de cet article :
  - les formations sanctionnées par les certifications professionnelles enregistrées au répertoire national des qualifications professionnelles (permettent une validation des compétences et des connaissances acquises nécessaires à l'exercice d'activités professionnelles) et
  - les formations sanctionnées par les certifications professionnelles enregistrées au répertoire spécifique (certifications et habilitations correspondant à des compétences professionnelles complémentaires aux certifications professionnelles) ;
- Au II de cet article :
  - 1° les actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience professionnelle ;
  - 2° Les bilans de compétences ;
  - 3° la préparation aux épreuves théoriques et pratiques de toutes les catégories de permis de conduire d'un véhicule terrestre à moteur ;
  - 4° les actions de formation d'accompagnement et de conseil dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises ayant pour objet de réaliser leur projet de création ou de reprise d'entreprise et de pérenniser l'activité de celle-ci ;
  - 5° les actions de formation destinées à permettre aux bénévoles et aux volontaires en service civique d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions. Seuls les droits acquis au titre du compte d'engagement citoyen peuvent financer ces actions ;

[9] Caisse des dépôts, chiffres-clés au 29 janvier 2024 transmises à la mission.

[10] Extrait du RUF 2023.

- 6° les actions de formations financées par le fonds du droit individuel à la formation des élus locaux.

Parmi les formations certifiantes proposées dans le catalogue CPF, 75 % préparent à des certifications enregistrées au RNCP et 25 % à des formations issues du répertoire spécifique (RS).

En termes de niveau de certification : 52 % des formations préparent à un niveau égal ou supérieur à bac+2, 22 % à un niveau bac ou infra-bac et 26 % n'affichent pas de niveau spécifique (c'est par exemple le cas du permis de conduire)[11].

Alors que les formations à distance représentaient la moitié des formations souscrite en 2021, ce taux est redescendu à 9 % en 2023.

Les formations réalisées intégralement à distance représentent, en 2021, 54 % des montants souscrits, contre seulement 28 % pour les formations réalisées entièrement en présentiel et 18 % pour les situations mixtes mêlant distanciel et présentiel. Cette prépondérance des formations réalisées intégralement en distanciel doit sans doute beaucoup à la crise sanitaire qui a favorisé l'essor du travail à distance, mais elle perdure après l'allégement des contraintes sanitaires : entre 2021 et 2022, la part dans la dépense des formations réalisées intégralement à distance augmente encore de 2 points, à 56 %. Toutefois, **en 2023, la part des formations à distance redescend à 12,3 % des sessions proposées et 9 % des formations réellement souscrites.**

Les formations accessibles à distance concernent pour 42,4 % des formations en langues étrangères en 2023.

10 % des titulaires de CPF ont plus d'un dossier par an.

Sur une année, 88 % des titulaires ont un seul dossier et 10 % deux dossiers. En 2023, le profil des stagiaires est assez proche entre « les mono » et « multi » dossiers. On observe, en 2023, un coût et une durée plus faibles pour les multi dossiers (durée divisée par deux).

Tableau 2 : Nombre de multi-dossier CPF par titulaire en 2022 et 2023

Nombre de dossier par titulaire par an	2022		2023	
1 dossier	88,50 %	1 387 994	87,67 %	1 018 344
2 dossiers	9,55 %	299 588	10,05 %	233 512
3 dossiers	1,48 %	69 540	1,76 %	61 182
+3 dossiers	0,47 %	32 466	0,52 %	26 721

Source : Caisse des dépôts et consignations.

Enfin, si l'on se positionne sur l'ensemble de la période (2019-2023), il y a environ 17 % des titulaires avec deux dossiers, le temps augmentant la probabilité d'un nouveau dossier. Toutefois, un quart des dossiers sont validés dans la continuité du premier dossier et que les 2/3 sont validés moins d'un an après le premier.

2.2.1. Les actions les plus fréquemment financées par le CPF visent une certification inscrite au répertoire spécifique

Si la nature des formations achetées par les titulaires varie selon leur situation professionnelle, les plus fréquemment achetées restent globalement stables.

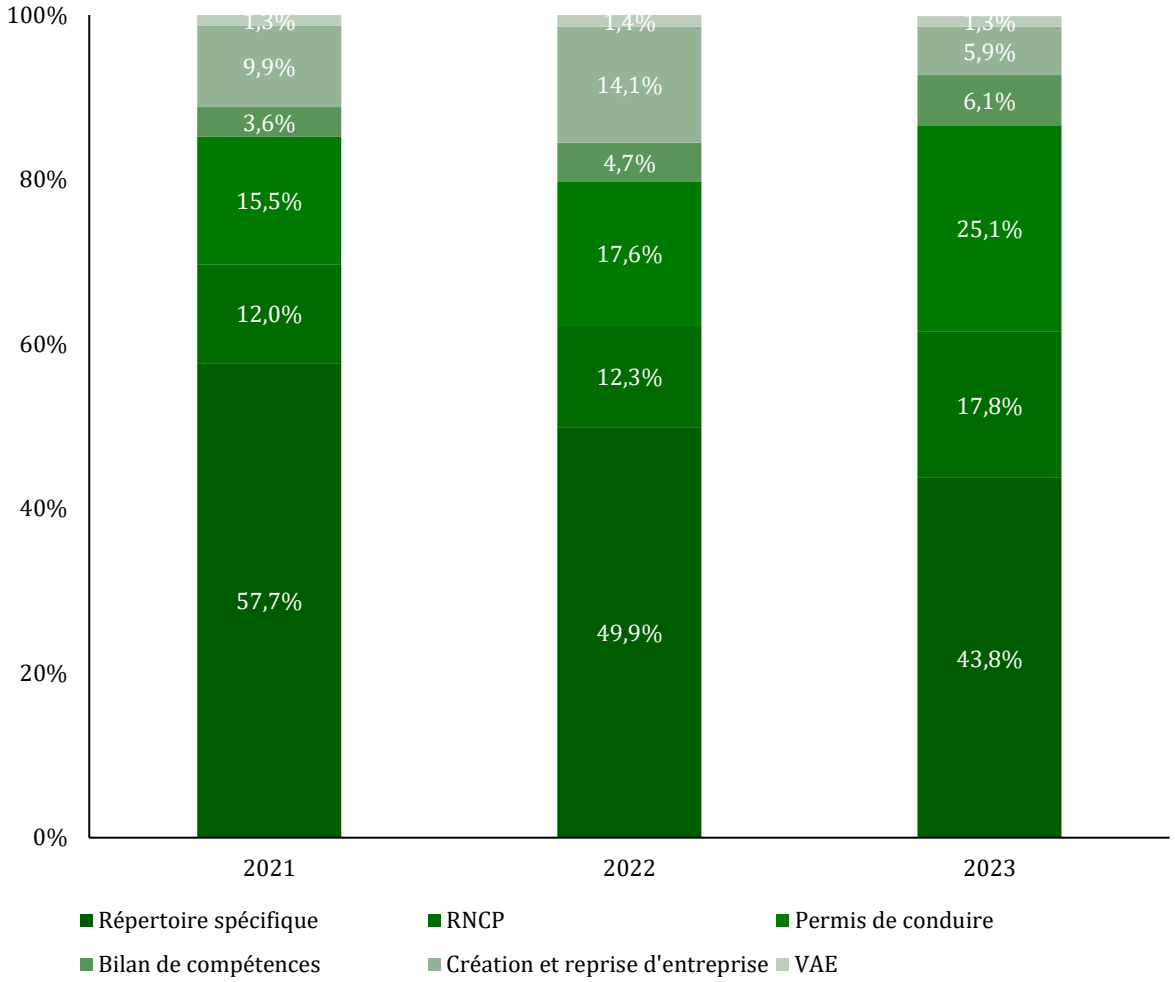
En 2023, les actions les plus fréquemment financées par le CPF visent une certification inscrite au RS ; ces formations ont pour objet de permettre l'acquisition de compétences complémentaires à un métier, transversales à diverses situations professionnelles ou nécessaires pour l'exercice

[11] Données Caisse des dépôts et consignation.

d'une activité ou d'une fonction, en application d'un texte (une convention internationale, une loi, un décret).

Toutefois, si les formations inscrites au répertoire spécifique (RS) représentent 44 % des dossiers validés en 2023 (-14 points de pourcentage depuis 2021), la part des permis de conduire s'élève à 25 % (contre 15 % en 2021). Les formations inscrites au RNCP représentent la troisième catégorie de formation la plus demandée (18 %) – cf. graphique 3.

Graphique 3 : Évolution des dossiers validés par typologie entre 2021 et 2023

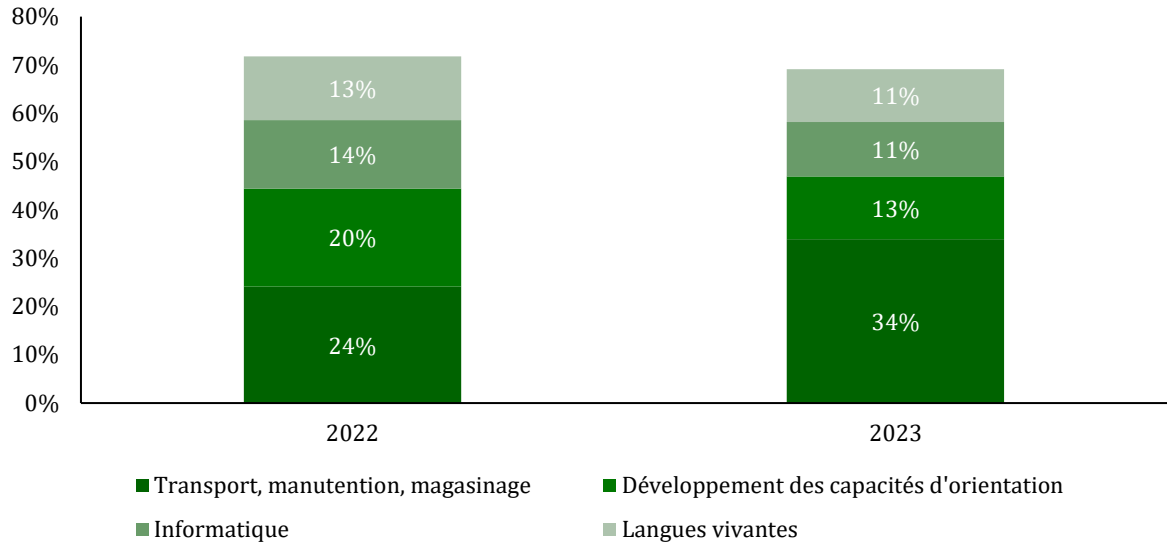


Source : Caisse des dépôts et consignations.

Selon la nomenclature des spécialités de formation, 32,1 % des formations proposées concernent les transports, manutention et magasinage, 18,4 % les langues vivantes et civilisations étrangères, 10,5 % l'informatique et traitement de l'information et 9,0 % de développement des capacités d'orientation.

De manière constante, le plus important volume de dossiers validés concerne le domaine des transports, manutention, magasinage (34 % en 2023), en cohérence avec les tensions de recrutement dans ce secteur très dynamique. Entre 2022 et 2023, les langues vivantes sont en recul de 2,4 points mais demeurent le 4e domaine de dossiers validés (cf. Graphique 4).

Graphique 4 : Volumes de dossiers validés par domaine de formation en 2022 et 2023



Source : Caisse des dépôts et consignations.

2.2.2. Le permis B a connu un succès croissant, notamment auprès des personnes les plus défavorisées et des urbains

Dans un contexte de baisse du nombre d'entrées en formation via le CPF (cf. partie 1), la part relative des demandes validées concernant le permis de conduire B augmente nettement : en 2023, 28,4 % des dossiers de formation validés ont porté sur le permis de conduire contre 17 % en 2022. Cependant, en valeur absolue, le nombre de dossiers a baissé légèrement de 331 000 dossiers en 2022 à 311 300 en 2023.

Depuis 2019, 968 000 dossiers validés ont concerné un permis (net des annulations) pour 1 Md€ dont : 90,6 % de permis B, 8,8 % de permis C et 0,6 % de permis D[12].

Une population plus jeune pour le Permis B : deux tiers de moins de 35 ans en 2022-2023 et plus d'un quart de moins de 25 ans.

Parmi les personnes formées au permis B, la Dares constate une large représentation des jeunes, peu qualifiés et exerçant les professions d'ouvrier ou d'employé :

- les moins de 30 ans représentent 51 % des personnes ayant suivi une formation relative au permis B alors qu'ils représentent 24 % de l'ensemble des personnes ayant suivi une formation avec leur CPF ;
- 51 % des personnes ayant suivi cette formation sont peu qualifiées, c'est à dire qu'elles ont un diplôme inférieur au baccalauréat, contre 37 % de l'ensemble des personnes ayant suivi une formation CPF ;
- 37 % sont ouvriers ou employés contre 30 % pour l'ensemble des formations CPF[13].

Ainsi, 20% des permis B seraient financés par le CPF si l'on se réfère au total des inscriptions du même mois de 2022 de la Sécurité routière[14].

[12] Données Caisse des dépôts et consignations.

[13] DARES, « Résultats de l'enquête sur les usages du CPF », 2023.

[14] Calcul Les Echos du 30 janvier 2024.

Une forte concentration des dossiers Permis B est constatée sur l'Ile-de-France.

L'analyse de la répartition régionale des dossiers de permis B financés par le CPF (cf. tableau 3) montre une surreprésentation de la région Île de France (48 % des dossiers) soit 2,5 dossiers pour 100 actifs habitant dans cette région contre en moyenne contre 1 pour 100 actifs en moyenne nationale.

Tableau 3 : Dossiers de permis B validés par région

Région	Nombre d'actifs entre 15 et 64 ans	Nombre de dossiers Permis B	Taux de dossiers validés par région	Taux de recours apporté au nombre d'actif par région	Taux d'actif rapporté au total des actifs
Auvergne-Rhône-Alpes	3 791 667	39 088	12,6 %	1,03 %	12,6 %
Bourgogne-Franche-Comté	1 254 266	5 816	1,9 %	0,46 %	4,2 %
Bretagne	1 512 468	6 275	2,0 %	0,41 %	5,0 %
Centre-Val de Loire	1 162 047	8 540	2,7 %	0,73 %	3,8 %
Corse	151 800	437	0,1 %	0,29 %	0,5 %
Grand Est	2 581 354	15 038	4,8 %	0,58 %	8,6 %
Hauts-de-France	2 701 795	17 186	5,5 %	0,64 %	8,9 %
Île-de-France	6 158 468	149 479	48,0 %	2,43 %	20,4 %
Normandie	1 493 776	12 058	3,9 %	0,81 %	4,9 %
Nouvelle-Aquitaine	2 710 357	12 365	4,0 %	0,46 %	9,0 %
Occitanie	2 659 948	15 759	5,1 %	0,59 %	8,8 %
Pays de la Loire	1 777 033	10 410	3,3 %	0,59 %	5,9 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2 234 392	18 849	6,1 %	0,84 %	7,4 %
Total	30 189 371	311 300	100 %	1,0 %	100 %

Source : INSEE ; Caisse des dépôts et consignations ; mission.

Paradoxalement, en s'intéressant particulièrement à la distribution des dossiers de permis B déposés dans la région Île de France en 2023 (cf. tableau 4), 64 % des dossiers sont déposés dans trois départements : Paris, Hauts de Seine et Seine Saint Denis (dont 39 % des dossiers à Paris) alors que ces territoires sont les plus urbanisés de la région (taux d'urbanisation supérieur à 85 %). Il y a donc une surreprésentation des urbains dans le recours au permis B grâce au CPF, ce qui peut s'expliquer notamment par une plus grande nécessité à passer son permis dans les départements les plus ruraux qui disposent de moins de transports en communs.

Tableau 4 : Répartition des dossiers permis B en région Ile de France en 2023 par département

	Nombre de dossiers engagés	Taux	Taux de chômage	Part des moins de 25 ans parmi les chômeurs	Part de déplacements domicile travail en voiture	Taux d'urbanisation
Essonne	11 310	8 %	11 %	13 %	61 %	25 %
Hauts de Seine	15 922	11 %	10 %	8 %	30 %	88 %
Paris	57 876	39 %	11 %	7 %	10 %	98 %
Seine-Saint Denis	20 775	14 %	17 %	11 %	35 %	94 %
Seine et Marne	12 202	8 %	11 %	13 %	64 %	11 %
Val d'Oise	11 225	8 %	12 %	12 %	54 %	27 %
Val de Marne	12 781	9 %	12 %	10 %	37 %	83 %
Yvelines	7 388	5 %	10 %	10 %	55 %	21 %

Source : Observatoire des territoires.

En 2023, le montant des dépenses de CPF engagés pour une formation au permis B s'élève à 288 M€.

Tableau 5 : Montants engagés pour la formation au permis B entre 2019 et 2023 (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023
Permis B	6	137	327	301	288

Source : Caisse des dépôts et consignation.

Depuis le 12 janvier 2024, le CPF permet de financer tous les permis d'un véhicule terrestre moteur, incluant désormais le permis moto (A1 et A2)[15], sous réserve que le demandeur atteste sur l'honneur que la délivrance du permis A1 ou A2 sécurisera son insertion ou son maintien dans l'emploi. Au 30 janvier 2024, 7 000 demandes de formation au permis moto ont été acceptées. **Ainsi, quoi que sur une période réduite, le CPF constituerait la modalité de financement de 80 % des permis moto, par référence au total des inscriptions en janvier 2022 de la Sécurité routière[16].**

2.3. Un bilan mitigé des actions financées par le CPF

Le taux d'obtention des certifications préparées est incomplètement retracé par les sources administratives disponibles, selon France compétences. L'étude menée par l'opérateur avec la Dares, publiée en 2023[17], permet toutefois de documenter les parcours des bénéficiaires et les effets des formations sur leur trajectoire professionnelle.

[15] Loi du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention du permis de conduire.

[16] Calcul Les Echos du 30 janvier 2024.

[17] Parmi les sortants de formation en novembre 2021. DARES, « Résultats de l'enquête sur les usages du CPF », 2023.

Sur 100 certifications préparées dans le cadre du CPF en 2021, 57 ont été obtenues.

Le taux d'échec à l'examen des formation certifiantes est faible (7 %) mais le taux de non-présentation élevé : ainsi, 37 % des personnes suivant une formation certifiante ne se sont pas présentées pour passer la certification et 11 % des bénéficiaires interrompent leur formation avant la fin.

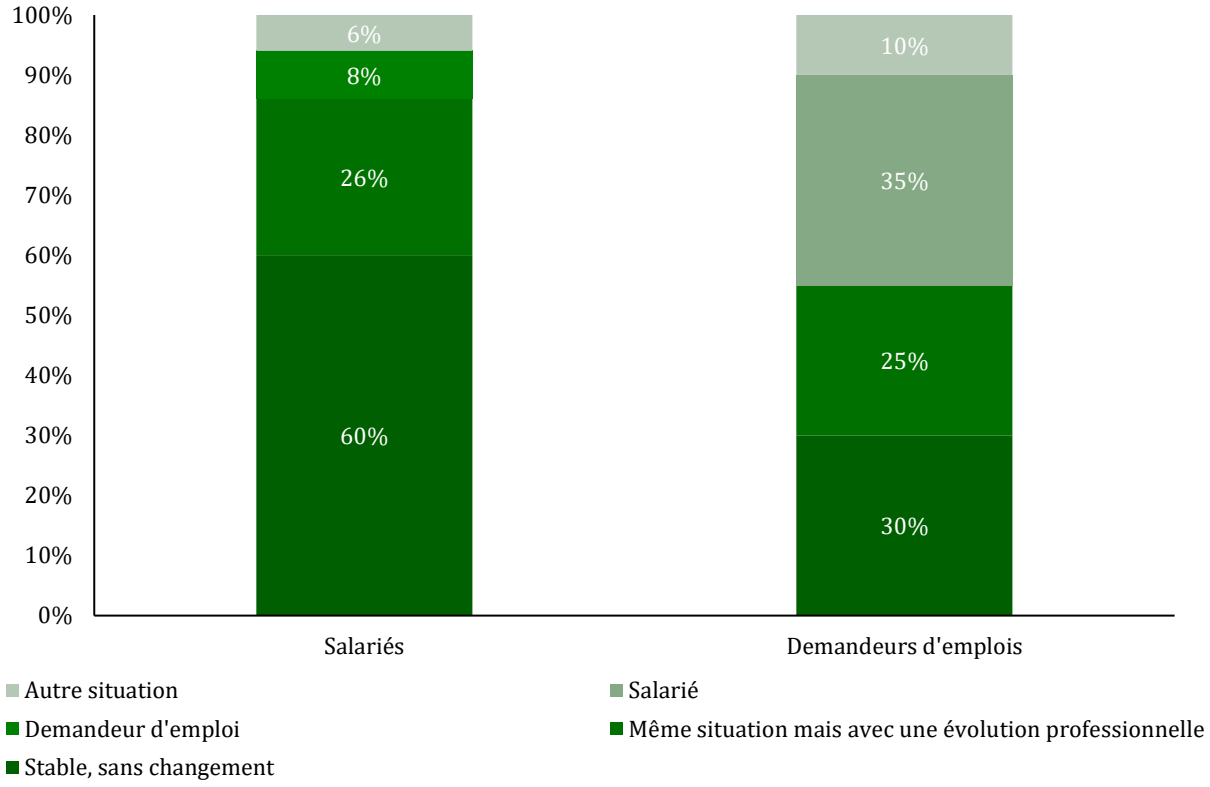
Le taux d'abandon des formations entamées est sensible (taux d'annulation des dossiers validés en 2022 à 14,2% et 7,4% en 2023)[18] et une part non négligeable (17 %) des formations CPF sont suivies par des personnes ne déclarant ni objectif ni finalité professionnelle.

Les formations sans finalité professionnelle ont un taux d'abandon plus élevé :

- 31 % des abandons concernent des formations sans finalité professionnelle, dans le domaine des langues étrangères, alors qu'elles ne représentent que 16 % de l'ensemble des formations ;
- 14 % des abondons concernent les formations en bureautique, alors qu'elles ne représentent que 9 % de l'ensemble des formations.

Les impacts sur la trajectoire professionnelle varient selon le profil des bénéficiaires. Selon France compétences, si l'usage d'un CPF par un salarié n'améliore pas automatiquement son évolution professionnelle (26 % déclarent avoir eu une amélioration professionnelle), son usage dans le cadre d'un parcours de retour à l'emploi semble s'accompagner d'une évolution pour les demandeurs d'emplois puisque 60 % d'entre eux en 2023 se déclarent en emploi ou avec une évolution professionnelle neuf mois après la formation (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Devenir des salariés ou demandeurs d'emplois 8 à 9 mois après leur entrée en formation CPF en 2023



Source : RUF 2023 France Compétences.

[18] Parmi les sortants de formation en novembre 2021. DARES, « Résultats de l'enquête sur les usages du CPF », 2023.

Les bénéficiaires sont globalement satisfaits quant à l'impact de leur formation CPF sur leur parcours professionnel. 15 % de l'ensemble des bénéficiaires et 27 % des demandeurs d'emploi au moment de l'inscription estiment que leur formation leur a permis de trouver ou retrouver un travail. Les taux les plus élevés sont atteints pour le permis de conduire (respectivement 22 % et 37 %)[19]. Par ailleurs, les formations suivies ont des effets sur le travail des salariés bénéficiaires : ainsi, 30 % d'entre eux estiment qu'elles leur ont permis d'être plus performants dans ce dernier.

[19] France Compétences, « Le compte personnel de formation », janvier 2023.

3. Financée par France compétences, les dépenses du CPF ont doublé depuis 2019 du fait d'une hausse des coûts unitaires de formations

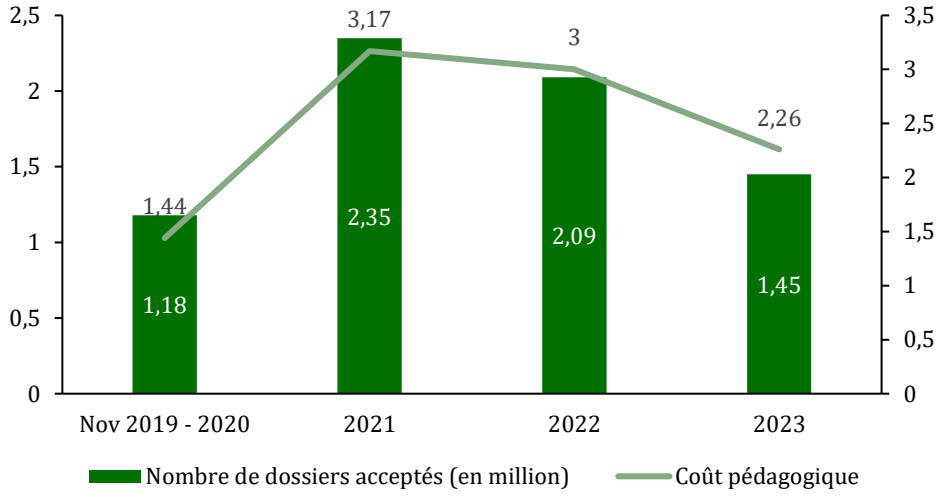
3.1. Les dépenses du CPF ont doublé depuis 2019 et sont portées à 93 % par le budget de France Compétences malgré les possibilités de co-financement

3.1.1. Les dépenses de CPF ont doublé depuis 2019 pour atteindre 2,26 Md€ en 2023

Depuis 2019, les dépenses liées au Compte personnel de formation (CPF) sont portées par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ; la CDC est ainsi habilitée à recevoir les fonds de la formation professionnelle dédiés au CPF afin de les mobiliser, selon les modalités prévues par le décret n° 2018-1333 du 28 décembre 2018, pour financer les formations éligibles.

Les dépenses annuelles dédiées au financement des CPF ont doublé depuis 2019, passant de 1,44 Md€ à 3 Md€ en 2022 (cf. graphique 6). Cette augmentation est liée à l'intensification du nombre de dossiers déposés mais aussi par l'augmentation de l'offre de formation (cf. partie 2). La mise en place de Qualiopi depuis 2022 a permis de réduire ces dépenses à 2,26 Md€ en 2023, soit une baisse de 29 % par rapport à 2021.

Graphique 6 : Évolution des dépenses de CPF (en M€) et du nombre de dossiers* entre 2019 et 2023



*Source : Caisse des dépôts et consignation. *Y compris dossiers annulés après validation coût pédagogique engagés.*

3.1.2. France compétences finance 93 % des dépenses tandis que 3 % restent à charge des titulaires

Les financements des formations proviennent essentiellement de France compétences (92,9 % en 2023 - Tableau 6). Toutefois plusieurs abondements peuvent intervenir :

- de la part du titulaire (en moyenne, 3 %) ;
- de France travail (2,3 %) ;
- de l'État (notamment dans le cadre du plan de relance pour 25 M€ en 2021), des régions et des OPCO (1%) ;
- des entreprises (1 %) ;
- ou des comptes engagement citoyen (0,1 %) ou du dispositif « élu engagé » (0,1 %).

Le CPF a été conçu dès l'origine comme un dispositif ouvert aux cofinancements afin de financer des formations d'un coût plus élevé : titulaire, Pôle emploi pour les demandeurs d'emplois, régions et OPCO pour certaines formations ciblées, entreprises. Une première étude[20] de la CDC sur des dossiers de septembre 2020 à mai 2021 montrait ainsi que, pour les salariés, le coût moyen d'une formation financée par le seul titulaire s'élevait à 1 292 € en moyenne alors qu'il atteignait 3 941 € lorsqu'elle bénéficiait d'un cofinancement.

En 2023, le reste à charge moyen pour les titulaires est de 47 € (contre 37 € en 2022 et 40 € en 2020). Les employés et ouvriers payent le plus faible reste à charge (24 € en 2022), comparativement aux demandeurs d'emploi (46 €) et aux cadres (53 €) qui bénéficient par ailleurs d'une prise en charge des coûts de leur formation par l'entreprise en moyenne plus importante (32 € pour les cadres contre 10 € pour les employés et ouvriers). Les employés et ouvriers sont ceux qui payent le moins fréquemment un reste à charge : en 2022, 8 % d'entre eux ont contribué au financement de leur formation, contre 10% des cadres ou assimilés et 11 % des demandeurs d'emploi[21].

Le reste à charge pour les demandeurs d'emplois peut être abondé par France travail. Ainsi, en 2023[22] les formations CPF des demandeurs d'emploi sont financées à 86 % par France compétences, 7,6% par France travail et 6,4% par d'autres financements, de manière assez stable depuis 2021. L'abondement moyen par France travail s'établit à 1 889 € et permet de couvrir plus de la moitié du coût pédagogique moyen, plus élevé en raison du choix de la formation (3 325€ dans les dossiers abondés contre 1 287€ pour un dossier autonome).

En 2023, 25 969 demandeurs d'emploi ont bénéficié d'un abondement de leurs droits CPF (soit une baisse de 44 % par rapport à 2021).

Enfin, seules quelques régions co-financent les formations éligibles au CPF, selon des critères d'abondement qui leur sont propres. Ainsi depuis 2021, 5 régions ont particulièrement contribué :

- les Hauts de France pour 20,6 M€ ;
- les Pays de la Loire pour 12,2 M€ ;
- la Nouvelle-Aquitaine pour 2 M€ ;
- la Bourgogne Franche Comté pour 1,6 M€ ;
- et l'Occitanie pour 130 k€.

Tableau 6 : Répartition des financements du CPF entre 2021 et 2023 (nets des annulations) en M€

Financeur	2021		2022		2023	
France compétences	2 581	92 %	2 410	94 %	1 943	93 %
Abondement titulaire	84	3 %	66	3 %	63	3 %
Pôle emploi	65	2 %	58	2 %	46	2 %
État, région, OPCO	42	2 %	17	1 %	15	1 %
Dotation entreprise	18	1 %	20	1 %	20	1 %
Compte engagement citoyen	2	0 %	2	0 %	2	0 %
Compte élus reconversion	0	0 %	3	0 %	2	0 %
Cout total	**2 791**	**100 %**	**2 577**	**100 %**	**2 090**	**100 %**

Source : Caisse des dépôts et consignation.

[20] QPS n°40 de mai 2023.

[21] France compétences, rapport sur l'utilisation des fonds 2022.

[22] Données France travail.

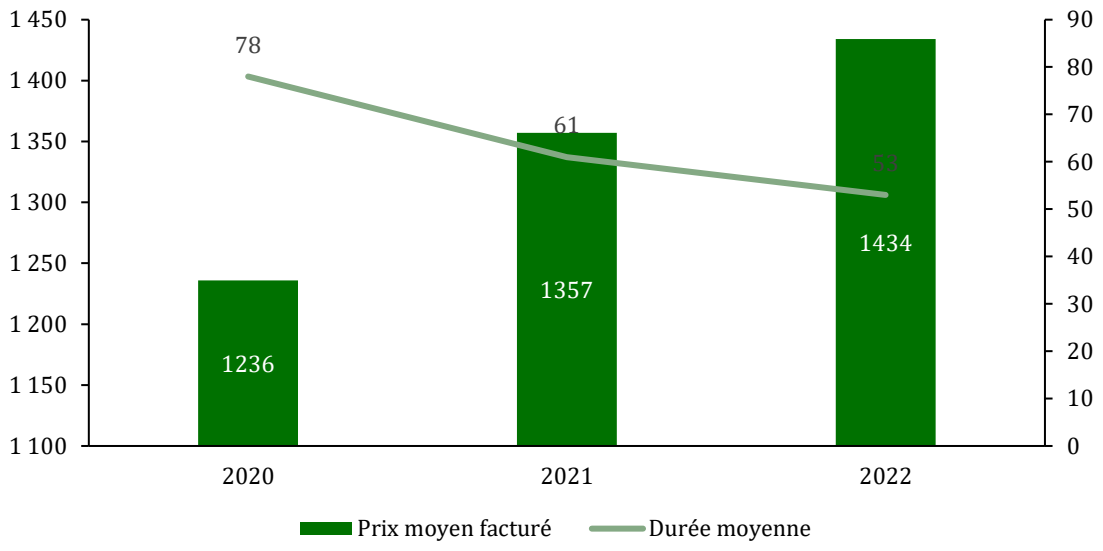
3.2. Les coûts unitaires, plus élevés selon la CSP des titulaires, ont augmenté depuis 2020 malgré une baisse de la durée des formations

Cet accroissement de l'enveloppe de la dépense publique en faveur du CPF résulte à la fois d'un effet volume mais également d'un effet prix.

3.2.1. Le prix moyen des formations engagées a augmenté de 16 % entre 2020 et 2022, en lien avec une diminution importante de leur durée moyenne.

Alors que la durée des formations a diminué de 32 % entre 2020 et 2022, leur prix moyen facturé a augmenté de 16 % sur la même période (cf. graphique 7)**.** La réforme du CPF et la mise en place de l'achat direct par les bénéficiaires ont conduit à une forte diminution de la durée moyenne des formations financées, passée de 75 heures en 2020[23] à 53 heures en 2022[24]. Elle reste plus élevée pour les demandeurs d'emploi (75 heures en 2022) que pour les salariés (53 heures en 2022). En moyenne, le coût unitaire d'un dossier engagé en 2022 est de 1 434 €, hors rémunérations perçues par les demandeurs d'emploi et valorisations du temps passé pour les salariés suivant leur formation sur leur temps de travail, contre 1 236 € en 2020. Ce coût unitaire global moyennise de fortes disparités selon la situation du titulaire à l'entrée en formation, mais également de la nature des formations financées.

Graphique 7 : Évolution moyenne du prix facturé et de la durée d'une formation entre 2020 et 2022



Source : France compétences.

[23] Caisse des dépôts, données en open data, « Les formations engagées »

[24] Caisse des dépôts, « La formation professionnelle financée par le CPF en 2022 : quels sont les prix de formation ? », QPS – Les brèves n°23, septembre 2023

Dans le même temps, le prix horaire moyen des formations a augmenté de 63,5 % entre 2020 et 2022, passant de 16,80 € en 2020 à 22,89 € en 2021 (+ 36,2 %), puis 27,46 € en 2022 (+ 20 %). Ce prix horaire varie fortement selon les groupes de spécialité, le plus élevé étant le bilan de compétences (75€/h), puis langues vivantes, permis B, création d'entreprise etc.[25]. Cette hausse est largement imputable à la non-répercussion par les organismes de formation de la baisse de la durée moyenne des formations sur leurs prix, sans qu'il soit possible de mesurer une hausse ou non de la qualité[26].

Dans l'ensemble les évolutions constatées sur deux ans sont un peu supérieures à celles de l'indice des prix à la consommation publié par l'Insee (+6,9 % entre 2020 et 2022). Mais, surtout, la hausse de 7,7 % entre 2020 et 2022 de l'indice de prix horaire sur le champ de l'ensemble des formations financées par le CPF est sans commune mesure avec l'augmentation plus rapide du prix horaire moyen apparent sur la même période (+63,5 %).

3.2.2. Le coût unitaire varie également selon le type de formation choisie et augmente avec l'âge et la CSP des bénéficiaires

Les coûts unitaires de formation varient selon la formation choisie. Le coût unitaire engagé – hors rémunérations –est plus élevé pour les dossiers finançant la préparation d'une certification inscrite au RNCP (cf. Tableau 7), mais également pour les cadres et professions intellectuelles supérieures, qui payent en moyenne un reste à charge plus élevé que les autres titulaires de comptes (cf. 3.1.2).

Tableau 7 : Coût unitaire d'une formation engagée en 2022 selon le type et durée moyenne de formation

	Durée moyenne	Coût unitaire	Part des coûts pédagogiques
Exceptions législatives	22 h	1 337 €	96 %
RNCP	230 h	2 012 €	90 %
RS	28 h	1 433 €	96 %

Source : France compétences.

À l'exception des coûts unitaires du permis B, globalement stables entre 2022 et 2023 (-0,2%), les coûts unitaires de plusieurs domaines de formation ont augmenté :

- le coût unitaire du bilan de compétences a progressé de 8,5 % (effet prix) alors que le nombre de dossiers validés a baissé de 13 % ;
- le test TOEIC : +12,7% sur le coût unitaire, -135 % de dossiers validés :
- les formations Word, tableurs / Excel : augmentation du coût unitaire de 17 à 24 %.

Ainsi, s'agissant des principales formations demandées en 2023 (cf. Tableau 8), les coûts unitaires peuvent varier du simple au double.

[25] Caisse des dépôts, « L'évolution des prix des formations financées par le CPF entre 2020 et 2022 », QPS – Les études n°41, septembre 2023.

[26] Caisse des dépôts, « L'évolution des prix des formations financées par le CPF entre 2020 et 2022 », QPS – Les études n°41, septembre 2023.

Tableau 8 : Dynamique du nombre de dossiers et des coûts par domaine entre 2022 et 2023

Formations les plus demandées	2022			2023			Évolution 2023/2022	
	Nombre dossiers (en milliers)	Coût pédagogique	Coût unitaire	Nombre dossiers (en milliers)	Coût pédagogique	Coût unitaire	Nombre dossiers	Coût unitaire
Permis B	331,0	301,0 M€	909,4 €	317,4	288,0 M€	907 €	-4,3 %	-0,2 %
Bilan de compétences	98,5	171,0 M€	1736,0 €	87,0	165,0 M€	1 897 €	-13,2 %	8,5 %
Actions de formation aux créateurs et repreneurs d'entreprise	294,5	472,0 M€	1602,7 €	74,7	121,0 M€	1 620 €	-294,2 %	1,1 %
Tests TOEIC	169,9	273,0 M€	1606,8 €	72,3	133,0 M€	1 840 €	-135,0 %	12,7 %
Accompagnement VAE	29,6	34,0 M€	1148,6 €	25,7	30,0 M€	1 167 €	-15,2 %	1,6 %
Habilitation – chauffeur VTC				25,6	29,0 M€	1 133 €		
Habilitation pour la conduite - transport de marchandises	23,1	24,0 M€	1039,0 €	21,6	23,0 M€	1 065 €	-6,9 %	2,4 %
CACES	25,7	18,0 M€	700,4 €	21,6	16,0 M€	741 €	-19,0 %	5,4 %
CAP esthétique cosmétique parfumerie				20,5	30,0 M€	1 463 €		
ICDL tableur	56,5	92,0 M€	1628,3 €	20,3	40,0 M€	1 970 €	-178,3 %	17,4 %
Permis C				19,0	39,0 M€	2 053 €		
TOSA Excel	23,1	29,0 M€	1255,4 €	18,1	30,0 M€	1 657 €	-27,6 %	24,3 %
Manager des politiques publiques				16,0	39,0 M€	2 438 €		
TP concepteur designer UI				14,3	31,0 M€	2 168 €		
ICDL traitement de texte	31,0	49,0 M€	1580,6 €	13,5	26,0 M€	1 926 €	-129,6 %	17,9 %
Ensemble	**2 085,4**	**2998,0 M€**	**1437,6 €**	**1446,1**	**2253,0 M€**	**1 558 €**	**-44,2 %**	**7,7 %**

Source : données Caisse des dépôts et consignations, calculs mission.[27]

[27] Revu avec la caisse des dépôts.

Les coûts des formations engagées par les salariés sont largement supérieurs à ceux des formations engagées par les demandeurs d'emploi (cf. tableau 9) : 1 600 € en moyenne en 2023 pour les premiers contre 1 427 € en moyenne pour les seconds. Cette différence traduit des choix de formation différents : les salariés s'orientent vers des certifications en langues et informatique alors que les demandeurs d'emploi préparent plus fréquemment des formations certifiantes directement liées à l'exercice d'un métier, au prix horaire moyen largement inférieur[28].

Enfin, en moyenne les formations demandées par les cadres sont globalement plus chères (1 768 €) que la moyenne tandis que les ouvriers et les usagers non-salariés non demandeurs d'emplois semblent s'orienter vers des formations moins chères.

Tableau 9 : Montants engagés et nombre de dossiers déposés en 2023 par catégorie socio-professionnelle selon la déclaration des usagers

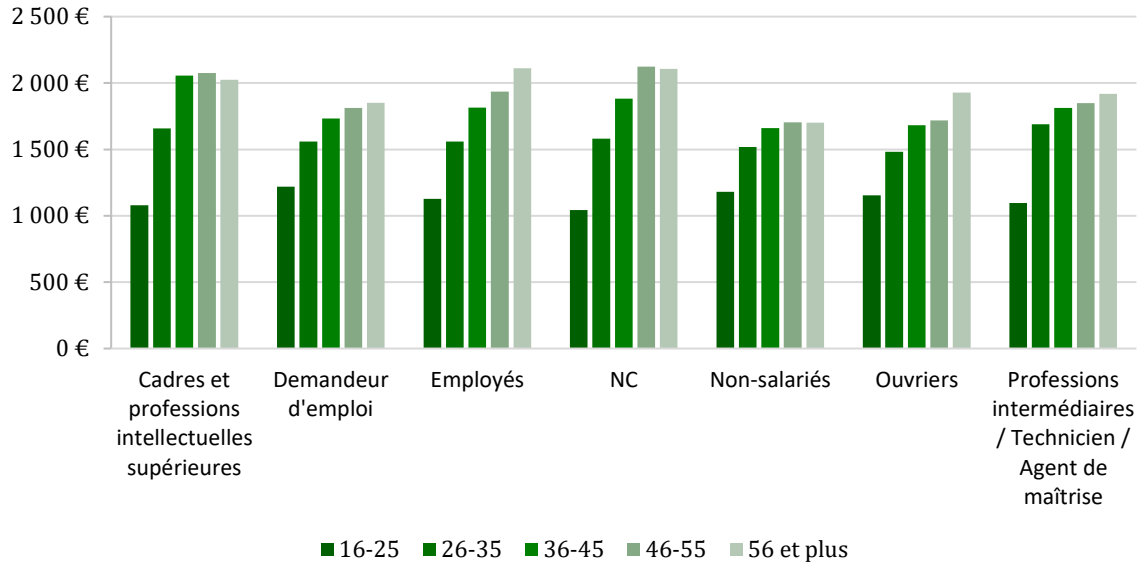
Situation du titulaire (déclaratif)	Montants engagés en €	Nombre de dossiers	Prix moyen en €
Demandeur d'emploi	569 825 650	399 325	1 427
Non-salariés	57 522 726	39 880	1 442
Ouvriers	58 861 353	38 846	1 515
Employés	783 489 581	503 141	1 557
Professions intermédiaires / Technicien / Agent de maîtrise	29 669 054	18 540	1 600
Cadres et professions intellectuelles supérieures	241 347 179	136 497	1 768
Non communiqué	287 762 075	172 619	1 667

Source : Caisse des dépôts et consignations.

Le prix moyen augmente avec l'âge du bénéficiaire quel que soit la CSP. Alors que le coût unitaire moyen toute CSP est de 1 129€ pour les moins de 25 ans, ce cout moyen est d'environ 1 900 € pour les plus de 36 ans toutes CSP confondues (cf. graphique 8).

[28] Caisse des dépôts, « L'évolution des prix des formations financées par le CPF entre 2020 et 2022 », QPS – Les études n°41, septembre 2023.

Graphique 8 : Cout unitaire en 2023 selon la CSP et l'âge des titulaires



Source : Caisse des dépôts et consignation, mission.

3.3. Les formations non certifiantes représentent 31 % des montants engagés par le CPF

Alors que les formations relevant des exceptions législatives sont non certifiantes et représentent un levier modeste en termes d'amélioration de la formation professionnelle (malgré quelques effets en termes d'insertion s'agissant du permis de conduire), ces formations représentent 38 % des dossiers déposés en 2023 et 31 % des montants engagés, soit une dépense de 637 M€ (cf. tableau 10).

Tableau 10 : Montants engagés et nombre de dossiers en 2023 par type de formation

	Montants engagés		Nombre de dossiers	
RS	868 135 025 €	42 %	560 682	42 %
RNCP	573 058 322 €	28 %	259 368	19 %
Exceptions législatives	637 071 155 €	31 %	512 686	38 %
Total	**2 078 264 502 €**	**100 %**	**1 332 736**	**100 %**

Source : Caisse des dépôts et consignation

Les trois formations les plus demandées en 2023 ne sont pas certifiantes et représentent une dépense de 575 M€, soit un quart du montant total des dépenses engagées : il s'agit du permis B (288 M€), des bilans de compétences (165 M€) et des actions de formation pour création et reprise d'entreprise (121 M€) ; le TOIEC, formation inscrite au RS, n'est que la quatrième formation la plus demandée pour une dépense de 133 M€ (cf. Tableau 11).

Ce constat soulève la question de l'efficacité du CPF au regard de l'objectif de « *l'acquisition d'un premier niveau de qualification ou au développement de ses compétences et de ses qualifications* ». Même si, s'agissant du permis et du bilan de compétence, ces formations peuvent participer de « *l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, […], de contribuer au développement économique et culturel, à la sécurisation des parcours professionnels et à leur promotion sociale* ».

Tableau 11 : Les huit formations les plus demandées en 2023

Formation	Nombre de formation (en milliers)	Coût pédagogique, en M€
Permis B	317,4	288
Bilan de compétences	87	165
Action de formation pour création et reprise d'entreprise	74,7	121
TOEIC	72,3	133
Accompagnement VAE	25,7	30
Habilitation VTC	25,6	29
Habilitation pour la conduite de véhicules de transports de marchandises	21,6	23
CACES	21,6	16
Total	**645,9**	**805**

Source : Caisse des dépôts et consignation.

4. Responsabiliser les usagers du CPF par la création d'un ticket modérateur selon le type de formation choisi permettrait d'atteindre des économies de l'ordre de 190 M€

4.1. La mise en place d'un ticket modérateur responsabiliserait le recours au CPF

Selon l'enquête de 2022 conduite par France compétences et la Dares auprès des sortants de formation, une personne sur cinq aurait été prête à payer l'ensemble des frais pédagogiques de sa formation si elle n'avait pas pu utiliser son CPF. Les formations que les utilisateurs auraient été prêts à payer intégralement sont en moyenne plus courtes, moins chères, avec un prix horaire inférieur, et plus souvent suivies en présentiel que les autres. Il s'agit notamment des formations obligatoires (30 %), des formations au permis B (33 %) et des formations au français (26 %).

Sans chercher à limiter les formations éligibles au CPF, une meilleure orientation des usagers vers des formations qualifiantes apparait nécessaire, tant pour garantir une meilleure efficacité des dispositifs (taux d'abandon, formations professionnalisantes) que pour assurer la viabilité économique du financement du CPF.

Dans son référé de juillet 2022 sur France compétences, la Cour des comptes a recommandé de recentrer les financements sur les formations les plus qualifiantes pour répondre à l'objectif initial du CPF. Elle a préconisé l'instauration d'une participation modulable des bénéficiaires des formations financées afin de mieux responsabiliser les titulaires d'un compte sur leur choix de formation. Afin de ne pas dissuader les titulaires d'un CPF de l'utiliser, notamment les personnes disposant de faibles revenus, ce reste à charge devrait être fixé à un niveau bas, par exemple 5 % ou 10 % du coût de la formation, et modulé en fonction du niveau de qualification de la formation souhaitée par le bénéficiaire.

Cette responsabilisation des usagers peut notamment passer par la mise en place d'un ticket modérateur. Ce dernier peut prendre plusieurs formes selon l'effet recherché :

- Universel, avec seul objectif une réduction des dépenses ;
- Proportionnel au cout de formation envisagé ;
- Différencié selon le type d'usager (demandeur d'emploi ou non) ;
- Différencié selon le type de formation (RS, RNCP, autres).

La mise en place d'un ticket modérateur entrainera deux effets antagonistes en termes de dépense :

- **Un taux de chute sur le nombre de dossiers déposés, certains usagers renonçant à initier une formation ;**
- **Une augmentation des prix de formations, les organismes de formation anticipant la mise en place du ticket modérateur par une hausse identique au montant du ticket.**

La direction du budget a par ailleurs établi un abaque donnant une première approche des effets d'un ticket modérateur universel (toutes formations confondus et tous types de formations – cf. Tableau 12).

Tableau 12 : Économies engendrée par un ticket modérateur sur la base des montants engagés en 2023

Montant du ticket modérateur	Répertoire spécifique	Répertoire national des certifications professionnelles	Autres formations	Économie en M€
10 €	5 606 820 €	2 593 680 €	5 126 860 €	13,3
20 €	11 213 640 €	5 187 360 €	10 253 720 €	26,6
30 €	16 820 460 €	7 781 040 €	15 380 580 €	40,0.
40 €	22 427 280 €	10 374 720 €	20 507 440 €	53,3
50 €	28 034 100 €	12 968 400 €	25 634 300 €	66,6
60 €	33 640 920 €	15 562 080 €	30 761 160 €	79,9
70 €	39 247 740 €	18 155 760 €	35 888 020 €	93,3
80 €	44 854 560 €	20 749 440 €	41 014 880 €	106,6
90 €	50 461 380 €	23 343 120 €	46 141 740 €	119,9
100 €	56 068 200 €	25 936 800 €	51 268 600 €	133,3

Source : Direction du budget.

Cette première étude montre que le gain attendu maximal est de l'ordre de 130 M€ pour un ticket modérateur universel de 100€ (y compris pour les demandeurs d'emplois). Cependant, sans considération pour l'acceptabilité social d'un tel montant, ce premier calcul effectué par la direction du budget ne prend pas en compte le « taux de chute », c'est-à-dire le taux de report de la décision d'utiliser son CPF, engendré par un ticket modérateur élevé.

4.2. Des simulations de mise en place d'un ticket modérateur selon le type de formations tout en gardant une exonération pour les demandeurs d'emplois pourraient permettre des économies de 100 à 260 M€.

Sur la base des montants et du nombre de dossiers de 2023, la mission a réalisé plusieurs simulations afin de tester les potentielles économies engendrées (cf. Tableau 13).

Actuellement, la littérature économique ne permet pas d'apprécier les effets d'un ticket modérateur sur le recours d'un dispositif tel que le CPF. Cependant, étant donné que 10 % des titulaires de CPF ont plus d'un dossier par an, il est possible de supposer qu'un ticket modérateur aménera les « multi-titulaires » à ne suivre qu'une seule formation dans l'année.

La mission s'est donc efforcée de modéliser différents scénarios de « taux de chute » (c'est-à-dire du taux de non recours par rapport au nombre de dossiers déposés en 2023). Ce taux de chute a un double effet puisqu'il agit à la fois sur le nombre de tickets modérateurs payés mais aussi sur le montant total des dépenses engagées : plus le taux est important, moins il y a de dépenses mais le nombre de tickets modérateurs payés (vu comme des « recettes ») baisse d'autant.

De même, l'exonération ou non des demandeurs d'emplois peut modifier les quanta d'économie d'environ 40 % (cf. Tableau 13). Toutefois, compte tenu du public considéré et des effets positifs sur l'emploi du CPF, la mission recommande de maintenir une exonération du ticket modérateur sur les DE.

Ainsi, sur la base des différentes simulations effectuées par la mission, cinq scénarios, avec exonération des DE, pourraient apporter une économie supérieure à 150 M€ :

- **scénario 1 : 158 M€,** ticket modérateur de 10€ pour un taux de chute de 10 % ;
- **scénario 2 : 167 M€,** ticket modérateur de 20€ pour un taux de chute de 10 % ;
- **scénario 3 : 192 M€,** ticket modérateur de 50€ pour un taux de chute de 10 % ;
- **scénario 4 : 265 M€,** ticket modérateur de 50€ pour un taux de chute de 15 % ;
- **scénario 5 : 178 M€,** ticket modérateur de 20€ sur les formations RS et RNCP (taux de chute à 10 %), et TM de 50€ sur les autres formations (taux de chute à 10 %), avec exonérations des DE ;
- **scénario 6 : 193 M€,** ticket modérateur de 30€ sur les formations RS et RNCP (taux de chute à 10 %), et TM de 80€ sur les autres formations (taux de chute à 10 %), avec exonérations des DE ;
- **scénario 7 : 224 M€,** ticket modérateur de 30€ sur les formations RS et RNCP (taux de chute à 10 %), et TM de 100€ sur les autres formations (taux de chute à 15 %), avec exonérations des DE.

Par ailleurs, les scénarios consistant à mettre des tickets modérateurs élevés uniquement sur certaines formations précises (permis voiture et moto, bilan de compétence) semble pouvoir apporter une économie de l'ordre de 120 M€.

S'agissant des scénarios avec ticket modérateur universel (scénarios 1 à 4), compte tenu de l'incertitude sur le taux, **un scénario avec un ticket modérateur à 50 € apparait comme le plus à même d'atteindre un quantum d'économie d'au moins 200 M€.**

Toutefois, il semble pertinent de moduler le montant du ticket modérateur, à la fois pour favoriser les formations qualifiantes (donc celles inscrites au RS et au RNCP) mais aussi pour contenir les recours à certaines formations dont l'intérêt au regard du « *développement de ses compétences et de ses qualifications* » semble plus limité (permis moto, bilan de compétences…). **Ainsi le scénario 6, limitant le montant du ticket modérateur sur les formations inscrites au RS et au RNCP, pourrait permettre d'atteindre un quantum d'économie substantielle de l'ordre de 193 M€.**

Tableau 13 : Scénarios de modulation du ticket modérateur du CPF

Scénarios		Économies
Ticket modérateur universel à 10€	Ticket modérateur (TM) de 10€ pour un taux de chute de 5 %, les demandeurs d'emplois (DE) étant exonérés	84
	TM de 10€ pour un taux de chute de 5 %, y compris DE	117
	TM de 10€ pour un taux de chute de 10 % avec exonération des DE	**158**
	TM de 10€ pour un taux de chute de 10 % y compris DE	221
Ticket modérateur universel à 20€	TM de 20€ pour un taux de chute de 10 % avec exonération des DE	**167**
	TM de 20€ pour un taux de chute de 10 % y compris DE	233
Ticket modérateur universel à 50€	TM de 50€ pour un taux de chute de 10 % avec exonération des DE	**192**
	TM de 50€ pour un taux de chute de 10 % y compris DE	269
	TM de 50€ pour un taux de chute de 15 % avec exonération des DE	**265**
	TM de 50€ pour un taux de chute de 15 % y compris DE	370
Ticket modérateur centré sur des formations précises	TM de 10€ (taux de chute à 5 %) et TM sur le permis B à 100€ (taux de chute à 15 %) avec exonération des DE	120
	TM de 10€ (taux de chute à 5 %) et TM sur le permis B et le bilan de compétence à 50€ (taux de chute à 10 %) avec exonération des DE	110
Ticket modérateur selon le type de formation	Pas de TM sur les formations RS et RNCP, et TM de 50€ sur les autres formations (taux de chute à 10 %), avec exonérations des DE	70
	TM de 20€ sur les formations RS et RNCP (taux de chute à 10 %), et TM de 50€ sur les autres formations (taux de chute à 10 %), avec exonérations des DE	**178**
	TM de 30€ sur les formations RS et RNCP (taux de chute à 10 %), et TM de 80€ sur les autres formations (taux de chute à 10 %), avec exonérations des DE	**193**
	TM de 30€ sur les formations RS et RNCP (taux de chute à 10 %), et TM de 100€ sur les autres formations (taux de chute à 15 %), avec exonérations des DE	**224**

Source : Mission.

ANNEXE VII

Les projets de transition professionnelles (PTP)

SOMMAIRE

1. LE PROJET DE TRANSITION PROFESSIONNELLE (PTP) FINANCE LES RECONVERSIONS D'ENVIRON 20 000 SALARIÉS PAR AN POUR UN COUT DE 550 M€ 1

1.1. Le passage du congé individuel de formation (CIF) au PTP en 2019 s'est accompagnée par une baisse des financements de 54 % 1

1.2. Ouvert aux salariés, le PTP permet de financer leur reconversion tout en maintenant leur rémunération, pour un coût annuel de 550 M€ 3

1.2.1. Pour être éligible, un dossier PTP doit respecter trois critères 3

1.2.2. Le PTP assure un maintien de la rémunération 4

1.2.3. Les frais pédagogiques d'une formation sont pris en charge par les AT Pro, dans la limite d'un plafond de 18 000€ hors taxes 4

1.2.4. Les bénéficiaires des PTP sont majoritairement des employés (60 %) et ont entre 30 et 50 ans en moyenne (75 %) 5

1.2.5. Le montant des PTP financés est d'environ 550 M€ par an depuis 2021 8

2. LES PTP AMÉLIORENT LE NIVEAU DE FORMATION ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES BÉNÉFICIAIRES 11

3. LA MISSION A ÉTUDIÉ DIFFÉRENTES MODULATIONS D'ACCÈS AU DISPOSITIF DES PTP 12

3.1. Une diminution de 50 M€ du financement des PTP pourrait s'apparenter à un meilleur ciblage du dispositif sur les CSP les moins favorisées 12

3.2. Recentrer le dispositif afin de favoriser la reconversion des plus de 30 ans est équivalent à une réduction de dépense de 65 M€ 13

3.3. Modifier les conditions de maintien des rémunérations pourrait diminuer la dépense jusqu'à 35 M€ 14

1. Le projet de transition professionnelle (PTP) finance les reconversions d'environ 20 000 salariés par an pour un cout de 550 M€

1.1. Le passage du congé individuel de formation (CIF) au PTP en 2019 s'est accompagnée par une baisse des financements de 54 %

Le projet de transition professionnelle (PTP) est une modalité particulière de mobilisation du compte personnel de formation (CPF), permettant aux salariés souhaitant changer de métier ou de profession de financer des formations certifiantes en lien avec leur projet. Dans ce cadre, le salarié peut bénéficier d'un droit à congé et d'un maintien de sa rémunération pendant la durée de l'action de formation.

Le PTP remplace l'ancien dispositif du congé individuel de formation (CIF), supprimé depuis le 1er janvier 2019. Le CIF a été institué par la loi du 16 juillet 1971, dite loi Delors, portant organisation de la formation professionnelle continue en France.

Le CIF offrait à chaque employé la possibilité de suivre une formation professionnelle pendant les heures de travail, en vue d'obtenir une certification professionnelle en toute autonomie. Ce droit était accompagné d'un congé auquel l'employeur ne peut s'opposer qu'une seule fois, le distinguant ainsi d'autres dispositifs de formation tels que la formation organisée par l'employeur et prévue par le plan de formation de l'entreprise, s'il existe, ou celle initiée par le salarié dans le cadre d'un accord avec l'employeur.

Pour bénéficier d'un CIF, le candidat devait être dans l'une des deux situations suivantes :

- **CIF-CDI** : être en CDI et avoir travaillé au moins deux ans en tant que salarié dont douze mois dans l'entreprise et être encore dans l'entreprise (CIF-CDI) ;
- **CIF-CDD** : avoir travaillé au moins quatre mois en CDD sur les douze derniers mois et avoir travaillé au moins deux ans depuis cinq ans en tant que salarié et entrer en formation dans les douze mois qui suivent la fin du dernier contrat de travail CDD.

La loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a abrogé le congé individuel de formation (CIF). En parallèle, l'article L. 6323-17-1 a introduit une nouvelle modalité de mobilisation du compte personnel de formation (CPF), permettant le financement de projets de transition professionnelle (PTP) à partir du 1er janvier 2019. Il assure ainsi la continuité du financement des formations de reconversion, tout en offrant la possibilité de prendre un congé associé.

Même s'ils sont théoriquement différents, le CIF et le PTP n'en restent pas moins très proches :

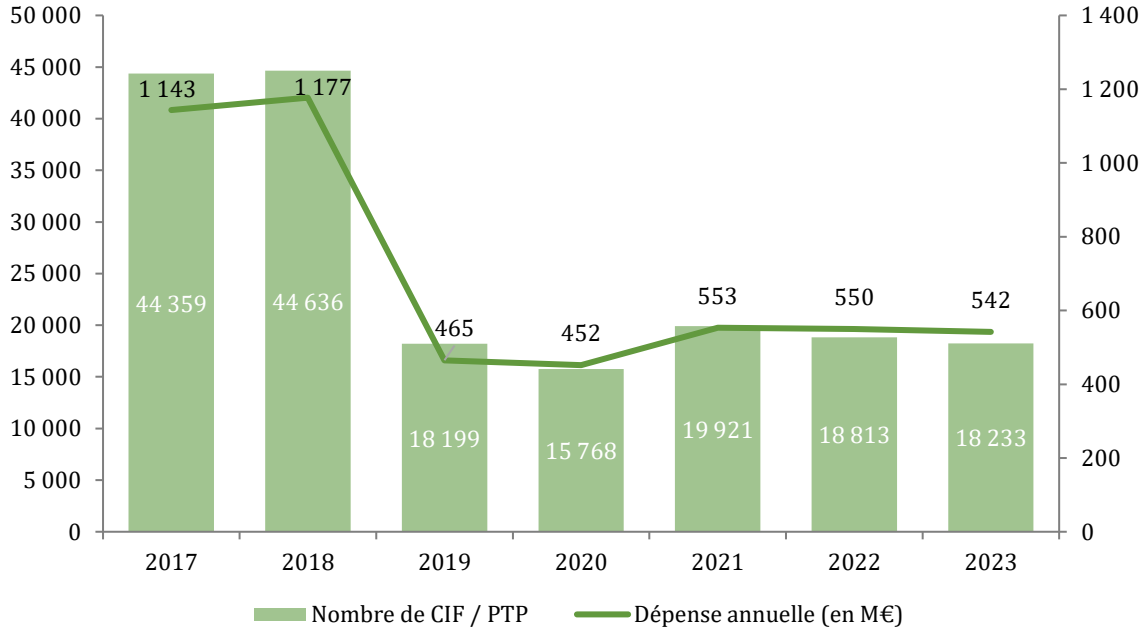
- s'agissant du PTP, l'ancienneté requise pour bénéficier du dispositif est évaluée au moment du départ en formation, contrairement au CIF où cette ancienneté devait être acquise au moment de la demande de congé ;
- les limitations de durée de formation, telles que celles imposées par le CIF à 12 mois, ne sont plus en vigueur avec le PTP : la formation peut s'étendre sur plus d'un an ou dépasser 1 200 heures si nécessaire. Toutefois, une réduction de la rémunération pendant le congé de transition est toujours applicable ;
- en cas de non-réponse de l'employeur à une demande de PTP sous 30 jours, ce dernier est considéré comme une acceptation, une pratique qui n'était pas toujours observée avec le CIF.

Le passage du CIF au PTP s'est accompagné d'une réduction des financements associés ainsi que du nombre de dossiers pris en charge.

Alors que dans les dernières années de fonctionnement du CIF (2017 et 2018), le nombre de dossiers pris en charge était proche de 45 000 par an, ce nombre s'est réduit de 60% avec le dispositif des PTP pour atteindre 18 000 dossiers par an en moyenne depuis 2019 (cf. Graphique 1).

Cette réduction s'explique notamment par une baisse des financements du même ordre de grandeur, puisque le CIF disposait d'un financement de près de 1,2 Md€ en 2017 et 2018 contre 550 M€ depuis 2021 (soit une baisse de 54 %).

Graphique 1 : Évolution du nombre de projets CIF et PTP et du financement entre 2017 et 2023



Source : Jaunes budgétaires 2019 à 2024 ; DGEFP.

Concomitamment, et malgré des conditions d'utilisation relativement similaires, le nombre de dossiers déposés par les potentiels bénéficiaires est passé de 86 833 dossiers en 2018 contre 29 058 en 2019, soit une baisse de 66 % (cf. Tableau 1). Il est en effet possible que les acteurs (salariés, AT Pro) aient anticipé cette baisse des financements.

De plus, le taux d'éligibilité des dossiers déposés baisse de 18 points sur la même période, notamment par l'introduction de critère d'éligibilité plus restrictifs s'agissant des PTP (cf. partie 1.2). Néanmoins, effectuer cette démarche de reconversion avec un accompagnement par un conseiller en évaluation professionnelle (CEP) semble améliorer la qualité des dossiers éligibles puisque le taux de prise en charge des dossiers éligibles passe de 54 % en 2018 pour la dernière année du CIF à 81 % en 2023.

Tableau 1 : Nombre de dossiers déposés et pris en charge dans le cadre du CIF en 2017 et 2018 et du PTP en 2023

	CIF (CDI + CDD)		PTP
Année	**2017**	**2018**	**2023**
Nombre de projets déposés	74 696	86 833	29 058
Nombre de projets éligibles	69 105	82 243	22 432
Taux de projets éligibles	93 %	95 %	77 %
Nombre de projets ayant fait l'objet d'une décision de prise en charge	44 359	44 636	18 233
Taux de projets pris en charge	64 %	54 %	81 %

Source : Jaunes budgétaires 2019 et 2021 ; DGEFP.

Le PTP s'adresse aux salariés souhaitant changer de métier

Selon les articles D6323-9 à D6323-18-4 du Code du travail, le salarié doit justifier d'une ancienneté d'au moins vingt-quatre mois, consécutifs ou non, en qualité de salarié, dont douze mois dans l'entreprise, quelle qu'ait été la nature des contrats de travail successifs. L'ancienneté s'apprécie à la date de départ en formation du salarié.

Par dérogation, des modalités particulières d'ancienneté sont prévues pour les salariés souhaitant réaliser leur projet de transition à l'issue de leur CDD (cf. partie 1.1), et pour les salariés intérimaires ou intermittents du spectacle.

La condition d'ancienneté n'est pas exigée pour :

- les personnes bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapées (OETH) ;
- les salariés licenciés pour motif économique ou pour inaptitude, n'ayant pas suivi de formation entre leur licenciement et leur nouvel emploi.

Le temps passé en congé de formation est assimilé à du temps de travail. Les congés payés et les primes sont dus en totalité. Le salarié continue à bénéficier de toutes les prestations de la Sécurité sociale (couverture maladie, accident du travail, notamment).

1.2. Ouvert aux salariés, le PTP permet de financer leur reconversion tout en maintenant leur rémunération, pour un coût annuel de 550 M€

1.2.1. Pour être éligible, un dossier PTP doit respecter trois critères

Une première commission d'instruction vérifie l'éligibilité des dossiers déposés au regard de la complétude des pièces demandées mais aussi du respect de trois critères d'éligibilités :

- la cohérence du projet (par rapport au profil, au parcours, à la formation initiale du porteur du projet) ;
- la pertinence du parcours de formation (choix de la formation, coût, individualisation et personnalisation) ;
- Les perspectives d'emploi (débouchés au niveau régional, notamment).

Un dossier éligible est alors présenté en commission paritaire interprofessionnelles régionale (CPIR). En effet, depuis le 1er janvier 2020, les CPIR – appelées Associations Transitions Pro (AT Pro) – sont chargées de prendre en charge financièrement les projets de transition professionnelle des salariés et, à ce titre, valident les dossiers pouvant être pris en charge.

1.2.2. Le PTP assure un maintien de la rémunération

La prise en charge d'un projet de PTP inclut le maintien de la rémunération du bénéficiaire. Ce maintien intègre les cotisations de sécurité sociale et les charges légales et conventionnelles afférentes à la rémunération.

Le maintien de la rémunération est pris en charge à 100 % si le salaire du bénéficiaire est inférieur ou égal à deux SMIC, quelle que soit la durée du projet (cf. Tableau 2).

Si le salaire moyen de référence est supérieur à deux fois le SMIC, les conditions de maintien de la rémunération varient selon la durée du projet :

- Si la durée du congé de transition professionnelle n'excède pas un an ou 1 200 heures pour une formation discontinue ou à temps partiel : rémunération sur la base de 90 % du salaire moyen de référence ;
- Au-delà de la première année ou à partir de la 1 201ème heure de formation : rémunération sur la base de 60 % du salaire moyen de référence.

Toutefois, la rémunération perçue ne peut être inférieure à un montant égal à deux fois le SMIC.

Tableau 2 : Modalités de prise en charge de la rémunération d'un bénéficiaire de PTP

Salaire de référence	Inférieur ou égal à 2 SMIC		Supérieur à 2 SMIC	
Durée du PTP	< 1 an ou 1200h	Au-delà	< 1 an ou 1200h	Au-delà
Prise en charge	100 %	100 %	90 % (plancher à 2 SMIC)	60 % (plancher à 2 SMIC)

Source : www.transitionspro.fr

La CPIR peut également prendre en charge les frais de transport, de restauration et d'hébergement occasionnés par la formation suivie par le salarié qui exécute un projet de transition professionnelle.

1.2.3. Les frais pédagogiques d'une formation sont pris en charge par les AT Pro, dans la limite d'un plafond de 18 000€ hors taxes

Les frais pédagogiques peuvent être pris en charge en tout ou partie par les AT Pro, selon deux règles cumulatives :

- Plafonnement du coût pédagogique total = 18 000 € HT soit 21 600 € TTC ;
- Plafonnement du coût horaire = 27,45 € HT soit 32,94 € TTC.

Le projet de transition professionnelle peut être utilisé pour financer des formations certifiantes, éligibles au compte personnel de formation[1], destinées à permettre au salarié de changer de métier ou de profession.

Le financement d'un PTP est accordé sous deux conditions : être reconnu pertinent par la commission paritaire selon trois critères réglementaires, et s'inscrire dans les priorités de financement (niveau de qualification, taille de l'entreprise, viser un métier qui recrute…).

[1] Article L6323-17-1 du code du travail.

1.2.4. Les bénéficiaires des PTP sont majoritairement des employés (60 %) et ont entre 30 et 50 ans en moyenne (75 %)

Afin de mieux connaitre le profil des bénéficiaires des dispositifs de reconversion professionnelle, l'institut BVA a réalisé en février 2023 une étude pour France Compétences afin de disposer d'une explicitation des cheminements personnels et des expériences vécues.

Ainsi, selon cette étude, le PTP concerne plus souvent les personnes dont le projet est de passer d'un statut « *à votre compte/indépendant* » vers celui de salarié (33 %) mais aussi ceux qui considèrent qu'ils sont "*à l'aise*" économiquement (21 %).

En effet, pour les actifs interviewés, la reconversion professionnelle renvoie à un changement important de trajectoire professionnelle, un changement de métier radical impliquant un changement de secteur d'activité. Elle est souvent entendue comme un processus visant à exercer un nouveau métier, qui n'a aucun lien avec le précèdent.

La perte de sens constitue la raison la plus partagée (27%) des actifs en reconversion ; sont aussi marqués l'insatisfaction vis-à-vis des conditions de travail (23%), de la rémunération (22%), d'une pression trop importante (20%) ou de problèmes de santé (maladie, burn-out…) (16%).

Le dispositif présente de nombreux avantages pour les salariés en CDI :

- La sécurité de l'emploi, le salarié continue à faire partie des effectifs de l'entreprise pendant la durée de sa formation ;
- Le maintien de la rémunération pendant la durée de sa formation ;
- La prise en charge de tout ou partie du coût de la formation.

À la date de leur entrée en formation en 2022[2], 34 % des salariés étaient depuis plus de neuf ans dans leur entreprise. À l'inverse, 19 % y étaient depuis moins de trois ans.

Enfin, en 2023, 26 % des projets de reconversion conduisent à un nouvel emploi dans le même domaine professionnel[3].

Les employés sont la CSP ayant le plus recours aux dispositifs de reconversions.

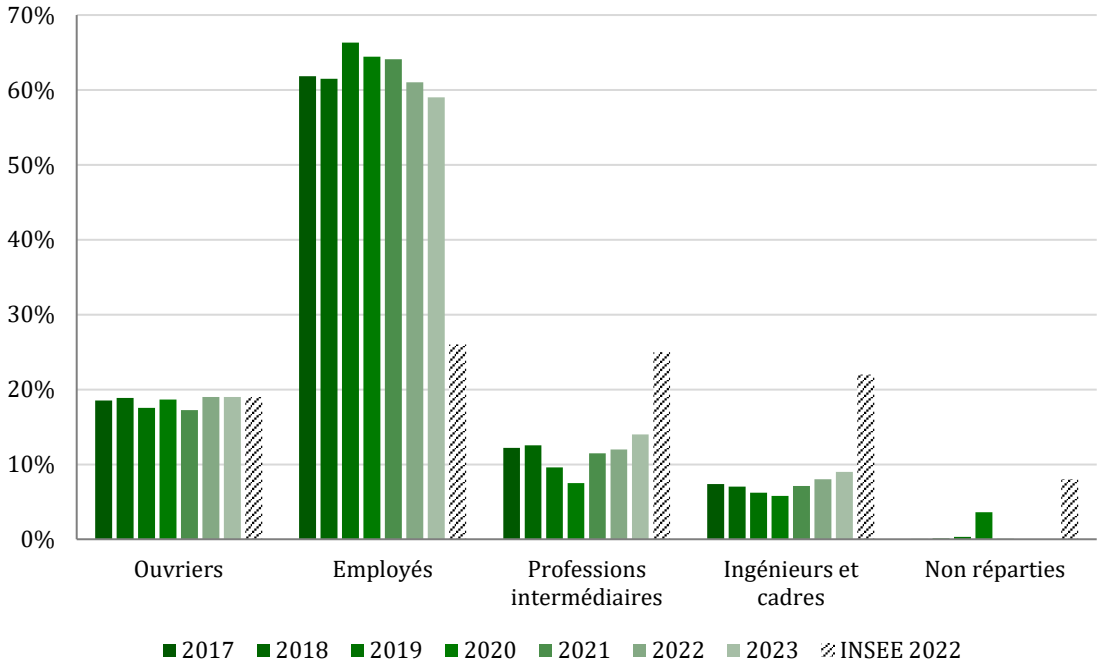
S'agissant de la répartition par catégorie socio-professionnelle (CSP) des bénéficiaires des CIF et PTP depuis 2017, le graphique 2 montre que celle-ci reste stable dans le temps, les employés ayant le plus recours à ces dispositifs (60 % des recours en moyenne), suivis par les ouvriers (19 %).

De plus, alors que la proportion d'ouvriers ayant recours au PTP est similaire à la proportion de cette CSP dans la population française active (19 % en 2022), les employés sont surreprésentés dans le recours au PTP, au contraire des professions intermédiaires et des cadres.

[2] Enquête AT Pro Bretagne 2022.

[3] Calcul de la mission à partir des données des bénéficiaires d'un PTP en 2023 sur la base du référentiel ROME (Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois) du métier de départ et du métier final.

Graphique 2 : Répartition par catégories socio-professionnelles des bénéficiaires des CIF et PTP entre 2017 et 2023



Source : Certif Pro ; INSEE ; retraitement mission.

65 % des bénéficiaires d'un PTP ont un niveau initial inférieur au bac.

De façon assez stable depuis 2020, les bénéficiaires d'un PTP ont majoritairement un niveau de formation initiale (cf. Encadré 1) équivalent ou inférieur au bac.

Encadré 1 : Nomenclature relative au niveau de diplôme

La nouvelle nomenclature comprend désormais huit niveaux, précisés par le décret n° 2019-14 du 8 janvier 2019 relatif au cadre national des certifications professionnelles. Des dispositions transitoires s'appliquent pour les certifications professionnelles de niveau I (bac + 5 ou plus), qui devront être « classées » au plus tard le 1er janvier 2020.

Si la nouvelle nomenclature reprend les anciens niveaux de diplômes, elle en rajoute de nouveaux qui permettront de mieux rendre compte des niveaux de qualifications (notamment les moins élevés) et de reconnaître davantage d'activités professionnelles.

Le nouveau cadre national définit désormais les niveaux de qualification selon une logique de savoirs et de compétences.

Trois types de critères y sont associés aux niveaux de qualification :

- la complexité des savoirs associés à l'exercice de l'activité professionnelle visée ;
- le niveau des savoir-faire ;
- le degré de responsabilité et d'autonomie au sein de l'organisation de travail.

Le nouveau classement de la nomenclature des certifications professionnelles comporte huit niveaux de qualifications. Ils s'articulent ainsi :

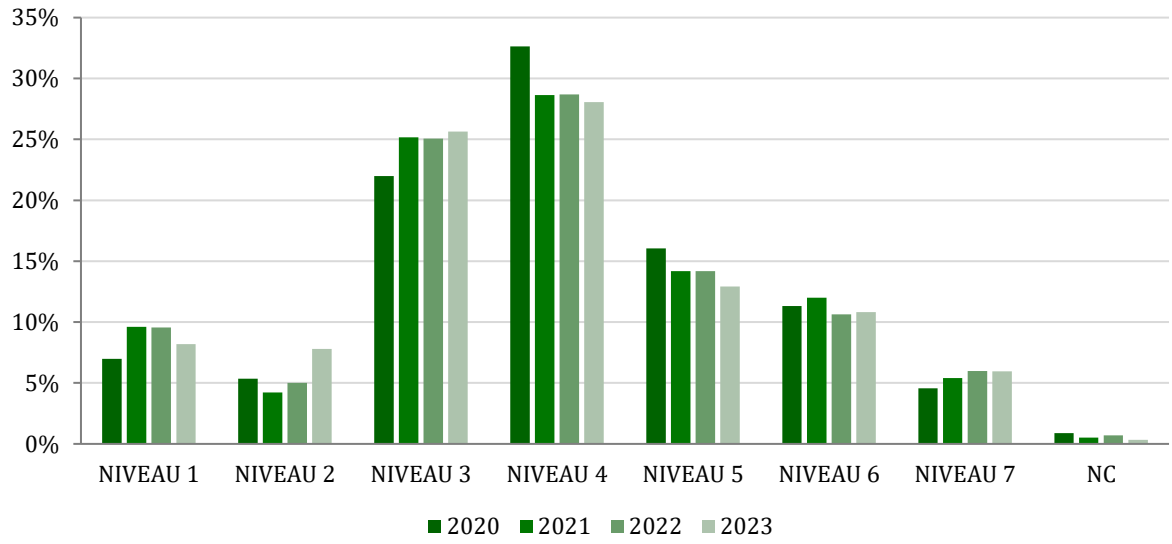
- le **niveau 1** correspond à la maîtrise des savoirs de base ;
- le **niveau 2** atteste la capacité à effectuer des activités simples et résoudre des problèmes courants à l'aide de règles et d'outils simples en mobilisant des savoir-faire professionnels dans un contexte structuré :
- le **niveau 3** correspond à l'ancien niveau V (CAP) ;
- le **niveau 4** correspond à l'ancien niveau IV (Bac) ;
- le **niveau 5** correspond à l'ancien niveau III (Bac + 2) ;

- le **niveau 6** correspond à l'ancien niveau II (Licence) ;
- le **niveau 7** correspond au niveau d'un Master ;
- le **niveau 8** correspond au niveau d'un Doctorat.

Ainsi, les bénéficiaires sont plus concentrés sur les niveaux 3 (CAP) et 4 (bac) pour 50 % d'entre eux entre 2020 et 2023 (cf. Graphique 3). Les niveaux 1 et 2 représentent environ 15 % des bénéficiaires tandis que les niveaux 5 (bac+ 2) et 6 (licence) représentent 20 % à 25 % des bénéficiaires sur la période. Enfin les niveaux 7 (master) ne représentent que 5 % des bénéficiaires.

Cette répartition est à rapprocher de la répartition entre CSP, le niveau d'emploi étant corrélé avec le niveau de diplôme. De plus les critères d'éligibilité et de priorité amènent naturellement à favoriser un public pour lequel le bénéfice du PTP sera le plus fort (accès à un niveau cadre et/ou obtention d'un niveau licence ou master pour prétendre à de meilleures conditions d'emplois).

Graphique 3 : Répartition par niveau de diplôme initial des bénéficiaires des PTP entre 2020 et 2023



Source : Certif Pro ; INSEE ; retraitement mission.

Les personnes âgées de 30 à 40 ans ont le plus recours aux PTP.

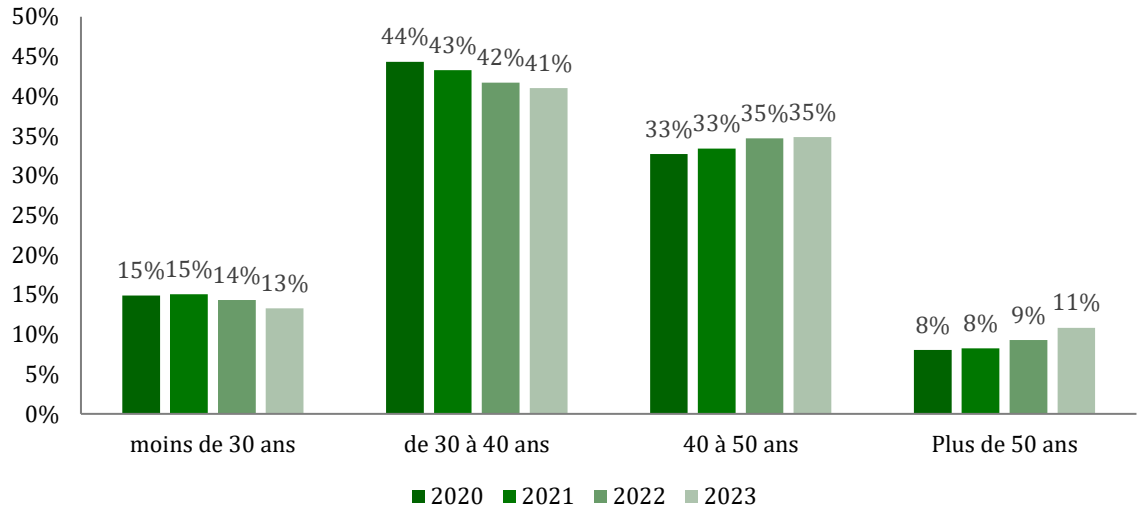
S'agissant de la répartition des bénéficiaires selon l'âge lors de leur transition professionnelle, il apparait que les personnes âgées de 30 à 40 ans ont le plus recours aux PTP puisqu'ils représentent entre 41 % et 44 % des recours au PTP en moyenne (cf. Graphique 4). Cette tranche d'âge correspond effectivement à un milieu de carrière (58 % des Français commençant à travailler entre 18 et 21 ans[4]), soit entre 15 et 25 ans d'expériences.

S'agissant des autres tranches d'âges, la tranche 40 à 50 ans représente environ 35 % des bénéficiaires, à la fois pour les mêmes raisons que pour les 30/40 ans mais avec un effet moindre du fait de l'âge.

Enfin les moins de 30 ans représentent 15 % des bénéficiaires, la reconversion professionnelle nécessitant certainement d'être moins accompagnée (notamment en termes de rémunération) pour cette tranche d'âge qui est par ailleurs plus habituée aux changements d'emplois (phénomène de « zapping »).

[4] https://fr.statista.com/statistiques/1003912/age-premier-emploi-france/

Graphique 4 : Répartition par âge des bénéficiaires de PTP entre 2020 et 2023.



Source : Certif Pro ; retraitement mission.

Le nombre de projets éligibles au PTP est stable depuis 2021 mais le nombre de projets pris en charge est en baisse.

Entre 2021 et 2023, le nombre de dépôts de demande de PTP est en diminution (-6,2 %) à environ 30 000 demandes par an. Le taux d'éligibilité des dossiers au PTP (c'est-à-dire répondant aux critères d'éligibilité avant étude en CPIR) est sensiblement stable (évoluant entre 76 % et 79 %) pour environ 19 000 dossiers éligibles par an.

Toutefois, au total, le nombre de dossiers pris en charge est en baisse de 8 % entre 2021 et 2023, car à la baisse du nombre de dossiers déposés s'ajoute la baisse du taux de prise en charge (qui passe de 84 % en 2021 à 81 % en 2023).

Tableau 3 : Nombre de projets de PTP déposés et pris en charge entre 2021 et 2023

	2021	2022	2023	Évolution
Nombre de projets déposés	30 994	28 594	29 058	-6,2 %
Nombre de projets éligibles	23 568	22 710	22 432	-4,8 %
Nombre de projets ayant fait l'objet d'une décision de prise en charge (y compris après recours)	19 786	18 813	18 233	-7,8 %
Taux de dossiers éligibles/déposés	76 %	79 %	77 %	+1 ppc
Taux de dossiers pris en charges/éligibles	84 %	83 %	81 %	-3 ppc

Source : DGEFP.

1.2.5. Le montant des PTP financés est d'environ 550 M€ par an depuis 2021

Le maintien de la rémunération des bénéficiaires représente 71 % des coûts d'un PTP.

Lorsque l'AT Pro régionale accepte la prise en charge d'un PTP, elle assure le financement de l'ensemble des frais pédagogiques liés à l'action de formation, de la rémunération du salarié, des cotisations de sécurité sociale et les charges légales et conventionnelles afférentes à cette rémunération et des frais annexes.

Dans ce cadre, le maintien de la rémunération (ainsi que les cotisations sociales et charges légales) constitue 71 % des coûts d'un PTP (cf. Tableau 4). Les coûts pédagogiques liés à la formation ne représentent que 28 % des coûts unitaires d'un PTP.

Tableau 4 : Composantes du coût unitaire[5] d'un projet de transition professionnelle en 2022

	Coût	Part
Gestion et frais annexes	8 301 €	28%
Rémunération	20 905 €	71%
Coût pédagogique	255 €	1%
Total	**29 481 €**	**100%**

Source : France Compétences, rapport sur l'utilisation des fonds 2023.

Alors que les montants totaux engagés restent relativement stables sur cette période entre 2021 et 2023 (cf. Tableau 5), la baisse du nombre de dossiers pris en charge sur cette période (cf. 1.2.4) peut s'expliquer par une hausse des rémunérations prises en charges lors des projets (+19 %). Cette hausse est notamment liée aux différentes hausses du SMIC (sept hausses du SMIC du 1er janvier 2021 au 1er mai 2023 et une hausse cumulée de 13,5 % sur la période) sur lequel s'ajuste les plafonds de prises en charge des rémunérations.

La contribution directe des bénéficiaires au financement de leur projet de transition professionnelle n'est aujourd'hui pas suivie dans les systèmes d'information existants et constitue donc un enjeu pour la mesure du coût complet d'un PTP.

L'engagement financier des salariés dans le financement de leur PTP se divise en deux dimensions distinctes :

- lorsque le financement d'un PTP est accordé, le salarié consent à utiliser les droits acquis au titre de son CPF, entraînant une diminution de ce dernier, sans incidence financière directe pour l'AT Pro ;
- au-delà d'une rémunération équivalente à deux fois le SMIC, un reste à charge est automatiquement appliqué au projet financé, avec une prise en charge partielle du salaire de référence par AT Pro et un plafonnement des coûts pédagogiques de la formation. En dessous de ce seuil, l'AT Pro est tenue de couvrir l'ensemble des frais, y compris le maintien du salaire.

Le financement des PTP est assuré par une dotation de France Compétences pour un coût moyen de formation en augmentation constante, même si elle est moins forte en 2023.

Le financement du PTP repose à titre principal sur le versement annuel de dotations financières par France compétences. En 2021, une dotation supplémentaire de 100 M€ de l'État a permis de compléter le financement de France Compétences dans le cadre du Plan de Relance.

La dotation annuelle des AT Pro est décidée lors de chaque budget initial en année N. Toutefois, ces ressources dépendant de la collecte de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) en année N, ces financements viennent abonder la trésorerie des AT Pro en année N+1. Si la collecte de CUFPA (dont le montant est connu en mars de l'année N+1) est supérieure au budget voté en début d'année, ce surplus est aussi distribué aux AT Pro, ce qui explique le décalage entre les montants votés chaque année et les montants totaux des PTP réellement financés (cf. Tableau 5 – flèches bleues).

Ainsi, si les budgets votés sont stables depuis 2019 (hormis une augmentation entre 2020 et 2021 dans le contexte de la crise sanitaire), les montants totaux des projets réellement financés ont augmenté de 29 %.

À ces ressources peuvent s'ajouter des cofinancements à l'initiative d'autres financeurs tels que l'Agefiph, le Conseil régional, l'OPCO ou l'entreprise de rattachement du salarié, mais également l'Union européenne (Fonds social européen – FSE).

[5] Différent du coût moyen constaté.

Tableau 5 : Financement du dispositif PTP par France compétences entre 2019 et 2023

	2019	2020	2021*	2022**	2023	Évolution
Financement France Compétences - budget	496 000 000 €	550 000 000 €	553 672 405 €	500 000 000 €	500 000 000 €	+0,8 %
Financement France Compétences - réalisé	465 042 307 €	451 821 518 €	554 586 850 €	537 169 070 €	501 000 000 € (p)	+8 %
Montant total des projets de transitions professionnels pris en charge	**N.D.**	**418 533 967 €**	**553 362 564 €**	**549 752 482 €**	**541 819 714 €**	**+29 %**
Nombre de projets	18 199	15 954	19 919	18 648	18 233	+14 %
Coût horaire moyen des formations prises en charge	N.D.	29 €	26 €	31 €	32 €	+9 %
Montant moyen des coûts pédagogiques des projets pris en charge	N.D.	8 019 €	8 178 €	8 301 €	8 185 €	+2 %
Montant moyen des rémunérations des projets pris en charge	N.D.	17 968 €	19 348 €	20 905 €	21 300 €	+19 %
Montant moyen des frais annexes des projets pris en charge	N.D.	247 €	255 €	255 €	231 €	-6 %
Montants moyens des projets de transitions professionnels pris en charge	**25 553 €**	**26 234 €**	**27 781 €**	**29 481 €**	**29 716 €**	**+16 %**

*Source : DGEFP ; CERIF Pro ; budgets initiaux de France Compétences de 2019 à 2023 ; comptes annuels de France Compétences de 2019 à 2022. *Dont 100 M€ du Plan de relance. ** Dont 28 M€ de reversements sur contributions tardives de collecte de CUFPA.*

2. Les PTP améliorent le niveau de formation et les conditions de travail des bénéficiaires

L'Observatoire des transitions professionnelles, porté par l'AT Pro Bretagne, réalise une enquête par questionnaire auprès de l'ensemble des bénéficiaires du PTP, six mois après la fin de leur formation, pour notamment mesurer la réussite ou l'échec des parcours de transition professionnelle soutenus par le dispositif.

Six mois après la fin de la formation, 61 % des bénéficiaires d'un PTP ont réalisé leur projet de reconversion.

En 2022, l'enquête révèle que six mois après la fin de la formation 61 % des sortants occupent un nouveau poste en lien avec leur formation (contre 57 % en 2021), quand 9 % ont renoncé à se reconvertir et 30 % sont toujours en cours de transition (contre 34 % en 2021).

Ne pas avoir réalisé sa transition 6 mois après la fin de la formation ne signifie pas un abandon du projet. Pour 30 % des bénéficiaires, cette durée n'a pas suffi à mettre en œuvre leur projet de transition : 6 mois après la fin de la formation, ils sont à la recherche d'un poste en lien avec leur formation (66 %), en train de créer leur entreprise (20 %) ou de retour en formation (14 %). Ils peuvent se trouver dans plusieurs situations vis-à-vis du marché du travail :

- Ils ont repris leur ancien poste de travail (45 %) ;
- Ils occupent un poste sans lien avec leur formation (5 %) ;
- Ils n'occupent pas d'emploi (50 %).

Ainsi en 2022, 15 % des bénéficiaires n'occupent pas d'emploi six mois après la fin de leur formation tandis que 13 % ont repris leur ancien poste de travail.

82 % des bénéficiaires occupant un nouveau poste affirment que leurs nouvelles conditions de travail sont meilleures ou bien meilleures qu'avant.

Trois quarts des sondés estiment que leurs compétences sont désormais mieux reconnues et qu'ils sont plus satisfaits des responsabilités qui leur sont confiées. De plus, 84 % d'entre eux trouvent leur nouveau poste plus intéressant, comparé à seulement 27 % des personnes ayant conservé leur poste précédent.

L'augmentation de salaire est également perçue comme une amélioration, avec 55 % des individus bénéficiant désormais d'une rémunération plus élevée (à temps plein) que celle qu'ils percevaient avant leur formation.

Les reconversions professionnelles permettent d'augmenter le niveau de formation des bénéficiaires.

À l'entrée en formation, 39 % ont un niveau 3 ou sont non diplômés. 30 % avaient un niveau 4 ; ainsi :

- 28 % des formations financées sont de niveau 3. Elles sont plus fortement représentées dans le domaine de de la cuisine et du transport ;
- 28 % des formations sont de niveau 4. Mais ce taux monte à 75% pour les formations en santé et à 83 % pour celles dans le domaine du secrétariat, bureautique ;
- 28 % des formations sont de niveau 5. Le domaine ressources humaines, gestion du personnel, gestion de l'emploi compte 80 % de formation de ce niveau, l'informatique et l'enseignement-formation 73 %.

L'engagement dans un PTP est gage d'assiduité puisque 94 % des bénéficiaires obtiennent le titre, la certification ou le diplôme en fin de formation.

3. La mission a étudié différentes modulations d'accès au dispositif des PTP

Si le dispositif de PTP apparait bien adapté dans sa mise en œuvre, reposant sur un nombre de dossiers peu élevé et un fort accompagnement financier. A cadre contant, le nombre de dossiers pouvant être accompagnés dépend chaque année de l'enveloppe budgétaire accordée par France compétences. À cet égard, si une diminution de l'enveloppe était envisagée, il conviendrait soit de resserrer le dispositif sur des publics plus choisis, soit de diminuer le niveau de prise en charge des rémunérations.

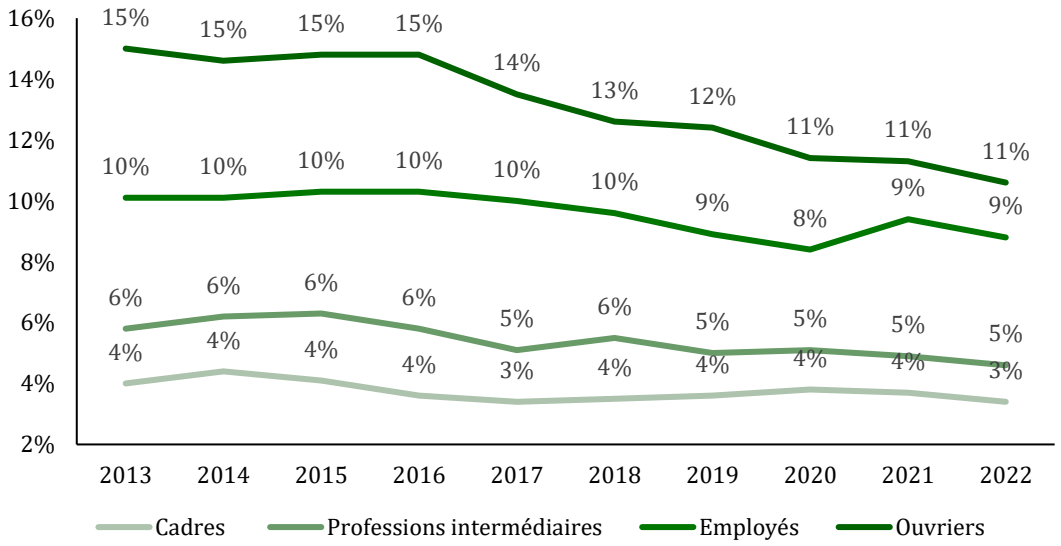
Dans ce contexte, la mission a cherché à évaluer les effets d'évolutions budgétaires selon les profils de bénéficiaires du dispositif PTP :

- Selon la catégorie socio-professionnelle ;
- Selon l'âge des bénéficiaires ;
- En modulant la prise en charge des rémunérations.

3.1. Une diminution de 50 M€ du financement des PTP pourrait s'apparenter à un meilleur ciblage du dispositif sur les CSP les moins favorisées

Si le chômage a pu baisser tendanciellement depuis 2013 (cf. Graphique 5), il apparait que les ouvriers et les employés sont les CSP les plus susceptibles de se retrouver en situation de chômage.

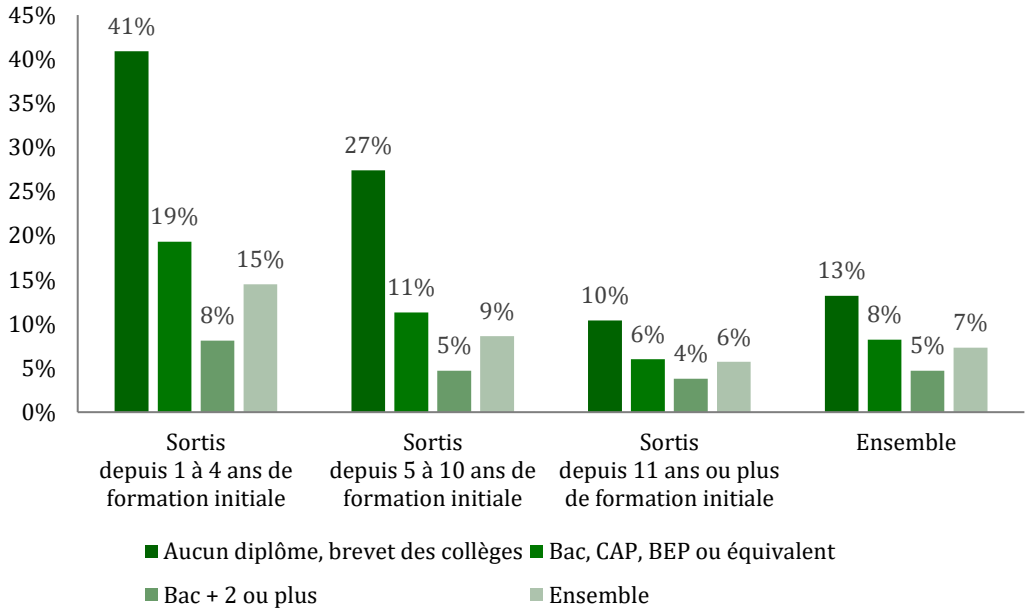
Graphique 5 : Évolution du taux de chômage depuis 2013 selon la catégorie socio-professionnelle



Source : INSEE.

De même, ce constat est identique en prenant en compte le niveau initial des demandeurs d'emplois en 2022 (cf. Graphique 6) puisque les personnes ayant un niveau inférieur ou équivalent au bac ont un taux de chômage allant de 41 % à 19 % entre un et quatre ans après leur sortie de formation (et 27 % à 11 % entre 5 et 10 ans).

Graphique 6 : Taux de chômage selon le niveau de diplôme et la durée depuis la sortie de formation initiale en 2022



Source : INSEE.

A cet égard, la mission a étudié la possibilité de recentrer le dispositif des PTP sur ces CSP plus fragiles en excluant les cadres de la possibilité d'en bénéficier.

Une telle modification nécessiterait dans un premier temps une modification législative du code du travail afin de préciser ces nouvelles conditions dans l'article L6323-17-2 code du travail.

Ensuite, à enveloppe annuelle constante, la mission a cherché à neutraliser la prise en charge des cadres entre 2020 et 2023 (cf. Tableau 6) : une telle modification correspond à une économie de l'ordre de 9 % des dépenses (soit 48 M€ en 2023) tout en ne concernant environ 7 % des bénéficiaires actuels.

De même, afin de concentrer les effets des PTP sur les niveaux de formations les moins élevés (et donc les plus susceptibles d'être confrontées au chômage), la mission a étudié les effets d'une exclusion du dispositif des personnes ayant un niveau de formation initiale supérieur ou égale au master (niveau 7). En effet, même si un niveau 6 (licence) assure en moyenne une meilleure employabilité que des niveaux de formation inférieurs, ce champ recouvre des formations de natures différentes (BTS, licence, licence professionnelle…) qu'il apparait nécessaire de préserver, les trajectoires professionnelles de ces formations étant trop disparates.

Une telle exclusion serait de nature réglementaire. Toutefois cette exclusion ne concernerait que 7 % de la dépense des PTP pour une économie de l'ordre de 40 M€.

3.2. Recentrer le dispositif afin de favoriser la reconversion des plus de 30 ans est équivalent à une réduction de dépense de 65 M€

Comme le montre l'étude de l'AT Pro Bretagne de 2022, 34 % des salariés étaient depuis plus de neuf ans dans leur entreprise au début de leur PTP. Alors que l'âge moyen de l'entrée sur le marché du travail est de 22 ans selon l'OCDE**, il apparait que la plupart des PTP sont entamés après 30 ans** (87 % en 2023 – cf. Tableau 6).

Selon l'observatoire de la transition professionnelle, sur une carrière professionnelle d'environ 42 ans, le changement de vie professionnelle survient généralement à mi-parcours. En effet, **en moyenne, 21 ans se sont écoulés entre le moment où le bénéficiaire a débuté sa vie active et son entrée en formation dans le but de se reconvertir.**

Il pourrait être ainsi raisonnable de considérer qu'il n'y a de raison forte pour la puissance publique d'accompagner une reconversion professionnelle qu'après une période significative d'emploi. D'ailleurs, se réorienter professionnellement semble plus simple avant la trentaine plutôt qu'à 40 ou 50 ans en raison :

- de prétentions salariales moins élevées ;
- d'un engagement social souvent encore limité (enfants à charges, prêts immobiliers…).

Pour autant, le financement des PTP pour la tranche d'âge inférieure à 30 ans représente 14 % (2020) à 12 % (2023) des dépenses annuelles pour 13 % du nombre total de projets en 2023, soit 64,7 M€.

Un tel recentrage nécessiterait aussi une modification législative du code du travail afin de préciser ces nouvelles conditions dans l'article L6323-17-2 code du travail.

3.3. Modifier les conditions de maintien des rémunérations pourrait diminuer la dépense jusqu'à 35 M€

Enfin, l'article L. 6323-17-5 du code du travail dispose que « *le salarié bénéficiaire du projet de transition professionnelle a droit à une rémunération minimale déterminée par décret.* ». A ce jour, les rémunérations inférieures à deux SMIC sont maintenues à 100 % tandis que celles supérieures sont prises en charge à 90 % la première année (cf. partie 1).

La durée moyenne d'une formation en PTP est d'environ 900 heures selon l'observatoire des transitions, soit moins d'une année (63 % des formations durent moins de 1 000 heures en 2022).

La mission a cherché à modéliser les effets sur la période 2020-2023 d'une modulation de prise en charge des rémunérations supérieures à 2 SMIC (cf. Tableau 6), allant d'une prise en charge à 30 % jusqu'à 75 %.

Une telle modulation aurait un effet sur 45 % des bénéficiaires en moyenne, sur toutes les classes d'âges et CSP.

En 2023, les dépenses évitées par la modulation des taux auraient été les suivantes :

- Une économie de 12,6 M€ (soit 2 % des dépenses) pour un taux à 75 % de maintien de la rémunération supérieure à 2 SMIC ;
- Une économie de 25 M€ (soit 5 % des dépenses) pour un taux de 50 % ;
- Une économie de 35 M€ (soit 7 % des dépenses) pour un taux de 30 %.

Tableau 6 : Simulation d'économie sur le financement des PTP selon différents scénarios sur les années 2020 à 2023

Modulation des bénéficiaires éligibles	2020			2021			2022			2023		
	Économie	Part de la dépense totale des PTP	Taux de projets	Économie	Part de la dépense totale des PTP	Taux de projets	Économie	Part de la dépense total des PTP	Taux de projets	Économie	Part de la dépense totale des PTP	Taux de projets
Exclusion des cadres	30 903 467 €	7 %	6 %	50 350 843 €	9 %	7 %	55 940 008 €	10 %	8 %	47 889 284 €	9 %	7 %
Exclusion des moins de 30 ans	58 067 682 €	14 %	15 %	79 852 086 €	14 %	15 %	74 065 692 €	13 %	14 %	64 680 723 €	12 %	13 %
Exclusion des niveaux master et +	22 677 904 €	5 %	5 %	36 398 531 €	6 %	6 %	41 444 317 €	7 %	6 %	38 355 499 €	7 %	6 %
Prise en charge de la rémunération supérieure à 2 SMIC :												
à 30%	28 299 020 €	7 %	45 %	40 598 877 €	7 %	45 %	41 686 278 €	7 %	47 %	35 416 851 €	7 %	43 %
à 50%	20 213 585 €	5 %		28 999 198 €	5 %		29 775 913 €	5 %		25 297 750 €	5 %	
à 75%	10 106 793 €	2 %		14 499 599 €	3 %		14 887 956 €	3 %		12 648 875 €	2 %	

Source : Mission.

ANNEXE VIII

Le fonds national pour l'emploi – formation (FNE-Formation) et les autres dispositifs à la main des salariés

SOMMAIRE

1. LE FONDS NATIONAL POUR L'EMPLOI – FORMATION (FNE-FORMATION) 1

1.1. Outil de transition pour les entreprises, reciblé depuis 2023, le FNE-formation fait l'objet d'un conventionnement avec les opérateurs de compétences (Opco).1

1.1.1. Le FNE-Formation est un dispositif ancien, qui a été largement utilisé à partir de 2020 pour former les salariés en activité partielle, puis recentré en 2023 1

1.1.2. En 2024, les crédits du FNE-Formation sont en baisse de 25 % par rapport à 2023 2

1.1.3. Les Opco sont délégataires des crédits du FNE-Formation..... 2

1.2. Le FNE-Formation pourrait utilement être réservé aux entreprises de moins de 250 salariés..... 4

1.2.1. Le FNE-Formation cofinance avec les entreprises des actions de courte durée et de faible coût unitaire 4

1.2.2. Les actions de formation bénéficient majoritairement aux catégories socio-professionnelles les plus favorisées 6

1.2.3. Le FNE-Formation pourrait être réservé aux entreprises de moins de 250 salariés..... 7

1.3. Le pilotage par les Opco doit être renforcé 8

1.3.1. Les Opco consomment leurs crédits délégués de manière très hétérogène.. 8

1.3.2. La remontée d'information sur les actions engagées doit être fiabilisée 9

1.4. En synthèse, le FNE-Formation est un outil complémentaire aux plans de développement des compétences des entreprises mais son efficience doit être renforcée..... 10

2. LES AUTRES DISPOSITIFS DE FORMATION PROFESSIONNELLE À LA MAIN DES ENTREPRISES..... 11

2.1. Créé en 2021, Transitions collectives (Transco) peine à trouver son public et est embarqué dans les négociations en cours pour un nouveau pacte de vie au travail 11

2.2. Le dispositif de reconversion de promotion par alternance (Pro A) monte lentement en puissance 11

2.3. Le contrat de sécurisation professionnelle n'est plus financé par l'État..... 12

1. Le fonds national pour l'emploi – Formation (FNE-Formation)

1.1. Outil de transition pour les entreprises, reciblé depuis 2023, le FNE-formation fait l'objet d'un conventionnement avec les opérateurs de compétences (Opco)

1.1.1. Le FNE-Formation est un dispositif ancien, qui a été largement utilisé à partir de 2020 pour former les salariés en activité partielle, puis recentré en 2023

Le fonds national pour l'emploi – Formation (FNE-Formation) accompagne les entreprises dans leurs mutations économiques. Il permet le financement d'actions de formation concourant à la préservation et au développement des compétences de leurs salariés. Il peut financer des projets de formation au bénéfice de tous les salariés, indépendamment de leur catégorie socioprofessionnelle ou de leur niveau de diplôme, à l'exception des salariés en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation. Les demandes de prise en charge doivent être déposées par les entreprises auprès des opérateurs de compétence (Opco).

Le FNE-Formation n'est pas un dispositif récent (créé en 1983) mais il a connu des évolutions substantielles depuis 2020. Après la crise de 2008-09, il avait été estimé que l'emploi avait davantage souffert en France que chez ses voisins européens, faute d'avoir su réagir rapidement. L'idée de « *former plutôt que licencier* » a été formulée alors, mais n'a en réalité été utilisée qu'au moment de la crise Covid.

Le FNE-formation a été largement mobilisé à compter de 2020 pour préserver et développer des compétences pour résister aux chocs ou répondre aux besoins en formation créés par les mutations économiques. Ainsi, en 2020, les salariés placés en activité partielle ont pu bénéficier d'un élargissement du champ d'action du FNE-Formation pour suivre des formations durant les périodes pendant lesquels ils ne pouvaient pas travailler. Choix a été fait de laisser les Opco déployer le dispositif, pour soulager les administrations, dans un premier temps avec une délégation de crédits aux DREETS, chargées de conventionner avec les Opco, et à compter de 2021-2022, via des conventions conclues au niveau national avec les onze Opco, pour gagner en efficacité. L'État engage des fonds alloués au FNE-Formation par des dotations de conventions auprès des Opco.

Depuis 2023, les besoins de formation ne s'inscrivent plus dans une situation d'urgence et de perturbations économiques mais dans une politique de croissance durable. En 2023, le FNE-formation a donc été recentré sur le cofinancement de formations permettant d'accompagner les transitions écologique, alimentaire et numérique, pour renforcer la réponse aux besoins liées aux mutations du marché du travail. Au sein de ces axes, les formations en faveur du maintien dans l'emploi et de l'employabilité des seniors font l'objet d'un financement prioritaire. En complément, le FNE-Formation est mobilisé pour soutenir les besoins en formation liés à l'organisation des grands évènements sportifs que sont la coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

1.1.2. En 2024, les crédits du FNE-Formation sont en baisse de 25 % par rapport à 2023

Jusqu'en 2019, le dispositif générait des volumes modestes (7,2 M€ en 2019), mais pour répondre à la crise, le Gouvernement a consacré 958 M€ au dispositif FNE-Formation en 2021 et 2022 grâce à des crédits du plan de relance, puis à des crédits du plan de réduction des tensions de recrutement, lancé en octobre 2021 :

- 388 M€ conventionnés entre l'État et les Opco début 2021 au titre du plan de relance ;
- 420 M€ puis 150 M€ d'avenants signés fin 2021 et en juin 2022 avec les Opco au titre du plan de réduction des tensions de recrutement.

Pour le FNE-Formation 2023, un budget de 300 M€ a été voté dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2023 dont 256 M€ ont été conventionnés avec les Opco[1]. Les crédits 2023 peuvent être saturés jusqu'à fin mars 2024, pour tenir compte des signatures de conventions intervenues tardivement en 2023.

Pour 2024, la DGEFP prévoit de conventionner 192 M€ avec les Opco[2] **pour cofinancer les projets de formation des entreprises ; e**n loi de finances initiale pour 2024, la baisse de crédits se poursuit avec une dotation de 273 M€ en autorisations d'engagement et 245 M€ en crédits de paiement, couvrant le FNE-Formation, mais également les dispositifs Transco et la VAE.

Entre 2023 et 2024, les crédits conventionnés avec les Opco dans le cadre du FNE-Formation sont donc en baisse de 25 %, malgré des priorités nouvelles : les enjeux de transition démographique et les métiers du grand âge et de la petite enfance s'ajoutent en effet aux priorités de 2023.

1.1.3. Les Opco sont délégataires des crédits du FNE-Formation

Depuis 2023, l'État engage des fonds alloués au FNE-Formation par des conventions de dotations auprès des Opco. Les crédits sont répartis entre les Opco selon plusieurs variables :

- écrêtement lié aux éventuels non-engagements sur l'année précédente ;
- poids relatif des salariés couverts par l'Opco (nombre d'actifs par rapport aux effectifs) ;
- engagement dans le dispositif.

Les frais de gestion des Opco sont limités à 5 % des montants conventionnés. Au 31 décembre 2023, les frais de gestion ont représenté 12,8 M€ sur les 256 M€ globalement conventionnés.

Pour 2023, trois Opco reçoivent plus de la moitié des autorisations d'engagement du FNE-Formation : 2i (industrie) avec 29,3 % des autorisations d'engagement (AE), AKTO (services) avec 19,1 % et ATLAS (banque et assurance) avec 12,5 % (*cf.* tableau 1).

---

[1] L'écart à 300M€ s'explique par une mise en réserve de précaution de 15 M€, un conventionnement pour la sécurité privée des JO de 9 M€ et une allocation de 20 M€ pour des actions dédiées aux saisonniers mais finalement non exécutées en 2023.

[2] L'écart s'explique par une réserve de précaution de 15 M€, une enveloppe dédiée pour la sécurité privée des JO de 13 M€, une enveloppe de 30 M€ pour la VAE, 4,73 M€ pour les missions de service public de l'AFPA et une mise en réserve 3 M€ pour ajustement ultérieur.

Tableau 1 : Montant conventionné par Opco en 2023 (en M€)

	Montant conventionné (dont frais de gestion à 5 %)	Part de l'ensemble
Opco 2i	75	29,3 %
AKTO	49	19,1 %
ATLAS	32	12,5 %
AFDAS	20	7,8 %
Constructys	20	7,8 %
Opco MOBILITES	18	7,0 %
OCAPIAT	15	5,9 %
EP	14	5,5 %
L'Opcommerce	9	3,5 %
UNIFORMATION	3	1,2 %
SANTE	1	0,4 %
TOTAL	**256**	**100%**

Source : Données DGEFP, calculs mission.

Les Opco répartissent ensuite les financements aux entreprises, qui doivent solliciter leur Opco via un formulaire simplifié (pour faciliter l'accès des PME au dispositif), dans lequel sont précisés : une description du projet de formation, le budget prévisionnel couvrant toutes les dépenses[3] et montant sollicité au titre du FNE-Formation, ainsi que la liste des salariés concernés. Le demandeur doit joindre à sa demande de subvention une copie de la proposition commerciale de formation et la liste nominative des salariés concernés.

L'aide FNE-Formation ne peut excéder 3 millions d'euros par projet de formation. L'aide est calculée selon les taux d'intensité suivants qui varie selon la taille de l'entreprise[4] :

- 70 % pour les petites entreprises (moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 M€) ;
- 60 % pour les moyennes entreprises (moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 M€ ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 M€) ;
- 50 % pour les grandes entreprises (entreprises qui n'entrent pas dans les catégories du dessus).

Dans tous les cas, le reste à charge (écart entre le coût de la formation et le cofinancement FNE), à défaut d'une couverture par des fonds d'origine conventionnelle possible selon les branches professionnelles, sera obligatoirement couvert par un versement volontaire de l'entreprise à l'Opco.

Les Opco instruisent les projets de formation dans le respect des priorités nationales, la demande de financement devant être déposée avant d'entamer la formation. En pratique, les Opco mettent en place des démarches de prospection auprès de leurs entreprises adhérentes, via leurs services de proximité des territoires, et engagent ces entreprises à développer leurs projets de formation dans les domaines prioritaires et à déposer leurs demandes de co-financement.

[3] Les dépenses éligibles sont listées à l'article 31 du règlement général (RGEC). Le RGEC a pour objet de permettre aux gouvernements UE d'attribuer des financements publics plus importants à un plus large éventail d'entreprises, sans devoir au préalable en demander la permission à la Commission européenne.

[4] Prévus par le régime général d'exemption par catégorie (RGEC).

Cette délégation de crédits permet de consommer 100 % des autorisations d'engagement allouées au FNE-Formation. Les crédits de paiement sont versés pour 50 % à la signature de la convention, pour 30 % au moment de l'engagement par l'Opco, le solde étant versé au moment du service fait. Ce suivi de conventionnement est réalisé par la DGEFP, qui acquiert une vue d'ensemble du réalisé au moment du dernier décaissement.

En 2023, les Opco ont cofinancé 226 534 actions de formation pour 19 401 entreprises (soit en moyenne 11,7 actions par entreprise) **pour un coût total de 154 M€**, éloigné du montant global conventionné de 256 M€**.**

Cette sous-consommation de crédits apparente peut s'expliquer par la signature tardive des conventions ; les crédits 2023 pouvant être engagés jusque fin mars 2024, la mission n'est pas en mesure d'établir le niveau de sous-consommation final de l'exercice.

1.2. Le FNE-Formation pourrait utilement être réservé aux entreprises de moins de 250 salariés

1.2.1. Le FNE-Formation cofinance avec les entreprises des actions de courte durée et de faible coût unitaire

1.2.1.1. Entreprises et salariés éligibles

Entre 2020 et 2022, le FNE-Formation a été ouvert pour tous les secteurs d'activité, aux entreprises placées en activité partielle, aux entreprises en difficulté au sens de l'article L. 1233-3 du code du travail[5] et aux entreprises en mutation[6] et/ou en reprise d'activité[7].

En 2023, il est élargi à toutes les entreprises, dont les projets de formation à destination de leurs salariés s'inscrivent dans le cadre de l'accompagnement des transitions écologique, numérique et agricole/alimentaire, de la réponse aux besoins de formation liés aux grands évènements sportifs (Coupe du monde de rugby 2023 et Jeux Olympiques et Paralympiques 2024) et, en 2024, à la transition démographique et aux métiers de la petite enfance et du grand âge.

---

[5] Sont considérées en difficulté les entreprises qui font face :

1° à des difficultés économiques caractérisées soit par l'évolution significative d'au moins un indicateur économique tel qu'une baisse des commandes ou du chiffre d'affaires, des pertes d'exploitation ou une dégradation de la trésorerie ou de l'excédent brut d'exploitation, soit par tout autre élément de nature à justifier de ces difficultés.

Une baisse significative des commandes ou du chiffre d'affaires est constituée dès lors que la durée de cette baisse est, en comparaison avec la même période de l'année précédente, au moins égale à : a) Un trimestre pour une entreprise de moins de onze salariés ; b) Deux trimestres consécutifs pour une entreprise d'au moins onze salariés et de moins de cinquante salariés ; c) Trois trimestres consécutifs pour une entreprise d'au moins cinquante salariés et de moins de trois cents salariés ; d) Quatre trimestres consécutifs pour une entreprise de trois cents salariés et plus ;

2° à des mutations technologiques ;

3° à une réorganisation de l'entreprise nécessaire à la sauvegarde de sa compétitivité.

[6] Les entreprises en « mutation » correspondent aux sociétés qui font face à des mutations économiques ou technologiques importantes (transition écologique, énergétique, numérique) nécessitant de revoir leur organisation et de les accompagner par des formations adaptées.

[7] Les « entreprises en reprise d'activité » correspondent aux sociétés qui ont connu une baisse de leur activité à l'occasion de la crise Covid-19 et qui connaissent une reprise nécessitant un soutien par des actions de formation adaptées à leurs besoins.

Sont éligibles l'ensemble des salariés, à l'exception de ceux en contrat d'apprentissage, en contrat de professionnalisation et ceux appelés à quitter l'entreprise dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi ou d'une rupture conventionnelle collective. Il n'existe pas de condition relative au niveau de diplôme ou à la catégorie socio-professionnelle du salarié formé.

1.2.1.2. Des actions de courte durée, souvent non certifiantes

En 2023, 97 % des actions de formation subventionnées par le FNE-Formation sont non certifiantes. Les actions éligibles sont celles prévues aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 6313-1 du code du travail dont celles permettant d'obtenir une des qualifications mentionnées et L. 6314-1 du même code, à l'exception des formations relevant de l'obligation de formation générale à la sécurité incombant à l'employeur (articles L. 4121-1 et L. 4121-2 du code du travail) et des formations par apprentissage ou par alternance.

Les actions de formation (*cf.* article L. 6313-2) doivent être organisées sous la forme d'un parcours comprenant, outre les séquences de formation, le positionnement pédagogique, l'évaluation et l'accompagnement de la personne qui suit la formation et permettant d'adapter le contenu et les modalités de déroulement de la formation. Le parcours de formation doit permettre au salarié de développer des compétences et renforcer son employabilité, quel que soit le domaine concerné. Il doit répondre principalement aux objectifs cités aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 6321-1 du code du travail. Les actions d'adaptation au sens du premier alinéa de l'article L. 6321-1 peuvent également être prises en compte, lorsqu'elles permettent de répondre aux besoins ci-avant.

Les actions doivent être dispensées par un organisme de formation déclaré et externe à l'entreprise (personnalités morales distinctes entre le dispensateur et l'entreprise bénéficiaire) ou, lorsqu'elle en dispose, par un service de formation de l'entreprise (formation interne).

Le FNE-Formation accompagne les parcours de formation pouvant mobiliser plusieurs solutions pédagogiques (présentiel, distanciel, formation en situation de travail…) et couvrant les coûts de positionnement/évaluation pré-formative, les coûts pédagogiques, l'évaluation, les frais annexes, les coûts de certification et le cas échéant la rémunération. En 2023, la répartition des coûts totaux des projets de formation comprend 15 % de rémunération, 84 % de coûts pédagogiques et 1 % de frais annexes.

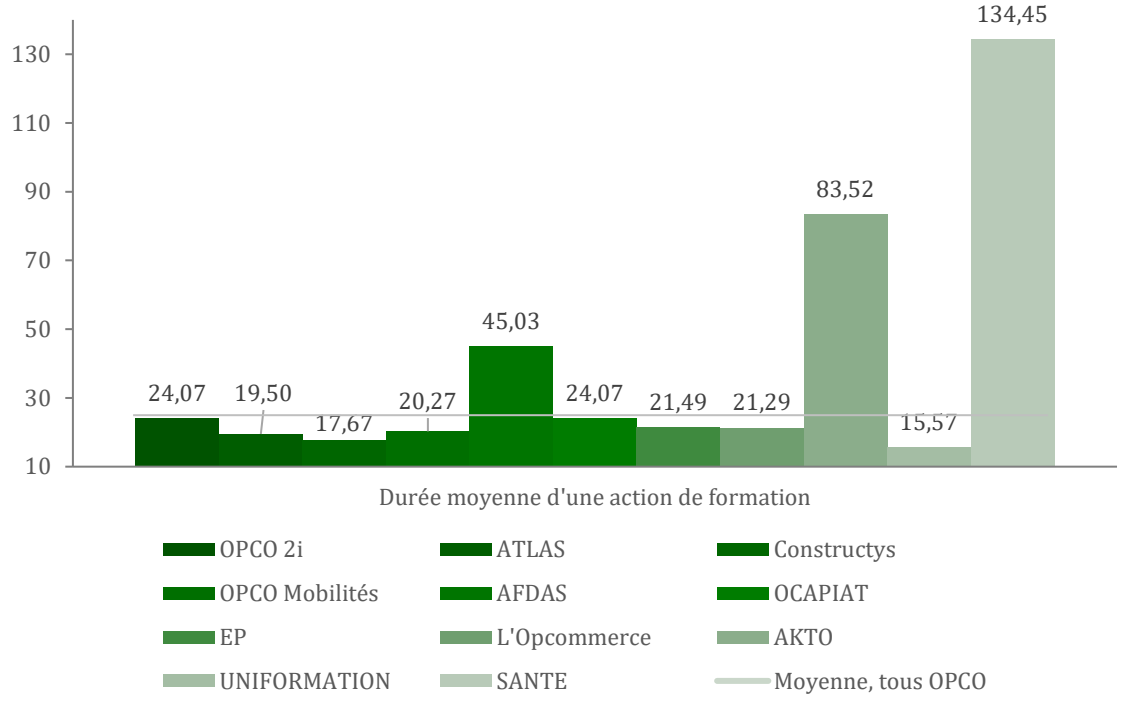
Pour 2023, trois quarts des actions de formation se déroulent en présentiel, à 11,7 % en distanciel, et à 11,3 % en mixte.

1.2.1.3. Des coûts unitaires modestes par rapport aux autres dispositifs étudiés

Le coût unitaire moyen d'une action de formation s'établit pour 2023 à 679 € mais présente d'importantes disparités selon les Opco ; ce coût unitaire varie de 283 € pour l'Opco Santé (qui représente 0,5 % des actions engagées) à 1 554 € pour AKTO (4,2 % des actions engagées mais 20 % des crédits du FNE-Formation).

S'il est prévu que la formation ne puisse excéder une durée de douze mois, en pratique, le FNE-Formation finance en réalité des actions de formation de courte durée, réalisées sur le temps de travail. En moyenne, une action a duré 26 heures et 20 minutes en 2023, avec de très fortes disparités selon les Opco ; la durée varie de près de 18h pour l'Opco Constructys à près de 135 heures pour l'Opco Santé (*cf.* graphique 1).

Graphique 1 : Durée moyenne des actions de formation selon les Opco



Source : DGEFP, mission.

1.2.2. Les actions de formation bénéficient majoritairement aux catégories socio-professionnelles les plus favorisées

En 2023, les bénéficiaires des actions de formation concernent majoritairement les 30-49 ans mais n'excluent pas pour autant les autres groupes d'âge ; ainsi, les personnes de plus de 55 ans bénéficient de 12,6% des actions co-financées par le FNE-Formation (*cf.* tableau 2). Aux deux tiers, les bénéficiaires sont des hommes (68,0 %).

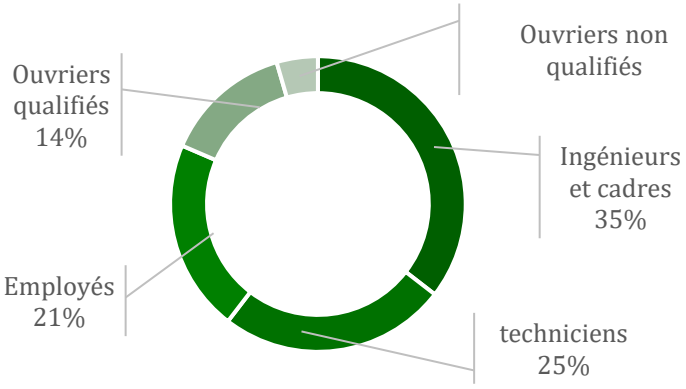
Tableau 2 : âge des bénéficiaires du FNE-Formation en 2023

	Moins de 25 ans	25-29 ans	30-49 ans	50-54 ans	55 ans et +
Tranche d'âge des bénéficiaires	6,8 %	12,8 %	55,3 %	12,4 %	12,6 %

Source : Données DGEFP, calculs mission.

En termes de catégories socio-professionnelles, les ingénieurs et cadres représentent plus d'un tiers des bénéficiaires, alors que les ouvriers (qualifiés et non qualifiés) n'en forment que 19 % (*cf.* graphique 2).

Graphique 2 : bénéficiaires selon les catégories socio-professionnelles en 2023

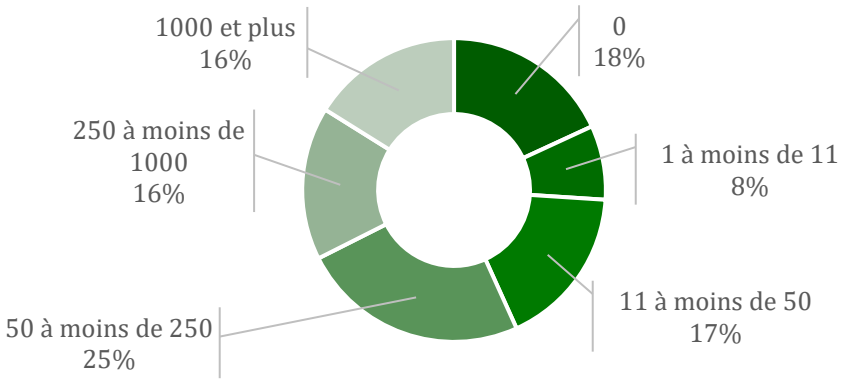


Source : DGEFP, mission.

1.2.3. Le FNE-Formation pourrait être réservé aux entreprises de moins de 250 salariés

Toutes les entreprises peuvent bénéficier du FNE-Formation : si l'instruction nationale donne bien priorité aux PME, les ETI et GE n'en sont pas exclues. Ainsi en 2023, les entreprises de moins de 50 salariés représentent 43,2 % des actions de formation co-financées par le FNE-Formation, les PME de 50 à 249 salariés 24,3% et les entreprises de plus de 250 salariés 32,4 %, celles de 1000 salariés et plus représentant 16 % des bénéficiaires (*cf.* graphique 3).

Graphique 3 : entreprises bénéficiaires par nombre de salariés en 2023



Source : DGEFP, mission.

Au sein des PME, le FNE-Formation apporte une réponse particulièrement utile pour les entreprises de 50 à 249 salariés, qui ne bénéficient plus du soutien de leur Opco depuis la loi de 2018 pour choisir son avenir professionnel qui a centré l'action de formation des Opco sur les entreprises de moins de 50 salariés. En 2023, ces entreprises de 50 à 249 salariés représentaient à peine un quart des actions de formation engagées.

On peut en revanche s'interroger sur la place des entreprises de 250 salariés et plus dans la consommation des crédits alloués au dispositif, considérant que le plan de développement des compétences de ces entreprises pourrait être à même de financer intégralement les actions de formation visées.

Ainsi, la mission estime que le ciblage des bénéficiaires pourrait être plus axé sur les PME, et notamment les entreprises de 50 à 249 salariés dont les Opco ne s'occupent plus spécifiquement depuis la réforme de la loi de 2018.

La mission préconise de réserver l'accès au FNE-Formation aux entreprises de moins de 250 salariés ; ce ciblage représente une économie potentielle de 51 M€ sur les montants conventionnés pour 2024, en pondérant la part des entreprises de 250 salariés en plus en 2023 par le taux maximal de subvention de 50 % qui leur est appliqué.

Un accès limité pourrait également être envisagé mais présenterait une économie moindre : un abaissement de 50 % à 30 % du taux de subvention maximal pour les entreprises de plus de 250 salariés représenterait ainsi 19 M€ de potentiel d'économies sur la base des montants conventionnés pour 2024.

1.3. Le pilotage par les Opco doit être renforcé

1.3.1. Les Opco consomment leurs crédits délégués de manière très hétérogène

Les secteurs qui bénéficient le plus du FNE-Formation en 2023 sont :

- l'industrie manufacturière (28,0 % des actions de formation engagées) ;
- le commerce : réparation d'automobile (18,5 %) ;
- les activités spécialisées scientifiques et techniques (12,1 %).

Pour rappel, trois Opco reçoivent plus de la moitié des autorisations d'engagement du FNE-Formation en 2023 : 2i (industrie) avec 29,3 % des AE, AKTO (services) avec 19,1 % et ATLAS (banque et assurance) avec 12,5 %.

Si 2i et Atlas se situent dans les mêmes proportions d'actions engagées, AKTO y est très largement sous-représenté avec 4,2 % des actions (contre 19,1 % des AE, *cf.* tableau 3).

Tableau 3 : Poids des Opco en autorisations d'engagement et actions engagées (2023)

Par Opco	Part des montants conventionnés	Part des actions engagées
Opco 2i	29,3 %	32,1 %
ATLAS	12,5 %	14,0 %
Constructys	7,8 %	13,3 %
Opco Mobilités	7,0 %	12,0 %
AFDAS	7,8 %	7,2 %
OCAPIAT	5,9 %	5,5 %
EP	5,5 %	4,9 %
L'Opcommerce	3,5 %	4,8 %
AKTO	19,1 %	4,2 %
UNIFORMATION	1,2 %	1,5 %
SANTE	0,4 %	0,5 %
Total	**100 %**	**100 %**

Source : Données DGEFP, calculs mission.

Fin 2023, on constate d'importants écarts entre les Opco s'agissant du degré d'avancement des conventions, entendu comme la part du montant engagé rapporté au montant conventionné pour l'année. Si en moyenne 63 % des crédits de 2023 ont été engagés par les Opco au 31 décembre, plusieurs Opco se situent très en deçà de cette moyenne (AKTO, SANTE, EP, OCAPIAT, UNIFORMATION), d'autres se situent autour de cette moyenne (ATLAS, 2i, Opcommerce), d'autres enfin très nettement au-dessus (AFDAS avec 73 %, Opco Mobilités avec 93 %). Constructys a même dépassé le montant conventionné en engageant 119 % des crédits alloués pour 2023.

1.3.2. La remontée d'information sur les actions engagées doit être fiabilisée

En 2023, la quasi-intégralité des actions co-financées concernent l'adaptation aux transformations numériques (49,3 %) et écologiques (43,0 %), la transition alimentaire ne concernant que 3 % des actions. Si transition numérique concentre ainsi la majorité des actions de formation, elle concerne également la majorité des entreprises bénéficiaires (54 %) et des co-financements (51 %). Les formations relatives aux grands événements sportifs concernent 5 % des actions, 10 % des entreprises bénéficiaires et 6 % des crédits engagés.

Au-delà de ces grands domaines de formation, il demeure cependant très difficile de connaître précisément l'ensemble des actions de formation qui ont été engagées par les Opco. En effet, seul un tiers des codes formation (Formacode) est renseigné, ce qui ne permet pas un suivi satisfaisant des actions de formations réellement engagées par les Opco ; la DGEFP indique que malgré leurs demandes répétées, certains Opco n'utilisent pas à ce jour le référentiel « Formacode » pour typer les actions de formation, notamment Opco2i pour l'industrie qui représente entre 30 et 40% des dossiers financés selon les années. Pour pallier cette situation, des rendez-vous ont été pris avec chaque Opco début 2024 pour rappeler l'importance de l'utilisation de ce référentiel ; par ailleurs, le Centre Inffo travaille actuellement à un projet de mise à jour de ce référentiel pour mieux répondre au besoin de typage des actions de formation.

Lorsque le type de formation est renseigné[8], les formations dans le domaine de l'informatique et des systèmes d'information concernent 6,2 % des actions engagées en 2023, suivies du transport (4,4 %), de l'efficacité personnelle (4,2 %), de la conduite du changement technologique (2,8 %), l'écologie (2,6 %) et la gestion commerciale des achats (2,3 %), comme le montre le tableau 4. Les autres types de formation renseignés ne concernent qu'individuellement moins de 5 000 actions de formation au niveau national.

Tableau 4 : Actions de formation co-financées par le FNE-Formation

	Nombre d'actions engagées	Durée engagée (en heures)	FNE engagé (en €)	Durée moyenne (en heures)	Coût moyen engagé (en €)
Informatique et SI	79 796	1 892 358	51 554 435	23,7	646
Transport	13 932	320 285	9 347 545	23,0	671
Efficacité personnelle	10 007	176 090	4 291 207	17,6	429
Conduite du changement technologique	9 527	235 887	6 149 497	24,8	645
Écologie	6 376	140 069	3 695 823	22,0	580
Total	**226 534**	**5 957 041**	**153 925 090**	**26,3**	**679**

Source : Données DGEFP, calculs mission.

L'État ne peut demeurer payeur aveugle de deux tiers des actions de formation, dont il ne connait pas suffisamment précisément la typologie, au-delà des objectifs généraux qui leur sont assignés. Les Opco doivent impérativement améliorer leurs remontées à la DGEFP sur ce point.

La mission recommande d'améliorer la connaissance des actions de formation engagées par les Opco en rendant obligatoire la communication des codes formation (Formacode) dans les données transmises à la DGEFP.

[8] En tenant compte des codes de formation non renseignés, vides ou incohérents.

1.4. En synthèse, le FNE-Formation est un outil complémentaire aux plans de développement des compétences des entreprises mais son efficience doit être renforcée

Le FNE-Formation est un dispositif unique pour adapter les compétences des entreprises aux transitions numérique, écologique et démographique car il soutient la professionnalisation (et non la certification) pour des projets d'entreprise, au-delà de la simple action de formation.

Les autres dispositifs de formation à la main des entreprises n'ont ni le même objet, ni les mêmes cibles : Transco ne vise que les entreprises d'ores et déjà fragilisées par les mutations de l'emploi, et les contrats de sécurisation professionnelle (CSP), que les salariés des entreprises ayant mis en place un plan de sauvegarde de l'emploi.

Le dispositif apparait notamment utile pour sensibiliser les entreprises à des enjeux d'avenir et de faire maturer leurs projets de formation pour s'adapter aux transformations en cours, en complémentarité avec les plans de développement des compétences (PDC) des entreprises, puisqu'il requiert un co-financement dont l'intensité varie selon la taille de l'entreprise. **C'est en particulier le cas pour les entreprises de 50 à 249 salariés,** qui n'ont plus accès à l'offre de formation des Opco (resserrée sur les petites entreprises depuis la loi de 2018) et n'ont pas la force de frappe des grandes entreprises de plus de 250 salariés.

Grâce à son mécanisme de cofinancement, le FNE-Formation permet un utile effet de levier sur les financements des entreprises dédiés aux actions de formation, **et limite les purs effets d'aubaine.** Cet effet de levier pourrait toutefois être encore amplifié si les Opco augmentaient la contribution conventionnelle des branches.

Ainsi, le FNE-Formation est un dispositif utile et non-redondant, mais son efficience doit être renforcée, d'une part en le réservant aux entreprises de moins de 250 salariés, et d'autre part en fiabilisant la remontée d'information sur les actions financées.

2. Les autres dispositifs de formation professionnelle à la main des entreprises

2.1. Créé en 2021, Transitions collectives (Transco) peine à trouver son public et est embarqué dans les négociations en cours pour un nouveau pacte de vie au travail

Créé en 2021, le dispositif Transitions collectives (Transco) permet d'accompagner les transitions professionnelles en anticipant les mutations économiques à l'échelle d'un territoire ou d'un bassin d'emploi. Il vise à favoriser la mobilité professionnelle des salariés, en particulier intersectorielle, et les reconversions à l'échelle d'un territoire, en finançant une formation de reconversion pouvant aller jusqu'à 24 mois (ou 2 400 heures), avec un taux de prise en charge différencié selon la taille de l'entreprise (100 % pour les entreprises de moins de 300 salariés ; 75 % pour les entreprises de 300 à 1 000 salariés ; 40 % pour les entreprises de plus de 1 000 salariés).

Le dispositif doit être engagé par l'entreprise, mais il offre aux salariés dont l'emploi est fragilisé de préparer leur reconversion en anticipant une éventuelle perte d'emploi. Les salariés concernés peuvent bénéficier du financement des frais pédagogiques et de leur rémunération pendant un parcours de formation visant un métier identifié comme porteur localement (échelle régionale ou du bassin d'emploi).

Alors que le financement initial prévoyait une dotation de 500 M€ dans le cadre de France relance mais que les autorisations d'engagement pour 2023 se sont élevées à 54 M€, le dispositif connait une montée en charge très progressive. Au 31 décembre 2023, environ 700 salariés ont vu leur demande de financement d'une formation de reconversion acceptée, à 90% appartenant à une entreprise de moins de 300 salariés (dont 60 % moins de 50 salariés), pour un montant de dépenses engagées de 23,8 M€ pour la période 2021-2023 (2,9 M€ en 2021, 7,7 M€ en 2022 et 13,2 M€ en 2023).

Le dispositif peine à trouver son public pour différentes raisons :

- une entreprise en difficulté est peu encline à se déclarer comme telle (effet psychologique vis-à-vis de la concurrence et de ses salariés) ;
- certains secteurs (OCPO, branches) ne souhaitent pas voir les salariés se reconvertir vers d'autres secteurs et parient sur le caractère passager des difficultés pour garder les compétences ;
- le dispositif est marqué par une complexité juridique et administrative ;
- il reste mal connu.

En LFI pour 2024, Transco est doté de 10 M€ en AE. Le dispositif est par ailleurs embarqué dans la négociation interprofessionnelle pour « un nouveau pacte de vie au travail » lancé fin 2023. Dans ce contexte, la mission n'a pas proposé d'économies sur ce dispositif.

2.2. Le dispositif de reconversion de promotion par alternance (Pro A) monte lentement en puissance

Conçu comme un outil de prévention des conséquences des mutations économiques et technologiques par la loi de 2018, la reconversion ou promotion par alternance (Pro-A) vise à faciliter, pour les salariés, un changement de métier ou de profession, ou une promotion sociale ou professionnelle grâce à l'obtention d'une certification professionnelle, à l'issue d'une formation en alternance.

D'une durée de 6 à 12 mois, la Pro A permet aux salariés ayant un niveau de qualification inférieur à la licence de se former en alternance, avec maintien de la rémunération si la formation se déroule sur temps de travail. Le dispositif requiert un accord de branche étendu et repose sur un cofinancement avec les OPCO qui prennent en charge les frais pédagogiques et d'hébergement sur leur section « alternance » financée par France compétences.

La Pro-A connait des débuts modestes mais monte en puissance depuis 2022, avec 13 944 parcours engagés (dont 1/3 de droit commun, 2/3 relevant du plan de relance) pour un montant de 145,6 M€ ; les partenaires sociaux, les salariés et les employeurs commencent à réellement s'approprier ce dispositif encore récent.

Au regard du peu d'antériorité du dispositif et des moyens consacrés pour 2024, la mission n'a pas examiné de mesures d'économies relatives à la Pro-A.

2.3. Le contrat de sécurisation professionnelle n'est plus financé par l'État

Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), prévu à l'article L. 1233-65 du code du travail, a vocation à accompagner les salariés licenciés pour motif économique des entreprises non soumises à l'obligation de proposer un congé de reclassement (entreprises de moins de 1 000 salariés ou entreprises en redressement ou liquidation judiciaire, quelle que soit leur taille).

Depuis le 1er janvier 2020, l'État ne co-finance plus le CSP : le financement de l'accompagnement du CSP a été transféré à Pôle emploi et le financement de l'ASP est entièrement à la charge de l'Unédic (déduction faite des contributions employeurs). Le seul élément pouvant être financé par l'État est la différence entre le montant de l'ASP et celui de l'ARE pour les adhérents du CSP qui avaient entre 12 et 24 mois d'ancienneté dans l'entreprise de laquelle ils ont été licenciés. Ce financement de l'État ne serait rendu nécessaire que dans l'hypothèse où les contributions versées par les employeurs ne permettraient pas de prendre en charge cette différence. Dans les faits, aucun financement n'a été versé à ce titre depuis la mise en place du CSP.

ANNEXE IX

La formation des demandeurs d'emploi

SOMMAIRE

1. LA CROISSANCE DES ENTRÉES EN FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI A ÉTÉ PORTÉE PRINCIPALEMENT PAR LE CPF ET LE PIC 1

1.1. Le quasi doublement des entrées en formation des demandeurs d'emploi a été rendu possible par le déploiement du CPF 1

1.1.1. En 2022, 1 337 414 personnes inscrites à France travail sont entrées en formation, soit 84 % de plus qu'en 2018 1

1.1.2. 4 demandeurs d'emploi sur 10 qui accèdent à la formation professionnelle le font directement via leur CPF 1

1.2. Le nombre d'entrées en formation prescrites par France travail se situe au même niveau qu'en 2018, avec un renforcement des formations collectives et une baisse des actions individuelles 3

1.2.1. Les formations prescrites par France travail peuvent être collectives, individuelles ou en entreprise comme préalable à un recrutement 3

1.2.2. Le nombre d'entrées en formations collectives a augmenté alors que le volume de formations individuelles a diminué 4

1.2.3. La modalité de formation ouverte à distance (FOAD) s'est déployée depuis la crise de 2020 mais ne semble pertinente que pour les publics les plus autonomes dans leur recherche d'emploi 5

2. LA DÉPENSE DE FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI EXÉCUTÉE PAR FRANCE TRAVAIL A DOUBLÉ DEPUIS 2018 EN RAISON D'UN IMPORTANT EFFET PRIX 7

2.1. La formation des demandeurs d'emploi fait intervenir plusieurs financeurs 7

2.2. La dépense de formation exécutée par France travail a doublé depuis 2018 sous l'impulsion des financements nationaux et régionaux 7

2.2.1. La dépense de formation exécutée par France travail a plus que doublé depuis 2018 7

2.2.2. Après avoir plus que doublé entre 2018 et 2023, les financements nationaux devraient baisser corrélativement au PIC 8

2.2.3. Le budget socle de France travail s'ajuste aux variations de financements nationaux et régionaux 9

2.3. Les coûts de formation des demandeurs d'emploi ont doublé en raison d'un fort effet prix 10

2.3.1. Les coûts des formations exécutées par France travail sont composés pour plus de moitié de coûts pédagogiques et pour un quart de frais de rémunération 10

2.3.2. La décomposition des coûts unitaires souligne un fort effet prix, en particulier sur les formations collectives 11

2.3.3. L'évolution des coûts est orientée à la hausse alors que les besoins de formation augmentent et que des baisses de crédits sont déjà amorcées pour 2024 14

3. LA DÉPENSE EN FAVEUR DE LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI PEUT ÊTRE MIEUX CIBLÉE ET RATIONALISÉE SELON LES FINANCEURS..... 17

3.1. La formation améliore le retour à l'emploi des demandeurs les plus éloignés de l'emploi mais ils restent sous-représentés dans les formations, notamment certifiantes 17

3.1.1. La formation a des effets positifs sur les trajectoires d'accès et de retour à l'emploi des demandeurs les plus éloignés de l'emploi, à terme 17

3.1.2. Les demandeurs d'emploi de longue durée restent sous-représentés dans les entrées en formation, en particulier dans celles ayant le meilleur taux de retour à l'emploi..... 21

3.1.3. Le choix des formations n'est pas assez orienté vers les certifications, pourtant les plus efficaces pour l'insertion professionnelle à moyen et long terme 23

3.2. L'efficience de la formation des demandeurs d'emploi peut encore être améliorée. 25

3.2.1. L'offre de formation collective et de pré-formation proposée par les Régions, France travail et les Opco demeure redondante et devrait être rationnalisée 25

3.2.2. Les formations avant embauche (POEI/AFPR) répondent utilement aux besoins des entreprises mais sont intégralement financées par France travail..... 27

3.2.3. Les formations individuelles devraient prioritairement être cofinancées avec le CPF 29

1. La croissance des entrées en formation des demandeurs d'emploi a été portée principalement par le CPF et le PIC

1.1. Le quasi doublement des entrées en formation des demandeurs d'emploi a été rendu possible par le déploiement du CPF

1.1.1. En 2022, 1 337 414 personnes inscrites à France travail sont entrées en formation, soit 84 % de plus qu'en 2018

Tous prescripteurs confondus, 1 337 414 entrées cumulées en formation de demandeurs d'emploi ont été enregistrées au 31 décembre 2022, en hausse de 84 % entre 2018 et 2022 (cf. tableau 1). L'augmentation du nombre d'entrées en formation sur cette période est notamment corrélée avec la mise en œuvre du CPF pour les DE en 2020.

Tableau 1 : Nombre d'entrées définitives en formation cumulées en fin d'année, tous prescripteurs

	France travail, toutes formations prescrites	Conseils régionaux	Autre (AGEFIPH, financement par le bénéficiaire, etc.)	CPF Autonome	Non renseigné	Total
Cumulé 2018	386 579	264 056	44 237	0	32 648	**727 520**
Cumulé 2019	487 595	295 504	33 202	0	21 777	**838 078**
Cumulé 2020	324 729	260 715	29 350	316 593	15 363	**946 750**
Cumulé 2021	396 909	318 074	35 074	633 296	17 937	**1 401 290**
Cumulé 2022	406 793	300 453	42 925	568 675	18 568	**1 337 414**

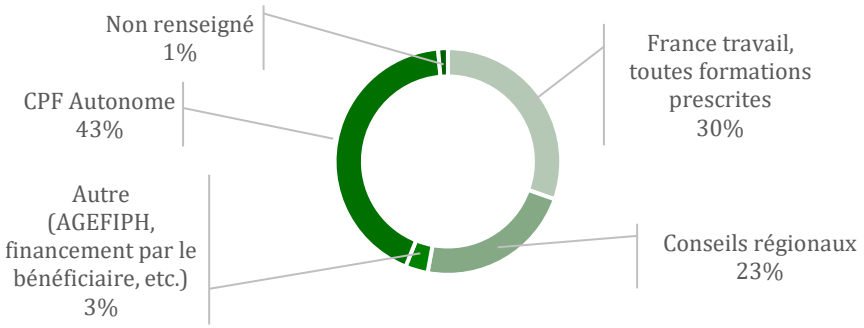
Source : France travail, mission ; NB : seules figurent dans ce tableau les données définitives sur les entrées en formation.

1.1.2. 4 demandeurs d'emploi sur 10 qui accèdent à la formation professionnelle le font directement via leur CPF

Comme l'illustre le graphique 1, les entrées en formation sont réalisées via :

- le compte personnel de formation (CPF) pour 42,5 % des entrées en formation ;
- les Régions qui financent 23 % des entrées en formation (effet de levier des PRIC, +22 % entre 2018 et 2022) ;
- France travail, qui a prescrit 30 % des entrées en formations.

Graphique 1 : Entrées en formation cumulées en fin d'année, par prescripteur en 2022



Source : France travail, mission.

En 2022, 43 % des demandeurs d'emploi qui accèdent à la formation professionnelle le font *via* leur CPF et monétisent ainsi leurs droits individuels. Comme tous les actifs, les demandeurs d'emploi inscrits à France travail peuvent mobiliser leurs droits à la formation via leur CPF, soit de manière autonome, soit en lien avec les parcours de retour à l'emploi engagé avec France travail.

La mobilisation autonome de leur CPF par les demandeurs d'emploi est montée en puissance depuis 2020, et a représenté jusqu'à 45 % des entrées en formation des demandeurs d'emploi en 2021. Entre 2019 et 2021, le très fort développement des formations financées par CPF autonome a en effet contribué à augmenter le nombre total d'entrées en formation et a entraîné de profondes évolutions dans la distribution des caractéristiques des formations et des demandeurs d'emploi formés, en augmentant la part des formations certifiantes et en réduisant leur durée moyenne.

Après ces fortes évolutions, 2022 marque une forme de stabilisation : pour la première fois depuis 2019, la part des formations financées par CPF autonome diminue légèrement, au profit des formations financées par France travail. Selon la Caisse des dépôts et consignations, les demandeurs d'emploi représentent 31,4 % des dossiers validés de CPF en 2023, mais leur nombre se réduit sous l'effet des mesures de régulation intervenues depuis 2021 pour améliorer le ciblage et la qualité de l'offre de formation : en 2023, 450 000 dossiers de demandeurs d'emploi ont été validés, contre 620 000 en 2022 et 750 000 en 2021 (cf. annexe CPF).

Si les demandeurs d'emploi ont spontanément eu recours à leur CPF, France travail les y a également encouragés. L'opérateur a, dès 2019, adapté son processus de demande en ligne d'aides individuelles à la formation pour l'articuler avec le parcours d'achat direct de Mon Compte Formation (MCF), puis en 2020 avec l'accès direct et en ligne aux abondements, en retenant le principe du « silence vaut accord » au bout de 15 jours calendaires.

1.2. Le nombre d'entrées en formation prescrites par France travail se situe au même niveau qu'en 2018, avec un renforcement des formations collectives et une baisse des actions individuelles

1.2.1. Les formations prescrites par France travail peuvent être collectives, individuelles ou en entreprise comme préalable à un recrutement

France travail mène une triple action concernant le développement des compétences nécessaires aux demandeurs d'emploi inscrits pour gagner en employabilité :

- l'orientation vers la formation dans le cadre du conseil en évolution professionnelle (CEP), après que le demandeur d'emploi a identifié une cible professionnelle et les compétences nécessaires à acquérir pour être embauché ;
- le financement de formations en complément des marchés des conseils régionaux ;
- le versement de la rémunération pendant la formation.

L'opérateur active plusieurs dispositifs pour acheter ou financer des parcours de formation, principalement à caractère collectif ou individuel :

- en matière de formations collectives, les actions de formation conventionnées (AFC), achetées par appels d'offre après accord du conseil régional (hormis les régions suivantes : Corse, Normandie, Hauts de France, Nouvelle Aquitaine et Pays de la Loire) ; elles visent à développer les compétences des demandeurs d'emploi inscrits, en particulier ceux de faible niveau de qualification (infrabac) et/ou en reconversion, pour répondre aux besoins de recrutement des entreprises ;
- depuis 2019, France travail reçoit les fonds dédiés aux actions collectives d'adaptation au poste (Préparation opérationnelle à l'emploi collective, POEC) et les répartit entre les Opco, selon un cadrage validé par la DGEFP et voté par le conseil d'administration de l'opérateur ; la POEC concerne les programmes conduisant à la découverte des métiers d'un secteur, ou permet d'acquérir les compétences requises pour occuper des emplois correspondant à des besoins identifiés par un accord de branche. La POEC n'est pas soumise à l'obligation d'un dépôt d'offre d'emploi préalable à la mise en œuvre de la formation. Elle ne peut excéder 400 heures ;
- les aides individuelles à la formation (AIF) sont attribuées par France travail pour financer une formation professionnelle nécessaire au retour à l'emploi ou à la création d'entreprise lorsque les autres dispositifs ne peuvent être mobilisés ; ces aides peuvent être mobilisées pour abonder le CPF des demandeurs d'emploi ;
- les aides aux entreprises pour former un demandeur d'emploi avant embauche : action de formation préalable au recrutement (AFPR) et préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POEI) ; d'une durée maximale de 400h, ces formations préalables à l'embauche permettent au demandeur d'emploi d'acquérir des compétences nécessaires pour occuper un emploi correspondant à une offre déposée par une entreprise à France travail. Le projet d'embauche de l'employeur détermine l'aide mobilisable : CDI ou contrat d'au moins 12 mois pour la POEI, contrat de 6 à 12 mois pour l'AFPR. La formation est réalisée soit par un organisme de formation interne ou externe à l'entreprise soit par l'entreprise elle-même sous forme de tutorat ;
- depuis septembre 2022, France travail propose des formations avant embauche en situation de travail (AFEST), en complément des marchés AFEST lancés par certains conseils régionaux).

Par ailleurs, France travail verse quatre types de rémunération aux demandeurs d'emploi qui se forment :

- l'allocation de retour à l'emploi Formation (ARE-Formation) aux allocataires ARE qui suivent une formation de 40 heures ou plus, pour le compte de l'Unédic ;
- la rémunération de fin de formation (RFF) lorsque l'ARE-Formation s'interrompt au cours d'une formation qui y donne droit (compétence et budget transférés de l'État à France travail en 2019) ;
- la rémunération de formation France travail (RFPE) lorsqu'un demandeur d'emploi intègre une formation sans avoir de rémunération, que cette formation validée au PPAE soit financée par France travail, par le CPF du demandeur d'emploi ou par un partenaire signataire d'une convention, hors Région ;
- l'ASS-F (Allocation de Solidarité Spécifique Formation) qui peut être accordée aux bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité.

Enfin, les demandeurs d'emploi peuvent également percevoir des aides à la mobilité ou des aides à la garde d'enfants, comme pour d'autres prestations validées par France travail dans le cadre du PPAE.

1.2.2. Le nombre d'entrées en formations collectives a augmenté alors que le volume de formations individuelles a diminué

Nota : en raison du périmètre de la mission, hors PRIC, les données présentées sont ici concentrées sur les entrées en formation des demandeurs d'emploi inscrits et exécutées par l'opérateur France travail ; elles n'incluent pas les autres sources d'entrées en formation (Régions, CPF notamment) et ne reprennent donc pas l'ensemble du champs de la base BREST[1].

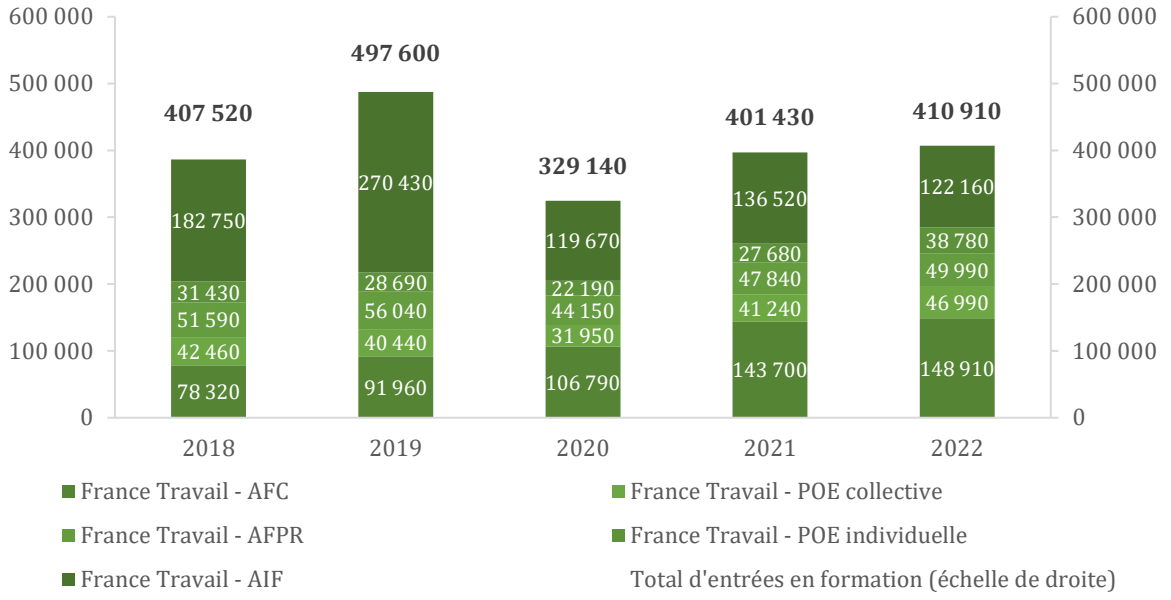
Selon les données consolidées pour 2022[2], France travail a prescrit environ 410 000 entrées en formation (cf. graphique 2) :

- **la moitié dans des formations collectives**
  - 36,6 % en actions de formation conventionnées (AFC) ;
  - 11,5 % en préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC) ;
- **l'autre moitié dans des formations individuelles**
  - 21,8 % via des formations en entreprise préalables au recrutement (12,3 % en AFPR, 9,5 % en POEI) ;
  - 30,0 % en aides individuelles à la formation (AIF).

[1] Base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle de la Dares.

[2] Dernières données disponibles en année complète.

Graphique 2 : Entrées exécutées par France travail par type de formation



Source : France travail, données en open data, mission. Nota : ces données incluent l'ensemble des entrées exécutées par France travail et diffèrent légèrement de celles présentées en tableau 1, qui fait apparaitre uniquement les données définitives sur les entrées en formation.

Le nombre d'entrées en formation exécutées par France travail est globalement stable entre 2018 et 2022, malgré une hausse en 2019 sous les premiers effets du PIC, vite annulés par les effets de la crise sanitaire en 2020 et 2021.

Cependant, les équilibres entre formations collectives et formations individuelles se sont largement modifiés au profit des secondes :

- augmentation sur la période de 62 % du nombre d'entrées en formation collective (AFC et POEC) et de leur part dans l'ensemble des formations de 29,7 % à 47 % ;
- baisse de 33 % des volumes d'aides individuelles à la formation (-60 000 entrées), avec un effet de report du financement vers le CPF individuel à partir de décembre 2019, ce qui a réduit le nombre de formations courtes financées par les aides individuelles à la formation et leur part dans l'ensemble des formations ;
- les formations individuelles en entreprise préalables au recrutement ont augmenté : la part des POEI augmente légèrement de 7,7 % en 2018 à 9,4 % en 2022 ; la part des AFPR est restée stable, autour de 12 %.

1.2.3. La modalité de formation ouverte à distance (FOAD) s'est déployée depuis la crise de 2020 mais ne semble pertinente que pour les publics les plus autonomes dans leur recherche d'emploi

La formation ouverte à distance (FOAD) a connu une évolution rapide dans le contexte de la crise sanitaire et du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'État, dans le cadre du PIC national, a confié à France travail la mise en œuvre d'un marché de formations 100 % à distance, en complémentarité avec ceux financés par les Conseils régionaux, pour ajuster l'accompagnement pédagogique des organismes de formation aux besoins des demandeurs d'emploi.

Ces formations 100 % distancielles ont pu représenter jusqu'à une entrée sur 5 sur l'ensemble des entrées en formation collectives en 2021[3]. Dans la Région Nouvelle-Aquitaine où la mission s'est déplacée, cette modalité représentait 8 % des entrées en formation des demandeurs d'emploi en 2023.

Les bénéficiaires de cette modalité de formation sont globalement moins éloignés de l'emploi que la moyenne des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) : plus jeunes, plus qualifiés, plus moteur dans leur parcours de retour à l'emploi (75 % des bénéficiaires d'une FOAD déclarent être à l'origine de la formation, contre 48 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi) et davantage motivés par une réorientation professionnelle.

Très longues car fractionnables, les formations ouvertes à distance présentent un coût horaire faible (4,1€/heure) ; elles se caractérisent par des durées de formation avoisinant 900 heures (895 heures contres 446 heures pour les formations en présentiel), avec un risque d'étalement trop important de la formation retardant potentiellement l'entrée en emploi (allongement de l'effet lock-in, *cf.* 3.1.1).

Cependant, les abandons sont plus fréquents pour les FOAD qu'en mode présentiel (19 % des demandeurs d'emploi ayant débuté une formation à distance l'ont abandonnée avant la fin, contre 8 % en mode présentiel)[4], notamment du fait de manque d'autonomie, de sentiment d'isolement, de mauvaise connexion internet ou de matériel insuffisant.

France travail souhaite poursuivre cette offre, jugée très pertinente pour certaines formations et certains publics éprouvant des difficultés de garde d'enfant et/ou de mobilité ; ainsi, en 2021, près des trois quarts des demandeurs d'emploi ont bénéficié d'une formation à distance sont des femmes, soit 20 points de plus que pour la population des bénéficiaires d'autres formations conventionnées (53 %)[5]. Les modalités de formation, au choix synchrones ou asynchrones, apparaissent également utiles pour les personnes en activité réduite. France travail estime enfin qu'un mixte FOAD / formation en entreprise est très pertinent.

Cependant, les crédits nationaux en faveur du FOAD sont en baisse pour 2024 (47,3 M€ conventionnés pour 2024 contre 119 M€ pour 2023) et l'opérateur indique ne pouvoir les compenser qu'en partie sur son budget socle (*cf. infra*) ; France travaille prépare actuellement un marché national auquel les directions régionales pourront avoir accès uniquement si le Conseil régional correspondant l'accepte.

Tableau 2 : évolution des financements de la formation ouverte à distance depuis 2020

en M€	2020	2021	2022	2023	2024 (p)
FOAD	19,6	106,4	131,6	161,1	74,4

Source : France travail, mission.

[3] Pôle emploi, éclairages et synthèses, décembre 2022 « La formation ouverte à distance, une modalité d'apprentissage adaptée à certains métiers et profils de demandeurs d'emploi ».

[4] Selon l'étude de France travail de 2021, le taux d'abandon s'élève à 19 % contre 8 % en présentiel ; France travail signale toutefois que ce taux inclut les fins de formation anticipées et que le taux d'abandon « pur » serait plutôt de 13 %.

[5] Idem.

2. La dépense de formation des demandeurs d'emploi exécutée par France travail a doublé depuis 2018 en raison d'un important effet prix

2.1. La formation des demandeurs d'emploi fait intervenir plusieurs financeurs

En 2022, les transferts de l'État au titre du PIC en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage se sont élevés à près de 1,5 Md€ : 920 M€ pour les régions, 462 M€ pour France travail, dont 83 M€ en faveur des Préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC) gérées par les Opco mais dont les flux financiers transitent par l'État vers France travail.

Depuis 2014, les Régions disposent d'une compétente obligatoire en matière de formation des demandeurs d'emploi, mais l'État continue de s'y investir avec le PIC et les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) **; cette déclinaison territoriale du PIC n'est pas examinée ici, ayant fait l'objet d'un rapport Igas-IGF en juillet 2023[6].**

Encadré 1 : Le financement par les Conseils régionaux de la formation des demandeurs d'emploi

En 2022, les Régions indiquent avoir financé 439 550 entrées en formation de demandeurs d'emploi (311 591 en 2017), avec une forte concentration dans les secteurs prioritaires identifiés par chaque région, notamment les secteurs le bâtiment, travaux publics (82 %), le transports, logistique et tourisme (76 %), santé, action sociale, culturelle et sportive (59 %), agriculture, marine et pêche (59 %), informatique et télécommunication (41 %), gestion, administration des entreprises (35 %), mécanique, travail des métaux (24 %), hôtellerie, restauration, alimentation (18 %).

Les Régions y consacrent 3,22 Md€ en 2022, répartis entre :

- 2,12 Md€ de financement de formations (coûts pédagogiques), soit 66 % de l'ensemble ;
- 949 M€ de rémunération et accompagnement des stagiaires, soit 29 % du budget total ;
- 199 M€ d'autres aides (par exemple, soutien au réseau d'accueil, transformation des organismes de formation, action de professionnalisation et information des publics), soit 6 % du budget total.

2.2. La dépense de formation exécutée par France travail a doublé depuis 2018 sous l'impulsion des financements nationaux et régionaux

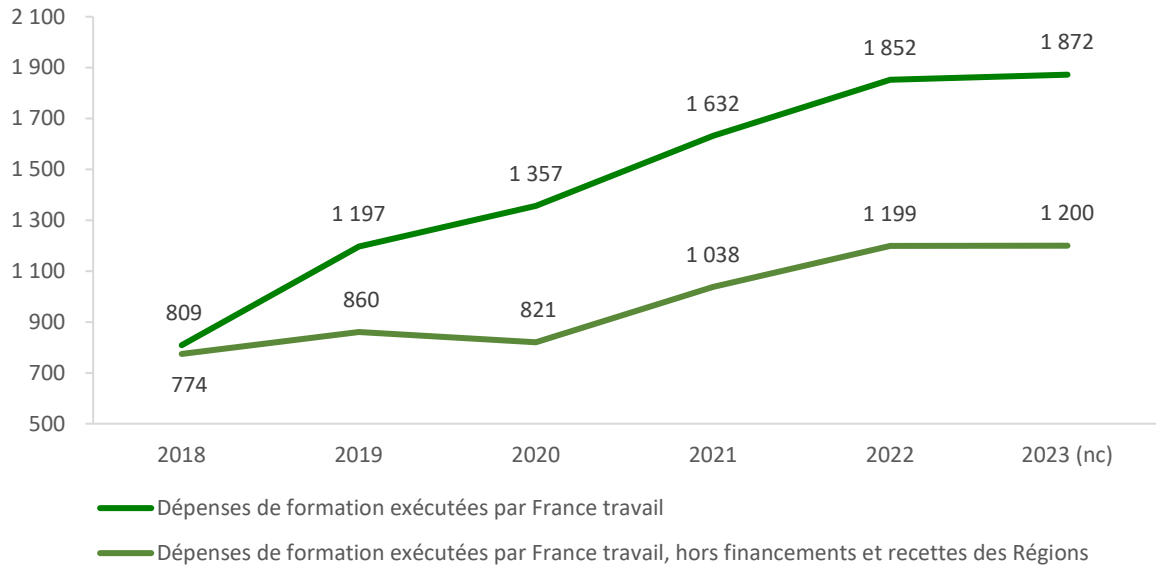
2.2.1. La dépense de formation exécutée par France travail a plus que doublé depuis 2018

En 2023, France travail a exécuté 1 872 M€ de dépense de formation des demandeurs d'emploi[7] (809 M€ en 2018) ; tous financeurs inclus, les ressources de France travail dédiées à la formation des demandeurs d'emploi ont été multipliées par 2,3 entre 2018 et 2022 (cf. graphique 3). En dehors des financements régionaux[8] les dépenses de formation exécutées par France travail ont augmenté de 65 %, pour s'établir en 2023 à 1,2 Md€. *Les financements régionaux sont placés hors périmètre de la mission par la lettre de mission annexée en pièce jointe à ce rapport.*

[6] Revue de dépenses sur le dispositif « Pactes régionaux d'investissement dans les compétences », rapport IGAS-IGF de juillet 2023.

[7] Hors allocation de retour à l'emploi Formation (ARE-Formation).

Graphique 3 : Dépenses de formation exécutées par France travail, en M€



Source : France travail, mission.
Nota : pour 2023, comptes non arrêtés.

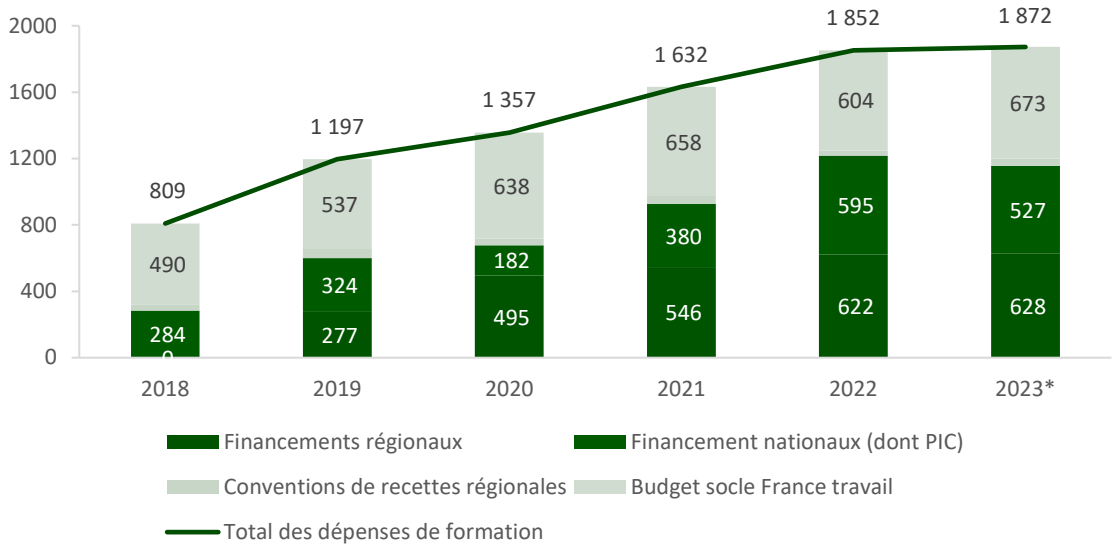
2.2.2. Après avoir plus que doublé entre 2018 et 2023, les financements nationaux devraient baisser corrélativement au PIC

En dehors des financements régionaux (hors champ de la mission), les dépenses de formation exécutées par France travail sont financées via 2 canaux : les financements nationaux (volet national du PIC, fonds européens et conventions État), et les ressources prises sur le budget propre de France travail, principalement alimenté par l'Unédic (« budget socle »).

Les financements nationaux ont plus que doublé entre 2018 et 2023 (de 284 M€ à 628 M€, cf. graphique 4), et ont permis de déployer les crédits du PIC, plusieurs programmes de formation spécifiques financés par l'État (CléA, formation 100 % à distance FOAD par exemple) et des financements européens (fond social européen - FSE – pour les formations liées au contrat de sécurisation professionnelle, programme HOPE pour l'accueil des réfugiés, notamment).

[8] Portage en direct des budgets et objectifs Pacte dans deux directions régionales (Provence Alpes Côte d'Azur et Auvergne Rhône Alpes), en coopération avec les DREETS, ou dans 13 autres directions régionales par délégation du conseil régional.

Graphique 4 : Financement de la dépense de formation exécutée par France travail (en M€)



Source : France travail, mission.

La LFI pour 2024 prévoit que le volet national du PIC exécuté par France travail s'élève à 899 M€ en autorisation d'engagement et 991,7M€ en crédits de paiements, dont 517,2 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 606,9 M€ en crédits de paiement (CP) pour financer des actions de formation des demandeurs d'emploi.

S'ajoutent plusieurs lignes de crédits du PIC pour des actions de pré-formation qui n'entrent pas directement dans le champ de cette mission (puisqu'il ne s'agit pas de formation stricto sensu), notamment 148,5 M€ d'AE et 163,1 M€ de CP pour le financement d'actions de pré-formation telle de « valoriser son image professionnelle », « prépa-apprentissage » ou « prépa-compétences », et 210,6M€ en AE et 136,3M€ en CP pour les dépenses d'inclusion.

En trajectoire, les crédits issus du volet national du PIC devraient se contracter pour atteindre 484,0M€ en 2027 (cf. tableau 4)**.**

Tableau 4 : Prévisions de financement du PIC national à France travail

Détail du volet national du PIC en 2024	2024		2025	2026	2027
	AE	CP	AE	AE	AE
	899,0	**991,7**	**768,0**	**626,0**	**484,0**
1- Formation	517,2	606,9	N.C.	N.C.	N.C.
2- Pré-formation	148,5	163,1	N.C.	N.C.	N.C.
3- Inclusion FT (millions)	201,6	136,3	N.C.	N.C.	N.C.
4- Ingénierie et pilotage	31,7	40,4	N.C.	N.C.	N.C.
5- Autres	0,0	45,0	N.C.	N.C.	N.C.

Source : DGEFP.

2.2.3. Le budget socle de France travail s'ajuste aux variations de financements nationaux et régionaux

Troisième source de financement à côté des financements régionaux et des financements nationaux (cf. graphique 4), **France travail dispose d'un budget dit « socle », alimenté à 70 % par l'Unédic. Ce budget socle agit comme variable d'ajustement** aux hausses et baisses des financements tiers pour la formation des demandeurs d'emploi (État et Régions).

En 2023, le budget « socle » de France travail s'établit à 672,6 M€ et finance 56 % de la dépense de formation (63 % en 2018), hors financement régionaux.

Pour compenser la diminution prévisible des financements issus des pactes régionaux et des financements État (baisse des crédits FOAD, revalorisation des rémunérations de formation RFPE/R2F) et européens (pour le contrat de sécurisation professionnelle – CSP), l'opérateur prévoit d'ajuster à la hausse son budget socle pour 2024 en le portant à 760 M€, soit une hausse de 13 %.

2.3. Les coûts de formation des demandeurs d'emploi ont doublé en raison d'un fort effet prix

2.3.1. Les coûts des formations exécutées par France travail sont composés pour plus de moitié de coûts pédagogiques et pour un quart de frais de rémunération

En 2022, les charges de formation des demandeurs d'emploi s'élevaient à 1 852,4 M€ (toutes sources de financement incluses, y compris financements régionaux[9]), composées de :

- 55,2 % de coûts pédagogiques (+106 % par rapport à 2018) ;
- 25,8 % d'aides à la mobilité formation et la rémunération de formation France travail, dont les montants sont fixés réglementairement (+139 %) auxquelles s'ajoutent 7,0 % de rémunération de fin de formation[10] ;
- pour 11,9 % de subventions aux Opco pour les POEC (+105 %) ;
- 0,1 % pour la VAE.

Si le montant global des charges de formation a plus que doublé entre 2018 et 2022, les grandes masses de répartition de celles-ci ont peu évolué : en 2018, les coûts pédagogiques représentaient 61,5 % de l'ensemble et les aides à la mobilité formation et RFPE 24,8 %.

Tableau 5 : Charges de France travail pour la formation des demandeurs d'emploi

Montants en charges en M€	2018	Part total	2022	Part total	Variation 2022/2018
Coûts pédagogiques	497,2	61,5 %	1 021,8	55,2 %	206 %
Aides à la mobilité formation & Rémunération de formation France travail (RFPE)	200,4	24,8 %	478,2	25,8 %	239 %
RFF	-	0,0 %	129,0	7,0 %	-
Valorisation des acquis de l'expérience (VAE)	3,0	0,4 %	2,1	0,1 %	71 %
Subventions (essentiellement POEC)	108,1	13,4 %	221,3	11,9 %	205 %
Total des charges des dépenses de formation	**808,7**	**100,0 %**	**1 852,4**	**100,0 %**	**229 %**

Source : France travail, mission.

[9] La mission ne dispose pas d'une décomposition des seuls coûts de formation exécutés par France travail sur des financements nationaux ou budget socle de l'opérateur, l'opérateur ne tenant pas de comptabilité par financeurs.

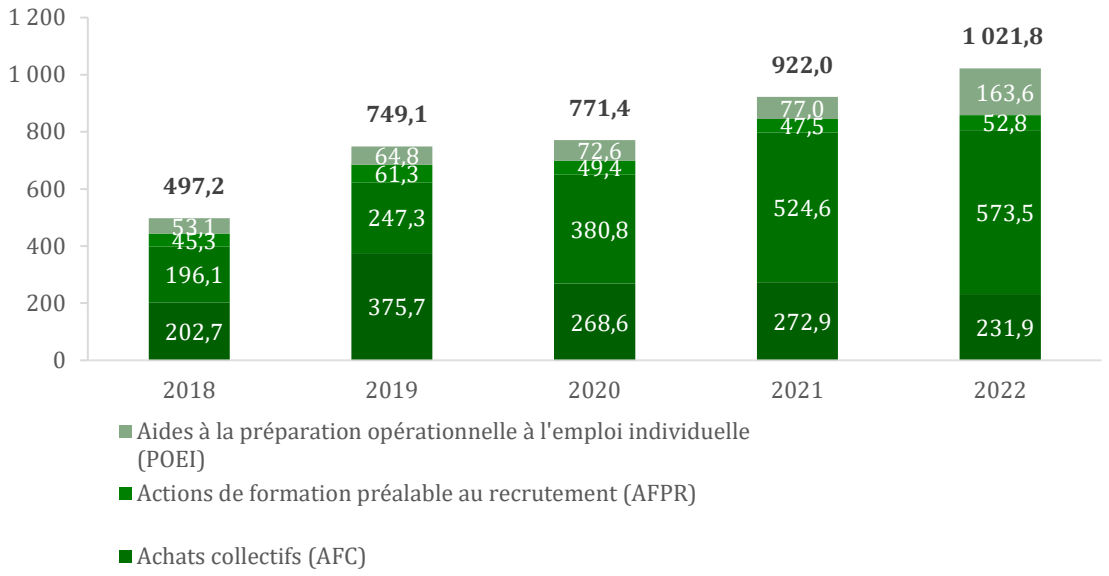
[10] La RFF est versée depuis 2020 par France travail.

2.3.2. La décomposition des coûts unitaires souligne un fort effet prix, en particulier sur les formations collectives

Les dépenses de formations sont portées pour plus de moitié par les coûts pédagogiques des actions de formation, en dehors des rémunérations servies aux stagiaires par France travail, dont le montant est fixé réglementairement et qui agissent donc comme des dépenses de guichet, et de la subvention aux Opco pour les POEC, qui transite par le budget de France travail.

En 2022, France travail a consacré 1 021,8M€ aux coûts pédagogiques des formations des demandeurs d'emploi contre 497,2M€ en 2018[11]. Le nombre d'entrées en formation financées par France travail ayant globalement stagné entre 2018 et 2022, **ce doublement des coûts pédagogiques est sous-tendu par un fort effet prix, porté en particulier par le coût des AFC et de POEI qui ont presque triplé en 4 ans** (cf. graphique 5)**.**

Graphique 5 : Évolution des coûts pédagogiques par nature de formation, en M€



Source : France travail, mission. Nota : ces données sont issues des comptes de France travail et sont exprimées en charges réellement supportées sur chaque exercice.

France travail estime que ce doublement des coûts pédagogiques résulte de l'adaptation en durée et en contenu des formations collectives aux attendus du PIC, de l'allongement des formations individuelles porté par la massification du CPF et de la mise en place d'une tarification modulaire :

- en 2019, France travail a en effet renouvelé ses marchés d'actions de formations conventionnées (AFC) en intégrant un rattrapage des coûts des marchés antérieurs et une personnalisation accrue conforme aux logiques de parcours attendues du PIC : l'accent a été mis sur les savoirs de base et les formations certifiantes, et les formations ont été davantage ciblées vers les publics de demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement dit renforcé ; ainsi, des modules de remise à niveau, de soutien pédagogique et de coaching individuel ont été ajoutés, dans une logique de parcours modulable selon les besoins des demandeurs ; par ailleurs, France travail relève une augmentation de la part des formations certifiantes de longue durée ;

[11] Il s'agit ici des charges réellement supportées sur chaque exercice, telles que présentées dans les comptes de France travail.

- s'agissant des formations individuelles, France travail estime que ce surcoût global résulte d'un déplacement vers le CPF des formations les plus courtes, entrainant mécaniquement un allongement des aides individuelles à la formation (AIF), ainsi que par le déplafonnement des coûts horaires des POEI permis par le PIC ;
- pour pallier le risque d'annulation des formations collectives par manque de participants et avoir suffisamment de répondants aux marchés de France travail, choix a été fait depuis 2019 de proposer un catalogue modulaire (un tarif unitaire de 9 à 12 participants par session, un autre tarif au-delà de 12 participants). Ce choix, en rupture avec la pratique précédente de tarif unique pour des sessions de 12 entrées, a un effet positif de mobilisation des demandeurs d'emploi qui disposent ainsi de formations dans un rayon géographique étroit. France travail indique que 40 % des sessions collectives se déroulent ainsi en taille réduite[12].

Si l'on regarde les dépenses des coûts pédagogiques exprimées en engagement[13], le coût unitaire moyen a ainsi augmenté :

- **de 68 % pour les formations collectives** (hors FOAD), de 2 715€ en moyenne en 2018 à 4 561€ en 2022 ;
- **de 84 % pour les formations individuelles** (incluant AIF, POEI et AFPR), de 1 262€ en 2018 à 2 324€ en 2022.

Ces augmentations sont portées à la fois par un allongement de la durée des formations et par un renchérissement du coût horaire des formations (cf. tableau 6).

[12] Entretien du 12 janvier 2024.

[13] France travail présente en effet ces données en engagement pour avoir une concomitance entre le fait générateur des volumes et les éléments financiers par dispositif, ce qui ne correspond pas aux données figurant dans les comptes de France travail présentées plus haut, qui sont exprimées en charges réellement supportées sur chaque exercice.

Tableau 6 : Coûts pédagogiques de formation des demandeurs d'emploi financés par France travail[14]

Montant en engagement	2018	2019	2020	2021	2022	Evol. 2022 à 2018
Volume total formations	**333 028**	**432 447**	**287 363**	**347 327**	**354 540**	**+4 %**
dont formations collectives, hors FOAD	*70 263*	*83 512*	*84 677*	*113 004*	*145 844*	*+106 %*
dont aides individuelles (AIF, POEI, AFPR)	*262 765*	*347 585*	*184 684*	*206 833*	*208 696*	*-20 %*
Ensemble des coûts pédagogiques	**522 348 k€**	**829 213 k€**	**819 651 k€**	**1 039 732 k€**	**1 16 050 k€**	**+99 %**
Coût pédagogique achats collectifs	**190 749 k€**	**278 937 k€**	**432 112 k€**	**611 118 k€**	**631 023 k€**	**+167 %**
dont FOAD	0	0	51 301 k€	86 192 k€	87 355 k€	
hors FOAD	190 749 k€	278 937 k€	380 811 k€	524 926 k€	543 668 k€	+285 %
part relative achats collectifs sur total coût pédagogique	37 %	34 %	53 %	59 %		
Coût unitaire par formation collective, hors FOAD	2 715 €	3 340 €	4 457 €	4 585 €	4 561 €	+68 %
Durée moyenne de formation collective	343 h.	374 h.	462 h.	469 h.	456 h.	+33 %
Coût horaire d'une formation collective	7,9 €	8,8 €	9,6 €	9,7 €	10,0 €	+26 %
Coût pédagogique aides individuelles (AIF, POEI, AFPR)	**331 599 k€**	**549 696 k€**	**388 539 k€**	**428 614 k€**	**485 027 k€**	**+46 %**
Coût unitaire par formation en aides individuelles	1 262 €	1 581 €	2 125 €	2 072 €	2 324 €	+84 %
Durée moyenne de formation pour les aides individuelles	190 h.	211 h.	273 h.	259 h.	256 h.	+35 %
Coût horaire d'une formation pour les aides individuelles	6,6 €	7,5 €	7,8 €	8,0 €	9,1 €	+37 %

Source : France travail.

[14] Exprimés en engagement, et non en charges réellement supportées ; données transmises par France travail à la mission.

Ainsi, les coûts horaires ont augmenté (+26 % pour les formations collectives, +37 % pour les aides individuelles) ; France travail estime que la progression du coût horaire des aides individuelles est essentiellement liée à l'évolution du coût horaire des POEI, du fait du déplafonnement des coûts horaires mis en œuvre à compter de juillet 2019[15], permis grâce à l'enveloppe spécifique du PIC prévue pour financer ce déplafonnement[16].

La durée des formations s'est par ailleurs fortement allongée, tant pour les formations collectives (de 343 heures en moyenne en 2018 à 456 heures en 2022) que pour les aides individuelles à la formation (de 190 heures en moyenne en 2018 à 256 heures en 2022) ; l'allongement de la durée moyenne des aides individuelles (+ 35 %) est principalement liée à la mobilisation par les demandeurs d'emploi de leur CPF autonome pour financer des formations de courte durée qui étaient auparavant financées par France travail, ce qui par conséquent augmente mécaniquement la durée moyenne des AIF financées désormais par France travail alors même que le nombre de formation financées a baissé de 20 % depuis 2018.

L'évaluation du besoin des demandeurs d'emploi est réalisée par l'organisme de formation, qui apprécie le besoin de tel ou tel module de remise à niveau ; plusieurs audits internes ont montré qu'il n'y avait pas d'abus et qu'en dépit du surcoût, cette modularité était utile.

2.3.3. L'évolution des coûts est orientée à la hausse alors que les besoins de formation augmentent et que des baisses de crédits sont déjà amorcées pour 2024

Plusieurs éléments sont de nature à alimenter la trajectoire haussière des coûts unitaires de formation des demandeurs d'emploi, alors que les besoins demeurent forts et que les financements nationaux sont en baisse.

Dans le cadre de France travail, l'inscription obligatoire des bénéficiaires du RSA, à compter du 1er janvier 2025, devrait logiquement entrainer une augmentation importante du nombre de personnes à former, potentiellement éloignées de l'emploi, ce qui induira la nécessité de passer de nouveaux marchés pour y répondre à ces nouveaux besoins. France travail estime que le nombre de bénéficiaires du RSA inscrits devrait progressivement augmenter d'environ 150 % et passer d'environ 800 000 à 2 millions, à terme.

La mission formule l'estimation prudente que le surcoût de formation pourrait être de 320 M€, en retenant l'hypothèse d'un passage de 800 000 bRSA à 2 millions et en considérant que les besoins, donc les coûts, seraient les mêmes qu'actuellement (tableau 7).

[15] En lien avec l'arrêt du cofinancement.

[16] La POEI a généralement un coût horaire supérieur à celui que le conseil d'administration de Pôle emploi l'a autorisé à financer dans sa délibération n°2010-40 de 2010, soit 8 € net de l'heure (organisme de formation externe) ou 5 € net de l'heure (organisme de formation interne), dans la limite des coûts de la formation et de 400 heures. Jusqu'en 2019, le Fond paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) mobilisait les OPCA par appels à projets afin qu'ils puissent compléter la contribution de Pôle emploi et cofinancer les POEI. Suite à l'arrêt de ses activités et pour ne pas fragiliser la réponse aux besoins des entreprises d'être accompagnées financièrement dans leurs difficultés de recrutement, Pôle emploi a été autorisé par son conseil d'administration, dans sa délibération n° 2019-17 du 12 mars 2019, à abonder son budget propre mobilisé pour financer les POEI, dans la limite d'une enveloppe dédiée, allouée par l'État dans le cadre du Plan d'Investissement dans les Compétences. Cette mesure de financement est reconduite depuis 2019 dans le cadre du PIC. Jusqu'en 2021, l'Opco ATLAS a continué à cofinancer jusqu'en 2021 les POEI et ne le fait plus depuis.

Tableau 7 : projection des coûts de formation complets relatifs à l'inscription des bénéficiaires du RSA à France travail

	Nombre d'entrées déc 22-nov 23	Coût pédagogique moyen estimé en €	Montant total	Projection France travail +150 %[17]
AFC	26 677	4 330	115 511 410	288 778 525
AIF	13 644	1 990	27 151 560	67 878 900
POEI	6 085	4 590	27 930 150	69 825 375
AFPR	5 460	1 370	7 480 200	18 700 500
POEC	7 355	4 756	34 980 380	87 450 950
Total	59 221	3 598	213 077 158	532 692 895

Source : France travail, mission.

Basée sur les coûts complets de formation (incluant les coûts de rémunération) des actuels bénéficiaires du RSA, cette projection doit être considérée avec prudence, car France travail n'est pas en mesure d'estimer précisément les besoins de prescriptions de formation associés, car tous les bénéficiaires du RSA ne connaissent pas le même degré d'éloignement à l'emploi, et dès lors, n'auront pas besoin de la même intensité d'accompagnement. Par ailleurs, France travail note que les bénéficiaires du RSA peuvent d'ores et déjà bénéficier de formation (via les Régions notamment) sans que l'opérateur n'en connaisse le volume.

En outre, des incertitudes demeurent quant à la conjoncture économique et à l'évolution du taux de chômage. La mission Igas-IGF sur les PRIC de 2023 considérait que la baisse du chômage et les tensions persistantes sur le marché du travail devraient amener à prescrire davantage, en proportion, des parcours longs pour assurer la formation des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, ce qui devrait augmenter la durée moyenne des parcours. Cette appréciation peut être questionnée au regard des évolutions de la DEFM.

Par ailleurs, comme l'ont souligné les auteurs du rapport Igas-IGF sur les PRIC de 2023, **l'évolution annuelle de l'indice SYNTEC[18] et le phénomène d'inflation**, particulièrement important en 2022 et dans une moindre mesure en 2023, devraient se répercuter sur les nouveaux marchés passés par les Régions (dans le cadre des PRIC notamment) et France travail. À partir des éléments recueillis sur un échantillon de marchés de 2022 et 2023, la DGEFP estimait qu'une hausse du tarif horaire de l'ordre de 10 % est à prévoir ; de son côté France travail estime que des négociations plus « agressives » sur ses marchés pourraient permettre de contrebalancer les effets de l'inflation et de l'évolution de l'indice SYNTEC sur le tarif horaire.

Au-delà de France travail, les nouveaux pactes régionaux État-Régions, en cours de finalisation en 2024, devraient en outre donner lieu à de **nouveaux marchés, potentiellement ajustés à la hausse**. S'agissant du CPF, la poursuite des mesures de régulation et de rééquilibrage des dépenses devrait conduire à diminuer le nombre de dossiers validés ; comme lors des phases précédentes de régulation, les offreurs de formation pourraient s'ajuster sur les prix en prévision d'une baisse des volumes de commande.

[17] Cette hypothèse a été transmise par France travail à la mission.

[18] L'indice Syntec sert à mesurer l'évolution du coût de la main d'œuvre, essentiellement de nature intellectuelle, pour des prestations fournies. Il est généralement utilisé pour la révision ou l'actualisation d'une clause financière d'un contrat ou d'un marché.

Enfin, les financements nationaux à France travail dans le cadre du soutien du PIC à la formation des demandeurs d'emploi sont en baisse pour 2024, le montant conventionnel passant de 577 M€ en 2023 à 399 M€ pour 2024.

L'opérateur estime que cette baisse de crédits nationaux ne pourra être compensée qu'en partie par son budget socle mais qu'une baisse des volumes d'entrées en formation est à prévoir, alors que les besoins de formation augmentent.

3. La dépense en faveur de la formation des demandeurs d'emploi peut être mieux ciblée et rationalisée selon les financeurs

3.1. La formation améliore le retour à l'emploi des demandeurs les plus éloignés de l'emploi mais ils restent sous-représentés dans les formations, notamment certifiantes

3.1.1. La formation a des effets positifs sur les trajectoires d'accès et de retour à l'emploi des demandeurs les plus éloignés de l'emploi, à terme

La littérature économique souligne des effets contrastés des mesures de formation des demandeurs d'emploi sur la trajectoire de retour à l'emploi en fonction de leurs profils[19].

Si les mesures de formation ont un effet positif à long terme[20], en particulier pour les demandeurs d'emploi de longue durée, elles sont en revanche moins efficaces à court terme du fait d'un « effet d'enfermement » (*lock-in effect*)[21]. Les rendements de la formation en termes de retour à l'emploi varient selon les publics : l'écart entre formés et non-formés apparaît plus élevé en particulier pour les demandeurs d'emploi de longue durée et les moins qualifiés[22]. Les rendements de la formation seraient en revanche plus limités pour les jeunes. Les demandeurs d'emploi de longue durée bénéficieraient davantage des programmes visant à renforcer le capital humain[23], les programmes d'accompagnement renforcé risquant d'entrainer un retour à l'emploi peu durable[24].

Les formations courtes de préparation à l'emploi permettent un retour plus rapide à l'emploi, tandis que les formations plus longues donnent accès à des emplois plus stables et potentiellement mieux rémunérés[25]. Les formations les plus performantes pour l'insertion rapide dans l'emploi sont celles qui intègrent temporairement les demandeurs d'emploi en entreprise, notamment car elles créent un « effet contact » qui réduit l'asymétrie d'information avec le recruteur[26].

---

[19] Cette revue de littérature économique a été réalisée par la direction générale du Trésor.

[20] Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association, European Economic Association, vol. 16(3).

[21] Le fait de suivre une formation réduit le temps disponible pour rechercher un emploi.

[22] Chabaud M., Bucher A., Givord P. & Louvet A. (2022). « Quelles sont les chances de retour à l'emploi après une formation ? L'apport de la base ForCE pour l'analyse des trajectoires individuelles du chômage vers l'emploi ». Document d'études de la Dares N°261.

[23] Card et al. (op. cit.).

[24] Cottier, L., Fluckiger, Y., Kempeneers, P., & Lalive, R. (2018). Does job search assistance really raise employment?. IZA Discussion Paper No. 11766.

[25] Osikominu, A. (2013), Quick Job Entry or Long-Term Human Capital Development ? The Dynamics Effects of Alternative Training Schemes, *The Review of Economic Studies*, Volume 80, Issue 1, Pages 313–342.

[26] Blache, G. (2015), La formation des demandeurs d'emploi : quels effets sur l'accès à l'emploi », Etudes et recherches n°3, octobre.

Selon la Dares[27], les formations d'adaptation au poste de travail[28] sont ainsi celles qui présentent l'écart le plus important toutes choses égales par ailleurs en termes de retour à l'emploi entre formés et non-formés[29] (ce résultat devant néanmoins être interprété avec prudence[30]). Le rendement des formations courtes d'adaptation est cependant décroissant à long terme, à l'inverse de celui des formations longues qui croît avec le temps. En outre, les formations longues permettent un accès à des emplois plus stables et potentiellement à de meilleurs salaires[31] mais à plus long terme, puisque la formation longue retarde mécaniquement le retour sur le marché du travail.

Enfin, la littérature économique semble favoriser les dépenses de formation par rapport aux dépenses d'accompagnement en bas de cycle, et inversement en haut de cycle. En effet, l'effet global des politiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi peut être inférieur aux effets mesurés sur les seuls bénéficiaires : une augmentation de l'effort de recherche des demandeurs d'emplois traités peut se faire au détriment des autres demandeurs d'emploi[32]. Cet effet négatif apparaît cependant compensé par les effets positifs de l'accompagnement[33], et est moins important lorsque les tensions sur le marché du travail sont élevées, car le risque de congestion est limité[34]. À l'inverse, les politiques de formation longue sont plus adaptées à une conjoncture défavorable, car leur effet d'enfermement, et donc leur coût d'opportunité, est plus faible lorsque le taux de chômage est élevé[35].

En 2022, la Dares concluait à un effet estimé positif et significatif de l'entrée en première formation sur la probabilité de retrouver un emploi : la probabilité de connaître un épisode d'emploi dans les 2 ans suivant l'entrée en formation est de 9,2 points de pourcentage supérieure à celle des demandeurs d'emploi non-formés.[36]

L'écart entre formés et non-formés dépend du profil de la personne y participant : l'effet estimé est plus élevé chez les publics les plus éloignés de l'emploi, notamment les demandeurs d'emploi ayant une ancienneté d'inscription de plus d'un an.

Dans cette étude, qui porte sur les personnes suivant une première formation, **les publics pour lesquels le taux de retour est le meilleur sont les personnes de 50 ans et plus** (+ 17 points), **les demandeurs d'emploi de longue durée** (+ 13 points), les personnes en situation de handicap (+ 12 points), les personnes résidant en QPV (+ 10 points), **les personnes ayant un niveau de diplôme inférieur au bac** (+ 9,6 points). En revanche, l'effet de la formation s'avère faiblement positif pour les jeunes de moins de 26 ans (+1,9 point). **Il est inférieur à la moyenne pour les publics entre bac et bac +2** (+7,3 points).

---

27 Chabaud M., et al. (*op. cit.).*

28 Les préparations opérationnelles à l'emploi (POE) et les actions de formation préalable au recrutement (AFPR) sont les principales formations d'adaptation au poste de travail. Elles comportent une période d'immersion en entreprise et s'accompagnent d'une promesse d'embauche avant le début de la formation.

29 En comparaison des autres types de formations, notamment les formations pré-qualifiantes, formations certifiantes et formations longues.

30 Ces formations sont adossées à des offres d'emploi. Les méthodes de matching utilisées ne permettent pas de rendre compte de dimensions non directement mesurables, comme la motivation, qui peuvent contribuer à expliquer le recrutement dans ce type de formations et la reprise d'emploi.

31 Osikominu, A. (*op. cit.)*

32 Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. & Zamora, P. (2013), Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment, The Quarterly Journal of Economics, 128, issue 2, p. 531-580.

33 Cheung et al. (*op. cit.*).

34 Landais, C., Pascal M., & Saez, E. (2018). A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Applications, American Economic Journal: Economic Policy, 10 (2): 182-216.

35 Lechner, M., & Wunsch, C. (2009). Are Training Programs More Effective When Unemployment Is High? Journal of Labor Economics, 27(4), 653–692.

36 « Quelles sont les chances de retour à l'emploi après une formation ? », document d'études n°261, août 2022, Dares, repris dans le 3ème rapport du comité scientifique d'évaluation du PIC.

L'indicateur suivi par France travail sur le « Taux d'accès à l'emploi 6 mois après la sortie d'une formation » s'établit, en moyenne, au 4e trimestre 2022 à 55,5 % ; il varie fortement selon les l'objectif de formation, le type de formation et le degré d'éloignement de l'emploi.

Encadré 2 : L'indicateur « Taux d'accès à l'emploi 6 mois après la sortie d'une formation »

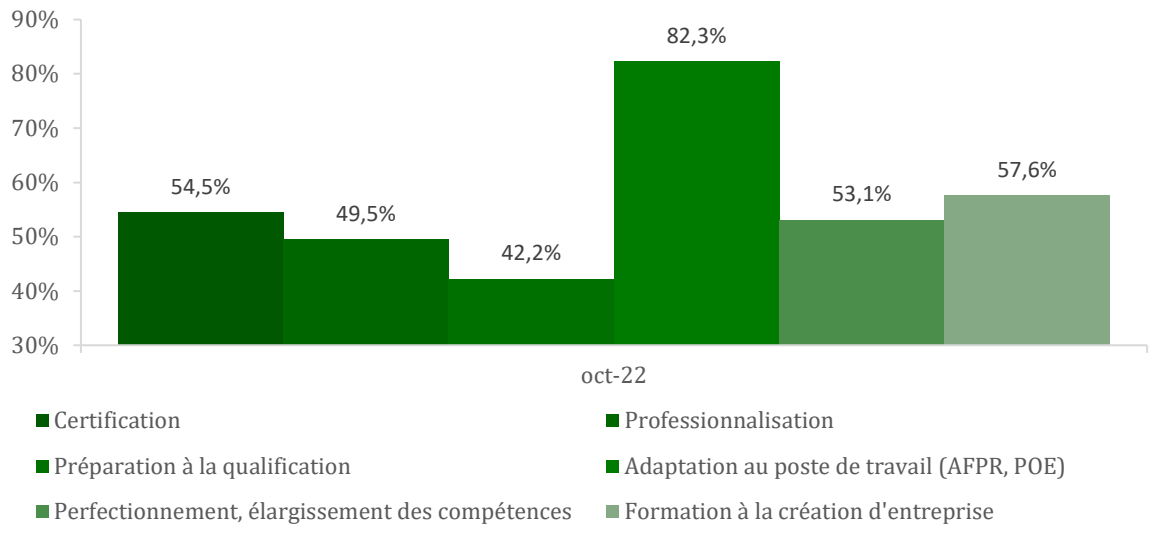
France travail dispose d'un indicateur d'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi qui sortent de formation, disponible en open data, et utilisé par la Dares pour analyse. L'indicateur d'accès à l'emploi vise à repérer l'accès à un emploi d'une durée minimale d'un mois au cours des six mois qui suivent la sortie de formation. Plus précisément, sont considérés comme ayant eu accès à un emploi au cours des 6 mois qui suivent la fin de leur formation les demandeurs d'emploi pour lesquels l'une au moins des situations suivantes est observée :

- avoir déclaré une activité réduite de plus de 78 h dans le mois (catégorie C) sans être en catégorie A ou B le mois suivant ;
- être sorti des listes de France travail pour motif de reprise d'emploi déclarée ;
- être en catégorie E en fin de mois au cours des 6 mois ;
- avoir une Déclaration préalable à l'embauche (DPAE) pour un CDI ou un CDD de plus d'un mois transmise aux Urssaf ou à la MSA par un employeur (hors contrats de travail temporaire, pour lesquels la durée n'est pas connue dans les DPAE).

Le taux de retour à l'emploi varie selon l'objectif de la formation (cf. graphique 6) **:**

- 82,3 % pour les formations d'adaptation au poste (AFPR, POEI) ;
- au-dessus du taux moyen pour les formations de certifications, de perfectionnement et d'élargissement des compétences ;
- en dessous pour les formations de professionnalisation, de préqualification.

Graphique 6 : Taux de retour à l'emploi 6 mois après la fin de la formation, par finalité de formation

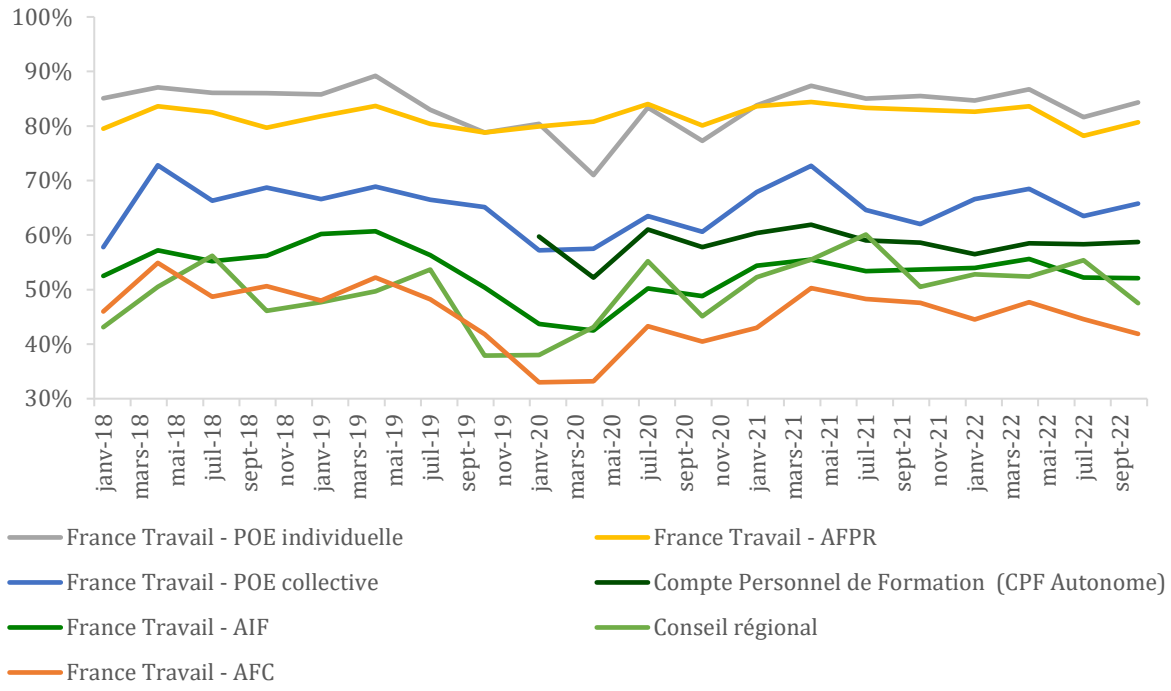


Source : France travail, données en open data, mission.

L'effet de la formation sur le retour à l'emploi varie également selon le type de formation suivie (cf. graphique 7) :

- les formations d'adaptation au poste (AFPR, POEI) favorisent davantage le retour à l'emploi, car elles concernent, par nature, des demandeurs d'emploi qui bénéficient d'une promesse d'embauche à l'issue de la formation (respectivement + 25 et +30 points par rapport à la moyenne) ;
- les formations via CPF autonome présentent un meilleur taux de retour à l'emploi 6 mois après la fin de la formation que les aides individuelles à la formation (AIF), +4,5 points ;
- au sein des formations à caractère collectif, les POEC présentent de meilleurs résultats que les AFC financées par France travail (+24 points) et les formations des Conseil régionaux (+18 points).

Graphique 7 : Taux d'accès à l'emploi dans les six mois suivant la fin d'une formation (demandeurs d'emploi inscrits à France Travail)



Source : France travail, données en open data, mission.

L'effet sur le retour à l'emploi varie enfin selon le degré d'éloignement de l'emploi de la personne :

- ancienneté au chômage : les demandeurs d'emploi de longue durée[37] présentent un taux moyen de retour à l'emploi après formation 18 points inférieur à l'ensemble de la cohorte (37,6 % contre 55,5 % en moyenne au T4-2022) ;
- âge du bénéficiaire : les seniors (50 ans ou plus) se situent en moyenne 8 points en dessous de la moyenne ; au 4 trimestre 2022, 47,1 % des demandeurs d'emploi seniors ayant bénéficié d'une formation sont, 6 mois plus tard, en emploi, contre 55,5 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi formés[38].

[37] Demandeurs d'emploi ayant cumulé au moins 12 mois d'inscription chez France travail.

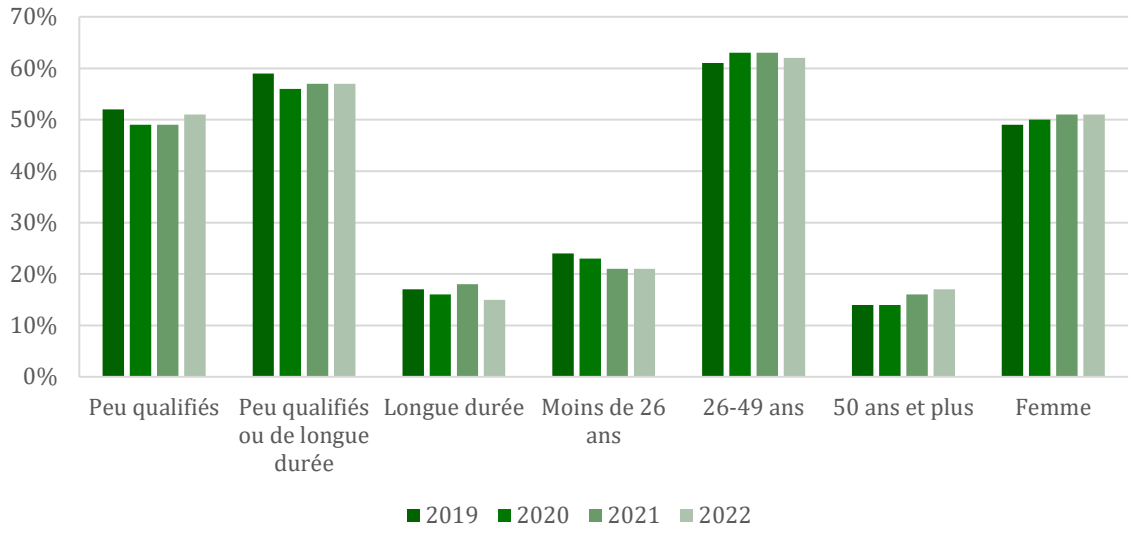
[38] France travail, données en open data, mission.

Ces résultats doivent toutefois être considérés avec prudence : les publics accueillis dans les différentes formations ne présentent pas le même profil d'éloignement à l'emploi ; par ailleurs, ces résultats ne considèrent pas le biais de sélection susceptible de favoriser, parmi les publics entrant en formation, ceux qui sont le plus à même de retrouver facilement un emploi.

3.1.2. Les demandeurs d'emploi de longue durée restent sous-représentés dans les entrées en formation, en particulier dans celles ayant le meilleur taux de retour à l'emploi

En 2022, près de la moitié des entrants en formation sont des demandeurs d'emploi peu qualifiés[39] (51 %, en hausse de 2 points sur un an), publics prioritaires du PIC (cf. graphique 8).

Graphique 8 : Caractéritiques des demandeurs d'emploi entrant en formation



Source : France travail.

Les demandeurs d'emploi de longue durée[40] sont sous-représentés dans les formations exécutées par France travail (cf. tableau 8) : **alors qu'ils représentent 44,5 % des demandeurs d'emploi inscrits en décembre 2022[41], ils ne couvrent que 18 % des entrées en formation en 2022**. Cette sous-représentation est exacerbée dans les formations préalables à l'embauche (15 % en POEI et 13 % en AFPR) qui présentent pourtant les meilleurs taux d'accès à l'emploi (cf. supra).

[39] Niveau de formation inférieur au BAC ou égal au BAC mais sans diplôme obtenu.

[40] Demandeurs d'emploi inscrits au moins 12 mois en catégorie A au cours des 15 mois avant l'entrée en formation.

[41] Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) des catégories ABC.

Tableau 8 : demandeurs d'emploi inscrits en formation prescrite par France travail (2022)

	Aides individuelles à la formation (AIF)	Actions de formation conventionnées (AFC)	POE individuelle	Action de formation préalable au recrutement	POE Collective	Non renseigné	Total entrées en formation
Nombre de demandeurs d'emploi de longue durée inscrits en formation	21 170	33 560	5 640	6 680	6 950	1 070	**75 070**
Part des DELD inscrits en formation	*17 %*	*23 %*	*15 %*	*13 %*	*15 %*	*26 %*	***18 %***
Total des entrées en formation	**122 140**	**148 910**	**38 780**	**49 990**	**46 970**	**4 090**	**410 880**

Source : France travail, mission.

Cette proportion diminue légèrement depuis 2019 : la part des demandeurs d'emploi entrant en formation s'établit à 15 % en 2022, alors qu'elle était de 17 % en 2019 et était montée à 18 % en 2021, en lien avec la baisse de la part des demandeurs d'emploi de longue durée parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi[42].

Ces éléments sont congruents avec les conclusions du 3e rapport d'évaluation du conseil scientifique du PIC, qui avait déjà pointé le besoin d'amélioration du ciblage des personnes les plus éloignées de l'emploi[43]. Ainsi, le comité scientifique avait souligné des problèmes de ciblage des demandeurs d'emploi et des pratiques de sélection par les organismes de formation, ainsi que des pratiques de prescription évoluant peu. Il était relevé que le taux de demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) en formation est certes en progression en 2021, mais ne représente encore que 21 % des entrées en formation, alors que les DELD représentent près de la moitié des demandeurs d'emploi.

Le conseil scientifique concluait, en novembre 2022, que l'augmentation de la formation avait touché dans les mêmes proportions les non diplômés et les autres demandeurs d'emploi (cœur de cible du PIC), ce qui avait certes conduit à des progrès dans l'accès à la formation des peu diplômés mais également à des difficultés à amener les plus éloignés vers une formation.

3.1.3. Le choix des formations n'est pas assez orienté vers les certifications, pourtant les plus efficaces pour l'insertion professionnelle à moyen et long terme

Le 3e rapport d'évaluation du conseil scientifique du PIC de novembre 2022 soulignait que les publics vulnérables avaient prioritairement été orientés vers les actions préparatoires à la qualification professionnelle mais insuffisamment vers des formations certifiantes et préparation à l'emploi, pourtant les plus efficaces pour l'insertion sur le marché de l'emploi.

En juin 2023 (dernières données disponibles), **les demandeurs d'emploi les moins qualifiés sont moins orientés que les autres vers les formations visant à la certification** et les adaptations au poste de travail, dont le taux d'insertion 6 mois après la formation sont pourtant les meilleurs. Ainsi, alors que les formations certifiantes représentent 42,0 % des entrées en juin 2023, les DE de niveaux infrabacs sont moins souvent orientés vers des formations certifiantes que les DE de niveau de formation supérieure (cf. tableau 9).

[42] Source : France travail, Statistiques et indicateurs 23.023, juin 2023.

[43] 3e rapport d'évaluation du conseil scientifique du PIC, novembre 2022.

Tableau 9 : Entrées en formation des demandeurs d'emploi par niveau de formation et par objectif de la formation en juin 2023

Niveau de formation	Certification	Professionnalisation	Préparation à la qualification	Remise à niveau, maîtrise des savoir de base, initiation	Mobilisation, aide à l'élaboration d'un projet professionnel	Perfectionnement, élargissement des compétences	Formation à la création d'entreprise	Adaptation au poste de travail (AFPR, POE)
Non renseigné	52,2 %	6,5 %	6,5 %	13,0 %	15,2 %	4,3 %	2,2 %	0,0 %
Niveau supérieur à Bac+2	40,4 %	8,9 %	3,2 %	9,0 %	7,6 %	17,2 %	5,9 %	7,3 %
Niveau Bac+2	44,5 %	8,3 %	4,0 %	6,9 %	5,9 %	15,0 %	5,8 %	8,7 %
Niveau Bac	45,2 %	9,3 %	4,9 %	8,2 %	5,3 %	12,0 %	3,8 %	10,7 %
Niveau BEP, CAP	42,7 %	10,2 %	5,4 %	10,3 %	6,9 %	11,7 %	2,7 %	9,4 %
Niveau CEP, BEPC	39,2 %	9,5 %	6,2 %	15,0 %	7,5 %	11,1 %	1,6 %	8,8 %
Niveau inférieur au CEP, BEPC	34,1 %	10,5 %	5,7 %	22,3 %	6,8 %	11,1 %	1,9 %	7,1 %
Total	**42,0 %**	**9,5 %**	**4,8 %**	**10,8 %**	**6,6 %**	**13,1 %**	**3,8 %**	**8,9 %**

Source : France travail, mission.

Note de lecture : 45,2 % des DE ayant une formation initiale de niveau bac sont orientés vers une formation certifiante en juin 2023.

3.2. L'efficience de la formation des demandeurs d'emploi peut encore être améliorée

3.2.1. L'offre de formation collective et de pré-formation proposée par les Régions, France travail et les Opco demeure redondante et devrait être rationnalisée

La formation des demandeurs d'emploi, et plus largement des personnes en recherche d'emploi, reste marquée par des dispositifs nombreux et parfois redondants entre les différents financeurs.

Si la loi donne compétence aux régions en matière de formation des personnes en recherche d'emploi**, l'État n'a pas totalement désinvesti ce champ, voire même l'a réinvesti avec le Plan d'investissement dans les compétences**, via son opérateur France travail à qui l'État passe des commandes nationales de formation (en matière de compétences numériques, de préparations à l'entrée en formation notamment). Sur un même territoire, différents dispositifs sont ainsi proposés selon l'interlocuteur à qui s'adresse le demandeur d'emploi (France travail pour le demandeur d'emploi en général, les missions locales pour les jeunes de moins de 26 ans, CAP emploi pour les travailleurs handicapés, l'APEC pour les cadres).

De la même manière et même si les bénéficiaires n'ont pas le statut de stagiaire de la formation professionnelle, plusieurs financeurs proposent des prestations préalables à l'entrée en formation qui visent à consolider les compétences de base des personnes en recherche d'emploi (« soft skills », illettrisme, illectronisme, français langue étrangère notamment) : « Valoriser son image professionnelle » et « prépa-compétences » à France travail, formations dites « socles » par les Régions, offre de proximité de l'AFPA… Ici, l'effet de concurrence s'explique également par les coûts bas des formation de courte durée qui s'opèrent en volumes importants et que France travail et les Régions peuvent prescrire à moindre coût.

Cette offre de formation est particulièrement redondante pour les formations collectives : même si France travail n'achète des actions de formation conventionnées (AFC) que sur autorisation et pour le compte des Régions (sauf pour les régions ARA et PACA), dans le cadre du protocole-type PRIC qui lie l'État et chaque Région, il demeure une forte hétérogénéité dans les pratiques des Régions qui peuvent ouvrir des formations collectives : les personnes en recherche d'emploi peuvent s'inscrire directement en ligne à une formation financée par certains Conseils régionaux.

Depuis 2014 et la mise en place des préparations opérationnelles à l'emploi, **les opérateurs de compétences (Opco, anciennement via les OPCA) mettent également en place des formations collectives (les préparations opérationnelles à l'emploi – collectives, POEC) financées par l'État**, à partir des besoins exprimés par les branches et pour lesquelles France travail se charge de trouver des candidats. Pour limiter les doublons, les projets de POEC des Opco doivent être décidées avec France travail et les conseils régionaux, toutefois France travail signale que les pratiques de coordination varient selon les régions.

Les montants engagés par les OCPO pour les POEC ont augmenté de 33 % entre 2019 et 2023 (de 163,6 M€ à 217,2 M€) **et le nombre d'entrées en POEC de 15 %.** Pour 2024, les financements nationaux aux POEC sont en baisse, avec 141,8 M€ alloués.

Les coûts unitaires des POEC ont augmenté de 15,7 % entre 2019 et 2023 et varient selon les Opco (cf. tableau 10).

Tableau 10 : Montants engagés avec les OCPO pour les POEC

Opco	Bilan intermédiaire POEC 2019			Bilan intermédiaire POEC 2023			Évolution des montants engagés 2023/2019*
	Montants engagés (hors frais de gestion)	Nombre d'entrées	Coût POEC par stagiaire	Montants engagés (hors frais de gestion)	Nombre d'entrées	Coût POEC par stagiaire	
AFDAS	4 662 466	1 202	3 879	9 161 013	1 885	4 860	+96,48 %
AKTO	73 830 553	18 449	4 002	95 214 827	21 046	4 524	+28,96 %
ATLAS	13 794 213	2 219	6 216	19 634 115	3 338	5 882	+42,34 %
Uniformation	4 086 448	1 198	3 411	1 633 683	494	3 307	-60,02 %
CONSTRUCTYS	7 553 794	1 813	4 166	10 601 986	2 242	4 729	+40,35 %
OPCAPIAT	3 799 676	1 257	3 023	4 950 759	1 239	3 996	+30,29 %
Opco 2i	8 994 673	2 018	4 457	22 695 601	4 229	5 367	+152,32 %
Opco EP	26 546 012	6 775	3 918	18 637 383	3 967	4 698	-29,79 %
Opco MOBILITES	16 208 778	3 220	5 034	24 212 640	4 342	5 576	+49,38 %
Opco SANTE				3 306 298	767	4 311	N.A.
Opco OpcoMMERCE	4 106 659	1 784	2 302	7 129 246	2 274	3 135	+73,60 %
TOTAL	**163 583 272**	**39 935**	**4 096**	**217 177 551**	**45 823**	**4 739**	**+32,76 %**

*Source : France travail. ; * évolution 2020/2023 pour Opco Santé.*

Les POEC peuvent représenter des effets d'aubaines pour certaines entreprises.

Ainsi que la mission a pu le constater lors de ses échanges et déplacements, certains Opco proposent les POEC à leurs entreprises adhérentes pour agir sur les savoir-être professionnels de base puis engager le demandeur vers un contrat de professionnalisation ou d'apprentissage, plutôt qu'à une préparation directe à un emploi en CDD ou CDI. Si la POEC peut effectivement être conçue comme une activation et une mise en parcours, elle doit surtout permettre à un demandeur d'emploi de se former dans les meilleures conditions possibles pour ensuite prétendre à l'emploi correspondant auprès des entreprises à l'origine du projet de POEC.

Par ailleurs, les POEC sont très avantageuses pour les entreprises qui y ont recours : elles peuvent être utilisées par les entreprises comme des « quasi-périodes d'essais » pour vérifier que le candidat répond à toutes les attentes, sans que cela ne leur coûte rien puisque le coût est intégralement supporté par la subvention de l'État aux Opco, alors que la mise en place d'un co-financement avec les OCPO, via des contributions de branche, permettrait de renforcer l'efficience du dispositif.

Enfin, des effets de concurrence sont également constatés dans l'aide apportée aux entreprises pour recruter, au moins pour une partie des régions ; France travail finance des aides au recrutement aux entreprises via les AFPR et les POEI, et certaines Régions offrent des dispositifs sensiblement équivalents (Hauts de France par exemple).

Ces nombreuses interventions croisées des différents financeurs posent un problème de sourcing des actions de formation et de suivi des stagiaires sortant de formation, dans un contexte de tensions de recrutement qui demeurent élevées.

À compter de 2024, le déploiement de la 2e vague des PRIC, ainsi que la mise en place de France travail doivent permettre de réduire les effets de concurrence entre les dispositifs et à optimiser les moyens déployés, à condition de veiller à ce que les différents financeurs se recentrent sur leur domaine de compétence, à savoir les formations collectives pour les Régions, et les aides individuelles à la formation pour France travail, qui prescrit des formations collectives financées par les conseil régionaux.

3.2.2. Les formations avant embauche (POEI/AFPR) répondent utilement aux besoins des entreprises mais sont intégralement financées par France travail

Le conseil scientifique, dans son 3e rapport d'évaluation du PIC de novembre 2022, avait pointé les limites de l'approche adéquationniste du ciblage du PIC, estimant que la priorité donnée aux objectifs de court terme (réduire immédiatement les tensions de recrutement) conduit à privilégier les publics les plus employables, à rebours de l'objectif affiché de former les demandeurs les plus éloignés de l'emploi ciblés, et à rendre le risque de former des demandeurs d'emploi sur des métiers non attractifs, que les personnes n'accepteront pas ou qu'ils quitteront rapidement.

Devant répondre à ce besoin d'appariement, les formations préalables à l'embauche (POEI, AFTR) gardent une part modeste dans les entrées en formation (9 à 11 % selon les années)**, alors qu'elles constituent un accélérateur marqué de retour à l'emploi** (selon la Dares, les retours à l'emploi à 3 ans sont supérieurs de 25 points à la moyenne toutes formations confondues, même si des biais de sélection des candidats ne sont pas à écarter). Leur format de moins de 400 heures est adapté à l'acquisition des compétences métiers indispensables et permet de répondre précisément aux configurations locales et sectorielles, y compris en cas de tensions de recrutement.

Les coûts unitaires des POEI portés par France travail ont augmenté de 77,5 % depuis 2019, en raison de l'arrêt de plusieurs mécanismes de cofinancement ; à partir de 2019, les OPCA devenues Opco n'ont plus eu d'obligation de réciprocité (avant, France travail finançait en moyenne 8 € et les OCPA 7€ par heure) ; l'Opco Atlas a maintenu ses cofinancements jusqu'en 2021 puis les a abandonnés. Les coûts de l'AFPR sont restés globalement stables sur la période (-1,4 %), avec un coût unitaire en hausse de 14,2 % car les volumes d'entrées ont baissé de 53 511 à 46 199).

France travail est donc désormais l'unique financeur des POEI et AFPR, dont le nombre d'entrées est allé croissant, passant de 26 751 en 2019 à 42 536 en 2023 (+59 %), et qui doivent être encore amplifiées.

Les PME sont les entreprises qui bénéficient le plus des POEI et AFPR : en 2023, sur 90 000 entreprises dans le dispositif, 60,7 % comptent moins de 250 salariés, et 48,7 % moins de 50 salariés. En prenant pour référence non pas l'entreprise, mais l'établissement recourant à des formations préalables au recrutement, ces ratios passent respectivement à 71,7 % et 58,2 %.

Le rapport Guilluy de 2023[44] préconisait de développer les POEI qui maximisent le taux de retour à l'emploi en simplifiant et élargissant les paramètres pour les rendre plus simples et plus accessibles, d'en financer au moins 50 000 de plus par an en coordination plus étroite avec les PRIC (soit une augmentation annuelle de 13 %), et de fusionner les dispositifs d'aides individuelles POEI et AFPR**. La POEI nouvelle serait financée et mise en œuvre par France travail, mais pleinement accessible aux Opco, dans l'idée de supprimer, à terme, les POEC (réduction des coûts de coordination).** France travail signale que des transferts des POEC vers les POEI sont déjà à l'œuvre, les financements nationaux aux Opco pour les POEC étant en diminution en 2024.

Cette disposition a été adoptée par la loi n°2023-1196 pour le plein emploi, qui élargit la possibilité de prescrire des POEI et des AFPR[45], aux OCPO, ainsi qu'à tout organisme membre du réseau pour l'emploi ou y participant (article L6326-2 du code du travail), suite à l'expérimentation « tiers de confiance » menée depuis 2020 qui a permis que 2 130 POEI soient réalisées en 2022 grâce aux prescriptions des Opco[46]. La fusion doit intervenir au 1er avril 2024 et donner lieu à des « nouvelles POEI ».

Cette extension du rôle des Opco pourrait permettre aux entreprises de contribuer davantage au financement du coût pédagogique et des frais annexes de la formation POEI et AFPR, **à ce stade intégralement financé par France travail**. Cette disposition est d'ores et déjà prévue à l'article L6323-1 du code du travail[47] et est entrée en vigueur au 1er janvier 2024. France travail estime qu'un cofinancement doit être considéré avec prudence pour éviter qu'un reste à charge dissuade les entreprises d'avoir recours à ces formations d'adaptation à l'emploi, en particulier les PME qui en sont les principales utilisatrices (73 % sont des entreprises de moins de 50 salariés).

---

[44] Rapport de Thibaut Guilluy, Haut-Commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, Avril 2023, Mission de préfiguration France Travail.

[45] Les deux dispositifs étant être fusionnés, au terme de la loi Plein-emploi, selon des modalités renvoyées à un décret d'application visant à déterminer la nature et la durée de ce contrat.

[46] Rapport Sénat n° 801 (2022-2023).

[47] « Dans le cadre de la préparation opérationnelle à l'emploi, la formation est financée par l'opérateur France Travail. L'opérateur de compétences dont relève l'entreprise concernée peut contribuer au financement du coût pédagogique et des frais annexes de la formation ».

3.2.3. Les formations individuelles devraient prioritairement être cofinancées avec le CPF

France travail oriente prioritairement les demandeurs d'emploi vers des formations collectives, puis vers des formations préalables à l'embauche, avant de proposer une formation individuelle (aide individuelle à la formation, AIF).

Au sein des formations individuelles, les formations suivies dans le cadre du CPF présentent une meilleure qualité d'insertion : taux de retour à l'emploi des formations abondées via CPF est supérieur de 9 points en comparaison des AIF hors CPF (respectivement 60 % et 51 % sur la période juin 22-mai 2023[48]), même si les profils des bénéficiaires peuvent différer.

Le choix de la formation suivie via le CPF varie selon que le demandeur d'emploi mobilise ses droits en autonomie ou que le projet est accompagné, voire abondé, par France travail.

De manière générale, les formations CPF les plus choisies par les demandeurs d'emploi concernent des actions de formations éligibles par exception réglementaires, et non des formations certifiantes (RNCP ou RS)[49]. Le permis B concerne ainsi 21,8 % des dossiers validés (soit +4 points par comparaison avec l'ensemble des dossiers validés) avec 99 200 formations à la conduite dont 1 480 ont été abondées par France travail pour lever les freins à la mobilité des demandeurs d'emploi. Viennent ensuite dans le Top 5 des formations les plus sollicitées par le demandeur d'emploi le bilan de compétences (5,3 %), les actions de formation à la création et reprise d'entreprise (3,7 %), les tests TOEIC (3,1 %) et l'accompagnement à la VAE (2,9 %), comme le montre le tableau 11.

[48] Données communiquées à l'oral à la mission par la direction des formations de France travail.

[49] Cf. annexe relative au CPF.

Tableau 11 : Domaines de formations CPF les plus demandés en 2023 par les demandeurs d'emploi

Formation	Nombre de dossiers validés (en milliers)	Part de l'ensemble
Permis B	99,2	21,8 %
Bilan de compétences	24,0	5,3 %
Actions de formation aux créateurs et repreneurs d'entreprise	16,9	3,7 %
Tests TOEIC	14,2	3,1 %
Accompagnement VAE	13,2	2,9 %
Habilitation pour l'accès à la profession de conducteur de VTC	11,3	2,5 %
Habilitation pour la conduite de certains véhicules routiers affectés au transport de marchandises	9,0	2,0 %
CACES	7,4	1,6 %
CAP esthétique cosmétique parfumerie	6,6	1,5 %
ICDL tableur	5,0	1,1 %
Permis C	4,7	1,0 %
TOSA Excel	4,7	1,0 %
Manager des politiques publiques	4,6	1,0 %
TP concepteur designer UI	4,5	1,0 %
ICDL traitement de texte	4,5	1,0 %
Ensemble	**454,2**	**100,0 %**

Source : données Caisse des dépôts, calculs mission.

Pour bénéficier d'un abondement de droits CPF par France travail, les demandeurs d'emploi ne peuvent en revanche choisir qu'une formation certifiante au sein du catalogue, gage d'un meilleur taux de retour à l'emploi (*cf.* 3.1.1)**.** Un abondement ne peut par ailleurs intervenir que si le demandeur d'emploi ne dispose pas des droits CPF suffisants (ou que ses droits sont nuls) pour financer la formation.

Ainsi, les habilitations professionnelles (notamment liées au transport et la logistique ainsi qu'à la conduite d'engins de chantiers) sont davantage choisies dans les dossiers CPF bénéficiant d'un abondement par France travail, alors qu'elles sont réglementairement requises pour exercer dans certains environnements professionnels et constituent donc un important facteur d'employabilité à court et moyen terme.

En 2023, les demandeurs d'emploi ayant utilisé leurs droit CPF avec un abondement de France travail se sont portés, par ordre décroissant, sur des formations dans le transport de marchandises et la conduite de poids lourds, où la demande de main d'œuvre est forte, le permis de conduire B, nécessaire pour lever les freins à la mobilité, puis vers les habilitations sécurité (manutention, chariot élévateur, engin de chantier), cf. tableau 12.

Tableau 12 : Top 10 formations les plus suivies par les demandeurs d'emploi en 2023, avec abondements Pole emploi ou en autonomie

Avec abondement France travail	En autonomie
1. Transport marchandises, conduite poids lourd	1. Conduite automobile
2. Conduite de poids lourds : FIMO FCO[50]	2. Sécurité manutention, chariot automoteur
3. Conduite automobile	3. Création d'entreprise, transmission d'entreprise
4. Sécurité manutention, chariot automoteur	4. Anglais
5. Sécurité manutention, engin de chantier	5. Bilan professionnel
6. Conduite taxi	6. Conduite de poids lourds : FIMO FCO[51]
7. Petite enfance	7. Transport marchandises, conduite poids lourd
8. Accueil hôpital, dossier soin, télésecrétariat, secrétariat	8. Esthétique soin corporel
9. Conseil insertion professionnelle, GPEC	9. Conduite véhicule transport avec chauffeur
10. Secrétariat, assistanat, RH	10. Sécurité manutention, engin de chantier

Source : Caisse des dépôts et consignations, mission.

L'abondement des droits CPF par France travail permet ainsi d'accéder à des formations certifiantes, plus longues et plus coûteuses. L'abondement par France travail n'est pas systématique car il doit correspondre à plusieurs critères : les demandes ne doivent pas pouvoir être couvertes par une formation collective (2/3 des refus) et doivent répondre à un objectif professionnel (20 à 25 % des refus). En 2023, sur 51 002 demandes, un peu plus de la moitié ont été validées.

Encadré 3 : Conditions pour obtenir un abondement de ses droits CPF par France travail

S'il n'existe pas de formation collective répondant au projet de formation du demandeur d'emploi, son conseiller l'oriente vers une action individuelle de formation et l'invite à utiliser ses droits via Mon compte formation pour financer tout ou partie de celle-ci. Si le demandeur d'emploi n'a pas ou pas assez de droits, France travail peut abonder les droits du demandeur pour couvrir le coût de la formation ; dans le cas d'un abondement, l'opérateur prend en charge l'intégralité des coûts de formation restant à la charge du demandeur, après décaissement des droits du CPF (pas de partage du reste à charge entre France travail et le demandeur). France travail prend en charge la rémunération associée pendant la période de formation.

Les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier d'autres abondements que ceux de France travail, de la part de leur Conseil régional, principalement ; en 2023, les coûts pédagogiques des dossiers CPF des demandeurs d'emploi ont été couverts à 6,4 % par des abondements tiers.

[50] La FIMO est la formation obligatoire pour devenir conducteur de poids lourds professionnel. La FCO est le recyclage obligatoire de la FIMO tous les 5 ans. Ces deux cursus permettent au conducteur de disposer ou de réactualiser les connaissances et la pratique nécessaires en matière de sécurité et de réglementation.

[51] La FIMO est la formation obligatoire pour devenir conducteur de poids lourds professionnel. La FCO est le recyclage obligatoire de la FIMO tous les 5 ans. Ces deux cursus permettent au conducteur de disposer ou de réactualiser les connaissances et la pratique nécessaires en matière de sécurité et de réglementation.

En pratique cependant, les abondements sont peu nombreux et sont en baisse de 44 % depuis 2021, par manque de connaissance de cette possibilité par des demandeurs d'emploi mais également des conseillers, alors même que l'abondement est avantageux :

- effet de levier pour le demandeur d'emploi, qui peut faire financer des formations insérantes mais longues et couteuses, et même accéder à un abondement si ses droits CPF sont nuls ou insuffisants ;
- cofinancement de la formation entre le demandeur et France travail.

Après avoir augmenté très rapidement en 2020 et 2021, le nombre de dossiers validés décroit, parallèlement aux mesures de régulation du CPF introduites depuis 2022 qui ont eu pour effet de resserrer l'offre de formation CPF et de reporter sur France travail les actions individuelles de formation qui s'en étaient initialement déportées.

En 2023, 25 969 demandeurs d'emploi ont bénéficié d'un abondement de leurs droits CPF (- 4 % par rapport à 2021), soit moins de 1 % du total des 454 millions de dossiers validés par les demandeurs d'emploi.

France travail a financé 7,6 % des coûts pédagogiques des dossiers des demandeurs d'emploi pour leurs actions CPF, pour un coût global de 49M€ (en baisse de 33 % par rapport à 2021), cf. tableau 13.

Tableau 13 : Dossiers CPF abondés par France travail

	2021	2022	2023	Evolution 2023/2021
Nombre de dossiers validées	45 969	36 582	25 969	-44 %
Montant des abondements France travail	72 M€	64 M€	49 M€	-33 %
Montant moyen de l'abondement FT	1 566 €	1 750 €	1 887 €	+20 %
Part financement de France travail dans les dossiers des demandeurs d'emploi	7,8 %	7,8 %	7,6 %	

Source : Caisse des dépôts et consignations, DGEFP, mission.

L'abondement moyen s'établit à 1889€ et permet de couvrir plus de la moitié du coût pédagogique moyen, plus élevé en raison du choix de la formation (3 325€ dans les dossiers abondés vs 1 287€ pour un dossier autonome).

Ce coût moyen est inférieur au coût unitaire moyen d'une aide individuelle à la formation[52], estimé par France travail à 2 324€ en 2022. Ainsi, les actions individuelles de formation financées par abondement du CPF sont moins coûteuses pour France travail que les autres aides individuelles, car elles mobilisent les droits CPF du demandeur, et lui permettent ainsi de financer des formations plus longues et plus coûteuses, mais plus insérantes à court et moyen terme en raison en raison de leur caractère certifiant.

[52] Incluant les AIF, POEI et AFPR.

ANNEXE X

Liste des acronymes

Annexe X

LISTE DES ACRONYMES

AAH	Allocation adulte handicapé
AE	Autorisation d'engagement
AFC	Action de formation conventionnée
AFPR	Action de formation préalable au recrutement
AIF	Aide individuelle à la formation
APL	Allocation personnalisée au logement
ASP	Agence des services de paiement
AT-Pro	Association transition professionnelle
BEP	Brevet d'études professionnelles
bRSA	Bénéficiaire du revenu de solidarité active
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CFA	Centre de formation des apprentis
CIF	Congé individuel de formation
CP	Crédit de paiement
CPF	Compte personnel de formation
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSA	Contribution supplémentaire à l'apprentissage
CSG	Contribution sociale généralisée
CSP	Catégorie socio-professionnelle
CSP	Contrat de sécurisation professionnelle
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DE	Demandeur d'emploi
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
FNE	Fonds national pour l'emploi
FOAD	Formation ouverte à distance
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
LFI	Loi de finances initiales
NPEC	Niveau de prise en charge
OFCE	Observatoire français des conjectures économiques
OPCO	Opérateur de compétences
PIC	Plan d'investissement dans les compétences
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petite et moyenne entreprise
POEC	Préparation opérationnelle à l'emploi collective
POEI	Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle
PRIC	Pacte régional d'investissement dans les compétences
PTP	Projet de transition professionnelle
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
RS	Répertoire spécifique
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TOEIC	Test of english for international communication
TPE	Très petite entreprise

ANNEXE XI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTERIELS 1

1.1. Cabinet du ministre de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique 1

1.2. Cabinet de la ministre du Travail, de la santé et des solidarités 1

1.3. Cabinet de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche 1

1.4. Cabinet du ministre délégué aux Comptes publics 1

2. ADMINISTRATIONS CENTRALES 1

2.1. Ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique 1

2.1.1. Direction du budget 1

2.1.2. Direction du Trésor 2

2.2. Ministère du Travail, de la santé et des solidarités 2

2.2.1. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) 2

2.2.2. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle 2

2.2.3. Direction de la sécurité sociale 2

2.3. Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse 3

2.3.1. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) 3

2.4. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche 3

2.4.1. Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) 3

2.5. Mission interministérielle pour l'apprentissage 3

3. OPERATEURS DE L'ÉTAT ET AUTRES ORGANISMES 3

3.1. Agence des services de paiement 3

3.2. Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) 3

3.3. Caisse des dépôts et consignations 3

3.4. France compétences 4

3.5. France travail 4

4. ASSOCIATIONS ET ENTREPRISES 4

4.1. Conférence des grandes écoles 4

4.2. France universités 4

4.3. Fédération nationale des directeurs de centres de formation des apprentis (FNADIR) 4

4.4. Régions de France 4

4.5. Entreprises 4

5. BRANCHES PROFESSIONNELLES 5

5.1. Fédération bancaire française (FBF)/Association française des banques 5

5.2. Fédération française du bâtiment (FFB) 5

5.3. Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) 5

6. OPERATEURS DE COMPETENCES (OPCO) 5

6.1. OPCO Atlas 5
6.2. OPCO Entreprises de proximité 5
6.3. OPCO 2i 5

7. ÉCONOMISTES ET MONDE ACADEMIQUE 6

7.1. Économistes 6
7.2. Centre d'études et de recherche sur les qualifications (Cereq) 6

8. DEPLACEMENT EN NOUVELLE-AQUITAINE 6

8.1. DREETS Nouvelle Aquitaine 6
8.2. Entreprises 6
8.3. Opérateurs de compétences 6
8.4. Rectorat d'académie 7
8.5. France Travail, direction régionale Nouvelle-Aquitaine 7
8.6. Centres de formation des apprentis 7
8.7. Association Transitions professionnelles Nouvelle-Aquitaine 7

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du ministre de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- Mme Maud Choquet, conseillère comptes et budgets sociaux ;
- Mme Anne Fichen, conseillère macroéconomie ;
- M. Nicolas Gelli, conseiller en charge de la fiscalité.

1.2. Cabinet de la ministre du Travail, de la santé et des solidarités

- M. Geoffroy de Vitry, directeur de cabinet ;
- Mme Sophie Baron, directrice de cabinet adjoint ;
- M. Axel Cournède, conseiller apprentissage ;
- Mme Marine Pardessus, conseillère en charge de la formation professionnelle, de l'apprentissage et des PME ;
- Mme Alexia Saoudi, conseillère technique.

1.3. Cabinet de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche

- Mme Naomi Peres, directrice de cabinet.

1.4. Cabinet du ministre délégué aux Comptes publics

- M. Damien Ientile, directeur de cabinet ;
- Mme Aude Costa de Beauregard, directrice adjointe de cabinet.

2. Administrations centrales

2.1. Ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2.1.1. Direction du budget

- M. Paul Dejean de La Bâtie, chef du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- M. Olivier Dufreix, bureau de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- Mme Claire de Malliard, adjointe au chef de bureau de l'emploi et de la formation professionnelle.

2.1.2. Direction du Trésor

- M. Edouard Chrétien, chef du bureau du marché du travail et des politiques de l'emploi ;
- Mme Clémence Faivre, adjointe au chef de bureau ;
- M. Joceran Gouy-Waz, adjoint au chef de bureau.

2.2. Ministère du Travail, de la santé et des solidarités

2.2.1. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

- M. Michel Houdebine, directeur ;
- Mme Anne Bucher, responsable du pôle Evaluation du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) ;
- Mme Mathilde Gaini, sous-directrice Suivi et évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- M. Sylvain Grognet, chef du département Synthèse sur les politiques de l'emploi et de la formation.

2.2.2. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- M. Jérôme Marchand-Arvier, délégué général ;
- M. Théophane Babaud de Monvallier, adjoint au sous-directeur du financement et de la modernisation ;
- M. Laurent Gaullier, adjoint au sous-directeur des politiques de formation et du contrôle ;
- M. Maxime Ghizzi, chef de la mission des affaires financières, sous-direction du financement et de la modernisation ;
- Mme Laetitia Le Roy, adjointe à la cheffe de la mission de l'alternance et de l'accès aux qualifications ;
- Mme Christine Matraglia, cheffe de la mission de l'alternance et de l'accès aux qualifications ;
- M. Stéphane Rémy, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle ;
- M. Benjamin Richard, pôle synthèse ;
- M. Boris Supiot, sous-directeur du financement et de la modernisation ;
- M. Philippe Machover, chef du pôle synthèse.

2.2.3. Direction de la sécurité sociale

- M. Paul-Antoine Georges, sous-directeur ;
- M. Marin Guedo-Guilloteau ;
- Mme Maéva Lamand, adjointe à la cheffe de bureau de la législation financière ;
- M. Thomas Ramiljaona, adjoint au sous-directeur.

2.3. Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse

2.3.1. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)

- Mme Magda Tomasini, directrice ;
- M. Erwan Coubrun, adjoint à la sous-directrice des statistiques et des synthèses.

2.4. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche

2.4.1. Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES)

- Mme Carine Burricand, adjointe au chef de département ;
- Mme Pierrette Schuhl, sous-directrice ;
- M. Frédéric Tallet, chef du département des études statistiques de l'enseignement supérieur.

2.5. Mission interministérielle pour l'apprentissage

- Mme Anne Becquet, directrice de la mission.

3. Opérateurs de l'État et autres organismes

3.1. Agence des services de paiement

- Mme Claire Amelin, chargée de mission contrôle interne ;
- Mme Sophie Chaize-Pingaud, directrice de l'emploi, de l'environnement et des politiques sociales.

3.2. Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

- Mme Pascale d'Artois, directrice générale ;
- M. Thomas de Lourmel, directeur général délégué réseau et stratégie territoriale ;
- M. Guillaume Rauffet, directeur général délégué à la performance.

3.3. Caisse des dépôts et consignations

- Mme Laure de la Bretèche, directrice adjointe des politiques sociales ;
- Mme Géraldine Boureau, responsable du service régulation et financements ;
- M. Ronan Mahieu, directeur des études et des statistiques ;
- Mme Laure Manoukian, directrice adjointe formation professionnelle et compétences ;
- Mme Gwenola Martin, directrice de la formation professionnelles et des compétences ;
- M. Philippe Treilhou, responsable gouvernance des données de la formation professionnelle.

3.4. France compétences

- M. Stéphane Lardy, directeur général ;
- M. Hugues de Balathier, directeur général adjoint ;
- Mme Cécile Bosdonnat, directrice des politiques de financement ;
- M. Renaud Bricq, directeur de la régulation ;
- M. Marc-Antoine Estrade, directeur de l'observation et de l'évaluation.

3.5. France travail

- M. Hervé Jouanneau, directeur du développement des compétences dans les territoires ;
- Mme Carine Rouillard, directrice générale adjointe en charge de l'administration, des finances et de la gestion.

4. Associations et entreprises

4.1. Conférence des grandes écoles

- M. Laurent Champaney, président ;
- M. Thomas Bausardo, chargé de mission ;
- Mme Claire Leroux, pilote du groupe de travail apprentissage.

4.2. France universités

- M. Guillaume Gellé, président.

4.3. Fédération nationale des directeurs de centres de formation des apprentis (FNADIR)

- M. Jean-Philippe Audrain, président ;
- M. Alban Margueritat, délégué national.

4.4. Régions de France

- M. Emmanuel Georges-Picot, conseiller chargé de l'éducation, de l'orientation, de la formation et de l'emploi.

4.5. Entreprises

- M. Fabien Lagriffoul, directeur de la formation et de la professionnalisation d'EDF Groupe ;
- Mme Mathilde Preissig, cheffe du département politiques et performance d'EDF Groupe.

5. Branches professionnelles

5.1. Fédération bancaire française (FBF)/Association française des banques

- Mme Béatrice Layan, chargée de l'observatoire des métiers de la banque ;
- Mme Florence Le Texier, chargée de la formation professionnelle et de l'apprentissage ;
- M. André-Guy Turoche, directeur des affaires sociales.

5.2. Fédération française du bâtiment (FFB)

- M. Jean-François Gorre, directeur de la formation ;
- M. Christophe Posseme, président de la commission formation.

5.3. Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM)

- M. Hubert Mongon, délégué général ;
- Mme Florence Buisson, directrice juridique emploi-formation ;
- M. David Derret, directeur emploi-formation ;
- M. Xavier Delpy, chef de service juridique emploi-formation ;
- M. Jean-Pierre Fine, secrétaire général.

6. Opérateurs de compétences (OPCO)

6.1. OPCO Atlas

- M. Christophe Jouvel, directeur général adjoint ;
- M. Yves Portelli, directeur.

6.2. OPCO Entreprises de proximité

- M. Arnaud Muret, directeur général ;
- Mme Emilie Martinez, chargée de mission auprès de la direction générale ;
- Mme Armelle Robert directrice du développement des compétences ;
- M. Fabien Roullet, directeur des opérations.

6.3. OPCO 2i

- Mme Stéphanie Lagalle-Baranès, directrice générale ;
- Mme Emilie Marchand, directrice développement et offre de services ;
- Mme Stéphanie Verhaeghe, direction action vers les branches.

7. Économistes et monde académique

7.1. Économistes

- M. Bruno Coquet, chercheur associé, département Analyse et prévision, OFCE ;
- M. Marc Gurgand, directeur de rechercher CNRS, directeur du département d'économie, ENS-PSL.

7.2. Centre d'études et de recherche sur les qualifications (Cereq)

- Mme Florence Lefresne, directrice.

8. Déplacement en Nouvelle-Aquitaine

8.1. DREETS Nouvelle Aquitaine

- M. Joffrey Barbagallo, chargé de mission apprentissage et PRIC ;
- M. Damien Jourdes, délégué à l'accompagnement aux reconversions professionnelles ;
- M. Eric Labadie, chef de Pôle adjoint 3E / chargé de mission SGAR ;
- Mme Laetitia Tamarelle, cheffe du service formation et emploi.

8.2. Entreprises

- M. Alexis Durand, directeur des ressources humaines chez EDF centrale nucléaire du Blayais ;
- M. Rodolphe Leliard, directeur d'Autonomie Douce heure, délégué départemental FEDESAP ;
- Mme Lydie Nocquet, responsable facturation et comptabilité, Autonomie Douce heure ;
- Mme Chloé Piris, chargée de formation chez SARP Assainissement ;
- M. Mathieu Tresseras, architecte, associé gérant de Tresseras architecture.

8.3. Opérateurs de compétences

- Mme Isabelle Amatrian, déléguée interdépartementale, OPCO Entreprises de proximité ;
- M. Laurent Maury, OPCO Entreprises de proximité ;
- M. David Tondellier, délégué régional OPCO Atlas ;
- Mme Corine Villaret, déléguée régionale en Nouvelle Aquitaine OPCO Entreprises de proximité.

8.4. Rectorat d'académie

- M. Sébastien Fouchard, délégué régional académique information, orientation et lutte contre le décrochage scolaire (DRAIOLS) ;
- M. Thierry Kessenheimer, délégué régional académique à la formation professionnelle initiale et continue (DRAFPIC) ;
- Mme Annie Conte, adjointe pour la formation continue.

8.5. France Travail, direction régionale Nouvelle-Aquitaine

- Mme Isabelle Barsacq, directrice des opérations ;
- Mme Emmanuelle Mahé, responsable du service formation, orientations et prestations ;
- M. Alain Mauny, directeur régional.

8.6. Centres de formation des apprentis

- M. Fabien Delage, directeur de la formation du CFA « CCI Charente Formation » ;
- M. Jean-Charles Marchand, CFA CMA « CFA des métiers » de Dordogne ;
- M. David Reungoat, directeur du CFA Université de Bordeaux ;
- Mme Stéphanie Moreau, directrice du CFA STADE MONTOIS ;
- M. Didier Guibault, chef d'établissement support du GRETA CFA de Nouvelle Aquitaine.

8.7. Association Transitions professionnelles Nouvelle-Aquitaine

- Mme Pénélope Lucas, directrice générale ;
- M. Philippe Berneau, responsable analyse et développement ;
- M. Yann Hillaireau, consultant relations entreprises et institutionnels ;
- M. Jacques Metoux, trésorier.

ANNEXE XII

Lettre de mission

La Première Ministre

Paris, le 09 NOV. 2023

Madame la Cheffe du service de l'Inspection générale des Finances,

Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLFP) pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Ce dispositif de revue de dépenses repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) afin d'irriguer les travaux budgétaires et parlementaires. Une première vague de missions a été lancée en 2023, dont les résultats ont contribué à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2024. De nouvelles missions doivent être menées afin de préparer le projet de loi de finances pour 2025 et d'assurer le respect de la trajectoire de finances publiques inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Les dépenses de la mission Travail et emploi ont connu une croissance très nette au cours de la période récente, passant de 15,7 Md€ en 2018, hors fonds de concours, à 19,7 Md€ en 2022. Dans un contexte d'atteinte du plein emploi se pose la question du juste dimensionnement des dispositifs portés par la mission Travail et emploi qui devra contribuer à l'effort de maîtrise de la dépense publique tel que le prévoit la trajectoire pluriannuelle sous-jacente à la loi de programmation des finances publiques. Des efforts dans cette voie sont déjà engagés en PLF 2024 (réduction à 15 000 entrées en contrats aidés du secteur marchand en 2024 puis extinction à compter de 2025), mais une analyse plus systématique des dispositifs portés par le ministère sera réalisée dans un contexte à la fois de baisse de chômage et également de recentrage des publics sans emploi sur des personnes peu ou pas qualifiées.

Dans ce cadre je souhaite confier à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires sociales une mission sur la prise en compte de la baisse du taux de chômage sur les dispositifs de soutien à l'emploi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'Inspection
Générale des Finances

La mission devra examiner en particulier les points suivants :

- La pertinence des différents dispositifs d'emplois aidés par des subventions directes (PEC, emplois francs, ETCLD, etc.), le périmètre des bénéficiaires actuels et sa cohérence avec le ciblage théorique de ces programmes à destination des publics pour lesquels le dynamisme du marché du travail ne saurait suffire. La performance de ces dispositifs en matière de retour à l'emploi doit être documentée précisément. Il pourra être proposé une rationalisation du soutien public aux dispositifs à faible efficacité ou fort effet d'aubaine ;

- L'opportunité de mobiliser plus largement un cofinancement des dispositifs de soutien à l'emploi par les collectivités territoriales qui bénéficient de la baisse du chômage ;

- La mise au point de mécanismes d'ajustement des moyens de fonctionnement et d'accompagnement du service public de l'emploi dans son ensemble aux fluctuations de l'activité, notamment via la mobilisation renforcée de sous-traitance de capacité ;

- A cet égard, il conviendra d'examiner la manière dont les moyens d'accompagnement peuvent être ajustés de manière plus réactive à la situation du marché du travail (à la fois en matière de volume quand le chômage baisse mais aussi de meilleur ciblage sur les publics qui décrochent) ; cette analyse pourra être nourrie par un benchmark des standards européens.

La mission s'inscrira dans un objectif clair d'identification d'économies chiffrées et réalisables sur le périmètre étudié, mobilisables lors des textes financiers pour 2025, sur la base de trois scénarios permettant de baisser la dépense publique avec un niveau croissant d'ambition. Cette économie devra s'entendre par rapport à la trajectoire de dépense figurant dans la LPFP.

La mission veillera particulièrement à proposer les modalités concrètes de mise en œuvre des scenarii proposés, en tenant compte en particulier des conséquences sur les acteurs directement affectés par la modification des dispositifs étudiés et en proposant, le cas échéant, des mécanismes de compensation. La mission rencontrera et associera en tant que de besoin les associations d'élus.

Pour mener à bien cette revue de dépense, la mission est invitée à s'appuyer sur les acteurs institutionnels impliqués dans le déploiement des politiques de l'emploi, notamment Pôle emploi et la Délégation Générale pour l'Emploi et la Formation Professionnelle (DGEFP), sur la Direction générale du Trésor, la Direction du Budget et sur les services statistiques ministériels détenant une expertise en matière de politiques de l'emploi, en particulier la Direction de l'Animation de la Recherche et des Études Statistiques (Dares). Enfin, la mission pourra éclairer la dimension macroéconomique de la problématique traitée grâce à des échanges avec des économistes du monde académique et spécialisés sur les questions d'emploi.

Je souhaite que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif avant le 15 février 2024, afin de respecter l'échéance prévue par l'article 167 de la loi de finances pour 2023.

Je vous prie de croire, Madame la Cheffe de service, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Elisabeth BORNE