



Inspection générale  
des affaires sociales  
RM2009-093P

# Bilan-évaluation du contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour le développement et la modernisation de l'apprentissage

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**

Établi par

**Annie FOUQUET, Hayet ZEGGAR, Hervé LEOST**  
Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Septembre 2009 -



## Synthèse

- [1] Les contrats d'objectifs et de moyens sont l'un des instruments mis en place par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 afin de développer l'apprentissage. L'Etat, la Région, auxquels peuvent s'adjoindre les chambres consulaires, une ou plusieurs organisations représentatives d'employeurs et de salariés peuvent conclure ces contrats. Le principal objectif fixé aux COM par le plan de cohésion sociale concerne le nombre d'apprentis qu'il s'agit de porter à 500 000 au niveau national en cinq ans (+40%). Les autres objectifs fixés dans la loi ont trait principalement à l'amélioration de la qualité de l'apprentissage.

### La mise en œuvre des contrats

- [2] La plupart des contrats ont été signés dès 2005. Une majorité d'entre eux ont fixé des objectifs quantitatifs ambitieux. Parmi les Conseils régionaux analysés par la mission, les plus ambitieux ont été ceux dont la région connaissait un retard relatif sur le nombre d'apprentis en 2005 (Nord-Pas de Calais en particulier). D'autres Régions, plus avancées, ont mis plutôt l'accent sur des mesures qualitatives (Pays de la Loire).
- [3] Le développement des COM s'est appuyé sur un levier financier constitué par la deuxième section du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage FNDMA. Les crédits de cette deuxième section sont mobilisables par l'Etat à la signature du COM avec la Région, selon une logique de cofinancement d'actions nouvelles. Au lancement des COM en 2005, la répartition des crédits entre les Régions a obéi à des critères peu transparents : le degré d'ambition des contrats signés n'a pas été le seul critère, mais semble avoir coexisté avec des exigences d'équilibre géographique entre régions. Le caractère général des objectifs fixés aux COM par la loi de cohésion sociale a permis à toutes les Régions d'inscrire leurs actions dans les objectifs de la loi et d'obtenir ainsi des financements. A partir de 2006, les financements accordés aux Régions dans les avenants annuels ont été toujours plus importants en raison du dynamisme de l'assiette du FNDMA. Le suivi physique et financier de la réalisation des contrats s'est avéré délicat.

### L'évolution de l'apprentissage sur la période du COM

- [4] La mise en œuvre des COM depuis 2005 a accompagné un développement soutenu de l'apprentissage sur cette même période. Même si l'objectif de 500 000 apprentis ne sera pas atteint fin 2009, le chiffre de 425 000 a été atteint dès fin 2007, soit une augmentation de plus de 15% par rapport à fin 2004. La progression des effectifs a concerné surtout les niveaux supérieurs de qualification alors que le niveau V a vu sa part relative diminuer. Parmi les régions visitées par la mission, trois sur quatre ont connu un développement important de leurs effectifs (Nord-Pas de Calais, Ile de France, Aquitaine). Ces Conseils régionaux ont fortement développé la carte des formations. Enfin, l'amélioration de la qualité des formations a également été une priorité (accompagnement des jeunes, augmentation du niveau des aides matérielles...), même si les résultats de ces actions sont plus difficiles à objectiver.

### **La contribution des COM à l'évolution de l'apprentissage depuis 2005**

- [5] Les contrats ont incontestablement eu pour effet de renforcer le dialogue entre les principaux acteurs de la politique d'apprentissage en région. La mise à disposition de moyens financiers supplémentaires par les COM a servi de catalyseur aux discussions entre les régions, les chambres consulaires, les branches, qui se sont mobilisées autour d'actions nouvelles en faveur de l'apprentissage. En outre, les COM ont souvent permis de mieux associer l'Education nationale, dont le rôle comme opérateur de l'apprentissage s'est renforcé depuis dix ans. Au final, même si les COM se sont globalement inscrits dans des politiques régionales qui leur préexistaient, ils semblent avoir eu une véritable valeur ajoutée sur la dynamique de partenariat entre opérateurs, avec pour résultats des ouvertures concertées de sections d'apprentissage ou encore des actions communes pour améliorer la qualité des formations.
- [6] Au-delà de cet apport des COM à la dynamique partenariale, leur réelle valeur ajoutée est difficile à objectiver. La première raison en est que les COM ne représentent qu'une partie des actions et des crédits des Conseils régionaux sur l'apprentissage et qu'il n'est pas possible d'évaluer avec précision leur apport propre. La seconde raison tient aux lacunes du suivi. En effet, dès 2005, les conditions de suivi des contrats, notamment sur le plan financier, ont été mal définies au niveau national. Le principe de « cofinancement d'actions nouvelles » par les contrats ne s'est pas traduit par un suivi financier précis de l'évolution des budgets consacrés par les Régions à l'apprentissage, alors que seul ce suivi aurait permis de garantir que les crédits COM ne venaient pas en substitution de crédits du budget régional. En outre, les DRTEFP apparaissent assez démunies face aux Régions, à la fois du point de vue du poids politique et des ressources humaines affectées au suivi du contrat. Même si la DGEFP a progressivement harmonisé les documents de suivi financier tout en renforçant leur précision, toutes les difficultés n'ont pas été résolues.
- [7] La valeur ajoutée des COM est particulièrement difficile à objectiver sur la qualité de l'apprentissage. Cela tient à la nature même des objectifs fixés dans ce domaine. L'individualisation des parcours de formation, la sensibilisation des employeurs à l'apprentissage, la formation des formateurs en CFA sont des objectifs qui figurent dans tous les COM mais qui ne se distinguent pas des objectifs poursuivis de longue date par les Conseils régionaux. Avec ou sans contrat avec l'Etat, les Régions cherchent à améliorer la qualité des formations d'apprentis afin notamment d'en accroître le nombre.
- [8] Au final, les limites du suivi du COM ne s'expliquent donc pas seulement par la faiblesse de certaines DRTEFP ou les réticences de certaines Régions à transmettre des informations : plus fondamentalement, c'est le choix des objectifs des COM, notamment ceux portant sur la qualité de l'apprentissage, qui rend difficile l'analyse de la valeur ajoutée des contrats. Pour cette raison, la mission propose une analyse de la valeur ajoutée des COM qui s'intéresse à la progression des crédits consacrés par les Régions à l'apprentissage.
- [9] La comparaison des crédits du FNDMA 2<sup>ème</sup> section délégués à chaque Région et de l'évolution de son budget consacré à l'apprentissage permet d'évaluer l'effet de levier du COM. En principe, quand un Conseil régional reçoit un euro de FNDMA, il doit en dépenser deux, apportant autant que ce qu'il a reçu. Or, dans les quatre régions analysées, l'effet de levier exercé par les crédits du FNDMA n'est pas conforme à ces prévisions. Si on analyse les crédits mandatés par les Régions, cet effet de levier est même inférieur à 1 dans deux cas sur quatre, ce qui signifie que le Conseil régional a dépensé pour l'apprentissage un surplus inférieur à ce qu'il a reçu du FNDMA 2<sup>ème</sup> section. Le constat est plus positif si on analyse les engagements de crédits puisque l'effet de levier est proche de 2 dans deux régions sur quatre (mais inférieur à 1,5 dans les deux autres régions). Enfin, l'effet de levier est particulièrement faible sur les dépenses d'investissement.
- [10] Enfin, la mission a comparé l'évolution des dépenses et des recettes pour l'apprentissage depuis 2005. Les ressources des Conseils régionaux ont fortement augmenté sur la période en raison de la création de la contribution au développement de l'apprentissage, de la compensation du transfert des primes aux employeurs d'apprentis et de la montée en charge du FNDMA. La comparaison des ressources et des dépenses des Régions sur la période montre que leur contribution financière propre décroît depuis 2005.

- [11] Cette faiblesse de l'effet de levier du FNDMA et cette diminution de la contribution financière propre des Régions ne doivent cependant pas conduire à la conclusion hâtive d'un niveau de dépenses insuffisant des Régions mais plutôt à s'interroger sur le niveau de recettes élevé, renforcé par le FNDMA, consacrées à l'apprentissage. La dimension nécessairement inflationniste d'un mode de financement centré sur les dépenses nouvelles a vraisemblablement été contrée par les Conseils régionaux, qui se sont limités aux dépenses qu'ils jugeaient pertinentes. On peut en revanche porter un regard critique sur la façon dont l'Etat, au niveau central et au niveau régional, a pu piloter l'emploi des crédits du FNDMA.
- [12] En tout état de cause, la mission considère que le dispositif prévu dans la loi elle-même (multiplicité des objectifs, cofinancement de dépenses nouvelles) rendait ce pilotage hypothétique.

#### **Les recommandations de la mission**

- [13] Les recommandations de la mission visent à renforcer l'effet de levier exercé par les contrats en les recentrant sur des objectifs quantifiables et clairement énoncés.
- [14] La mission estime que les objectifs associés aux COM devraient être des objectifs quantitatifs, les seuls dont la réalisation peut vraiment être objectivée. Une réflexion sur ces objectifs devra précéder la prochaine génération de COM. La mission mentionne plusieurs priorités qui pourraient être envisagées : la formation des jeunes non qualifiés, alors que l'augmentation récente des effectifs d'apprentis a concerné surtout les niveaux supérieurs de qualification ; la féminisation de l'apprentissage, qui n'a pas progressé depuis 2005 ; la priorité au développement de l'apprentissage dans le secteur public et les grandes entreprises. Quels que soient les objectifs retenus, le suivi physique et financier des contrats doit être renforcé. La mission propose notamment de renoncer à la négociation d'avenants annuels, très chronophage, au profit d'un suivi resserré de la mise en œuvre des contrats, en particulier sur le plan financier.
- [15] Le rapport propose enfin deux scénarios d'évolution du pilotage national des COM. Si l'Etat se fixe pour but d'infléchir les politiques des Régions, la mission estime que le dispositif actuel de pilotage reste adapté, sous réserve des améliorations de suivi déjà mentionné. En revanche, si l'Etat souhaite définir et participer à la mise en œuvre de priorités nationales pour le développement de l'apprentissage, la mission suggère de revoir la logique du dispositif actuel. Au lieu de répartir les enveloppes du FNDMA entre Régions, il s'agirait de les répartir entre un petit nombre de priorités nationales et de lancer un appel à projets auprès des Régions pour chacune d'entre elles. Cet appel à projets se traduira par une répartition des crédits selon des critères plus clairs et objectifs que le système actuel. La démarche d'appel à projet garantirait l'adhésion des Régions aux objectifs qu'elles décident de poursuivre avec l'Etat.
- [16] Ce second scénario impliquerait de renforcer la fonction de pilotage des COM par la DGEFP. Les DIRECCTE conserveraient la fonction de suivi financier de la mise en œuvre des contrats.



# Sommaire

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>3</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>7</b>
<b>BILAN-EVALUATION DU CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE MOYENS (COM) POUR LE DEVELOPPEMENT ET LA MODERNISATION DE L’APPRENTISSAGE</b> .....	<b>9</b>
INTRODUCTION .....	9
1. LA MONTEE EN CHARGE DES COM A ACCOMPAGNE LE DEVELOPPEMENT DE L’APPRENTISSAGE DEPUIS 2005 .....	10
1.1. <i>La stratégie de la loi de cohésion sociale sur l’apprentissage</i> .....	10
1.1.1. La mise en place des COM : le retour de l’Etat dans l’apprentissage par le biais d’une mécanique contractuelle .....	10
1.1.2. Le contenu des COM : une majorité de contrats ambitieux sur le développement quantitatif malgré des situations de départ contrastées .....	12
1.1.3. Une dynamique contractuelle qui s’est appuyée sur une progression régulière des financements entre 2005 et 2008 .....	15
1.2. <i>L’évolution de l’apprentissage depuis 2005</i> .....	19
1.2.1. Au niveau national, un développement soutenu de l’apprentissage .....	19
1.2.2. Dans les régions visitées par la mission, des évolutions différenciées selon le point de départ et le degré d’investissement des acteurs .....	22
2. LA CONTRIBUTION DES COM AU DEVELOPPEMENT DE L’APPRENTISSAGE .....	27
2.1. <i>Les COM ont contribué à renforcer le dialogue social et institutionnel en région</i> .....	27
2.1.1. L’insertion des COM dans le cadre plus large de la concertation régionale complique l’évaluation de leur impact propre .....	28
2.1.2. La mise à disposition de moyens supplémentaires a permis aux COM d’agir comme catalyseurs du dialogue social et institutionnel dans les régions .....	28
2.1.3. La place de l’Education nationale : une oscillation complexe entre ses missions régaliennes et ses fonctions d’opérateur de l’apprentissage .....	29
2.1.4. La visibilité des COM n’est pas toujours bien assurée au niveau local .....	31
2.2. <i>Le suivi des COM par l’Etat et les régions ne permet pas d’identifier la valeur ajoutée réelle des contrats</i> .....	31
2.2.1. Des conditions de suivi mal définies dès le départ, notamment dans le domaine financier .....	31
2.2.2. Des progrès dans les exigences de suivi et la précision des documents à partir de 2007, sans résoudre toutes les difficultés .....	33
2.2.3. L’impossibilité d’évaluer la valeur ajoutée des COM sur la qualité de l’apprentissage .....	34
2.2.4. Un effet des COM sur les effectifs d’apprentis qui ne peut pas être isolé par rapport à l’effet des autres mesures mises en œuvre sur la même période .....	35
2.3. <i>L’effet de levier financier des COM est globalement limité</i> .....	35
2.3.1. Un effet de levier des COM inégal dans les quatre régions visitées .....	35
2.3.2. L’évolution nationale des dépenses des conseils régionaux confirme le diagnostic porté par la mission sur l’effet de levier des COM dans quatre régions .....	41
2.3.3. La comparaison des dépenses et des recettes montre que la contribution nette des régions pour l’apprentissage a diminué entre 2004 et 2008 .....	42

2.3.4. Les limites du bilan des COM, notamment sur le plan financier, renvoient aux lacunes du suivi et du pilotage des COM.....	45
3. RECOMMANDATIONS .....	47
3.1. <i>Le recentrage des objectifs des COM</i> .....	47
3.2. <i>L'amélioration des modalités de suivi des contrats</i> .....	49
3.3. <i>Deux scénarios de pilotage des contrats selon la stratégie d'intervention de l'Etat</i> .....	51
3.3.1. Premier scénario : infléchir plus efficacement les politiques régionales en perfectionnant le dispositif actuel .....	52
3.3.2. Deuxième scénario : changer la logique des COM en répartissant la deuxième section du FNDMA entre les objectifs nationaux et en lançant des appels à projets auprès des Régions .....	52
<b>PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION</b> .....	<b>55</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES AU NIVEAU NATIONAL</b> .....	<b>57</b>
<b>LISTE DES SIGLES</b> .....	<b>59</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>61</b>

# Bilan-évaluation du contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour le développement et la modernisation de l'apprentissage

## INTRODUCTION

- [17] Le programme annuel 2009 de l'Inspection générale des affaires sociales prévoit la réalisation d'une mission de bilan des contrats d'objectifs et de moyens (COM) pour le développement et la modernisation de l'apprentissage. Signés entre l'Etat et les Conseils régionaux, et associant d'autres acteurs de l'apprentissage dans certains cas, ces contrats devaient arriver à échéance à la fin de l'année 2009<sup>1</sup>. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 fixait aux COM des objectifs à la fois quantitatifs (atteindre le chiffre de 500 000 apprentis en cinq ans) et qualitatifs.
- [18] Composée de trois inspecteurs, Hayet Zeggar, Annie Fouquet et Hervé Léost, la mission s'est déroulée de mars à septembre 2009. La mission s'est déplacée dans quatre régions choisies à la fois en fonction de leur poids dans l'apprentissage au niveau national, de la diversité des situations locales qu'elles permettaient d'analyser et du positionnement très divers des Conseils régionaux par rapport à l'« outil COM ». Ainsi, les Pays de la Loire sont la région dans laquelle l'apprentissage est le plus développé ; très actif historiquement sur l'apprentissage, le Conseil régional a pris ses distances avec les objectifs nationaux de développement de l'apprentissage contenus dans les COM. A l'inverse, la région Nord-Pas de Calais se caractérise par un retard structurel sur l'apprentissage ; dans ce contexte, le Conseil régional s'est approprié le COM pour relancer cette voie de formation. L'Ile de France se caractérise par des effectifs d'apprentis par rapport à sa population inférieurs à la moyenne nationale, mais le développement de l'apprentissage a constitué une priorité sur la durée du COM. Enfin, l'Aquitaine est dans une situation intermédiaire, avec un poids de l'apprentissage proche de la moyenne nationale.
- [19] Ces quatre régions ont fait l'objet de missions sur place conduites entre avril et juin 2009. Elles ont donné lieu à des rapports de site soumis à la procédure contradictoire entre juillet et septembre 2009. Outre ces quatre rapports de site, le rapport de synthèse s'appuie sur des entretiens menés au niveau régional et au niveau national avec les principaux opérateurs et acteurs de la politique d'apprentissage : administrations, Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), organismes consulaires, certaines branches professionnelles.
- [20] Après avoir présenté le dispositif COM et l'évolution de l'apprentissage depuis cinq ans, le rapport s'attache à identifier la contribution des contrats au développement de l'apprentissage depuis 2005 et présente deux scénarios d'évolution du dispositif pour la nouvelle génération de COM qui pourrait être lancée à partir de 2011.

---

<sup>1</sup> Au cours de la mission, des « avenants de crise » ont prolongé les COM jusqu'à la fin de l'année 2010.

## 1. LA MONTEE EN CHARGE DES COM A ACCOMPAGNE LE DEVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE DEPUIS 2005

### 1.1. *La stratégie de la loi de cohésion sociale sur l'apprentissage*

[21] Les COM sont l'un des instruments mis en place par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 afin de développer l'apprentissage. D'autres mesures prévoient la mise en place d'un crédit d'impôt pour les employeurs ou encore des souplesses d'adaptation dans la durée des contrats.

#### 1.1.1. **La mise en place des COM : le retour de l'Etat dans l'apprentissage par le biais d'une mécanique contractuelle**

[22] La loi de cohésion sociale prévoit la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage entre l'Etat, les Régions et, au besoin, d'autres acteurs<sup>2</sup>. Aux termes de l'article L.118-1-1 du code du travail, l'Etat, la Région ou la collectivité territoriale de Corse, auxquels peuvent s'adjoindre les chambres consulaires, une ou plusieurs organisations représentatives d'employeurs et de salariés peuvent conclure ces contrats. D'autres parties peuvent y être associées en tant que de besoin.

##### 1.1.1.1. *Le lancement des COM*

[23] Le principal objectif fixé dans le plan de cohésion sociale a trait au nombre d'apprentis, qu'il s'agit de porter à 500 000 à l'échéance des contrats, soit une hausse de 40% par rapport à 2004. Sur cette base, des contrats ont été signés entre l'Etat et la quasi-totalité des régions dès 2005. Conclues pour cinq ans, ils arrivent à échéance à la fin de l'année 2009. L'article 34 de la loi prévoit que le gouvernement remette chaque année au Parlement un rapport sur leur mise en œuvre.

[24] Au-delà du seul objectif des 500 000 apprentis, sept objectifs généraux sont identifiés dans la loi :

1. adapter l'offre quantitative et qualitative de formation, en particulier au regard des perspectives d'emploi dans les différents secteurs d'activité,
2. améliorer la qualité du déroulement des formations dispensées en faveur des apprentis,
3. valoriser la condition matérielle des apprentis,
4. développer le préapprentissage,
5. promouvoir le soutien à l'initiative pédagogique et à l'expérimentation,
6. favoriser le déroulement de séquences d'apprentissage dans des Etats membres de l'Union européenne,
7. favoriser l'accès des personnes handicapées à l'apprentissage.

[25] Ces dispositions très générales de la loi sont précisées dans la circulaire DGEFP n°2005/04 du 17 février 2005. Celle-ci rappelle que l'objectif des COM est de permettre la concertation et la mobilisation de tous les acteurs de l'apprentissage et invite les représentants de l'Etat concentrer leur discussion avec les Régions sur les points essentiels à la réalisation de l'objectif de développement quantitatif : cibler la demande des métiers en tension, les grandes entreprises, la création de filières complètes de formation en apprentissage et tenir compte de la politique menée par les branches.

---

<sup>2</sup> Article 32 de la loi.

- [26] La circulaire précise que les deux premiers objectifs définis par la loi (adaptation quantitative et qualitative de l'offre de formation, amélioration de la qualité du déroulement des formations) constituent le « socle » de la négociation. Il est également indiqué que la liste des thèmes étant limitative, il ne pourra être envisagé d'introduire d'autres objectifs dans les COM que ceux de la loi.
- [27] La circulaire prévoit une actualisation annuelle des COM par avenant afin de tirer régulièrement les enseignements de leur mise en œuvre et de préciser leur contenu en fonction de l'importance des crédits alloués. Elle reste en revanche très évasive sur les modalités du pilotage, de l'exécution et du suivi des contrats qui devront être déterminées par les parties au contrat en s'inspirant des « contrats ayant fonctionné avec succès dans la région ». La circulaire suggère des indicateurs de suivi physique : taux de rupture, capacités d'accueil en formation (CFA, sections et unités d'apprentissage), évolution des effectifs, leur répartition selon la taille des entreprises, selon les niveaux de formation, selon les secteurs d'activité, nombre de personnes handicapées, taux de réussite au diplôme et taux d'insertion dans l'emploi.
- [28] Au niveau national, deux documents contractuels complètent le dispositif. L'accord cadre du 19 avril 2005 pour le développement de l'apprentissage, signé entre l'Etat, une vingtaine de branches professionnelles, les réseaux consulaires et des organismes gestionnaires de CFA, détermine en particulier trois axes de développement de l'apprentissage: la mutualisation des moyens entre les réseaux de formation, le rayonnement de l'apprentissage dans les secteurs qui n'y ont pas habituellement recours et la diversification des publics entrant en apprentissage. Enfin, la convention de partenariat du 30 juin 2005, signée entre l'Etat et l'Association des Régions de France sur le volet « emploi » du plan de cohésion sociale, réaffirme les objectifs de développement de l'apprentissage du plan de cohésion sociale en insistant sur le principe d'équilibre entre les différentes voies de formation.

1.1.1.2. *Le financement des COM par des moyens supplémentaires dégagés pour l'apprentissage*

- [29] Le développement des COM s'appuie sur un levier financier constitué par la deuxième section du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage FNDMA. Institué par l'article 33 de la loi, le FNDMA comporte en effet deux sections : la première prend la suite du fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage qui répartit une partie de cette taxe entre régions selon des critères de nombre d'apprentis et de montant de la collecte ; la seconde est destinée spécifiquement à financer les COM. La répartition des recettes entre les deux sections est effectuée par un arrêté conjoint du ministre chargé de la formation professionnelle et du ministre chargé du budget.
- [30] Le FNDMA deuxième section est alimenté par le produit de la suppression de plusieurs chefs d'exonération de la taxe d'apprentissage ainsi que par le montant de la taxe d'apprentissage une fois déduites toutes les dépenses libératoires.
- [31] Les crédits de la 2<sup>ème</sup> section obéissent, en vertu de l'article D.118 du code du travail, à une répartition liée aux engagements financiers de l'Etat dans les COM. Les crédits sont mobilisables à la signature du COM selon un principe de co-financement de projets. Après signature du COM entre l'Etat, la Région et éventuellement d'autres acteurs intéressés au développement de l'apprentissage, un arrêté ministériel attribue à la Région les crédits inscrits au contrat, transférés localement par un arrêté préfectoral transmis au trésorier payeur général. Sur ces aspects financiers, la circulaire de la DGEFP indique qu' « il importe de veiller à ce que la participation du FNDMA ne se substitue pas à des financements existants, mais intervienne bien en cofinancement de manière à générer des financements supplémentaires ... l'importance des moyens mobilisés au titre du FNDMA sera donc subordonnée à celle des engagements pris par les autres cocontractants. »

### 1.1.2. Le contenu des COM : une majorité de contrats ambitieux sur le développement quantitatif malgré des situations de départ contrastées

- [32] Les Régions se sont positionnées de manière variable sur le principal objectif du plan de cohésion sociale, le développement quantitatif de l'apprentissage : sept Régions s'engagent sur un objectif supérieur, quinze poursuivent un objectif inférieur mais, parmi elles, huit prévoient d'atteindre un nombre d'apprentis qui correspond au poids relatif de leur région par rapport aux 500 000 envisagés au niveau national. La consolidation des objectifs quantitatifs contenus dans les contrats donne un chiffre prévisionnel global de 486 500 en 2009, non loin de l'objectif national de 500 000 apprentis<sup>3</sup>.
- [33] Si la majorité des régions reprend un objectif quantitatif ambitieux sur les effectifs d'apprentis, on observe une très grande variété dans les priorités retenues et dans leur formalisation. Les axes fixés par la loi sont parfois fusionnés, parfois scindés ; les actions sont souvent décrites de manière très vague, renvoyant à des déclinaisons extérieures au COM le soin de les préciser. En particulier, les créations de sections d'apprentissage envisagées ne sont pas identifiées de manière précise. En définitive, la lecture des contrats conclus en 2005 ne permet pas toujours de se faire une idée réelle de l'engagement des Régions dans la poursuite de ces objectifs.
- [34] L'analyse des contrats signés dans les quatre régions visitées par la mission permet de mieux comprendre comment les objectifs nationaux fixés en 2005 ont été territorialisés dans les COM. Ces quatre régions représentaient à elles seules environ 30% des effectifs d'apprentis en 2004 et ont reçu 40% des crédits versés au titre du FNDMA 2<sup>ème</sup> section entre 2005 et 2008.

#### 1.1.2.1. *Certaines régions se sont approprié l'objectif de développement quantitatif qui était déjà une priorité de l'exécutif régional*

##### a) Des contrats ambitieux sur le développement des effectifs d'apprentis

- [35] Trois Régions sur les quatre analysées par la mission ont repris l'objectif quantitatif de +40 % en partant de contextes régionaux pourtant très différents.
- [36] En Nord-Pas de Calais, le COM a servi de catalyseur d'une dynamique ambitieuse en faveur de l'apprentissage. Les difficultés économiques et sociales de la région ont facilité l'émergence d'un consensus entre tous les acteurs pour le développement de l'apprentissage. L'apprentissage en Nord-Pas de Calais accusait en 2005, et encore aujourd'hui malgré les progrès récents, un retard important : moins de 4 % des effectifs métropolitains, alors qu'avec 7 % des 16- 25 ans, cette région est la plus jeune de France métropolitaine après l'Ile de France. La prégnance de la culture industrielle et ouvrière, la vision de la grande entreprise dans laquelle on fait sa carrière ont longtemps prévalu. La faible densité d'entreprises artisanales traditionnellement plus investies dans l'apprentissage, ainsi que la faiblesse de l'offre de formation en apprentissage sont liées à cette tradition. Comme on peut l'observer ailleurs, l'apprentissage souffrait également d'une image dégradée. Au sein même du Conseil régional, des réticences nombreuses ont dû être dépassées pour faire du développement de l'apprentissage une priorité.
- [37] Dans ce contexte, la signature du COM a renforcé l'adhésion de tous les acteurs à la dynamique engagée depuis plusieurs années par le Conseil régional en faveur de l'artisanat et de l'apprentissage. Le consensus de l'ensemble des acteurs sur le diagnostic régional, la présence parmi eux de responsables impliqués dans l'impulsion des COM au niveau national, une tradition partenariale ancienne et forte ont permis une signature rapide du COM. Cette dynamique a permis d'inclure l'éducation nationale dans le dispositif malgré des réticences fortes en son sein. La région a donc repris l'objectif de +40% d'apprentis. Les moyens identifiés sont l'amélioration du taux de remplissage des sections existantes, des créations de places sur les métiers porteurs.

<sup>3</sup> Toutefois, ce chiffre de 486 500 apprentis prévus en fin de COM n'est pas exact car il intègre un objectif de 100 000 pour l'Ile de France. Or, cet effectif visé dans le COM Ile de France ne se rapporte pas aux seuls apprentis mais à l'ensemble des jeunes en CFA (y compris jeunes en pré-apprentissage ou en dispositif d'accès à l'apprentissage). En limitant l'objectif de développement aux apprentis, l'effectif visé en fin de COM serait de 82 000 en Ile de France, soit environ 470 000 au niveau national.

- [38] Dans un contexte historique beaucoup plus favorable à l'apprentissage, l'Aquitaine a retenu des objectifs quantitatifs proches. L'apprentissage en Aquitaine bénéficie d'un tissu économique favorable : l'agriculture y occupe une place importante, ainsi qu'un tissu de PME et TPE autour de quelques industries de pointe (aéronautique, automobile, nucléaire). La part des apprentis dans la classe d'âge 16-25 ans se situe près de la moyenne nationale. Pourtant, la région a repris sans le discuter l'objectif national de +40%, ce qui pouvait sembler ambitieux. La négociation du COM en Aquitaine s'est caractérisée par la signature rapide d'un « COM d'attente » permettant la délégation de crédits, suivie par une période de concertation avec l'ensemble des acteurs de l'apprentissage pour aboutir à l'avenant n° 1. Cet avenant, signé en 2006, tient lieu de véritable COM. La concertation qui l'a précédé a mobilisé tous les acteurs de l'apprentissage. Le COM initial et les avenants ont été signés par le président du Conseil régional et le préfet de région : comme l'ont expliqué les interlocuteurs de la mission, le lien que constitue la signature du COM entre l'Etat et la Région renforce leur position commune face aux chambres consulaires ou aux branches et accroît leur capacité de négociation.
- [39] L'objectif quantitatif retenu en Ile de France est spécifique par rapport aux autres régions étudiées en ce qu'il s'applique à l'ensemble des jeunes en CFA au-delà des seuls apprentis. En effet, l'objectif national d'augmentation de 40% du nombre d'apprentis a dû être concilié avec le projet régional d'accueillir 100 000 jeunes en CFA à l'horizon 2010 formulé par le président du Conseil régional en 2004. Selon les signataires de l'Accord-cadre d'objectifs et de moyens (ACOM), le fait d'étendre l'objectif quantitatif à tous les jeunes en CFA, y compris les pré-apprentis et les classes passerelles, se justifie par le nombre élevé de jeunes sans qualification dans cette région. L'ACOM fait le diagnostic d'une augmentation préoccupante du nombre de jeunes demandeurs d'emploi entre 2000 et 2004, et de parcours d'insertion dans l'emploi caractérisés par la précarité.
- [40] L'apprentissage en Ile de France se caractérise par un taux d'apprentis dans la population des 16-25 ans inférieur à la moyenne nationale. Dès lors, le développement quantitatif de l'apprentissage est clairement placé comme la priorité de l'ACOM en Ile de France. L'objectif est de faire progresser les effectifs en CFA de 8% par an contre 1,5% en moyenne dans les années 2000. L'ACOM identifie les secteurs prioritaires pour atteindre cet objectif de 100 000 jeunes en CFA : une augmentation de 79% du nombre de places en dispositifs d'accès à l'apprentissage ; un effort particulier sur le pré-apprentissage ; une multiplication par plus de 4 du nombre d'apprentis dans le secteur public ; une augmentation des effectifs d'apprentis en niveau V alors que ce niveau stagnait depuis quelques années. Le principal levier financier prévu pour le développement quantitatif est la revalorisation de la participation budgétaire de la région au financement des CFA, revalorisation plus importante sur les cibles de l'ACOM : secteur public, niveau V.
- b) Une multiplicité de mesures destinées à améliorer la qualité de l'apprentissage
- [41] Les actions qualitatives intégrées dans les COM sont nombreuses et se retrouvent dans l'ensemble des contrats analysés par la mission. Globalement, elles développent des initiatives souvent déjà engagées par les conseils régionaux avant 2004.
- [42] En Nord-Pas de Calais, ces actions visent ainsi à renforcer la liaison apprenti / formateur / maître d'apprentissage ; à généraliser la démarche qualité dans les entreprises et dans les CFA ; à renforcer l'accompagnement et l'individualisation des parcours ; à faciliter la reprise et la transmission d'entreprises. L'accent est mis aussi sur l'amélioration des conditions matérielles de l'apprentissage : généralisation des aides au transport, à l'hébergement et à la restauration, des aides au premier équipement ; actions spécifiques pour les « décrocheurs » du système scolaire, les sortants sans qualification ou les demandeurs d'emploi. Des mesures concernent aussi la valorisation de l'apprentissage : chaque année sont prévus un salon des métiers et un plan de communication en direction des jeunes et des entreprises.
- [43] L'accent sur la qualité de l'apprentissage se retrouve en Ile de France : mobilité internationale des apprentis, augmentation des aides matérielles, actions pour des publics prioritaires comme les personnes handicapées. L'Aquitaine met l'accent sur la lutte contre les discriminations, les aides matérielles aux apprentis, le développement des relations entre CFA et entreprises.

- [44] Enfin, l'investissement est systématiquement un volet important des COM. En Nord-Pas de Calais, l'ensemble des acteurs reconnaissent que la région a été « bien dotée », sans que les critères de définition de l'enveloppe ne soient clairs. Le soutien de l'investissement, significatif dans le COM de 2005, a connu ensuite des abondements importants : de 35M€ du FNDMA sur la durée du COM prévus en 2005, on est passé à 42.5 dans l'avenant 2006. En fonctionnement aussi, les avenants ont permis une augmentation régulière et importante des dotations du FNDMA : 5 M€ en 2005, 10 en 2006, 13 en 2007 et 14 en 2008. Au total, entre 2005 et 2008, la région a reçu du FNDMA 2<sup>ème</sup> section 42 M€ au titre du fonctionnement et 77,5 M€ au titre de l'investissement.
- [45] De même en Aquitaine, les avenants successifs signés entre 2006 et 2008 ont à la fois permis de présenter des bilans intermédiaires de mise en œuvre du COM et de prévoir des actions supplémentaires, rendues possibles par des financements du FNDMA 2<sup>ème</sup> section plus importants que ce qui avait été prévu au départ. Ces actions non prévues au COM initial concernent surtout l'investissement. Au total, entre 2005 et 2008, la région a reçu 17,3 M€ du FNDMA au titre du soutien au fonctionnement et 30,6 M€ au titre de l'investissement.
- [46] Contrairement aux autres régions visitées par la mission, l'Ile de France n'a pas bénéficié d'un abondement supplémentaire de ses crédits en cours de COM. Comme prévu en 2005, le conseil régional a reçu 155 M€ entre 2005 et 2008, dont 20 au titre du soutien à l'investissement.

1.1.2.2. *Dans les régions où l'apprentissage est déjà très développé, l'accent a souvent été mis sur des objectifs de nature qualitative*

- [47] Dans plusieurs régions où l'apprentissage était déjà très développé en 2004 et qui présentaient donc un moindre potentiel de développement, l'objectif national de développement quantitatif a été repris avec prudence ou fortement revu à la baisse. Ainsi, la région Centre et la région Haute Normandie ont mis l'accent sur des mesures qualitatives sans prévoir d'augmentation notable des effectifs d'apprentis au cours du COM.
- [48] Dans l'échantillon analysé par la mission, les Pays de la Loire fournissent l'exemple de ce type de stratégie. Cette région se caractérise par une part d'apprentis très élevée par rapport à la classe d'âge 16-25 ans. Au moment de la signature du COM en 2005, le ratio « apprentis / 100 emplois salariés » est de 2.5 contre 1.5 au niveau national. La région a connu une très forte hausse des effectifs d'apprentis dans les années 1990, notamment aux niveaux IV et III.
- [49] Dans ce contexte, le Conseil régional n'a pas souhaité fixer un objectif ambitieux de développement quantitatif de l'apprentissage. Le COM donne donc la priorité à des objectifs de nature qualitative, en particulier la baisse des taux de rupture. Trois autres objectifs sont définis : le maintien de l'équilibre entre l'apprentissage et l'enseignement professionnel public sous statut scolaire ; la priorité à l'accroissement du nombre de jeunes apprentis dans des secteurs qui ont des difficultés de recrutement ; la priorité à l'embauche des jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi. Pour mettre en œuvre ces objectifs, les actions prévues sont de même type que celles des autres COM analysés par la mission : programmes d'investissement ; démarche qualité dans les CFA ; augmentation des aides matérielles aux apprentis...
- [50] L'atteinte à l'issue du COM d'un effectif de 30 000 apprentis est mentionnée dans le contrat comme une possibilité plus que comme une cible faisant l'objet d'un engagement des parties au contrat. L'atteinte de cet effectif constituerait une progression d'environ 8%, ce qui place les Pays de la Loire parmi les trois régions ayant prévu un taux de progression inférieur à 10%. Toutefois, la région a connu une augmentation des effectifs d'apprentis, dépassant assez rapidement le chiffre de 30 000. Dès lors, les avenants signés entre 2006 et 2008 ont affecté des crédits à ce développement quantitatif. Le principe a été la prise en charge du surcoût, pour le budget du conseil régional, de l'augmentation des effectifs d'apprentis par rapport à l'année ayant précédé la signature du COM.

- [51] Concernant les objectifs qualitatifs du COM, la Région a demandé à chaque CFA de présenter son « projet de CFA » lui permettant de se positionner par rapport aux objectifs de qualité fixés par le conseil régional. Les projets de CFA ont été instruits par la Région et ont donné lieu à l'attribution à chaque CFA d'un plafond de subvention annuel. Les crédits d'investissement, destinés à réhabiliter et moderniser les CFA, ont connu une augmentation considérable au fil des avenants, passant de 7 à plus de 17 M€ en trois ans. Au total, la région Pays de la Loire a reçu du FNDMA 2<sup>ème</sup> section 29,2 M€ au titre du fonctionnement et 20,8 M€ au titre de l'investissement.

### **1.1.3. Une dynamique contractuelle qui s'est appuyée sur une progression régulière des financements entre 2005 et 2008**

- [52] Les actions inscrites dans les COM ont pour la plupart été identifiées par les Conseils régionaux eux-mêmes et s'inscrivent dans le cadre de leur stratégie en matière d'apprentissage et de formation professionnelle. En effet, depuis la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les Conseils régionaux disposent d'une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage, compétence réaffirmée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cela ne signifie pas que les opérateurs de l'apprentissage (branches, consulaires...) n'ont pas été associés à la conclusion ou à la mise en œuvre des contrats.

#### *1.1.3.1. Les opérateurs de l'apprentissage ont souvent été associés à des documents distincts du COM initial et le déclinant*

- [53] L'association des différents acteurs de l'apprentissage à la signature des COM est diverse. Quatorze contrats ne comptent que deux signataires, les préfets de région et les présidents de conseil régional ; trois associent les recteurs, cinq associent d'autres partenaires (consulaires, AGEFIPH). Dans certaines régions, la signature uniquement par le préfet de région et le président du conseil régional était voulue pour renforcer leur position commune face aux autres acteurs de l'apprentissage.
- [54] Quelques contrats associent d'emblée certaines branches professionnelles (bâtiment, automobile, métallurgie...), mais la plupart des COM prévoient la possibilité de déclinaisons dans des conventions spécifiques. Ainsi, en Nord-Pas de Calais, le COM fait l'objet de plusieurs déclinaisons. Des accords sectoriels ont été négociés avec les branches qui connaissent de fortes difficultés de recrutement, la métallurgie, le BTP et l'automobile. Un nouvel accord vient d'être conclu avec les fédérations des transports.
- [55] De même, en Ile de France, le COM signé en 2005 n'est qu'un accord-cadre (ACOM) qui doit donner lieu à des déclinaisons annuelles par avenant, mais aussi à des déclinaisons territoriales et sectorielles. En effet, la taille de la région rend particulièrement nécessaire ce type de déclinaison en « COM opérationnels » (COMOP). Ces contrats ont été signés avec les chambres consulaires, les rectorats, certaines branches et certains conseils généraux. Les actions inscrites dans les COMOP sont essentiellement de nature qualitative. Elles bénéficient d'une partie des crédits de l'ACOM. Même si le préfet est signataire des COMOP, ces contrats sont pilotés quasi-exclusivement par la Région.

#### *1.1.3.2. Au lancement des COM, la répartition des financements entre régions n'a pas obéi à des critères très clairs*

- [56] Pour 2005, les participations financières du FNDMA font l'objet d'un versement unique sur la base des arrêtés ministériels de répartition. Pour les années suivantes, quatre ou cinq versements s'échelonnent sur le second semestre de chaque année : en effet, les avenants annuels, dont la signature conditionne la délégation des crédits, sont transmis de manière dispersée sur tout le second semestre à la DGEFP.

- [57] Les modalités de répartition de l'enveloppe nationale de 117 M€ associée aux COM en 2005 ne sont pas claires. En effet, le montant des crédits accordés à une région n'est pas toujours corrélé au degré d'ambition de ses engagements notamment sur l'augmentation des effectifs d'apprentis. Ainsi, des Régions qui ont revu à la baisse l'objectif national n'ont pas pour autant été « mal servies » par le FNDMA 2<sup>ème</sup> section. C'est le cas des Pays de la Loire ou de la région Centre, qui se situaient déjà au-dessus de la moyenne nationale pour les effectifs d'apprentis et ont donc mis l'accent sur des objectifs de nature qualitative. Or, selon les chiffres fournis par la DGEFP, les Pays de la Loire ont reçu, entre 2005 et 2008, 113 euros par jeune de 16 à 25 ans au titre du FNDMA 2<sup>ème</sup> section contre une moyenne nationale de 100 euros par jeune. La Région Centre a reçu 118 euros. En revanche, la Haute Normandie, qui trouvait dans une situation assez comparable, n'a reçu que 44 euros.
- [58] Ce manque de clarté sur les critères de répartition des financements entre les régions tient en partie à la multiplicité des objectifs qualitatifs et quantitatifs mentionnés par le plan de cohésion sociale. Dans la mesure où les sept objectifs fixés pour les COM sont très généraux, la plupart des actions menées par les Conseils régionaux en faveur de l'apprentissage s'y intègrent potentiellement. Dès lors, les dispositions de la circulaire selon lesquelles « il ne pourra être envisagé d'introduire d'autres objectifs dans les COM que ceux de la loi » ressemblent plutôt à une clause de style. Pour pouvoir utiliser le FNDMA comme outil financier discriminant entre les Régions, il aurait probablement fallu cibler davantage les actions susceptibles d'être financées par les COM, ce qui aurait permis de mieux évaluer le positionnement de chaque Conseil régional par rapport aux objectifs nationaux.

1.1.3.3. *Entre 2006 et 2008, les financements ont été toujours plus importants malgré les difficultés du pilotage national des COM*

- [59] Conclut pour la plupart pour une durée de 5 ans (sauf Franche Comté et Champagne Ardenne), les COM prévoient tous la possibilité d'une modification par voie d'avenant. Tous les contrats prévoient la mise en place d'un comité de pilotage ou de suivi, en s'appuyant souvent sur des instances existantes, notamment une commission spécifique du CCREFP, dont le rythme de réunion oscille entre le trimestre et l'année. Ces instances sont parfois complétées par des groupes de travail plus opérationnels portant sur un axe ou un autre. Plusieurs contrats prévoient même le recrutement d'une personne chargée du suivi du COM. Quinze contrats prévoient d'emblée des indicateurs de suivi assez simples, qui reprennent en partie les suggestions de la circulaire de la DGEFP.
- [60] En 2006, trois nouvelles régions ont signé des COM, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique. L'année 2006 a également vu quelques déclinaisons sectorielles des COM, avec les branches, le secteur public ou d'autres acteurs de l'apprentissage. Quinze contrats présentent désormais une clause engageant le conseil régional à présenter chaque année un bilan physico-financier du contrat. En outre, les avenants comportent une clause conditionnant le versement du FNDMA à la réalisation des actions prévues. En cas d'inexécution partielle, les crédits pourront être reportés sur l'année suivante.
- [61] Ces principes se heurtent toutefois au suivi lacunaire des COM. Les bilans transmis par les Régions à l'Etat pour 2006 sont très hétérogènes. De ce fait, le bilan annuel présenté au Parlement est moins une synthèse des résultats des contrats qu'un recensement des actions engagées dans chaque région pour chacun des sept axes associés aux COM. En outre, les bilans d'exécution ne permettent pas d'identifier clairement l'utilisation des fonds par les Conseils régionaux. Certains s'appuient sur les crédits engagés, d'autres sur les crédits mandatés sans toujours distinguer les participations régionales et celles du FNDMA. La consolidation est donc impossible.

- [62] Malgré ces difficultés à identifier la valeur ajoutée propre des COM, quatre arrêtés de répartition ont attribué près de 198 M€ à 24 régions en 2006, soit 70% de plus qu'aux 22 régions bénéficiaires en 2005. 56 M€ ont été reportés sur 2007<sup>4</sup>. En contrepartie des financements du FNDMA, seuls dix-huit contrats ou avenants précisent le montant de la participation financière du Conseil régional : 152 M€ contre 103 en 2005. Ce chiffre est toutefois difficile à interpréter puisqu'il a trait aux crédits conventionnés et non aux crédits mandatés ni même engagés.
- [63] L'année 2007 a vu les mêmes difficultés de suivi des COM. Les bilans présentent un niveau de précision très divers, malgré une relative amélioration par rapport à 2006. Ils ne permettent pas d'identifier la contribution des COM à l'augmentation bien réelle des effectifs d'apprentis. Un groupe de travail composé de représentants de conseils régionaux et de DRTEFP a élaboré un outil commun de restitution: rapport d'exécution, tableau de suivi financier et indicateurs physiques. Cet outil commun de *reporting* a été utilisé par 12 régions. La consolidation reste impossible.
- [64] En 2007, 248 M€ ont été répartis entre 26 régions (soit 48 M€ de plus que le montant réparti entre 24 régions bénéficiaires en 2006). Plus de 69 M€ sont reportés sur 2008.
- [65] Au final, la progression des dotations annuelles est très importante entre 2005 et 2008 : l'enveloppe hors CFA nationaux est passée de 118 M€ en 2005 à près de 260 M€ en 2008. Son assiette, le produit de la taxe d'apprentissage, est en effet très dynamique. A l'exception de l'Ile de France, de la Lorraine, de la Bourgogne, de la Guadeloupe et de la Réunion, toutes les régions ont vu leur enveloppe croître, parfois dans des proportions très importantes (tableau 1).

---

<sup>4</sup> La région PACA n'a pu bénéficier de financements du FNDMA en 2006 faute d'avoir conclu un avenant au Com initial permettant d'identifier le montant à financer. La région Martinique, dont le contrat ne permettait pas d'identifier le montant demandé au titre du FNDMA, n'a pas reçu de financements.

Tableau 1 : Crédits du FNDMA 2<sup>ème</sup> section délégués entre 2005 et 2008 (en €)

REGION	2005	2006	2007	2008	TOTAL
ALSACE	3 220 500	6 400 000	7 000 000	7 000 000	23 620 500
AQUITAINE	4 673 386	8 878 250	14 985 250	19 377 500	47 914 386
AUVERGNE	2 024 500	4 048 694	5 456 848	12 295 955	23 825 997
BOURGOGNE	4 300 000	5 765 000	5 849 341	5 700 046	21 614 387
BRETAGNE	5 762 000	8 762 000	10 200 000	10 200 000	34 924 000
CENTRE	4 350 000	7 656 000	9 054 000	14 957 000	36 017 000
CHAMPAGNE- ARDENNE	1 400 000	4 002 000	6 450 000	7 065 000	18 917 000
CORSE	205 250	624 512	800 000	2 158 750	3 788 512
FRANCHE-COMTE	1 600 000	1 939 006	3 005 825	3 690 468	10 235 299
ILE-DE-FRANCE	20 000 000	45 000 000	45 000 000	45 000 000	155 000 000
LANGUEDOC- ROUSSILLON	5 000 000	5 000 000	6 500 000	15 500 000	32 000 000
LIMOUSIN	1 766 240	2 645 331	3 817 609	4 942 100	13 171 280
LORRAINE	6 000 000	9 000 000	9 000 000	10 000 000	34 000 000
MIDI-PYRENEES	3 569 566	5 295 901	6 545 955	6 545 955	21 957 377
NORD-PAS-DE-CALAIS	12 000 000	24 500 000	20 000 000	21 000 000	77 500 000
BASSE-NORMANDIE	2 000 000	4 000 000	4 000 000	4 069 376	14 069 376
HAUTE-NORMANDIE	0	4 260 000	6 500 000	0	10 760 000
PAYS DE LA LOIRE	8 500 000	10 000 000	15 000 000	16 500 000	50 000 000
PICARDIE	6 004 156	9 536 092	11 018 750	11 018 750	37 577 748
POITOU-CHARENTES	4 070 000	8 490 000	12 820 000	14 360 000	39 740 000
PACA	7 637 080	0	17 794 425	0	25 431 505
RHONE-ALPES	12 157 475	20 213 434	22 032 552	25 965 763	80 369 224
GUADELOUPE	0	500 000	500 000	500 000	1 500 000
GUYANE	0	370 000	504 300	946 684	1 820 984
MARTINIQUE	0	0	204 666	100 000	304 666
REUNION	1 036 950	977 380	1 034 011	795 333	3 843 674
<b>TOTAL COM</b>	<b>117 277 103</b>	<b>197 863 599</b>	<b>245 073 532</b>	<b>259 688 680</b>	<b>819 902 915</b>
CFA nationaux	0	0	5 156 069	4 652 010	9 808 079
CFA de Nancy	0	0	0	126 467	126 467
<b>Total COM + CFA nationaux</b>	<b>117 277 103</b>	<b>197 863 599</b>	<b>250 229 601</b>	<b>264 467 157</b>	<b>829 837 460</b>

Source : DGEFP

- [66] Au final, l'amélioration des outils de *reporting* depuis 2005 ne suffit pas à donner une vision claire de la valeur ajoutée des COM. Les objectifs quantitatifs et qualitatifs multiples associés aux COM rendent très difficile une vision nationale qui aille au-delà du simple recensement des actions entreprises ou du suivi de quelques indicateurs dont le lien avec les COM est très indirect<sup>5</sup>.
- [67] Surtout, le principe de co-financement d'actions nouvelles qui devait fonder les COM ne s'est pas traduit par l'analyse des budgets globaux consacrés à l'apprentissage par les Régions. Or, seule cette méthode aurait pu garantir que les crédits consacrés par les régions aux COM venaient bien *en plus* de leurs dépenses consacrées à l'apprentissage avant les COM. Sans cette méthode, l'Etat s'interdit de mesurer l'effet de levier réel des crédits du FNDMA 2<sup>ème</sup> section – et donc l'effet de substitution potentiel entre ces crédits et ceux des budgets régionaux. Les Régions ont donc bénéficié d'une grande liberté pour choisir la part de leur budget qu'elles pouvaient inscrire au COM chaque année.

<sup>5</sup> Taux de rupture, taux de réussite aux examens...

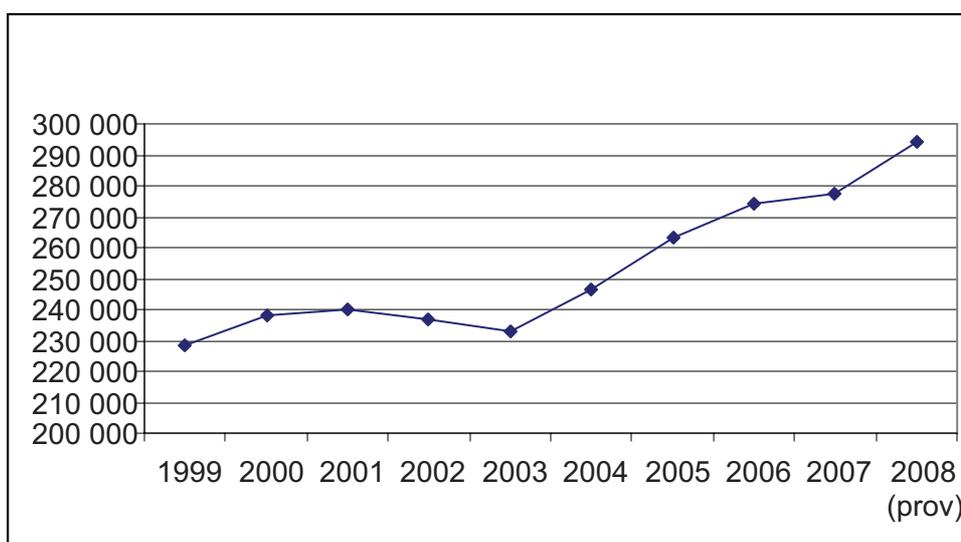
## 1.2. L'évolution de l'apprentissage depuis 2005

### 1.2.1. Au niveau national, un développement soutenu de l'apprentissage

#### 1.2.1.1. L'augmentation des effectifs d'apprentis à des rythmes différents selon les niveaux de formation

[68] Le graphique suivant montre une nette relance du nombre de contrats d'apprentissage depuis 2004 après une stagnation au début des années 2000. Le rythme annuel de croissance reste toutefois inférieur à celui qui avait été noté entre 1993 et 1997.

Graphique 1 : Evolution des flux d'entrées en apprentissage dans le secteur marchand



Source : DARES. Pour 2008, le chiffre est estimé à partir de remontées rapides en provenance des DDTEFP.

[69] Cette progression des entrées en apprentissage a eu pour conséquence une hausse des effectifs d'apprentis, hausse inégale selon les régions (tableau 2).

Tableau 2 : Progression des effectifs d'apprentis sur les trois premières années des COM

	Effectifs d'apprentis au 31/12/2004	Effectifs d'apprentis au 31/12/2007	Progression sur les trois premières années du COM
Alsace	12 829	14 759	15,0 %
Aquitaine	15 802	17 770	12,5 %
Auvergne	7 612	8 758	15,1 %
Basse Normandie	9 822	10 944	11,4 %
Bourgogne	11 409	12 193	6,9 %
Bretagne	16 333	18 517	13,4 %
Centre	16 308	19 494	19,5 %
Champagne Ardenne	7 808	8 895	13,9 %
Corse	1 244	1 706	37,1 %
Franche Comté	8 574	10 047	17,2 %
Haute Normandie	13 658	15 145	10,9 %
Ile de France	62 166	73 574	18,4 %
Languedoc Roussillon	12 203	14 617	19,8 %
Limousin	3 363	3 979	18,3 %
Lorraine	14 259	17 097	19,9 %
Midi Pyrénées	14 794	17 425	17,8 %
Nord-Pas de Calais	16 487	19 986	21,2 %
Pays de la Loire	28 349	30 812	8,7 %
Picardie	11 115	12 594	13,3 %
Poitou-Charentes	12 227	14 624	19,6 %
Provence Alpes Côte d'Azur	31 139	33 875	8,8 %
Rhône Alpes	33 104	40 563	22,5 %
Guadeloupe	1 230	1 346	9,4 %
Guyane	206	212	2,9 %
Martinique	1 415	1 939	37,0 %
Réunion	3 909	4 052	3,7 %
<b>Total</b>	<b>367 365</b>	<b>424 923</b>	<b>15,7 %</b>

Source : Enquête 51 de l'Education nationale

- [70] Le dynamisme constaté depuis 2004 repose essentiellement sur les niveaux supérieurs de qualification, poursuivant une tendance observée dès les années 1990<sup>6</sup>. En 2007, près d'une entrée en apprentissage sur cinq est enregistrée dans les formations supérieures au bac. Les flux de nouveaux contrats continuent de progresser légèrement en valeur absolue pour les formations de niveau V mais régressent rapidement en valeur relative : les nouveaux contrats préparant à une formation de niveau V représentent 59,2% des nouveaux contrats en 2007 contre 66% en 2003.
- [71] Malgré les objectifs souvent affichés dans les COM, l'apprentissage ne fonctionne pas très bien comme filière du niveau V au supérieur. Les poursuites d'études en apprentissage concernent pour la plus grande partie le passage du niveau V au niveau IV de formation. En revanche, peu de jeunes enchaînent les contrats du CAP aux diplômes du supérieur. Dans le supérieur, l'apprentissage recrute surtout des jeunes des lycées ou des universités.
- [72] Entre 2004 et 2007, le taux de féminisation est passé de 30,6 à 30,9%. Dans le secteur public, la féminisation progresse, de 46,5 en 2005 à 49% en 2007.

<sup>6</sup> Ainsi, le CEREQ a montré que, sur la période 1995-2003, les régions qui ont connu l'augmentation la plus forte du nombre d'apprentis sont aussi celles où la part relative des formations de niveaux IV et plus est la plus forte.

- [73] Même si les entreprises de moins de 50 salariés représentent encore la grande majorité des embauches, le poids des entreprises de 50 salariés et plus se renforce : elles réalisent environ une embauche sur cinq contre une sur six en 2004. Cette tendance est à rapprocher du développement de l'apprentissage dans le supérieur : dans les entreprises de plus de 250 salariés, 36% des contrats conclus en 2007 visent l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur.
- [74] Dans le secteur public, les entrées en apprentissage ont progressé de 52% entre 2004 et 2007. 6 058 nouveaux contrats ont été signés en 2007. L'apprentissage dans le secteur public est principalement utilisé par les communes (59% des entrées). C'est un apprentissage plus féminin que la moyenne (49%) et qui prépare à des diplômes plus élevés.
- [75] Enfin, l'une des évolutions les plus marquantes sur la période du COM est le développement très rapide de l'apprentissage dans l'Education nationale.

Tableau 3 : Effectifs d'apprentis en établissement public local d'enseignement sur la période du COM

	2004	2005	2006	2007	2008	Progression entre 2004 et 2008
Effectifs d'apprentis	22 488	27 248	29 740	32 468	36 045	+ 60 %

Source : Ministère de l'Education nationale, bilans de l'apprentissage en EPLE

#### 1.2.1.2. Une amélioration de la qualité de l'apprentissage peu objectivée

- [76] L'amélioration de la qualité de l'apprentissage était un objectif majeur des COM. Pourtant, il est difficile d'objectiver au niveau national l'évolution de la qualité depuis 2004. Les indicateurs qualitatifs les plus couramment utilisés (taux d'insertion professionnelle à sept mois, taux de rupture, taux d'obtention d'une qualification...) ne sont pas toujours bien suivis au niveau régional et au niveau national.
- [77] Des enquêtes nationales montrent que, comparé aux formations sous statut scolaire, l'apprentissage a un impact positif sur l'accès des jeunes à l'emploi et sur leur niveau de salaire<sup>7</sup>. Mais l'évolution de ce type d'indicateur est peu significative sur des périodes courtes.
- [78] Dans le projet de loi de finances pour 2009, les indicateurs relatifs à la qualité de l'apprentissage, répartis entre deux programmes, restent assez limités :
- Programme *Enseignement scolaire du second degré* :
    - i. le taux d'obtention d'une certification à l'issue d'une formation par apprentissage (CAP, BEP, Bac Pro, BTS) : cet indicateur n'est pas disponible ;
    - ii. l'écart de réussite aux examens entre apprentis et « scolaires » ; l'objectif fixé est de réduire cet écart, aujourd'hui favorable aux scolaires.
  - Programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* :
    - i. taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat. Ce taux d'insertion dans l'emploi est mesuré 7 mois après la fin du contrat d'apprentissage. Il prend en compte les apprentis ayant obtenu ou non le diplôme préparé et ayant rompu avant terme ou non leur contrat.

<sup>7</sup> Il s'agit notamment de l'étude « l'apprentissage, entre formation et insertion professionnelles », in *Formation et emploi*, INSEE, 2009. Par ailleurs, des opérateurs réalisent parfois eux-mêmes des analyses. Ainsi, une étude réalisée en 2009 pour le compte de l'ACFCI a évalué la qualité de l'insertion professionnelle d'une génération d'apprentis (promotion 2004). L'échantillon était constitué par environ 2000 apprentis du réseau des CCI. 82% des apprentis ont un emploi quatre ans après leur entrée sur le marché du travail, en grande majorité en CDI.

Tableau 4 : Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat d'apprentissage

	2006	2007	2008	2009 Prévision	Cible fixée dans le programme
Taux d'insertion en %	56,5	55,7	57	59	62

Source : *Projet de loi de finances 2009, Programme Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi, indicateur 4.1*

### 1.2.2. Dans les régions visitées par la mission, des évolutions différenciées selon le point de départ et le degré d'investissement des acteurs

#### 1.2.2.1. Certaines régions ont connu un développement quantitatif remarquable ; d'autres ont connu des progressions moins importantes

- [79] Parmi les régions visitées par la mission, le Nord-Pas de Calais est celle qui a connu le développement quantitatif le plus significatif. Le développement quantitatif et la diversification de l'apprentissage à tous les niveaux de formation ont été rendus possibles par le développement de l'offre de formation, des efforts sur l'orientation des jeunes, le développement de l'apprentissage dans le supérieur et des actions fortes afin d'améliorer l'image de l'apprentissage.

Tableau 5 : Evolution du nombre d'apprentis en Nord-Pas de Calais

	Nombre d'apprentis	Progression annuelle
2005-2006	17 328	+ 5 %
2006-2007	18 774	+ 8.3 %
2007-2008	19 980	+ 6.4 %
2008-2009	21 531	+ 7.7 %
Objectif du COM	22 900	+ 40 %
Progression réalisée	21 621	+ 25%

Source : *Conseil régional*

- [80] Sans connaître les effectifs d'apprentis de la rentrée 2009, on peut d'ores et déjà constater que les objectifs de 2005 ne pourront être atteints. Ce constat, que l'on enregistre aussi au niveau national, doit être nuancé à plusieurs titres : la progression reste très significative et supérieure à la moyenne nationale ; un certain nombre d'effets du COM, notamment en matière d'enrichissement de l'offre de formation par l'investissement dans de nouveaux établissements ne se feront sentir que bien après. De nombreux facteurs externes, la conjoncture économique en premier lieu, sont déterminants.
- [81] Au-delà de cette progression globale, la répartition des apprentis au 1<sup>er</sup> janvier 2008 montre qu'à eux seuls, les niveaux V et IV continuent de représenter près de 80 % des effectifs d'apprentis et des places mais que pour ces niveaux de formation on observe encore un taux de remplissage de l'ordre de 75 %. Les niveaux supérieurs (III, II, I) représentent des effectifs beaucoup moins importants mais connaissent un développement important et des tensions sur l'appareil de formation, presque saturé (taux de remplissage des sections très élevé).

- [82] Aujourd'hui, le Nord-Pas de Calais représente 5.7 % des contrats d'apprentissage conclus en métropole (contre 4 % en 2005). Malgré cette progression très importante du nombre d'apprentis, la comparaison avec d'autres régions métropolitaines proches en population de 16 à 25 ans montre que le « retard » du Nord-Pas de Calais n'est pas encore résorbé.
- [83] La région Aquitaine a connu un développement quantitatif moins spectaculaire : les effectifs d'apprentis sont passés de 15 500 à 18 400 entre 2004 et 2009 (+18%). Cette progression est toutefois très importante. En effet, l'Aquitaine ne présentait pas de retard par rapport à la moyenne nationale en 2005, contrairement à l'Ile de France et à Nord-Pas de Calais. Surtout, la dynamique de développement de l'apprentissage a été relancée alors que le nombre d'apprentis était en baisse régulière depuis plusieurs années, l'année 2004 étant le point bas de la série.
- [84] Sur les 2 900 apprentis supplémentaires, l'essentiel vient des niveaux III, II et I (cf. tableau 6). La part des apprentis dans les niveaux III, II et I a ainsi doublé (passant de 11% de l'ensemble des apprentis en 2004 à 19% en 2009). Corollairement la part des apprentis de niveaux V décroît.

Tableau 6 : Evolution du nombre d'apprentis entre 2004 et 2009 en Aquitaine

	Nombre		Taux de croissance	Répartition entre les niveaux de formation	
	2004	2009		2004	2009
niveau V	11 015	11 223	1,9%	71%	61%
Niveau IV	2 804	3 680	31%	18%	20%
niveau III	1 208	2 208	83%	8%	12%
niveaux II et I	503	1 287	156%	3%	7%
<b>total</b>	<b>15 530</b>	<b>18 398</b>	<b>18%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : Conseil régional d'Aquitaine

- [85] L'Ile de France a également connu un développement quantitatif remarquable de l'apprentissage. La région compte 74 919 apprentis à la rentrée 2008 contre 61 400 à la rentrée 2004, soit une augmentation de 22%. Malgré cette forte augmentation, il est très peu probable que la région atteigne l'objectif d'environ 83 000 apprentis en 2010 fixé en 2005. La région dispose encore de marges de progrès : 4,6% des jeunes de 16 à 25 ans sont en apprentissage contre 5,3% à l'échelle nationale.
- [86] Ce résultat global satisfaisant doit être complété par plusieurs constats moins positifs :
- les objectifs ambitieux fixés sur les effectifs du pré-apprentissage et des dispositifs d'accès à l'apprentissage n'ont pas pu être atteints.
  - sur la durée du contrat, la part des premiers niveaux de qualification se réduit par rapport à l'effectif global des apprentis. A la rentrée 2008, le niveau V a même connu une diminution de 4% de ses effectifs par rapport à 2007, et de -1% par rapport à 2004. L'Ile de France compte 40% de ses apprentis sur les trois niveaux supérieurs de formation contre 28% pour la France entière. Le développement de l'apprentissage dans les niveaux supérieurs s'explique moins par la poursuite d'études des apprentis de niveau V ou IV que par l'arrivée de jeunes qui s'orientent vers l'apprentissage après avoir suivi une autre formation.
  - Les perspectives sur la rentrée 2009 sont assez préoccupantes dans un contexte économique difficile. Le conseil régional prévoit la poursuite de l'augmentation des effectifs d'apprentis dans les niveaux supérieurs mais la poursuite de la diminution des effectifs d'apprentis en niveau V.

[87] L'augmentation quantitative a été plus faible en Pays de la Loire, qui se caractérisait en 2005 par le plus fort taux d'apprentis en France. Dans cette région, la progression est d'environ 8% sur quatre ans. L'objectif fixé dans le COM (30 000 apprentis) a été atteint mais il était peu ambitieux. L'augmentation des effectifs a concerné tous les niveaux de formation. En valeur relative, l'augmentation est moins forte sur les formations de niveau V. Elles restent prépondérantes même si la part des formations du supérieur s'accroît chaque année. La promotion de publics prioritaires dans les formations en apprentissage a donné des résultats mitigés. Ainsi, si l'objectif de progression des apprentis handicapés a été atteint (410 en 2008, soit + 13,6 % par rapport à 2006), la proportion de femmes n'a pas évolué et le nombre de pré-apprentis a diminué.

1.2.2.2. *Les efforts de développement de l'offre sont parfois passés au premier plan par rapport à l'optimisation de la carte de formation*

[88] Plusieurs Régions ont adopté une politique offensive de développement de l'offre. Dans le Nord-Pas de Calais, le COM a permis d'accélérer la progression de l'apprentissage dans la région en permettant d'augmenter plus rapidement le nombre de places. Cette région avait et a encore un retard historique à rattraper. Toutes les demandes d'extension ont pu être accordées depuis 2005. Le développement de l'offre de formation en apprentissage dans le cadre du COM a essentiellement suivi deux axes : l'ouverture de nombreuses sections d'apprentissage dans le réseau très dense des lycées professionnels et le soutien à l'investissement dans de nouveaux centres de formation aux métiers de l'artisanat.

[89] L'ouverture de nombreuses sections d'apprentissage dans les lycées professionnels du Nord-Pas de Calais permet à la fois de renforcer l'offre insuffisante dans la région en s'appuyant sur des structures existantes, de limiter les conséquences d'une démographie ralentie sur l'avenir des établissements scolaires, et de rallier l'éducation nationale à la cause de l'apprentissage. Le CFA académique mis en place en 2007 est la tête de pont des UFA (unités de formation par l'apprentissage) réparties dans les lycées. Ces UFA forment en 2009 2 500 apprentis (contre 1700 en 2007). Cette augmentation représente près de la moitié de l'augmentation générale sur la même période. 18 établissements de la région sont des lycées des métiers, positionnés sur la formation initiale sous statut scolaire, l'apprentissage, la formation continue et la validation des acquis de l'expérience.

[90] Le COM Nord-Pas de Calais comporte une section d'investissement importante, liée notamment au déficit reconnu de l'offre de formation sur les métiers de l'artisanat. Le programme ambitieux de modernisation et de construction d'établissements connaît un retard important, lié à l'envergure des opérations programmées mais aussi à la faible expérience des chambres des métiers dans le champ complexe de la maîtrise d'ouvrage.

[91] En Aquitaine, la croissance de l'effectif d'apprentis résulte de l'ouverture de nombreuses sections d'apprentissage de tous niveaux. La politique du Conseil régional est d'augmenter l'offre de formation en multipliant les ouvertures de classes pour mieux couvrir le territoire tout en veillant à une complémentarité des formations proches. Le financement des CFA, forfaitaire, ne prend pas en compte le nombre d'apprentis : le taux de remplissage n'est pas la priorité. Comme en Nord-Pas de Calais, une part importante de la croissance des effectifs d'apprentis est imputable aux établissements scolaires. Les lycées ont accueilli le quart des nouvelles recrues.

[92] L'Ile de France a également connu une hausse du nombre de places en CFA mais cette région présente plusieurs spécificités. En premier lieu, la part relative des effectifs d'apprentis en lycées n'a pas augmenté au même rythme que dans les autres régions visitées par la mission. En second lieu, le tableau suivant montre que les ouvertures de places ont concerné à 66% les trois niveaux supérieurs de qualification. Même s'il est présent dans les autres régions visitées par la mission, ce développement du supérieur est particulièrement fort en Ile de France. Le conseil régional explique ce dynamisme par la structure de l'emploi régional.

Tableau 7 : Evolution des capacités d'accueil par niveau entre 2005 et 2007 en Ile de France

Niveau de formation	Nombre de places supplémentaires entre 2005 et 2007	Part du niveau de formation dans l'augmentation globale des capacités
Niveau I	6 588	25%
Niveau II	5 204	20%
Niveau III	5 605	21%
Niveau IV	3 803	15%
Niveau V	4 818	18%
Niveau VI	163	1%
TOTAL	26 181	100%

Source : Conseil régional d'Ile de France

- [93] Dans ce contexte de développement volontariste de l'offre de formation, la rationalisation ne constitue pas toujours la priorité des régions visitées. Les Pays de la Loire sont l'exception. Cette Région ne souhaitant pas augmenter les effectifs d'apprentis, elle met l'accent sur la rationalisation de l'offre et n'hésite pas à fermer des sections peu remplies. Pour d'autres régions, le taux de remplissage ne paraît pas être l'aiguillon principal de l'élaboration de la carte des formations. Cette question gagnerait pourtant à être davantage intégrée dès cette phase de croissance, surtout quand on observe sur certains établissements et certaines filières des taux de remplissage particulièrement et durablement faibles.
- [94] Pour autant, l'ensemble des Régions visitées sont conscientes de l'enjeu que représente la carte des formations. L'ajustement de l'offre aux besoins des jeunes et des entreprises est au cœur de l'élaboration de cette carte : il s'agit d'ouvrir de nouvelles sections pour répondre à un besoin identifié mais aussi de fermer les sections qui n'ont plus de pertinence économique ou géographique, tout en conservant un équilibre entre les territoires. Cette mission complexe des Conseils régionaux suppose de réguler la concurrence, inévitable, entre les opérateurs de l'apprentissage (éducation nationale, consulaires, branches).
- [95] En particulier, les COM ont souvent été l'occasion pour les Régions d'associer davantage l'Education nationale à la politique d'apprentissage, voire de favoriser la place des lycées dans l'offre de formation. Par exemple, en Pays de la Loire, le poids de l'apprentissage dans les établissements publics locaux d'enseignement est passé de 4,47 % des apprentis en 2005 à 9,4 % en 2009, essentiellement grâce aux progrès du mixage. Dans le Nord-Pas de Calais, le Conseil régional et le rectorat semblent maintenir l'équilibre complexe entre l'enseignement professionnel sous statut scolaire et l'apprentissage. Chacun des acteurs, les consulaires également, semble ainsi avoir intégré la préoccupation permanente d'éviter de faire de l'apprentissage un « dé-régulateur » de la carte des formations professionnelles initiales.

1.2.2.3. *Les régions analysées partagent la préoccupation d'améliorer la qualité de l'apprentissage dont les résultats sont cependant difficilement évaluables*

a) La faiblesse globale des indicateurs de qualité

[96] L'évaluation des actions ciblées sur la qualité de l'apprentissage se heurte dans toutes les régions à la question des indicateurs pertinents. Les indicateurs de résultat mentionnés dans la circulaire nationale qui a servi de base aux COM présentent un intérêt évident mais leur évolution n'est liée que de manière très indirecte à la mise en œuvre des COM. Par exemple, le fait que le taux de rupture passe de 14,28% en 2006 à 13,28% en 2007 en région Pays de Loire pose des problèmes d'interprétation : quelle est la part du contexte économique, de la politique du conseil régional ou de facteurs purement conjoncturels dans cette évolution ? En outre, bon nombre d'indicateurs de résultats prévus dans les COM ne sont pas renseignés ou portent sur une période trop courte pour permettre une interprétation solide.

[97] En raison de ces limites des indicateurs de résultat, bon nombre d'indicateurs de qualité transmis par les régions sont des indicateurs de moyens. Ils traduisent l'augmentation des moyens consacrés par les régions à l'apprentissage. Ainsi, le nombre d'aides matérielles aux apprentis augmente fortement dans toutes les régions. En Pays de la Loire, on note une évolution positive pour le nombre d'apprentis sensibilisés à la création d'entreprise, le nombre de maîtres d'apprentissage formés, le nombre de CFA participant à l'individualisation des parcours... De même, en Ile de France, les bilans à mi-parcours du COM mettent l'accent sur les actions entreprises, notamment les développeurs, et non sur des indicateurs permettant de mesurer l'efficacité de ces initiatives. Selon les termes du conseil régional dans le bilan transmis à la DRTEFP en 2008, « l'impact de ces recrutements [de développeurs] n'est pas encore mesurable ».

[98] Les indicateurs associés aux actions qualitatives des COM sont donc globalement difficiles à interpréter, ce qui pose problème s'agissant de contrats qui font de l'amélioration qualitative de l'apprentissage une priorité. Bon nombre d'actions prévues dans les COM ne sont pas toujours quantifiables en termes de résultats (c'est le cas de l'individualisation des parcours par exemple). Les indicateurs analysés dans les paragraphes qui suivent sont donc essentiellement des indicateurs de moyens.

b) Les actions en direction des apprentis et du grand public

[99] Le développement de l'apprentissage suppose que les jeunes soient plus souvent orientés vers l'apprentissage par l'ensemble des structures d'accueil, d'orientation et d'information. L'orientation scolaire continue de relever de l'éducation nationale, en revanche les Régions ont la responsabilité de l'information sur les métiers.

[100] En Nord-Pas de Calais, dès 2005, des actions de découverte des métiers en classe de 3<sup>ème</sup> sont prévues dans le COM. La région a également décidé de mener des actions de sensibilisation des conseillers de missions locales à l'apprentissage et d'accorder des financements complémentaires en fonction du nombre d'orientations vers l'apprentissage. Les missions locales ne représentent en effet qu'à peine 10 % des prescriptions de contrats en alternance. Chacune des 27 missions locales doit donc désigner en son sein un référent apprentissage, se fixer des objectifs quantifiés d'orientation vers l'apprentissage dont la réalisation donne lieu au financement complémentaire. Ce dispositif d'intéressement des missions locales peut surprendre dans la mesure où l'on peut considérer qu'il s'agit là d'une mission de base de ces structures.

[101] Outre l'orientation des jeunes, les Régions s'engagent également dans de nombreuses actions de communication en direction du grand public, des jeunes, de leur famille et des entreprises. Dans les régions visitées, les Olympiades des métiers sont un vecteur de communication très efficace. L'impact de telles mesures est évidemment impossible à évaluer précisément à court terme. En tout état de cause, il est important de signaler qu'elles étaient autrefois financées par d'autres ressources (le Conseil régional seul, le cas échéant un soutien de l'Etat dans le cadre du CPER) et que le FNDMA s'y est substitué. L'effet de levier du COM sur ces actions de communication est donc difficile à évaluer.

[102] L'augmentation des aides matérielles aux apprentis a constitué une priorité pour tous les COM analysés par la mission. Les financements alloués aux aides « transport, hébergement, restauration » et à l'aide au premier équipement professionnel ont permis d'augmenter fortement le nombre d'aides versées. Ainsi, en Ile de France, en 2008, 65% des apprentis bénéficient d'une aide à l'acquisition du premier équipement professionnel contre 6% un an auparavant. 100% bénéficient d'une aide au transport contre 72% un an auparavant. Certaines Régions, comme le Nord-Pas de Calais, ont créé un fonds social d'urgence, mobilisé par les apprentis surtout pour se nourrir, se déplacer et se loger.

[103] Conformément à l'un des objectifs fixés au niveau national, les régions ont fortement développé la mobilité internationale et européenne des apprentis sur la période du COM.

c) La professionnalisation des acteurs de l'apprentissage dans les CFA et les entreprises

[104] Les Régions ont mis l'accent sur des actions de « formation des formateurs » destinées à professionnaliser l'offre de formation en CFA. L'accompagnement des apprentis et l'individualisation des parcours de formation ont également été des priorités de l'ensemble des conseils régionaux rencontrés.

[105] Des actions spécifiques à destination des entreprises sont également menées. Par exemple, en Ile de France, le nombre de « développeurs de l'apprentissage » a doublé. Recrutés par les organisations professionnelles, les chambres consulaires et les organismes gestionnaires de CFA sur financement de la région, les développeurs sont chargés de promouvoir l'apprentissage auprès des entreprises qui n'y ont pas encore recours mais aussi de valoriser l'offre de formation des CFA auprès des missions locales ou des collègues. En Nord-Pas de Calais, une action a été lancée à destination des grandes entreprises, dans lesquelles l'apprentissage est traditionnellement moins développé. Les grandes entreprises recourent plus volontiers aux contrats de professionnalisation qu'à l'apprentissage, dont elles ne connaissent pas toujours le fonctionnement, les acteurs, ni les avantages. En Aquitaine, pour aider les entreprises à accueillir des jeunes, l'offre de formation des tuteurs a été renforcée, sans grand effet à ce jour.

## **2. LA CONTRIBUTION DES COM AU DEVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE**

[106] La dynamique contractuelle permise par les COM entre 2005 et 2008 a accompagné un fort développement quantitatif de l'apprentissage – le jugement sur l'évolution de la qualité de l'apprentissage étant plus difficile à porter. Il reste à évaluer le rôle des COM dans cette évolution.

[107] L'action des COM a été clairement positive sur le jeu des acteurs en région, en dynamisant les partenariats et en impliquant davantage l'Education nationale. En revanche, l'étude des crédits consacrés par les Régions aux dépenses d'apprentissage montre que l'effet de levier a été globalement limité.

### ***2.1. Les COM ont contribué à renforcer le dialogue social et institutionnel en région***

[108] En quantifiant les objectifs de la politique d'apprentissage et en proposant des moyens supplémentaires pour les atteindre, les COM ont contribué à renforcer la mobilisation des acteurs, même s'il est difficile d'évaluer leur apport propre par rapport aux autres documents stratégiques régionaux.

### **2.1.1. L'insertion des COM dans le cadre plus large de la concertation régionale complique l'évaluation de leur impact propre**

- [109] Dans chaque région, le COM est venu s'insérer dans la stratégie du Conseil régional. Dans la mesure où les objectifs du COM sont proches des objectifs plus généraux des Conseils régionaux en matière d'apprentissage, il est difficile d'évaluer l'impact propre des contrats sur les stratégies régionales. Ainsi, en Ile de France, le plan régional de développement des formations (PRDF) contient un schéma prévisionnel de l'apprentissage dont les priorités sont cohérentes avec les principes énoncés dans l'ACOM : élévation du niveau de formation, lutte contre les inégalités et discriminations, renforcement du partenariat avec le monde professionnel. La mise en œuvre du PRDF et l'évolution de la carte des formations font l'objet d'un point régulier entre les services de l'Etat et de la Région.
- [110] Les COM viennent donc s'intégrer dans la stratégie des régions sans qu'il soit toujours possible de mesurer dans quelle mesure ils l'infléchissent. Un autre exemple en est fourni par la région Pays de la Loire qui dispose d'un schéma régional emploi – formation (SREF) regroupant les actions du conseil régional en faveur de l'éducation, de l'apprentissage et de la formation tout au long de la vie. Ce schéma contient de nombreuses actions mentionnées également dans le COM : augmentation des aides aux apprentis, aides ciblées sur certains publics en difficulté, promotion de la qualité de l'apprentissage... Le SREF, très complet, apparaît, davantage que le COM, comme la référence des acteurs de l'apprentissage rencontrés par la mission. Du reste, l'existence et le rôle du COM ne sont mentionnés que de manière très marginale dans le SREF alors que de nombreuses actions bénéficient d'une participation financière du FNDMA. L'autre document stratégique de référence en Pays de la Loire est la note commune d'orientation annuelle relative à la formation professionnelle initiale. Elaborée conjointement par le rectorat et la Région, cette note détermine chaque année l'évolution de la carte des formations sous statut scolaire et par apprentissage.
- [111] Dans les régions qui se caractérisaient déjà par un fort soutien à l'apprentissage, comme en Pays de la Loire, la valeur ajoutée du COM semble ainsi résider dans les moyens financiers apportés davantage que dans la contribution à la stratégie du conseil régional, stratégie qui ne semble pas avoir été vraiment infléchie par la signature du contrat.

### **2.1.2. La mise à disposition de moyens supplémentaires a permis aux COM d'agir comme catalyseurs du dialogue social et institutionnel dans les régions**

- [112] Les COM n'ont pas été l'occasion de redéfinir en profondeur la stratégie des Régions. Pour autant, la généralisation de l'outil contractuel, d'autant plus facile que la conclusion des COM était la condition de libération des fonds du FNDMA, et surtout la possibilité d'associer les organismes consulaires et les branches professionnelles ont souvent permis de lancer des démarches de concertation nouvelles. Le suivi des COM au sein de comités de pilotage a notamment permis de mieux réguler les relations entre l'Education nationale et les autres opérateurs de l'apprentissage.
- [113] L'apport des COM à la dynamique partenariale a été particulièrement marqué en Nord-Pas de Calais. La volonté de l'ensemble des acteurs de rompre avec le retard historique de développement de l'apprentissage dans la région a favorisé l'appropriation du COM par les opérateurs. Selon les responsables rencontrés par la mission, le Conseil régional joue le jeu de la concertation. La mise à disposition par le COM de financements supplémentaires a permis au CCREFP de connaître un nouvel élan. C'est à cette commission qu'ont été confiés le pilotage et le suivi du COM. En outre, l'un des apports du COM est d'avoir permis d'associer plus étroitement les branches professionnelles au développement de l'apprentissage. La déclinaison du COM en accords avec des branches dès 2005 en est l'un des signes, avec notamment des objectifs quantitatifs de développement. Le « paradis partenarial » décrit par les interlocuteurs de la mission a toutefois des limites en particulier dans le domaine de l'investissement : les crédits considérables prévus par le COM pour l'investissement ont bénéficié principalement aux chambres des métiers sans que ce choix n'ait été toujours bien compris par certains autres opérateurs.

- [114] L'impact des COM sur la qualité des partenariats entre acteurs se retrouve même dans des régions de tradition d'apprentissage plus ancienne. La concertation organisée par le conseil régional d'Aquitaine dans le cadre du COM en est un exemple. Les projets inscrits dans le COM sont le fruit d'une large concertation en 2005-2006. Cette concertation s'est poursuivie en particulier avec la négociation de quatorze contrats d'objectifs « métiers » au sein de groupes de travail réunissant les représentants des métiers concernés, la région, le rectorat, la DRT. La concertation entre acteurs a aussi permis de rapprocher les outils de formation, avec la constitution de « plateformes », c'est-à-dire l'association sur un territoire de structures relevant d'opérateurs différents (consulaires, villes, éducation nationale, organisme professionnel). Selon le conseil régional d'Aquitaine, la signature d'un contrat avec l'Etat a démultiplié son pouvoir de conviction auprès des opérateurs de l'apprentissage.
- [115] Même en Pays de la Loire, qui se caractérise par une tradition de concertation étroite entre les organismes consulaires sur la carte des formations, la signature du COM semble avoir amené les opérateurs de la politique d'apprentissage à se parler davantage. En particulier, les signataires du COM se sont engagés dans des actions d'amélioration de la qualité de l'apprentissage dès 2005. Ces actions ont fait l'objet de groupes de travail réunissant l'ensemble des acteurs à partir de 2006 : Etat et région, chambres consulaires, certaines branches, AGEFIPH.

### **2.1.3. La place de l'Education nationale : une oscillation complexe entre ses missions régaliennes et ses fonctions d'opérateur de l'apprentissage**

- [116] Il convient de distinguer deux rôles de l'Education nationale, même si en pratique, ces missions sont étroitement imbriquées et compliquent le positionnement des rectorats :
- l'Education nationale est garante de la qualité des diplômes ; les services académiques d'inspection de l'apprentissage assurent le contrôle pédagogique des formations ; dans ce cadre, les rectorats peuvent être amenés à co-instruire avec le Conseil régional les demandes d'évolution de la carte des formations.
  - elle est aussi l'un des opérateurs de l'apprentissage et à ce titre, perçue comme un concurrent puissant et en développement des opérateurs historiques.
- [117] Ce double rôle de l'Education nationale se retrouve dans la mise en œuvre des COM. En effet, les contrats se sont traduits par une évolution de la carte de l'apprentissage pilotée par le conseil régional en lien étroit avec le rectorat dans chaque région. Par exemple, en Ile de France, les services des trois rectorats instruisent avec les services régionaux les demandes d'évolution de la carte ainsi que les dossiers d'investissement déposés par les CFA. L'expertise des rectorats en matière pédagogique est ainsi mise à profit par les Régions.
- [118] C'est surtout le second rôle de l'Education nationale comme opérateur de l'apprentissage qui a connu l'évolution la plus marquée. Les réticences historiques des établissements scolaires envers la voie de formation par apprentissage se sont progressivement levées. Les raisons en sont diverses et ne tiennent pas toutes à la dynamique des COM. Ainsi, l'évolution démographique défavorable aux effectifs des lycées professionnels a pu les inciter à développer des sections d'apprentissage. C'est le cas par exemple en Nord-Pas de Calais ou en Aquitaine. La loi de programmation pour l'école du 23 avril 2005 avait également fixé l'objectif de développer fortement l'apprentissage dans les établissements scolaires. En outre, les Régions voient dans le réseau des lycées professionnels la garantie d'une offre de proximité pour l'accès des jeunes à une qualification.

- [119] Au-delà de ces facteurs, les COM ont eu un réel impact sur la dynamique en faveur de l'apprentissage dans les établissements scolaires. Ainsi, en Nord-Pas de Calais, la mobilisation de l'Education nationale est identifiée comme l'un des bénéficiaires du COM. Un travail de conviction important, auprès notamment des syndicats d'enseignants, a été mené par les élus du Conseil régional. Plusieurs éléments ont permis de lever les réticences : la vigilance sur la complémentarité des offres de formation initiale sous statut scolaire et de l'apprentissage, la revitalisation des lycées par l'ouverture de sections d'apprentissage, la volonté de cibler les jeunes qui quittent l'école sans qualification, enfin le fait que l'apprentissage prépare à un diplôme. De même, en Ile de France, l'association étroite de l'Education nationale a été explicitée dès la signature de l'ACOM en 2005. Le contrat précise en effet que le développement des effectifs de jeunes en CFA doit se faire « en recherchant systématiquement les synergies possibles avec l'Education nationale quant à l'utilisation des locaux et équipements des EPLE ». Les initiatives de création de CFA académiques et/ou d'UFA dans les EPLE « seront fortement encouragées et développées ». La signature de l'ACOM par les recteurs a renforcé les délégués académiques à la formation et a fait évoluer les mentalités en faveur de l'apprentissage.
- [120] Cette dynamique a eu pour résultat une augmentation de la part de marché des établissements scolaires dans l'offre d'apprentissage. Par exemple, en Aquitaine, l'Education nationale participe pour un quart à la croissance du nombre d'apprentis entre 2004 et 2008. Le développement quantitatif a été particulièrement fort en Pays de la Loire. Les conseils régionaux encouragent les « mixages », c'est-à-dire des formations qui préparent à un diplôme successivement par apprentissage et formation sous statut scolaire (généralement une année dans chaque statut).
- [121] Les sections d'apprentissage en lycées sont désormais pilotées par des « CFA académiques ». Créés au niveau de l'académie, ils permettent de donner une structuration et une cohérence à l'offre d'apprentissage en lycée. La création de ces CFA est ressentie par d'autres opérateurs comme illustrant la position offensive de l'Education nationale depuis quelques années. Les chambres consulaires, en particulier, ont l'impression que la Région favorise le développement de l'apprentissage dans les établissements scolaires, notamment pour des raisons budgétaires, l'apprentissage en établissement scolaire étant supposé coûter moins cher au budget régional.
- [122] La montée en puissance de l'Education nationale comme opérateur suscite donc des tensions sur le « marché » de l'apprentissage. Ces tensions sont alimentées par le double rôle des rectorats sur la gestion de la carte des formations initiales et sur le pilotage de lycées qui développent l'apprentissage. Mais ces tensions restent généralement mesurées dans les régions visitées, notamment parce que les COM ont apporté des financements qui ont profité à l'ensemble des opérateurs.
- [123] Au final, on peut donc bien parler, à propos de l'apprentissage dans l'Education nationale, d'une « filière sortie de la clandestinité » sur la période récente<sup>8</sup>. La dynamique partenariale engagée par les COM a favorisé cette évolution même si elle n'en est sans doute pas le facteur principal. En effet, les effectifs en CFA de l'Education nationale avaient déjà fortement augmenté dans les années 1990. A partir de 2004, une dynamique nouvelle a été engagée sous l'effet de plusieurs facteurs : un engagement plus fort du ministère traduit dans les circulaires annuelles de rentrée mais aussi la possibilité, ouverte par la loi de programmation pour la cohésion sociale, d'ouvrir des unités de formation par apprentissage de manière autonome, c'est-à-dire sous la seule tutelle de CFA « Education nationale ».

---

<sup>8</sup> Voir la note du CEREQ « L'apprentissage au sein de l'Education nationale : une filière sortie de la clandestinité », avril 2009. Cette note évoque une « révolution silencieuse » pour qualifier le développement de l'apprentissage dans les établissements scolaires depuis quinze ans.

#### **2.1.4. La visibilité des COM n'est pas toujours bien assurée au niveau local**

- [124] L'insertion des COM dans la stratégie plus globale menée par chaque Région ne facilite pas toujours la visibilité de ces contrats au niveau local. Il est vrai que la méthode consistant à accorder des financements COM par appel à projet, qu'on retrouve en Aquitaine comme dans d'autres régions, contribue à renforcer la visibilité du COM auprès des organismes consulaires et des CFA. Toutefois, de manière générale, le contenu et le rôle des COM ne sont pas bien connus par les acteurs locaux en dehors des deux principaux financeurs, Etat et Région. Par exemple, en Pays de la Loire, les actions citées par les chambres consulaires ou les branches comme « permises par le COM » sont toujours les mêmes : formation des maîtres d'apprentissage et sensibilisation à l'esprit d'entreprise, deux actions qui ne mobilisent qu'une part très faible des crédits accordés par l'Etat dans le cadre du COM. Les axes majeurs du contrat, notamment l'investissement et la prise en charge du surcoût des effectifs supplémentaires pour les CFA, ne sont pas identifiés comme faisant partie du COM. Cela tient au fait que les opérateurs de l'apprentissage ne sont pas destinataires des bilans annuels du COM alors même qu'ils ont signé ce contrat en 2005.
- [125] De même, en Ile de France, chaque opérateur connaît bien le degré de mise en œuvre de « son » COM opérationnel signé avec la Région, mais sans avoir de vision globale sur la mise en œuvre des crédits de l'ACOM. L'accord-cadre, dont la signature a pourtant déclenché les délégations de crédits du FNDMA, est donc assez peu visible pour les opérateurs de l'apprentissage. Cet état de fait est regretté par certains, notamment la CRCI, qui estime que l'utilisation des crédits du FNDMA 2<sup>ème</sup> section pourrait être plus transparente, notamment pour pouvoir identifier l'existence ou non d'un effet de substitution avec les crédits de la Région.
- [126] Le rôle de l'Etat dans le co-pilotage des contrats n'est pas non plus toujours reconnu. Dans toutes les régions visitées, la mission a rencontré certains opérateurs convaincus que les COM étaient un instrument purement régional sans intervention de l'Etat. A cet égard, le « retour de l'Etat dans l'apprentissage » que certains avaient associé à la signature des COM, pour le craindre ou le souhaiter, ne correspond pas vraiment à la réalité perçue par les responsables rencontrés en région. Ainsi, en Nord-Pas de Calais, pour tous les acteurs, Etat compris, le pilote unique est bien le Conseil régional. Selon certains des interlocuteurs de la mission, le co-pilotage Etat-Région pouvait sembler justifié en 2005, avec la montée en charge de la décentralisation, mais il semble aujourd'hui moins utile. Selon la CCI notamment, l'Etat gagnerait à se concentrer, en amont, sur une discussion stratégique avec la Région, au niveau du Préfet et du Président de l'exécutif. Ensuite, le pilotage devrait être unique, ce qu'il est déjà en pratique.
- [127] Dans les autres régions, le Conseil régional est également identifié comme le principal voire le seul pilote des COM. Si ce rôle de pilote est évidemment légitime dans le cadre de la compétence générale du conseil régional sur l'apprentissage, la logique même des COM suppose malgré tout une présence de l'Etat dans la négociation et le suivi des contrats. Si ce n'est pas le cas, la séparation entre les deux sections du FNDMA, une section de péréquation et une section plus « discrétionnaire » attribuée en fonction des efforts des Régions, ne se justifie plus.

### **2.2. *Le suivi des COM par l'Etat et les régions ne permet pas d'identifier la valeur ajoutée réelle des contrats***

#### **2.2.1. Des conditions de suivi mal définies dès le départ, notamment dans le domaine financier**

- [128] Faute d'avoir fixé les modalités du suivi dans la loi de cohésion sociale elle-même, l'Etat, au niveau central comme au niveau régional, n'est pas en position de force suffisante pour obtenir des éléments précis sur la mise en œuvre des contrats.

- [129] Certes, tous les COM signés contiennent des précisions sur leurs modalités de suivi (comité ad hoc ou CCREFP, quels partenaires impliqués dans les comités...). Ils suggèrent souvent les indicateurs à suivre. Mais les COM restent trop peu précis sur les modalités de suivi financier de la mise en œuvre des contrats alors qu'il s'agit du sujet le plus sensible. Ce manque de précision des COM sur le suivi financier s'explique par les lacunes de la circulaire de 2005 dans ce domaine. Celle-ci fixe le principe du « co-financement d'actions nouvelles » par les COM, qui doit amener les DRTEFP à veiller à ce que les crédits du FNDMA ne viennent pas en substitution des crédits déjà engagés par chaque Conseil régional. Mais la circulaire n'indique pas aux directions régionales les moyens de contrôler l'existence ou non de cet effet de substitution. Dans un premier temps, les directions régionales n'ont donc pas pu s'appuyer sur une méthode de suivi définie nationalement.
- [130] Cette lacune méthodologique a des conséquences directes sur la qualité des documents de suivi financier des COM. Ainsi, l'avenant financier annuel signé en Pays de la Loire fait figurer les crédits inscrits par l'Etat et le Conseil régional au COM. Alors que les crédits « Etat » correspondent aux financements nets délégués au titre du FNDMA 2<sup>ème</sup> section, ceux inscrits par la Région ne correspondent pas à son surcroît de dépenses par rapport à son budget d'apprentissage avant COM. Par exemple, en 2007, la Région inscrit au COM un effort de 10,5 M€ pour l'investissement, mais cette somme ne correspond qu'à un surplus de financement de 6,5 M€ par rapport à son budget d'investissement pour 2004. La région inscrit donc au COM des crédits qui étaient déjà pour partie dépensés par cette collectivité avant la signature du COM. Cela nuit à la transparence sur les efforts financiers respectifs des deux parties. Du reste, le COM de la région Pays de la Loire ne mentionne pas le principe de cofinancement d'actions nouvelles. La Région a affirmé dès 2005 qu'elle ne partageait pas l'objectif national de développement quantitatif de l'apprentissage; il paraissait dès lors prévisible que les dépenses de la région ne seraient pas amenées à augmenter au même rythme que les crédits délégués sur la deuxième section du FNDMA.
- [131] En outre, les DRTEFP sont assez démunies, à la fois sur le plan des ressources humaines et du poids politique, face aux Régions. La mobilisation des préfets de région sur ces politiques, décentralisées, est limitée. Les changements de responsables en cours de contrat ne facilitent pas la continuité dans le suivi des COM. Les directions régionales rencontrent des difficultés manifestes à obtenir des éléments d'information sur les grands projets structurants financés par le COM. Certes, certains Conseils régionaux « jouent le jeu » du suivi par l'Etat, mais cela dépend strictement de la bonne volonté du Conseil régional.
- [132] Parmi les régions visitées par la mission, seule l'Ile de France a fixé clairement l'objectif de dépenser deux euros supplémentaires pour un euro reçu du FNDMA<sup>9</sup>. L'ACOM signé en 2005 était accompagné d'une annexe financière précisant les financements prévisionnels pour chaque action qualitative et quantitative sur chaque année de l'ACOM. Par exemple, l'annexe précise qu'environ 100 M€ seront consacrés au développement des effectifs dans les formations de niveau V. Cette méthode pertinente n'a pourtant pas permis un suivi financier pleinement satisfaisant car les avenants annuels adoptent une présentation des crédits qui ne correspond pas complètement à ce tableau financier initial, ce qui ne facilite pas la comparaison entre les engagements pris dans l'ACOM et les réalisations.
- [133] Même la bonne volonté de certains Conseils régionaux ne suffit pas à résoudre les difficultés de suivi. Ainsi, l'Aquitaine remplit ses obligations de *reporting* de manière précise. Par exemple, le rapport d'étape produit en avril 2008 donne pour chacune des mesures du contrat les sommes conventionnées dans le COM sur la totalité de la période, les sommes engagées et les sommes mandatées. On retrouve pourtant en Aquitaine des limites soulignées dans d'autres régions; en particulier, les dépenses d'investissement sont réparties entre trois des neuf axes du COM, ce qui ne facilite pas le suivi spécifique de l'avancement de ces opérations. En outre, le report possible des crédits alloués d'une année à l'autre et d'une ligne à l'autre donne beaucoup de souplesse en gestion mais ne facilite pas la comparaison des prévisions et des réalisations.

---

<sup>9</sup> En neutralisant la progression des primes aux employeurs d'apprentis.

- [134] S'y ajoute une difficulté objective à suivre les crédits du FNDMA dans les budgets des régions. Comme le souligne la DGEFP, « l'emploi des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (FRAFPC) par les régions est libre et ne concerne donc pas nécessairement l'apprentissage ni même la formation professionnelle en général. Enfin, il faut noter que certaines régions n'isolent même pas le FRAFPC dans leurs documents budgétaires et comptables. »
- [135] Le suivi financier est particulièrement faible sur l'investissement, qui représente pourtant une part essentielle des COM et enregistre de manière générale un faible niveau d'engagement par rapport aux crédits prévus dans les contrats. En Nord-Pas de Calais, la DRTEFP a estimé manquer d'informations sur la mise en œuvre des projets d'équipement inscrits au COM, qui ont pris beaucoup de retard. Le Conseil régional a transmis à la mission les éléments précis de calendrier de réalisation de ces opérations : la plupart d'entre elles ne seront finalisées ou même amorcées qu'après la fin du COM.

### **2.2.2. Des progrès dans les exigences de suivi et la précision des documents à partir de 2007, sans résoudre toutes les difficultés**

- [136] La définition, en 2007, d'une méthode de suivi financier des COM au niveau national n'a remédié que partiellement aux difficultés de suivi. Un groupe de travail composé de représentants de conseils régionaux et de DRTEFP a élaboré un outil commun de restitution : rapport d'exécution, tableau de suivi financier et indicateurs physiques. Le tableau financier demande aux régions de séparer dépenses de fonctionnement et d'investissement, et de distinguer les crédits engagés, reportés et mandatés. Cet outil commun n'a pas été rendu obligatoire et n'a été utilisé que par une partie des Régions. En outre, dans les régions qui l'ont utilisé, cela a introduit une discontinuité dans le suivi du contrat qui rend difficile les comparaisons entre les années.
- [137] Plus globalement, l'évolution des documents de suivi entre 2005 et 2009 ne permet pas toujours de comparer les actions des régions avec leurs engagements de début de COM. On retrouve cette évolution des documents de suivi dans toutes les régions, y compris en Ile de France, alors même que le COM de cette région intégrait en 2005 un tableau prévisionnel précis comprenant les surcroûts de dépenses prévus chaque année sur toutes les actions du contrat. Or, les actions mentionnées dans le tableau ne sont plus exactement les mêmes en 2009 ce qui ne permet pas de comparer les dépenses réalisées sur chaque action aux engagements initiaux de la Région.
- [138] Les progrès dans la précision des informations transmises par les régions à partir de 2007 doivent cependant être soulignés. C'est le cas en Pays de la Loire où les premiers bilans assez lapidaires ont été remplacés par des documents de synthèse plus circonstanciés. Cela correspond à une augmentation du degré d'exigence de la part de l'Etat. Ainsi, en Ile de France, les exigences de suivi de l'ACOM se sont fortement renforcées en 2008, se heurtant aux difficultés du conseil régional à répondre précisément à toutes les questions posées. Les tableaux financiers n'ont pas pu être transmis dans les délais à la DRTEFP pour servir de base à la délégation de crédits pour l'année 2008. L'avenant a malgré tout été signé par le préfet en raison de l'augmentation des effectifs de CFA, jugée « satisfaisante » par la DRTEFP, ce qui a permis le versement des 45 M€ prévus au titre de la participation du FNDMA. Un tableau financier a finalement été transmis en mai 2009, identifiant avec précision le surplus de crédits engagés et mandatés, sur chaque année de l'ACOM, par rapport à l'année 2004.
- [139] On observe donc des efforts de la plupart des régions visitées pour se conformer aux formes du reporting demandées par la DGEFP sans pour autant que cela permette de tirer un véritable bilan de réalisation des COM, notamment sur les aspects financiers.

[140] Du reste, le fait que les crédits délégués aux Conseils régionaux dans le cadre du FNDMA 2<sup>ème</sup> section n'aient cessé d'augmenter entre 2005 et 2008 n'incitait sans doute pas à contrôler avec rigueur l'utilisation de ces crédits dans ce contexte de relative « abondance ». Le tableau suivant montre qu'entre 2005 et 2007, les montants attribués aux régions sont restés inférieurs aux ressources de la seconde section du FNDMA, ce qui s'est traduit par le cumul d'excédents d'année en année. Ces excédents dépassent systématiquement 20% des ressources du FNDMA 2<sup>ème</sup> section. Dès lors, il a été possible chaque année de satisfaire les demandes financières des Régions. L'excédent a commencé à décroître en 2008 et devrait connaître une diminution beaucoup plus importante en 2009.

Tableau 8 : Ressources et dépenses du FNDMA 2<sup>ème</sup> section entre 2006 et 2008

	2006	2007	2008
Ressources	254 140 614	263 461 926	262 126 613
Excédents reportés de l'année n-1	0	56 277 015	69 509 340
<b>Total ressources</b>	254 140 614	319 738 941	331 635 953
Somme répartie	197 863 599	250 229 601	264 465 917
<b>excédent de l'année n à reporter</b>	56 277 015	69 509 340	67 170 036

Source : DGEFP

### 2.2.3. L'impossibilité d'évaluer la valeur ajoutée des COM sur la qualité de l'apprentissage

[141] Les objectifs qualitatifs des COM ne font pas l'objet d'un suivi satisfaisant. Le rapport annuel au Parlement sur l'exécution des COM se limite à présenter les crédits délégués et l'évolution des effectifs d'apprentis sans fournir d'analyse nationale de l'amélioration de la qualité de l'apprentissage. Si tous s'accordent sur la pertinence des objectifs relatifs à la qualité de l'apprentissage, leur évaluation est en pratique hors de portée des services de l'Etat. L'individualisation des parcours d'apprentis, l'accompagnement des jeunes, la sensibilisation des entreprises ou du grand public, la formation des formateurs sont des priorités dans l'ensemble des COM analysés par la mission. Les objectifs des COM sont congruents avec ceux des régions dans le domaine de la qualité de l'apprentissage. Avec ou sans contrat avec l'Etat, les régions recherchent la qualité de l'apprentissage, de sorte que l'apport des COM n'est pas manifeste dans ce domaine. Pourtant, les bilans des contrats contiennent de longs développements sur ces actions qualitatives.

[142] Ainsi, pour le suivi de l'aspect qualitatif des COM, les limites tiennent moins au manque de données (comme c'est le cas dans le domaine financier) qu'à leur abondance sans qu'une vision globale de la valeur ajoutée du COM n'y soit associée. Ainsi, en région Nord-Pas de Calais, le bilan 2007 évoque 12 000 « premiers entretiens » réalisés avec les apprentis, 1 300 maîtres d'apprentissage « sensibilisés », 215 formateurs formés, la réalisation d'une nouvelle campagne de communication, la tenue d'un salon des métiers...

[143] Au final, les éléments de bilan les plus « solides », sur lesquels la mission s'est appuyée pour établir les rapports de site, ont trait aux objectifs quantitatifs des COM : nombre global d'apprentis, part respective des différents niveaux de formation, part des femmes, des jeunes sans qualification, des personnes handicapées dans les CFA. Certaines directions régionales ont reconnu très clairement les limites de leur intervention en la matière : il n'y a pas de suivi organisé de la plus-value du COM par rapport à l'ensemble des actions menées par la Région.

#### **2.2.4. Un effet des COM sur les effectifs d'apprentis qui ne peut pas être isolé par rapport à l'effet des autres mesures mises en œuvre sur la même période**

- [144] Il est clair que les financements fournis par le FNDMA 2<sup>ème</sup> section ont accompagné et favorisé le développement quantitatif de l'apprentissage observé depuis 2004. Dans toutes les régions, les crédits associés aux COM ont participé au financement des surcoûts de fonctionnement entraînés par la hausse du nombre d'apprentis dans les CFA.
- [145] Pourtant, d'autres facteurs de croissance des effectifs d'apprentis ont également joué sur cette période. Sans même parler du rôle de la conjoncture économique, il faut rappeler l'ensemble de mesures prévues par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 pour accroître l'attractivité de l'apprentissage et améliorer le statut de l'apprenti : crédit d'impôt pour les employeurs d'apprentis ; plus de souplesse dans l'adaptation de la durée du contrat au cursus de formation ; une carte d'apprenti systématiquement délivrée à chaque nouvel apprenti ; la possibilité de contrats de quatre ans pour des jeunes handicapés.
- [146] Au final, les limites du suivi du COM ne s'expliquent donc pas seulement par la faiblesse de certaines DRTEFP ou les réticences de certaines Régions à transmettre des informations : plus fondamentalement, c'est le choix des objectifs des COM, notamment ceux portant sur la qualité de l'apprentissage, qui rend difficile l'analyse de la valeur ajoutée des contrats. Pour cette raison, la mission propose une analyse de la valeur ajoutée des COM qui s'intéresse à la progression des crédits consacrés par les Régions à l'apprentissage.

#### **2.3. L'effet de levier financier des COM est globalement limité**

- [147] Le principe de la deuxième section du FNDMA était le financement à parité par le FNDMA et par les régions des actions retenues dans les COM. Le risque d'effet de substitution entre les crédits du FNDMA et les crédits des régions était pris en compte dès 2005 lors de la mise en place du dispositif : selon les termes de la circulaire nationale de 2005, « il importe de veiller à ce que la participation du FNDMA ne se substitue pas à des financements existants mais intervienne bien en cofinancement de manière à générer des financements supplémentaires »<sup>10</sup>.
- [148] La mission a analysé les budgets des quatre régions visitées ainsi que les dépenses nationales pour l'apprentissage afin de savoir si ce risque d'effet de substitution a été ou non évité<sup>11</sup>. Dans un second temps, elle a intégré dans l'analyse l'évolution des recettes pour l'apprentissage sur la période des COM : même si la question des recettes n'était pas mentionnée dans les COM qui portaient sur des engagements de dépenses, il est malgré tout utile de déterminer l'évolution des marges de manœuvre financières des régions sur la période du COM.
- [149] Quels que soient les résultats de cette analyse, il n'est bien sûr pas possible de savoir ce qui est réellement dû à la signature des COM dans l'évolution des dépenses des Régions : parmi les conseils régionaux, ceux qui ont fortement augmenté leurs crédits pour l'apprentissage l'auraient peut-être fait avec ou sans COM. L'objectif doit donc être *a minima* de vérifier si cette augmentation des crédits a bien eu lieu.
- [150] L'analyse qui suit porte sur l'évolution globale des budgets consacrés par les Régions à l'apprentissage et non sur la répartition détaillée des financements entre les différents objectifs fixés dans chacun des contrats. Ce dernier point est traité dans chacun des rapports de site.

##### **2.3.1. Un effet de levier des COM inégal dans les quatre régions visitées**

- [151] L'« équilibre financier général du contrat » mentionné par la circulaire de la DGEFP de 2005 impliquait un co-financement par les régions et le FNDMA des actions nouvelles prévues dans les COM. L'analyse de l'évolution des budgets des Régions montre que l'effet de substitution entre les crédits du FNDMA et les crédits régionaux n'a pas pu être complètement évité.

<sup>10</sup> Circulaire DGEFP n. 2005/04 du 17 février 2005.

<sup>11</sup> Toutes les données relatives aux dépenses des régions ont été transmises par les conseils régionaux et retraitées par la mission.

2.3.1.1. *L'effet de levier des COM sur les dépenses globales des régions est inférieur aux objectifs fixés en 2005*

- a) L'analyse des crédits mandatés par les régions laisse apparaître un effet de levier faible voire un effet de substitution

- [152] Dans trois régions sur les quatre analysées par la mission, les responsables du suivi du COM n'ont pas cherché à calculer les surplus financiers annuels par rapport à la situation avant COM. La mission a donc dû calculer ces surplus *a posteriori*, ce qui a nécessité plusieurs hypothèses.
- [153] Signés pour la plupart au second semestre 2005, les COM prennent parfois pour référence les dépenses pour l'apprentissage au budget primitif 2005 des régions (Pays de la Loire), parfois les dépenses réalisées en 2004 (Ile de France). Pour calculer les suppléments de dépenses réalisés sur la durée du COM, la mission a choisi de prendre comme base de comparaison l'année 2004 qui est la dernière année avant déléation de crédits du COM<sup>12</sup>.
- [154] En outre, l'évaluation du surplus de dépenses doit être réalisée en neutralisant les primes aux employeurs d'apprentis, dépense transférée aux régions depuis 2002 et compensée par une dotation de l'Etat. En effet, l'augmentation des dépenses pour l'apprentissage, notamment en début de COM (2004-2006), est due en partie à la prise en charge progressive par les régions de cette dépense compensée par l'Etat. La compensation en question a été versée progressivement aux régions entre 2003 et 2006 ; elle est versée en totalité depuis 2006 et revalorisée chaque année comme la dotation globale de fonctionnement. L'évaluation d'un « effet COM » sur les dépenses d'apprentissage doit donc être réalisée hors financement des primes aux employeurs d'apprentis.
- [155] Le tableau 9 présente les dépenses mandatées sur les quatre premières années du COM et calcule le surplus financier global sur 2005-2008 par rapport à ce qu'aurait donné le maintien des dépenses au niveau de 2004<sup>13</sup>.

Tableau 9 : Dépenses mandatées pour l'apprentissage entre 2004 et 2008 (en M€)

	2004	2005	2006	2007	2008	Total du surplus financier 2005-2008
Pays de Loire	82,33	91,91	92,01	99,65	101,59	55,83
Aquitaine	49,81	58,29	58,66	61,98	66,78	46,47
Nord-Pas de Calais	38,13	35,15	45,44	60,18	57,28	45,52
Ile de France	167,60	188,07	213,54	235,50	257,16	223,87

Source : *Conseils régionaux, retraitements mission. Dépenses hors paiement des primes aux employeurs d'apprentis.*

- [156] Le tableau 10 compare le surplus financier 2005-2008 aux crédits du FNDMA délégués sur cette même période afin d'évaluer la contribution financière nette des Régions. Rapportée aux crédits du FNDMA, cette contribution permet de calculer l'« effet de levier » du COM.

<sup>12</sup> Ce choix peut être considéré comme favorable aux régions car il prend comme base de référence non pas les dépenses des régions au moment de la signature des COM mais leurs dépenses l'année précédente, qui étaient généralement inférieures.

<sup>13</sup> Tous les résultats présentés dans cette sous-partie sont repris et précisés dans les quatre rapports de site. En Ile de France, la région a fourni des données financières pour l'année 2009. Ces données ne sont pas exploitées ici afin de se limiter à la période 2005-2008, période qui permet de comparer l'effet de levier sur les quatre régions. En revanche, les chiffres 2009 sont exploités dans le rapport de site sur l'Ile de France.

Tableau 10 : Effet de levier du COM – crédits mandatés (en M€)

	Surplus financier 2005-2008	Crédits du FNDMA reçus par la région	Contribution financière de la région	Effet de levier du COM sur les mandatements
Pays de la Loire	55,83	50,00	5,83	<b>1,12</b>
Aquitaine	46,47	47,91	-1,44	<b>0,97</b>
Nord-Pas de Calais	45,52	77,50	-31,98	<b>0,59</b>
Ile de France	223,87	155,00	68,87	<b>1,44</b>

Source : Conseils régionaux, retraitements mission.

[157] L'effet de levier est supérieur à 1 dans deux régions. Pour 1 euro délégué dans le cadre du FNDMA, les Pays de la Loire ont dépensé 1,12 et l'Ile de France 1,44. Elles ont donc ajouté respectivement 0,12 et 0,44 euros de contribution nette à chaque euro du FNDMA. Dans les deux autres régions, l'effet de levier est inférieur à 1. Pour 1 euro délégué, le Nord-Pas de Calais a dépensé 0,59 et l'Aquitaine 0,97. On peut donc parler d'effet de substitution partiel : les mandatements ont été inférieurs aux crédits reçus sur cette période. L'effet de levier du COM sur les dépenses des régions est donc globalement limité voire négatif.

[158] Plusieurs limites de cette méthode doivent être soulignées. D'abord, la dernière année du COM (2009) n'est pas intégrée alors qu'on peut penser que l'effet de levier augmente en fin de COM. En outre, il s'agit des crédits mandatés : les engagements doivent aussi être analysés car l'évaluation des mandatements n'est pas suffisante notamment dans le domaine de l'investissement. Quoiqu'il en soit, cet effet de levier limité sur les mandatements des régions permet de conclure que les COM se sont traduits, sur la période analysée, par une avance de trésorerie importante au profit des régions grâce aux versements du FNDMA.

b) L'analyse des engagements montre un effet de levier des COM réel mais inégal selon les régions

[159] Le tableau 11 présente le surplus de dépenses engagées par les quatre régions pour l'apprentissage au cours du COM. Comme pour les mandatements, il permet de calculer l'effet de levier du COM s'agissant des crédits engagés par les quatre régions.

Tableau 11 : Effet de levier du COM – crédits engagés (en M€)

	Pays de la Loire	Aquitaine	Nord-Pas de Calais	Ile de France
Crédits 2004	86,85	55,39	20,11	167,05
Crédits 2005	104,87	64,44	45,91	184,66
Crédits 2006	91,82	61,05	56,19	249,77
Crédits 2007	106,71	60,80	60,73	253,21
Crédits 2008	112,68	88,58	61,44	268,70
Total du surplus financier entre 2005 et 2008 par rapport à 2004	59,32	53,31	143,83	288,14
Crédits reçus par la région au titre du FNDMA	50,00	47,91	77,50	155,00
Contribution financière de la région	9,32	5,40	66,33	133,14
<b>Effet de levier du COM</b>	<b>1,19</b>	<b>1,11</b>	<b>1,86</b>	<b>1,86</b>

Source : Conseils régionaux, retraitements mission

- [160] L'analyse des dépenses engagées pour l'apprentissage permet d'identifier un réel effet de levier du COM pour deux régions sur quatre. En Nord-Pas de Calais et Ile de France, les conseils régionaux ont engagé environ 1,90 euro de crédits supplémentaires pour 1 euro de crédits délégués au titre du FNDMA. En revanche, le conseil régional des Pays de la Loire et celui d'Aquitaine n'ont engagé qu'entre 1,10 et 1,20 euro pour 1 euro reçu.
- [161] On remarque que ces deux niveaux d'effet de levier correspondent aux deux situations de départ de l'apprentissage dans les régions concernées. En effet, le Nord-Pas de Calais et l'Ile de France se caractérisent par une présence historiquement assez faible de l'apprentissage et une part de leur budget relativement limitée qui y est consacrée ; les Pays de la Loire, et l'Aquitaine dans une moindre mesure, se caractérisent par une tradition d'apprentissage et des dépenses élevées consacrées à cette politique. Le COM a donc surtout exercé un effet de levier pour les deux régions historiquement en retard, en accompagnant leur effort budgétaire récent dans le domaine de l'apprentissage. Pour les deux autres, le COM a fourni des moyens supplémentaires qui n'ont pas vraiment exercé d'effet de levier sur les crédits consacrés à l'apprentissage par le conseil régional.
- [162] La typologie des régions est donc assez différente selon qu'on analyse les mandatements ou les engagements : en particulier, le Nord-pas de Calais, qui se caractérise par un effet de substitution si on analyse les mandatements, montre un réel effet de levier du COM si on analyse les engagements. Pour mieux comprendre cette distorsion, la mission a analysé séparément les dépenses d'investissement et de fonctionnement, qui obéissent à des logiques différentes.

2.3.1.2. *La faiblesse de l'effet de levier ne s'explique pas seulement par les délais de réalisation des investissements*

a) Une incontestable lenteur dans la réalisation des dépenses d'investissement

- [163] Le tableau 12 montre que les surplus de crédits dépensés par les Régions pour l'investissement sur les quatre premières années du COM ont été globalement limités. Sur cette base, il montre un effet de levier du COM systématiquement inférieur à 1 dans les quatre régions. Cela signifie que les surplus de dépenses des budgets régionaux pour l'investissement ont été inférieurs à ce que les Conseils régionaux ont reçu du FNDMA sur cette période. Le surplus financier a été particulièrement faible en Ile de France et en Nord-Pas de Calais.

Tableau 12 : Effet de levier du COM – crédits mandatés pour l'investissement

	Pays de la Loire	Aquitaine	Nord-Pas de Calais	Ile de France
2004	3,11	3,96	2,54	23,60
2005	6,05	6,58	3,25	29,19
2006	5,03	7,21	3,45	18,39
2007	8,87	6,13	10,16	18,41
2008	8,55	8,77	4,72	35,16
Total du surplus financier entre 2005 et 2008 par rapport à 2004	16,06	12,85	11,42	6,75
Crédits FNDMA reçus par la région au titre de l'investissement	20,80	30,61	35,50	20,00
Contribution financière de la région	-4,74	-17,76	-24,08	-13,25
<b>Effet de levier du COM</b>	<b>0,77</b>	<b>0,42</b>	<b>0,32</b>	<b>0,34</b>

- [164] La faiblesse de l'effet de levier s'explique en partie par la lenteur de la réalisation des investissements. Le surplus financier est en effet supérieur si on analyse les dépenses engagées par les régions pour l'investissement (tableau 13).

Tableau 13 : Effet de levier du COM – crédits engagés pour l'investissement (en M€)

	Pays de la Loire	Aquitaine	Nord Pas de Calais	Ile de France
2004	3,82	8,35	3,37	23,60
2005	7,00	13,00	5,69	23,85
2006	6,76	7,12	10,06	45,43
2007	16,50	4,50	14,53	34,03
2008	17,30	31,33	8,42	30,42
Total du surplus financier entre 2005 et 2008 par rapport à 2004	32,28	22,60	25,22	39,33
Crédits FNDMA reçus par la région au titre de l'investissement	20,80	30,61	35,50	20,00
Contribution financière de la région	11,48	-8,01	-10,28	19,33
<b>Effet de levier du COM</b>	<b>1,55</b>	<b>0,74</b>	<b>0,71</b>	<b>1,97</b>

Source : Conseils régionaux, retraitement mission

- [165] Dès lors, le tableau 13 permet de distinguer deux situations : en Ile de France, et Pays de la Loire dans une moindre mesure, l'effet de levier du COM sur les dépenses engagées pour l'investissement est significatif. En revanche, en Nord-Pas de Calais et Aquitaine, l'analyse des engagements confirme le diagnostic porté à partir de l'analyse des mandatements sur un effet de levier nul voire négatif.
- [166] En résumé, les crédits du FNDMA délégués pour l'investissement dans le cadre des COM ont donné lieu à un surplus de mandatements très faible et à un surplus de dépenses engagées inégal selon les régions. Deux Conseils régionaux ont même engagé moins de crédits qu'ils n'en ont reçus au titre de l'investissement entre 2005 et 2008.

b) Un effet de levier qui n'est pas non plus conforme aux objectifs pour les dépenses de fonctionnement

- [167] La faiblesse dans le mandatement des crédits peut s'expliquer en partie par les délais de réalisation des projets d'investissement mais cet argument ne vaut pas pour les dépenses de fonctionnement. Or, on constate que les surplus de dépenses de fonctionnement mandatées sur la période 2005-2008 ne correspondent pas non plus aux crédits du FNDMA reçus par les régions au titre du fonctionnement. L'effet de levier du COM est le plus élevé en Ile de France et Aquitaine pour les dépenses de fonctionnement même s'il reste inférieur à 2. Il est plus limité en Pays de la Loire qui a mandaté environ 1,40 euro pour 1 euro reçu du FNDMA. Le Nord-Pas de Calais se caractérise par un effet de substitution : la région a dépensé 0,80 euro pour 1 euro reçu du FNDMA au titre du fonctionnement.

Tableau 14 : Effet de levier du COM – crédits de fonctionnement mandatés (en M€)

	Pays de la Loire	Aquitaine	Nord-Pas de Calais	Ile de France
Crédits 2004	79,22	45,85	35,59	144,06
Crédits 2005	85,87	51,71	31,90	158,88
Crédits 2006	86,98	51,46	41,99	195,15
Crédits 2007	90,78	55,85	50,03	217,09
Crédits 2008	93,04	51,89	52,57	222,00
Total du surplus financier entre 2005 et 2008 par rapport à 2004	39,79	27,51	34,13	216,88
Crédits FNDMA reçus par la région pour le fonctionnement	29,20	17,30	42,00	135,00
Contribution financière de la région	10,59	10,21	-7,87	81,88
<b>Effet de levier du COM</b>	<b>1,36</b>	<b>1,59</b>	<b>0,81</b>	<b>1,61</b>

Source : Conseils régionaux, retraitements mission

[168] Ce constat doit être nuancé par l'analyse des dépenses de fonctionnement engagées sur la période.

Tableau 15 : Effet de levier du COM – crédits de fonctionnement engagés (en M€)

	Pays de la Loire	Aquitaine	Nord-Pas de Calais	Ile de France
Crédits 2004	83,03	47,04	16,74	143,45
Crédits 2005	88,53	51,43	40,23	160,81
Crédits 2006	85,06	53,94	46,13	204,34
Crédits 2007	90,21	56,25	46,20	219,18
Crédits 2008	95,38	57,25	53,02	238,28
Total du surplus financier entre 2005 et 2008 par rapport à 2004	27,06	30,69	118,62	248,81
Crédits FNDMA reçus par la région pour le fonctionnement	29,20	17,30	42,00	135,00
Contribution financière de la région	-2,14	13,39	76,62	113,81
<b>Effet de levier du COM</b>	<b>0,93</b>	<b>1,77</b>	<b>2,82</b>	<b>1,84</b>

Source : Conseils régionaux, retraitements mission

[169] En Nord-Pas de Calais, l'effet de levier estimé à 2,82 doit être considéré avec prudence car il est calculé par rapport à une année de base (2004) atypique par la faiblesse des crédits de fonctionnement engagés. Si on neutralise ce cas particulier, l'effet de levier sur les dépenses engagées se situe autour de 2 dans trois régions sur quatre. Au contraire, la quatrième région analysée, les Pays de la Loire, a engagé peu de crédits supplémentaires pour le fonctionnement.

[170] En conclusion, les situations des quatre régions étudiées sont contrastées :

- en Ile de France, le principal facteur de limitation de l'effet de levier du COM réside dans les crédits destinés à l'investissement qui connaissent un important décalage entre engagements et mandatements ;

- en Aquitaine, l'effet de levier du COM est limité pour les dépenses engagées et très faible pour les dépenses mandatées ; cela s'explique par les délais de mandatement des investissements mais aussi par un différentiel entre engagements et mandatements s'agissant des dépenses de fonctionnement ;
- En Nord-Pas de Calais, l'effet de levier est bon pour les engagements mais encore plus faible qu'en Aquitaine pour les mandatements ; comme en Aquitaine, les raisons tiennent à la fois aux dépenses d'investissement et de fonctionnement ;
- La situation des Pays de la Loire est atypique : l'effet de levier est plus limité pour les dépenses engagées que pour les crédits mandatés. Ce diagnostic se retrouve dans l'analyse des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Toutefois, cette région a le meilleur effet de levier des quatre sur les crédits mandatés pour l'investissement.

### 2.3.2. L'évolution nationale des dépenses des conseils régionaux confirme le diagnostic porté par la mission sur l'effet de levier des COM dans quatre régions

[171] Le tableau 16 présente l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'équipement des 22 conseils régionaux métropolitains entre 2004 et 2007 (hors primes aux employeurs d'apprentis)<sup>14</sup>. Seules les informations relatives aux trois premières années du COM sont disponibles.

Tableau 16 : Evolution des dépenses d'apprentissage des régions jusqu'en 2007 (en milliers d'euros)

	2004	2005	2006	2007
Dépenses de fonctionnement	729 256	973 486	777 935	1 010 757
Dépenses d'équipement	99 176	118 394	124 633	129 413
<b>TOTAL</b>	<b>828 432</b>	<b>1 091 880</b>	<b>902 568</b>	<b>1 140 170</b>

Source : Jaune budgétaire « Formation professionnelle ». Calculs hors ICF

[172] Le tableau 17 présente, pour les trois premières années du COM, le surplus annuel de dépenses pour l'apprentissage des régions (fonctionnement et équipement). Pour chacune des trois premières années du COM, le tableau compare le surplus de dépenses avec les montants délégués au titre du FNDMA 2ème section chaque année ; par différence entre les deux lignes, il présente l'apport financier des régions puis l'effet de levier des COM.

Tableau 17 : Comparaison des montants de crédits délégués au titre du COM et des surplus de dépenses des régions (en milliers d'euros)

	2005	2006	2007	Total
Surplus annuel de dépenses des conseils régionaux par rapport à 2004	263 448	74 136	311 738	649 322
Montants délégués au titre du COM	111 240	191 017	236 331	538 588
Apport financier des régions	152 208	-116 881	75 407	110 734
<b>Effet de levier du COM</b>	<b>2,37</b>	<b>0,39</b>	<b>1,32</b>	<b>1,21</b>

Source : Jaune budgétaire « Formation professionnelle » et bilan des COM par la DGEFP. Calculs hors ICF.

<sup>14</sup> Il s'agit des crédits mandatés. La mission n'a pas intégré les quatre régions d'outre-mer car les informations manquent pour certaines années du COM. Elle a aussi exclu la région Languedoc Roussillon car l'information manque pour cette région pour l'année 2007.

[173] L'effet de levier est très bon la première année, négatif la deuxième et faible la troisième. Si on cumule les dépenses supplémentaires sur ces trois ans et qu'on les compare au total délégué sur le FNDMA 2ème section, on parvient à un apport financier des régions de 110,7 M€ environ, soit 20% des crédits du FNDMA 2ème section délégués au cours de cette période. En somme, entre 2005 et 2007, pour 1 euro mis par l'Etat dans l'apprentissage par le biais du FNDMA 2ème section, les régions ont accru leurs dépenses de 1,21 euro, en ajoutant donc 0,21 aux fonds reçus du FNDMA et non pas 1 euro comme l'aurait voulu la logique du co-financement. s régionsM

[174] Ce calcul est soumis aux mêmes limites que l'évaluation de l'effet de levier dans les quatre régions visitées par la mission : en premier lieu, il porte sur les dépenses mandatées ; en second lieu, il ne porte que sur les premières années du contrat. Or, on peut supposer que les dépenses ont augmenté au cours des deux dernières années du COM, même si certaines des régions visitées par la mission ne confirment pas cette hypothèse. Malgré ces limites, la faiblesse de l'effet de levier constaté conduit à s'interroger sur l'efficacité du dispositif des COM. L'analyse des recettes de l'apprentissage vient renforcer ce constat mitigé

### 2.3.3. La comparaison des dépenses et des recettes montre que la contribution nette des régions pour l'apprentissage a diminué entre 2004 et 2008

[175] Les conseils régionaux disposent, pour financer leurs actions en matière d'apprentissage et de formation, d'un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (FRAFPC), alimenté principalement par un transfert de crédits d'État, par les ressources que chaque région affecte elle-même à la formation professionnelle et par le Fonds Social Européen.

#### 2.3.3.1. La méthode suivie pour isoler la contribution financière nette des Conseils régionaux

[176] L'analyse financière conduite jusqu'à présent s'est limitée à l'évaluation des dépenses. Or, la période du COM a vu plusieurs évolutions notables dans le niveau et la structure des recettes des régions en matière d'apprentissage. La principale évolution est le remplacement progressif de la dotation de décentralisation « articles 10 et 20 »<sup>15</sup> par une nouvelle recette, la contribution au développement de l'apprentissage (CDA). Créée par la loi de finances pour 2005, la CDA devait permettre aux régions de disposer d'une recette plus dynamique que la dotation de décentralisation. Sur la période 2005-2007, le taux de la CDA a été porté progressivement à 0,18% de la masse salariale brute des entreprises. Parallèlement, la dotation de décentralisation « articles 10 et 20 » s'est annulée en 2007.

[177] Cette dotation de décentralisation venait compenser à la fois des dépenses d'apprentissage et de formation continue. La part destinée à l'apprentissage, sur la base du transfert financier réalisé dans le Projet de loi de finances pour 1983, était de 56%. Reprenant la méthode retenue par le CNFPTLV<sup>16</sup>, la mission évalue donc les recettes de l'apprentissage à 56% de la dotation de décentralisation « articles 10 et 20 » et 56% de la CDA même si la fongibilité des crédits des conseils régionaux rend cette hypothèse largement conventionnelle. La région Ile de France n'a pas été en mesure d'isoler, dans ses comptes administratifs, le montant de la dotation de décentralisation « articles 10 et 20 ».

<sup>15</sup> Cette dotation correspondait à la compensation des transferts prévus par la loi du 7 janvier 1983 et à la compensation de l'allongement de la durée de formation des apprentis en application de la loi du 23 juillet 1987.

<sup>16</sup> Voir « Le financement de l'apprentissage en France en 2006 » : « la part affectée à l'apprentissage, sur la base du transfert financier réalisé dans le projet de loi de finances pour 1983, s'élevait à 56%. ».

Tableau 18 : Le remplacement de la dotation de décentralisation par la CDA : l'exemple de l'Aquitaine

En millions d'euros	2004	2005	2006	2007
Dotation de décentralisation pour l'apprentissage (56% de la dotation globale)	15,64	10,77	5,8	-
CDA (56% de la CDA globale)	-	5,39	11,07	18,13

Source : Conseil régional d'Aquitaine, retraitement mission

[178] La seconde évolution notable concerne les primes aux employeurs d'apprentis dont la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité a prévu la décentralisation avec compensation par l'Etat. L'évolution annuelle de cette compensation est indexée sur la dotation globale de fonctionnement. Enfin, le fonds de péréquation de la taxe d'apprentissage a été remplacé par le FNDMA avec une première section « péréquation » et une seconde section dédiée au financement des COM. D'autres recettes s'y ajoutent (FSE, Olympiades des métiers).

[179] Les rapports sur les quatre régions visitées par la mission comparent l'évolution de l'ensemble de ces recettes et des dépenses sur la durée du COM pour estimer la contribution nette des régions aux dépenses d'apprentissage une fois déduits les transferts dont elles bénéficient. Le tableau suivant présente l'exemple des Pays de la Loire<sup>17</sup>.

Tableau 19 : Estimation de l'effort propre des Régions pour l'apprentissage : l'exemple des Pays de la Loire

	2004	2005	2006	2007	2008
Dotation décentralisation	18 190	12 526	6 424	0	0
CDA		6 262	12 871	21 084	22 150
Primes aux employeurs d'apprentis	36 561	57 830	61 390	62 295	63 054
FPTA / FNDMA 1ère section	16 307	18 393	17 975	17 911	16 246
FNDMA 2ème section		8 500	10 000	15 000	16 500
<b>Sous-total dotations Etat</b>	<b>71 058</b>	<b>103 511</b>	<b>108 659</b>	<b>116 290</b>	<b>117 950</b>
FSE	366	366	1 923	1 515	0
autres recettes dont Olympiades des métiers	134	333	0	72	79
sous-total autres recettes	500	699	1 923	1 587	79
<b>Total recettes externes</b>	<b>71 558</b>	<b>104 210</b>	<b>110 582</b>	<b>117 877</b>	<b>118 029</b>
<b>Dépenses d'apprentissage</b>	<b>118 159</b>	<b>147 571</b>	<b>154 366</b>	<b>151 545</b>	<b>143 192</b>
effort propre de la région	46 601	43 361	43 784	33 668	25 163
<b>Effort financier propre de la Région</b>	<b>39,44%</b>	<b>29,38%</b>	<b>28,36%</b>	<b>22,22%</b>	<b>17,57%</b>

Source : Conseil régional, retraitements mission

<sup>17</sup> Le même tableau portant sur l'Île de France, l'Aquitaine et le Nord-Pas de Calais figure dans les rapports de site sur ces trois régions.

### 2.3.3.2. Les résultats dans les quatre régions : une diminution de l'effort financier propre des régions

[180] La contribution nette de chaque région, rapportée à ses dépenses globales pour l'apprentissage, permet de calculer son effort financier propre pour l'apprentissage présenté dans le tableau 20. L'évolution de cet effort financier propre est présentée dans le tableau suivant pour les quatre régions analysées.

Tableau 20 : Evolution de l'effort financier propre pour l'apprentissage des quatre régions visitées par la mission

En %	2004	2005	2006	2007	2008
Pays de Loire	39,44	39,38	28,36	22,22	17,57
Aquitaine	35,7	25,8	23,1	8	13,5
Nord-Pas de Calais	25,8	-22,2	-6,9	5,5	-0,6
Ile de France	nc	36,44*	17,30*	28,38*	21,99*

Source : Conseils régionaux, retraitements mission.

\*Les chiffres relatifs à l'Ile de France ne sont pas comparables à ceux des autres régions en raison des lacunes des informations fournies par cette région (voir infra). L'effort propre de la Région Ile de France est surestimé par rapport à celui des régions.

[181] Plus que le niveau de l'effort propre des quatre régions, c'est son évolution qui doit être analysée. Le tableau montre une réduction importante de l'effort propre des régions pour le financement de l'apprentissage.

[182] Les résultats relatifs à l'Ile de France ne sont pas comparables à ceux portant sur les trois autres régions. En effet, comme indiqué *supra*, la région Ile de France n'a pas été en mesure de fournir à la mission le montant de la dotation de décentralisation « articles 10 et 20 » supprimée entre 2005 et 2007 et remplacée par la CDA. Pour proposer une évaluation de l'effort propre de l'Ile de France malgré cette lacune dans les données financières, la mission propose de considérer par convention que le montant global « dotation de décentralisation + CDA » est égal, sur les deux années manquantes 2005 et 2006, à sa valeur en 2007 (soit la valeur de la CDA). Or, cette convention a pour effet de sous-estimer l'ampleur de la réduction de l'effort propre du conseil régional. En effet, la CDA est une recette fiscale dont l'évolution est plus dynamique que la dotation de décentralisation ; prendre la CDA pour base pour évaluer la dotation de décentralisation avant 2006 masque le fait que cette dotation était très probablement inférieure, et donc que l'effort propre de la région était probablement supérieur jusqu'en 2006.

[183] Plusieurs facteurs favorables aux régions se sont combinés au cours de cette période. La CDA a rempli son objectif de fournir aux régions une ressource plus dynamique que la dotation de décentralisation. En outre, les crédits délégués chaque année aux régions pour compensation du transfert des primes aux employeurs sont supérieurs aux crédits mandatés par les régions sur ce poste de dépense. Les crédits de la seconde section du FNDMA constituent le troisième facteur favorable aux régions, dans la mesure où ils ont été délégués sans que l'effet de levier sur les dépenses ne soit aussi élevé que prévu en 2005.

[184] En résumé, la période du COM a vu les recettes de l'apprentissage augmenter de façon beaucoup plus dynamique que les dépenses pour l'apprentissage dans le budget des régions.

- [185] Cette faiblesse de l'effet de levier du FNDMA et cette diminution de la contribution financière propre des Régions ne doivent cependant pas conduire à la conclusion hâtive d'un niveau de dépenses insuffisant des Régions mais plutôt à s'interroger sur le niveau de recettes élevé, renforcé par le FNDMA, consacrées à l'apprentissage. La dimension nécessairement inflationniste d'un mode de financement centré sur les dépenses nouvelles a vraisemblablement été contrée par les Conseils régionaux, qui se sont limités aux dépenses qu'ils jugeaient pertinentes. On peut en revanche porter un regard critique sur la façon dont l'Etat, au niveau central et au niveau régional, a pu piloter l'emploi des crédits du FNDMA.
- [186] En tout état de cause, la mission considère que le dispositif prévu dans la loi elle-même (multiplicité des objectifs, cofinancement de dépenses nouvelles) rendait ce pilotage hypothétique.

### **2.3.4. Les limites du bilan des COM, notamment sur le plan financier, renvoient aux lacunes du suivi et du pilotage des COM**

- [187] Comme on l'a vu, la circulaire de 2005 prévoyait la conclusion d'avenants annuels permettant un bilan intermédiaire de chaque contrat, sur la base duquel les délégations de crédits pourraient être modulées en fonction des résultats de chaque région. Cette mécanique n'a pas fonctionné de manière satisfaisante : la mission de suivi et de pilotage des contrats confiée à l'Etat a vite rencontré des limites. De ce fait, les Conseils régionaux ont bénéficié d'une forte autonomie dans la gestion des crédits du FNDMA, ce qui peut contribuer à expliquer l'effet de levier limité au final.

#### *2.3.4.1. La position de retrait des DRTEFP dans la négociation des COM et de leurs déclinaisons*

- [188] Les difficultés des directions régionales à suivre la mise en œuvre des COM se sont traduites logiquement par une faible capacité à peser sur les négociations des avenants annuels. De fait, la construction des avenants ne donne pas lieu à de véritables négociations entre les Conseils régionaux et les directions régionales. Ainsi, en Pays de la Loire, la position de retrait de l'Etat n'a pas permis d'accompagner les délégations de crédits d'une négociation sur les objectifs du contrat. Les responsables de la Région, tout en se déclarant satisfaits des moyens supplémentaires, reconnaissent que les actions financées dans le cadre de la stratégie régionale d'apprentissage depuis 2005 n'auraient probablement pas été différentes si ces moyens avaient été délégués sans signer de contrat avec l'Etat.
- [189] Dans d'autres cas, l'Etat semble avoir eu une influence sur le contrat signé en 2005 mais peu d'impact sur sa mise en œuvre. C'est le cas en Ile de France : l'ACOM a été décliné en avenants annuels et en COM opérationnels. D'une part, les avenants annuels n'ont pas donné lieu à une négociation ni à de véritables demandes d'explication sur les écarts constatés entre les engagements financiers et les réalisations. D'autre part, les COM opérationnels avec les branches ou les départements sont négociés et pilotés par la Région sans que la DRTEFP ne dispose d'une visibilité sur leur mise en œuvre.
- [190] Outre les ressources limitées que les DRTEFP peuvent consacrer au suivi et au pilotage des COM, leur attitude de retrait peut aussi se justifier par le fait que l'apprentissage relève de la compétence des conseils régionaux. Les crédits des COM ne constituent qu'une petite partie de l'ensemble du budget consacré par chaque région à l'apprentissage. Toutefois, le montant des crédits affectés par l'Etat aux COM justifierait une implication plus forte des services de l'Etat dans la négociation des annexes financières annuelles.
- [191] En pratique, les Conseils régionaux présentent dans leur projet d'avenant annuel les actions qu'ils souhaitent voir financer par le COM. La demande de crédits est transmise par la direction régionale à la DGEFP en même temps que le bilan d'exécution annuel.

[192] Cette absence de négociation des avenants annuels tient en partie au calendrier de pilotage mis en application dans les régions. En effet, la délégation des crédits du FNDMA s'effectue après signature de l'annexe financière annuelle qui, dans les régions visitées par la mission, intervient généralement de plus en plus tard dans l'année. Le moment de signature des annexes est souvent passé en quelques années du mois de juillet au mois de novembre voire décembre. De ce fait, les crédits du FNDMA sont délégués très tardivement : par exemple, en Pays de la Loire, les crédits du FNDMA pour l'année 2008 ont été délégués le 29 décembre 2008. Ce caractère tardif, qui amène le Conseil régional à engager les crédits relatifs aux axes du COM sans attendre la délégation de crédits du FNDMA, contribue à rendre en partie fictive la négociation annuelle sur l'annexe financière. Au final, le fait que les avenants soient signés en fin d'année atteste que leur fonction est moins d'orienter les actions des différents conseils régionaux pour l'année en cours que de permettre la délégation de crédits pour financer des actions déjà engagées.

#### 2.3.4.2. *Le caractère peu crédible des sanctions financières*

[193] La circulaire de 2005 précisait que, « dans le souci de l'équilibre général du contrat, l'importance des moyens mobilisés au titre du FNDMA sera subordonnée à celle des engagements financiers pris par les autres co-contractants ». Sur cette base, certains contrats ont prévu la possibilité de sanctions financières en cas de retard dans la réalisation du COM. Ainsi, en Ile de France, il est précisé que « dans le cas où une partie des opérations n'aurait pas été réalisée, il en sera tenu compte lors de l'établissement du programme de l'année suivante ». En Nord-Pas de Calais, l'article 4 du COM précise que « la participation du FNDMA ne se substituera pas à des crédits existants » et que « la mise en œuvre des actions est conditionnée chaque année par la mobilisation des crédits du FNDMA et de ceux, correspondants, apportés par la région ».

[194] Il aurait donc été possible en théorie de moduler les versements du FNDMA en fonction des dépenses constatées l'année précédente. Cette possibilité de sanction n'a jamais été utilisée malgré la qualité très inégale des bilans du COM proposés par les conseils régionaux et les retards dans les dépenses de certaines Régions. Les sanctions étaient de toute façon peu crédibles vu la faiblesse des DRTEFP dans le pilotage des COM et l'augmentation régulière des crédits du FNDMA jusqu'en 2008.

#### 2.3.4.3. *Le pilotage limité de la DGEFP sur l'attribution des enveloppes financières*

[195] La teneur et la variété des informations figurant aux bilans d'exécution de chaque Région rendent l'exercice de synthèse, d'analyse et *in fine* de détermination des enveloppes régionales du FNDMA compliqué. Des éléments rassemblés par la mission sur les trois premières années du COM, il apparaît que la DGEFP fixe le montant des crédits FNDMA affectés à chaque COM moins en fonction d'une analyse du contenu des avenants transmis par les DRTEFP qu'en fonction de l'enveloppe globale de crédits disponible au niveau national. Dans la mesure où l'enveloppe globale du FNDMA 2<sup>ème</sup> section a connu une forte augmentation jusqu'en 2008, la répartition nationale des crédits a permis de satisfaire les demandes financières des régions<sup>18</sup>.

[196] La DGEFP a amorcé à partir de 2008 un travail d'objectivation du suivi de l'apprentissage sur la période du COM, en construisant un tableau qui compare les performances de chaque région, ses dépenses et les crédits reçus du FNDMA :

- évaluation de la « surperformance » d'une région par rapport à la moyenne nationale sur le nombre d'entrées en apprentissage ;
- rapprochement entre les entrées en apprentissage et la population 16-25 ans de la région ,
- comparaison de l'évolution des dépenses de chaque région pour l'apprentissage avec l'évolution moyenne nationale ;

<sup>18</sup> L'enveloppe nationale s'est stabilisée depuis 2008.

- montant attribué au titre de la seconde section du FNDMA entre 2005 et 2008 rapporté au nombre de jeunes 16-25 ans dans chaque région. Les régions ont reçu en moyenne 100 euros du FNDMA 2<sup>ème</sup> section pour chaque jeune de 16 à 25 ans. Les régions analysées par la mission se situent à un niveau assez favorable : 132 euros pour le Nord-Pas de Calais, 128 pour l'Aquitaine, 113 pour les Pays de la Loire et 96 pour l'Île de France.

[197] Cet effort de clarification est trop récent pour qu'on puisse mesurer l'influence qu'il pourrait avoir sur les délégations de crédits à l'avenir.

### 3. RECOMMANDATIONS

[198] La première génération de COM, conclue pour la période 2005-2009, a été prolongée par la signature d'« avenants de crise » pour la période 2009-2010. Signés à la fin du premier semestre 2009, ces avenants s'appuient sur une enveloppe complémentaire d'environ 100 M€ sur deux ans, financée par la mobilisation des excédents de la deuxième section du FNDMA. La circulaire du 12 juin 2009 relative au plan d'urgence pour l'emploi des jeunes fixe aux directions régionales les objectifs qui doivent figurer dans ces avenants.

[199] Du fait de l'existence de ces avenants jusqu'en 2010, les recommandations de la mission concernent la deuxième génération de COM qui, si elle intervient, portera sur une période commençant en 2011. L'évaluation des COM signés en 2005 conduit la mission à formuler trois principaux constats à partir desquels les propositions et les scénarios qui suivent ont été élaborés :

- les COM ont relancé la dynamique partenariale autour de l'apprentissage et ont notamment facilité la montée en puissance de l'Education nationale. La pertinence de la démarche contractuelle est avérée.
- leur impact est d'autant plus fort qu'ils portent sur des objectifs quantifiables, clairement énoncés. La mission recommande par conséquent que l'Etat se concentre sur des objectifs stratégiques et quantifiables de développement de l'apprentissage.
- l'apport de ressources complémentaires via le FNDMA est l'outil indispensable des COM. Cela étant, l'effet levier du FNDMA sur les dépenses des Régions a été plus faible qu'attendu initialement.

#### 3.1. *Le recentrage des objectifs des COM*

[200] La loi de cohésion sociale et la circulaire qui l'a suivie ont fixé aux COM des objectifs multiples, mal hiérarchisés et au final trop nombreux pour donner à l'Etat les moyens de cibler efficacement les crédits du FNDMA en fonction de priorités précises. Trois types d'objectifs coexistent en effet :

- les objectifs de développement quantitatif, qui ont l'avantage d'être simples et de correspondre à l'objectif prioritaire de développement du nombre d'apprentis ;
- des objectifs d'amélioration de la qualité de l'apprentissage, qui se caractérisent souvent par leur caractère vague voire immatériel et posent des problèmes de suivi pour l'Etat : toute action engagée par un conseil régional peut être rattachée à un objectif de nature qualitative ;
- un objectif de dépenses supplémentaires contenu dans le principe de « co-financement d'actions nouvelles » mentionné par la circulaire.

[201] Cette multiplicité d'objectifs non hiérarchisés ne peut pas être maintenue si l'Etat veut se donner les moyens d'infléchir les politiques des Conseils régionaux plutôt que de les accompagner.

**Recommandation n°1 : Choisir un nombre plus limité d'objectifs pour la nouvelle génération de COM**

[202] Il est donc nécessaire de renoncer à certains des objectifs associés à la première génération de COM. On peut s'interroger en premier lieu sur le principe de co-financement de dépenses nouvelles fixé en 2005 pour la première génération de COM. Il n'est pas sûr que l'Etat doive financer une dépense pour le seul motif qu'elle est nouvelle. Justifiée en 2005 par la volonté de relancer l'apprentissage, cette logique implique plusieurs risques :

- risque inflationniste : une dépense nouvelle engagée par un Conseil régional n'est pas nécessairement pertinente et efficace ;
- risque d'effet d'aubaine pour les Régions : comme le montre l'analyse de l'effet de levier des crédits du FNDMA, ce risque, de fait, n'a pas pu être complètement évité du fait des lacunes du suivi des contrats par l'Etat ;
- difficulté de suivi pour les services déconcentrés : de fait, le suivi des surplus de dépenses des Régions n'a pas été réalisé par les directions régionales du travail depuis 2005 et a dû être reconstitué a posteriori par la mission pour les quatre régions visitées.

[203] La seconde interrogation de la mission porte sur les multiples objectifs de nature qualitative intégrés dans les COM. Avec ou sans contrat avec l'Etat, les Régions font de la qualité de l'apprentissage une priorité, de sorte que l'apport des COM signés avec l'Etat n'est pas manifeste dans ce domaine. En outre, s'il n'est pas ici question de contester la pertinence des objectifs relatifs à la qualité de l'apprentissage, leur évaluation est en pratique hors de portée des services de l'Etat. Les bilans transmis par les Conseils régionaux consacrent en général de longs développements à ce type d'actions qualitatives mais ceux-ci ne permettent pas aux DRTEFP d'en tirer des conclusions sur l'efficacité des crédits délégués au titre du FNDMA 2<sup>ème</sup> section. Le nombre de maîtres d'apprentissage formés, le nombre de CFA qui ont mis en œuvre l'individualisation des parcours, le nombre d'apprentis concernés par la mobilité européenne : autant d'indicateurs dont l'évolution est difficilement interprétable par l'Etat.

[204] Dès lors, la mission estime que l'Etat gagnerait à recentrer les COM sur des objectifs quantitatifs et à laisser les Régions piloter et suivre seules les objectifs qualitatifs. Ce recentrage présenterait plusieurs avantages. Il permettrait de rendre plus visibles les priorités de l'Etat en matière d'apprentissage, en évitant de les noyer dans les priorités globales poursuivies de toute façon par les Régions dans le cadre de leur compétence de droit commun en matière d'apprentissage. Le choix d'objectifs quantitatifs faciliterait en outre le suivi par l'Etat de la mise en œuvre des COM en le recentrant sur des indicateurs quantifiables : évolution du nombre d'apprentis de niveau V, de pré-apprentis, taux de féminisation, etc.

[205] Cette révision en profondeur des objectifs associés aux COM implique des modifications législatives d'ici le début de la prochaine génération de contrats, soit 2011. En effet, les objectifs associés à la première génération de COM figurent dans la loi de cohésion sociale : c'est le cas par exemple de l'objectif de « promouvoir le soutien à l'initiative pédagogique et à l'expérimentation » ou d' « améliorer la qualité du déroulement des formations ». Une modification législative est donc nécessaire.

**Recommandation n°2 : Recentrer les objectifs associés aux COM et au FNDMA 2<sup>ème</sup> section sur des objectifs quantitatifs, ce qui implique une modification législative**

[206] Le choix d'objectifs quantitatifs oblige l'Etat à une réflexion stratégique sur ses priorités en matière d'apprentissage. Sans préjuger de cette réflexion qui pourrait avoir lieu au cours de l'année 2010, la mission a pu identifier plusieurs objectifs qui lui semblent essentiels à partir de l'analyse de la mise en œuvre des COM et des entretiens conduits avec les différents responsables au niveau local et au niveau national. Ils peuvent être rassemblés en trois axes prioritaires :

- le développement des effectifs d'apprentis : l'intervention du FNDMA pourrait être concentrée sur les secteurs avec un fort potentiel de développement de l'apprentissage. Il s'agit en premier lieu du secteur public dans lequel existe une forte marge de progression des effectifs d'apprentis. Certains Conseils régionaux prévoient déjà un financement supplémentaire pour les CFA qui permet de compenser les employeurs publics d'une partie de leur participation financière<sup>19</sup>. Dans le secteur public, les entrées en apprentissage ont progressé de 52% entre 2004 et 2007. Les grandes entreprises constituent un second secteur sur lequel les crédits du FNDMA 2<sup>ème</sup> section pourraient être ciblés. Alors qu'aujourd'hui, les crédits des COM financent le développement des effectifs d'apprentis dans tous les secteurs, ces crédits pourraient désormais cibler des secteurs dont le développement serait considéré comme prioritaire par l'Etat : formations sanitaires et sociales, métiers de l'environnement...
- l'égalité d'accès à l'apprentissage : même si cet objectif figurait déjà dans la première génération de COM, il n'a pas toujours été mis en œuvre de manière satisfaisante. Ainsi, le taux de féminisation des formations stagne autour de 30%. Le versement des crédits du FNDMA 2<sup>ème</sup> section pourrait être conditionné à l'engagement d'actions plus ambitieuses sur la féminisation : financement prioritaire de l'adaptation des locaux des CFA à la mixité ; bourses aux candidates. Les actions menées dans plusieurs régions pour l'accès des personnes handicapées à l'apprentissage pourraient être généralisées : financement de référents handicap dans tous les CFA<sup>20</sup> ; adaptation des locaux ; augmentation des primes aux employeurs...
- la formation des jeunes non qualifiés : le développement de l'apprentissage dans les niveaux supérieurs de qualification est une évolution positive qui ne doit pas amener à négliger les premiers niveaux de qualification. Le nombre élevé de jeunes sortant du système scolaire sans qualification conduit à mettre l'accent sur les formations de niveau V. Or, les effectifs d'apprentis dans ces niveaux diminuent en valeur relative et même en valeur absolue dans certaines régions. Une part importante des crédits COM pourrait donc être fléchée sur les formations de niveau V : cofinancement systématique par l'Etat des ouvertures de sections dans ce niveau de formation ; incitations financières supplémentaires aux employeurs ou aux CFA ; dispositif d'intéressement des structures d'orientation des jeunes, notamment les missions locales, afin de les inciter à prescrire des contrats d'apprentissage.

**Recommandation n°3 : Faire précéder la modification législative de l'objet des COM d'une phase de réflexion sur les axes prioritaires de financement des contrats : égalité d'accès à l'apprentissage, accent sur les premiers niveaux de qualification, détermination de secteurs économiques prioritaires.**

### 3.2. *L'amélioration des modalités de suivi des contrats*

[207] Faute d'avoir déterminé clairement les modalités du suivi dans la loi de cohésion sociale elle-même puis dans les COM, l'Etat, au niveau central comme au niveau régional, n'a pas été en position de force suffisante pour obtenir des éléments précis sur la mise en œuvre des contrats. L'absence de formalisation préalable, au plus haut niveau, des modalités de suivi conduit à un diagnostic critique de l'effet levier des COM.

<sup>19</sup> Le secteur public n'est pas assujéti à la taxe d'apprentissage ; dès lors, les employeurs publics financent le coût de la formation en CFA de leurs apprentis, ce qui peut constituer un facteur dissuasif significatif.

<sup>20</sup> Suivant l'exemple des Pays de la Loire.

- [208] Ce diagnostic conduit la mission à préconiser de fixer au niveau national les modalités de suivi des contrats, contrairement à ce qui s'est passé en 2005 où une forte autonomie a été laissée au niveau local pour déterminer les modalités de suivi<sup>21</sup>. Les indicateurs de référence doivent être déterminés dès le début de la nouvelle génération de contrats. Le recentrage sur des objectifs quantitatifs (recommandation n. 3) devrait faciliter la détermination des indicateurs pertinents : part respective des différents niveaux de formation dans les effectifs d'apprentis, taux de féminisation, effectifs d'apprentis dans les secteurs économiques jugés prioritaires...
- [209] La consolidation des résultats au niveau national suppose que la méthode de construction des indicateurs soit harmonisée pour toutes les régions. Par exemple, en cas de fixation d'un objectif quantitatif global de type « 500 000 apprentis », il faut déterminer si les effectifs en question concernent les seuls apprentis ou également les pré-apprentis et les jeunes en dispositifs d'accès à l'apprentissage (c'est cette seconde définition qui a été retenue en Ile de France). Autre exemple, l'accent est mis plutôt sur les flux ou sur les stocks d'apprentis selon les sources utilisées dans les régions, les dates de référence sont parfois celles de la rentrée scolaire ou celle du 31 décembre. Ces définitions doivent être harmonisées. Il serait possible également de retenir comme indicateur le nombre de contrats menés à leur terme, indicateur synthétique du nombre d'entrées et des taux de rupture.
- [210] Une fois les indicateurs prioritaires déterminés au niveau national, ils doivent être associés à des cibles différentes selon les régions en fonction de leur situation de départ.

**Recommandation n°4 : Stabiliser les indicateurs de suivi nationaux dès le début des contrats**

- [211] Le recentrage sur des objectifs de résultat simples, comme le taux de féminisation ou la part des effectifs en formations de niveau V, ne signifie pas qu'il faille renoncer au suivi financier des contrats. La mission a constaté que le suivi financier est particulièrement faible sur l'investissement, qui représente pourtant une part essentielle des COM et enregistre de manière générale un faible niveau d'engagement par rapport aux crédits prévus dans les contrats. Sur ces projets, c'est autant la dimension financière que le calendrier de réalisation des équipements que l'Etat doit être en mesure de suivre.
- [212] Cela suppose de tenir des réunions bilatérales régulières entre l'Etat et le Conseil régional, au cours desquelles la réalisation des plans d'investissement serait analysée avec précision. Aujourd'hui, le suivi des COM est parfois assuré au cours de réunions qui associent tous les acteurs locaux, parmi lesquels la DRTEFP n'est qu'un interlocuteur parmi d'autres du Conseil régional. Or, en tant que co-financeur des COM, l'Etat doit être le destinataire privilégié des informations, notamment financières, sur la mise en œuvre des COM. Cela n'exclut pas le suivi du contrat par des instances élargies par ailleurs.
- [213] L'absence de réponse d'une Région en temps voulu aux demandes d'information en provenance de la direction régionale du travail doit être sanctionnée par le non versement des crédits du FNDMA l'année suivante. Cette possibilité était prévue pour les COM signés en 2005 mais n'a jamais été mise en œuvre, dans un contexte financier favorable de croissance rapide des crédits du FNDMA 2<sup>ème</sup> section.

**Recommandation n°5 : Conditionner le versement des crédits du FNDMA 2<sup>ème</sup> section au respect par les Régions de leurs obligations de reporting, notamment financier**

---

<sup>21</sup> La circulaire de 2005 précisait que les modalités de suivi des COM seraient déterminées dans chaque région par les « parties au contrat » en s'inspirant des « contrats ayant fonctionné avec succès dans la région ».

- [214] Les difficultés des directions régionales à suivre la mise en œuvre des COM se sont traduites logiquement par une faible capacité à peser sur les négociations des avenants annuels. Cette absence de négociation des avenants annuels tient en partie au calendrier de pilotage mis en application dans les régions. Le moment de signature des annexes est souvent passé en quelques années du mois de juillet au mois de novembre voire décembre. Ce caractère tardif contribue à rendre fictive la négociation annuelle sur l'avenant : l'Etat négociait avec la Région le financement d'actions qui avaient déjà été engagées sur l'année écoulée.
- [215] De fait, on peut s'interroger sur la pertinence d'un calendrier aussi ambitieux de négociation des avenants. S'il est clair qu'on doit conditionner le versement annuel du FNDMA au respect des exigences de reporting, il n'apparaît pas à la lecture des avenants des COM qu'ils aient apporté des changements d'orientation significatifs aux contrats initiaux, alors même que leur négociation a mobilisé chaque année les services de l'Etat et de la Région.
- [216] Dès lors, il pourrait être envisagé de maintenir le rythme annuel pour le suivi physico-financier mais de s'en tenir à une clause de rendez-vous, à mi-contrat, pour tirer les enseignements de la première période et le cas échéant définir de nouvelles priorités.

**Recommandation n°6 : Renoncer à la signature d'avenants annuels au profit d'un reporting annuel resserré et d'avenants à mi-contrat**

### ***3.3. Deux scénarios de pilotage des contrats selon la stratégie d'intervention de l'Etat***

- [217] Dans le domaine de l'apprentissage, on peut avec le recul considérer que le Plan de cohésion sociale poursuivait deux objectifs, l'un explicite, l'augmentation des effectifs d'apprentis, l'autre plus implicite, le retour de l'Etat dans la détermination des objectifs d'une politique décentralisée. Le premier objectif a été atteint même si la barre des 500 000 apprentis ne sera pas franchie à l'issue des COM ; le second objectif donne lieu à un bilan plus mitigé.
- [218] A partir de cette vision simplifiée, la mission propose deux scénarios d'évolution du dispositif selon la stratégie retenue par l'Etat.
- [219] Si l'Etat souhaite simplement infléchir les politiques des Conseils régionaux, le dispositif actuel, sous réserve d'améliorations conséquentes sur les points évoqués plus haut (recommandations 1 à 7), demeure tout à fait pertinent.
- [220] Si l'Etat souhaite définir et participer à la mise en œuvre de priorités nationales pour le développement de l'apprentissage, la mission suggère de revoir le dispositif actuel : au lieu de répartir les enveloppes du FNDMA entre les Régions, il s'agirait de les répartir entre ces priorités et d'organiser des appels d'offres auprès des Régions.
- [221] Pour mémoire, la péréquation entre les Régions étant assurée par la première section du FNDMA, si les améliorations recommandées par la mission ne pouvaient être réalisées, il serait toujours possible de « basculer » l'ensemble des ressources du FNDMA sur cette section de péréquation. Ce scénario, qui aurait le mérite de la simplicité, a été évoqué par certains responsables de Conseils régionaux rencontrés par la mission. L'Etat renoncerait alors à infléchir les politiques régionales en matière d'apprentissage. Les COM n'auraient plus de justification, de sorte qu'on renoncerait alors au bénéfice partenarial de ces contrats, constaté par la mission dans les différentes régions visitées.

### **3.3.1. Premier scénario : infléchir plus efficacement les politiques régionales en perfectionnant le dispositif actuel**

- [222] La logique du système resterait inchangée : l'enveloppe de la 2<sup>ème</sup> section du FNDMA serait répartie entre les régions pour accompagner financièrement les contrats signés entre le préfet de région et le président du Conseil régional. Plusieurs aspects du dispositif actuel devraient être améliorés dans ce cadre : le recentrage sur des objectifs quantifiables, l'organisation en amont de la gouvernance et du suivi, l'amélioration du suivi financier (cf. recommandations précédentes).
- [223] Ce scénario présente des avantages, au premier chef la capitalisation du bénéfice partenarial acquis lors de la première période. La mise en place de conditions de suivi plus efficaces permettrait d'infléchir davantage les politiques régionales à partir de priorités nationales clairement définies : égalité d'accès à l'apprentissage, développement des premiers niveaux de qualification...
- [224] Ce premier scénario présente également des limites importantes :
- comme en 2005, une difficulté à répartir les crédits entre régions en fonction de critères objectifs, qui renvoie à la difficulté pour l'Etat à territorialiser de manière pertinente les objectifs de développement fixés au niveau national. Cette difficulté s'est traduite en 2005 par des délégations de crédits du FNDMA déterminées en fonction de rapports de force locaux ou d'objectifs implicites de péréquation entre régions plus qu'en fonction de l'ambition des contrats signés.
  - l'ambiguïté inévitable sur le pilotage et le rôle de l'Etat. L'amélioration du suivi des contrats, considérée comme nécessaire par tous les responsables rencontrés par la mission dans les DRTEFP ou au niveau central, nécessiterait la mise en place d'une ingénierie administrative et financière nécessairement complexe et susceptible de rencontrer des réticences parmi les Conseils régionaux. Il est peu probable que cette ingénierie puisse être mise en place de manière efficace dans les futures DIRECCTE.
- [225] Ce scénario présente donc une limite intrinsèque liée à la faible capacité de l'Etat à adapter ses objectifs dans chaque territoire. La territorialisation suppose du côté de l'Etat un niveau d'analyse et de suivi dont il ne dispose pas. La mission recommande alors d'envisager le scénario suivant, d'autant plus que la nouvelle génération de COM n'intervenant pas avant 2011, les pouvoirs publics disposent du temps nécessaire pour envisager une refonte en profondeur des COM.

### **3.3.2. Deuxième scénario : changer la logique des COM en répartissant la deuxième section du FNDMA entre les objectifs nationaux et en lançant des appels à projets auprès des Régions**

- [226] Ce second scénario se fonde sur le constat de la faiblesse du pilotage et du suivi des COM au plan local. Aujourd'hui, l'Etat fixe des objectifs au niveau national sans savoir quelle sera la traduction effective de ces objectifs dans les COM et quelle sera la part des crédits du FNDMA consacrée dans chaque région à chacun de ces objectifs. Par exemple, l'objectif 3 fixé en 2005 aux COM est le développement du pré-apprentissage, l'objectif 7 l'accès des personnes handicapées à l'apprentissage. Or, après cinq ans de contrats, nul ne sait quelle part des crédits du FNDMA a été consacrée à l'un ou l'autre de ces objectifs au niveau national ou dans chacune des régions.
- [227] Le seul moyen pour l'Etat de s'assurer de la mise en œuvre effective de ses objectifs nationaux semble donc être de renoncer à répartir les crédits du FNDMA 2<sup>ème</sup> section entre les Régions selon des critères plus ou moins clairs, pour répartir ces crédits dans un premier temps entre les objectifs quantitatifs qu'il aura déterminés (cf. recommandation n. 2). Il peut par exemple être décidé de consacrer un quart des crédits au développement des formations de niveau V, une autre partie aux actions destinées à favoriser la féminisation, etc. Une partie des crédits du FNDMA 2<sup>ème</sup> section pourrait aussi être réservée au soutien aux régions dont l'appareil de formation présente un retard structurel.

- [228] Une fois l'enveloppe du FNDMA 2<sup>ème</sup> section répartie entre les objectifs nationaux, il serait alors demandé aux Régions volontaires de se positionner en présentant des projets sur ceux de ces objectifs qui les intéressent. Cet appel à projets se traduira par une répartition des crédits selon des critères plus clairs et objectifs que le système actuel.
- [229] Plusieurs arguments militent en faveur de ce renversement de la logique des COM :
- l'Etat pourrait concentrer ses ressources sur quelques priorités fortes et visibles, sur lesquelles sa légitimité ne serait pas contestée et sur lesquelles les régions paraissent rencontrer des difficultés. C'est le cas de la féminisation, qui n'a pas progressé depuis 2005, ou des formations de niveau V, en déclin dans certaines régions ;
  - la démarche d'appels à projets garantirait l'adhésion des Régions aux objectifs qu'elles décident de poursuivre avec l'Etat. Cela permettrait d'éviter la situation actuelle, dans laquelle certaines Régions ont reçu des crédits importants du FNDMA alors même qu'elles n'ont pas repris des objectifs nationaux majeurs, notamment le développement des effectifs d'apprentis ;
  - il ne s'agirait alors plus de rechercher si une dépense est nouvelle pour la financer – ce qui est particulièrement difficile – mais si elle s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale ;
  - l'objectif de réduction des inégalités territoriales continuerait de relever de la première section du FNDMA.
- [230] En pratique, si on suppose que l'Etat détermine cinq axes prioritaires associés au FNDMA deuxième section, une Région pourra par exemple présenter un projet sur trois de ces axes ; si ces projets sont retenus, ils seront rassemblés dans le COM signé entre la Région et l'Etat.
- [231] Ce second scénario présente deux inconvénients qui paraissent mineurs par rapport à ceux du premier scénario. D'une part, la « déterritorialisation » du FNDMA 2<sup>ème</sup> section – la mission considère de toute façon que la prise en compte des enjeux territoriaux relève des missions de la 1<sup>ère</sup> section du FNDMA<sup>22</sup>. L'autre inconvénient est la rupture avec un dispositif qui a pu en réalité être perçu par les Régions comme un moyen de leur transférer des ressources pour accompagner la décentralisation de l'apprentissage.
- [232] Aujourd'hui, les COM s'intègrent dans la stratégie des Régions sans qu'il soit toujours possible de mesurer dans quelle mesure ils l'infléchissent. A l'avenir, assumer le caractère discriminant du FNDMA 2<sup>ème</sup> section pour en faire un outil d'intervention sélective de l'Etat dans les politiques régionales, fixer les enveloppes régionales au regard du partage par l'Etat et les Régions des mêmes priorités permettraient de faire des COM et du FNDMA un outil d'intervention ciblé, plus cohérent et vraisemblablement plus efficace. Du reste, la mission remarque que la circulaire du 12 juin 2009 relative à la signature des « avenants de crise » s'inscrit partiellement dans cette démarche. Ainsi, il est demandé aux directions régionales de consacrer aux projets d'investissement « environ 25% » des montants associés aux COM, 15% au développement des aides à la mobilité des apprentis, etc. La manière la plus efficace de garantir le respect de cette répartition est de déterminer au niveau national les enveloppes associées à chacun des objectifs.

**Recommandation n°7 : Modifier la logique des COM : répartir dans un premier temps les crédits du FNDMA 2<sup>ème</sup> section entre un nombre limité d'objectifs nationaux ; lancer dans un second temps un appel à projets aux Régions sur chacun de ces objectifs ; sélectionner les projets pertinents et répartir les crédits en conséquence.**

---

<sup>22</sup> Pour mémoire, la première section du FNDMA rassemble 42% des ressources du Fonds. Elle est répartie entre les régions selon deux critères de péréquation : 40% de la première section sont répartis à due proportion du nombre d'apprentis dans chaque région ; 60% sont répartis en fonction du rapport entre la taxe d'apprentissage par apprenti perçue dans chaque région et la moyenne nationale (article D 6241-12 du code du travail).

- [233] S'il est retenu, ce changement de logique des COM implique de modifier les modalités de pilotage et de suivi des contrats. La répartition de l'enveloppe du FNDMA 2<sup>ème</sup> section, déjà réalisée au niveau national aujourd'hui par arrêté ministériel, continuerait de l'être. La DGEFP proposerait aux ministres une répartition de l'enveloppe en fonction des objectifs identifiés, recevrait et instruirait les candidatures des Régions sur chacun des objectifs nationaux. Cela supposerait un renforcement de la fonction de pilotage des COM au niveau de la DGEFP.
- [234] Les DIRECCTE ne seraient plus impliquées dans la négociation d'avenants, sur lesquels leur valeur ajoutée est de toute façon limitée actuellement. En revanche, elles continueraient d'assurer un premier niveau de suivi de la mise en œuvre des COM. Les recommandations formulées en début de troisième partie sur le suivi des contrats restent valables dans ce second scénario : stabilisation d'indicateurs nationaux dès le début des contrats, *reporting* annuel resserré, avenant signé à mi-contrat et non plus chaque année.

**Recommandation n°8 :      Maintenir au niveau des DIRECCTE le suivi annuel du respect des engagements des COM**

- [235] L'attribution des crédits aux Régions dans le cadre de la procédure d'appels à projets ne conduirait pas nécessairement à consommer l'ensemble de l'enveloppe du FNDMA 2<sup>ème</sup> section. Du reste, depuis 2005, on a constaté chaque année des excédents importants de cette deuxième section du FNDMA. La mission recommande d'envisager d'emblée la question de l'utilisation de d'excédents éventuels afin d'éviter ce que l'on a pu observer lors de la première génération, c'est-à-dire une augmentation presque systématique des enveloppes annuelles, non assortie d'un examen suffisant des réalisations. Le principe de départ retenu par exemple dans le COM de l'Ile de France apparaît plus sain : la fixation d'une enveloppe pour 5 ans, connue et suivie.
- [236] La fixation dès le début des montants associés aux COM obligera à poser la question de l'utilisation des éventuels excédents qui pourraient apparaître en cours de COM sur la deuxième section du FNDMA :
- les excédents éventuels pourraient être renvoyés vers la première section du FNDMA dans un objectif de péréquation renforcée
  - les excédents pourraient abonder un fonds de soutien aux projets innovants d'amélioration de la qualité de l'apprentissage
  - il serait possible, le cas échéant, d'imaginer un redéploiement des excédents vers des actions en faveur de l'insertion des jeunes (écoles de la 2<sup>ème</sup> chance notamment)<sup>23</sup>.

**Recommandation n°9 :      Fixer pour les 5 ans des COM les montants attribués aux régions sur la base des appels à projet**

Annie FOUQUET

Hayet ZEGGAR

Hervé LEOST

---

<sup>23</sup> Rien n'interdirait non plus, en cas d'apparition d'excédents en cours de contrat, de lancer de nouveaux appels à projets auprès des Régions. Quelle que soit la solution retenue, une modification des dispositions législatives relatives au FNDMA serait nécessaire. En effet, aux termes de l'article L118-2-2 du Code du travail, les ressources du FNDMA doivent être affectées à l'apprentissage et réparties par arrêté entre les deux sections du Fonds (péréquation et soutien aux COM).

## Principales recommandations de la mission

N°	Recommandation
1	Choisir un nombre plus limité d'objectifs pour la nouvelle génération de COM
2	Recentrer les objectifs associés aux COM et au FNDMA 2 <sup>ème</sup> section sur des objectifs quantitatifs, ce qui implique une modification législative
3	Faire précéder la modification législative de l'objet des COM d'une phase de réflexion sur les axes prioritaires de financement des contrats : égalité d'accès à l'apprentissage, accent sur les premiers niveaux de qualification, détermination de secteurs économiques prioritaires.
4	Stabiliser les indicateurs de suivi nationaux dès le début des contrats
5	Conditionner le versement des crédits du FNDMA 2ème section au respect par les Régions de leurs obligations de <i>reporting</i> , notamment financier
6	Renoncer à la signature d'avenants annuels au profit d'un <i>reporting</i> annuel resserré et d'avenants à mi-contrat
7	Modifier la logique des COM : répartir dans un premier temps les crédits du FNDMA 2ème section entre un nombre limité d'objectifs nationaux ; lancer dans un second temps un appel à projets aux Régions sur chacun de ces objectifs ; sélectionner les projets pertinents et répartir les crédits en conséquence
8	Maintenir au niveau des DIRECCTE le suivi annuel du respect des engagements des COM
9	Fixer pour les 5 ans des COM les montants attribués aux régions sur la base des appels à projet



## Liste des personnes rencontrées au niveau national<sup>24</sup>

### **Secrétariat d'Etat à l'emploi**

Thomas FATOME, Directeur du cabinet du Secrétaire d'Etat à l'emploi

### **Haut commissariat aux solidarités actives**

Etienne GRASS, directeur adjoint du cabinet du Haut commissaire

### **Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle**

Françoise BOUYGARD, directrice adjointe

Ivan POSTEL-VINAY, chef de la mission Politiques de formation et de qualification

Xavier BES DE BERG, chargé de mission

### **Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques**

Hélène MICHAUDON, chef du département formation professionnelle et insertion des jeunes

### **Direction générale de l'enseignement scolaire (ministère de l'Education)**

Elisabeth ARNOLD, sous-directrice des formations professionnelles

### **Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie**

Françoise AMAT, secrétaire générale

Carole ABOAF

### **Assemblée permanente des chambres des métiers**

Alain GRISET, président

François MOUTOT, directeur général

Jean Patrick FARRUGGIA, directeur de la formation et de l'emploi

### **Assemblée française des chambres de commerce et d'industrie**

Jean-François BERNARDIN, président

Brigitte LE BONIEC, directrice de la formation et des compétences

### **Branches professionnelles<sup>25</sup>**

Dominique FAIVRE PIERRET, adjointe au délégué général de l'Association nationale pour la formation automobile

---

<sup>24</sup> Chaque rapport de site contient la liste des personnes rencontrées en région.

<sup>25</sup> La mission a également rencontré des représentants de branches lors de déplacements en région.



## Liste des sigles

<b>ACFCI</b>	Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie
<b>ACOM</b>	accord-cadre d'objectifs et de moyens (équivalent du COM en Ile de France)
<b>AGEFIPH</b>	Association pour la gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
<b>ARF</b>	Association des régions de France
<b>BEP</b>	Brevet d'études professionnelles
<b>BTS</b>	Brevet de technicien supérieur
<b>CAP</b>	Certificat d'aptitude professionnelle
<b>CCREFP</b>	Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
<b>CDA</b>	contribution au développement de l'apprentissage
<b>CFA</b>	Centre de formation d'apprentis
<b>CNFPTLV</b>	Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie
<b>EPLE</b>	Etablissements publics locaux d'enseignement
<b>FNDMA</b>	Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage
<b>FSE</b>	Fonds social européen



## Bibliographie

### Rapports parlementaires

Françoise Guégot, *La formation tout au long de la vie*, 2008

Roger Karoutchi, *La décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage*, 2005.

Alain Lambert, *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, 2007.

Bernard Seillier, *Formation professionnelle : le droit de savoir*, 2007.

### Rapports administratifs

Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, *Les COM conclus en 2005 en vue de développer, valoriser et moderniser l'apprentissage*, 2006.

Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, *Le financement et les effectifs de l'apprentissage en France en 2006*, 2009.

Cour des comptes, *La formation professionnelle tout au long de la vie*, 2008

IGAS / IGF / IGA, *L'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat*, audit de modernisation, 2007.

### Articles, ouvrages, notes

Arrighi (Jean-Jacques) et Brochier (Daniel), *L'apprentissage, mutations et perspectives*, Regards sur l'actualité, 2007.

Arrighi (Jean-Jacques) et Brochier (Daniel), *L'apprentissage au sein de l'Education nationale : une filière sortie de la clandestinité*, Notes emploi formation, CEREQ, 2009.

DARES, *L'apprentissage en 2007*, Premières informations, 2009.

DARES, *La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2006*, Premières informations, 2008.

DEPP, *Les apprentis*, Repères et références statistiques, édition 2008.

INSEE, *Bilan emploi formation*, 2009.

### Divers

Association des Régions de France, *L'ambition des Régions pour un service public régional de la formation professionnelle*, 2008

Chambres de commerce et d'industrie, *Le parcours professionnel 2004-2008 des apprentis*, 2009.

Kirsch Olivier (FNADIR), *Les politiques des Conseils régionaux en faveur de l'apprentissage : le point de vue des CFA*, actualité de la formation permanente, 2006.