



Inspection générale
des finances

N° 2013-M-017-01

Inspection générale
des affaires sociales

N° RM2013-108P

RAPPORT

LES AIDES FINANCIÈRES A LA FORMATION EN ALTERNANCE

Établi par

OLIVIER TAILLARDAT
Inspecteur des finances

RAPHAËL CONTAMIN
Inspecteur des finances

avec l'assistance de
ELISE CUYPERS

NATHANAËL ABECERA
Inspecteur des affaires sociales

ALEXANDRE PASCAL
Inspecteur des affaires sociales

- JUIN 2013 -

SYNTHESE

Par lettre de mission datée du 4 mars 2013, le ministre de l'économie et des finances, le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que le ministre délégué en charge de la formation professionnelle et de l'apprentissage, ont, dans le cadre des différents travaux lancés pour mettre en œuvre la démarche de « modernisation de l'action publique » (MAP) initiée par le Gouvernement, confié à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'Inspection générale des finances (IGF) le soin de réaliser une mission conjointe portant sur le financement des contrats de formation en alternance.

La commande passée à la mission visait, plus précisément, à réaliser une étude des différentes aides financées par l'État dans le cadre du contrat d'apprentissage et du contrat de professionnalisation.

En accord avec les commanditaires, la mission a pris en compte pour réaliser ses travaux l'ensemble du dispositif de financement de ces contrats et, pour élaborer les scénarios, s'agissant en particulier du dispositif de soutien à l'apprentissage, les a élargis à la collecte, à l'affectation ainsi qu'à l'assiette de la taxe d'apprentissage.

Dans un contexte marqué tout à la fois par un objectif général de développement de l'alternance et par la nécessité de respecter *la trajectoire des finances publiques prévue dans la loi de programmation du 31 décembre 2012* » qui impose de réduire les dépenses inscrites au budget général, parmi lesquelles celles bénéficiant au secteur de la formation en alternance, le mandat de la mission était donc de proposer une évolution du dispositif d'aides.

Les travaux de la mission ont également été impactés par les réflexions en cours concernant des sujets proches ou en lien avec celui qu'elle avait à traiter et, en particulier :

- ◆ le projet du Gouvernement de procéder à une nouvelle étape de décentralisation visant, en particulier, à confier aux régions des responsabilités accrues dans le domaine de l'apprentissage et plus généralement de la formation professionnelle ;
- ◆ la préparation d'une réforme importante de la formation professionnelle et de la taxe d'apprentissage, annoncée par le Président de la République lors de son discours prononcé à Blois le 4 mars dernier.

À l'issue des travaux menés par la mission, il ressort que l'organisation ainsi que le dispositif de soutien à l'alternance font l'objet d'une organisation qui se caractérise par la présence, d'une multiplicité d'acteurs et de nombreux dispositifs de financement parmi lesquels les aides financées par l'État occupent une place importante.

L'analyse rapide des déterminants du recours à l'alternance a permis de constater que les aides financières ne constituent pour l'employeur qu'un élément parmi d'autres dans le choix de recourir à l'alternance, les évolutions du nombre des alternants paraissant également largement dépendre de la conjoncture économique ou encore de décisions concernant le champ des formations proposées en alternance.

La mission a également constaté que le dispositif d'aides était complexe, qu'il n'était pas toujours lisible et, dans l'ensemble, qu'il était assez peu ciblé. Elle a en outre tenté de déterminer l'impact d'ensemble de ces aides au travers de leur effet sur le coût relatif de chacun des différents contrats en alternance par rapport aux contrats de droit commun.

Rapport

L'étude réalisée sur chacune des aides financées, directement ou indirectement, par l'État, et l'analyse des points forts et des points faibles de chacune, a permis d'établir une hiérarchie entre ces aides. Il ressort ainsi de cette analyse que :

- ◆ les exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les employeurs d'apprentis et les apprentis est un dispositif ancien, bien connu et qui semble constituer pour les employeurs une aide appréciée du fait de son effet immédiat et direct sur le coût du travail ;
- ◆ le dispositif d'exonérations dont bénéficie le contrat de professionnalisation, beaucoup plus limité et réservé à certains publics spécifiques paraît en revanche moins déterminant ;
- ◆ dans sa forme actuelle, l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) versée par les régions mais indirectement supportée par l'État ne permet pas un ciblage suffisant du fait de l'existence d'un montant minimal imposé aux régions ;
- ◆ le bonus/malus alternance, dispositif complexe et mouvant, ne semble pas atteindre ses objectifs ;
- ◆ le crédit d'impôt dont bénéficient les employeurs d'apprentis, outre qu'il entraîne un cumul avec d'autres dispositifs comparables, apparaît insuffisamment ciblé et n'est pas toujours suffisamment visible ;
- ◆ enfin, l'exonération d'impôt sur le revenu dont bénéficient les apprentis et leur famille est mal connue, mal suivie et profite davantage aux ménages aisés qu'aux ménages modestes et aux apprentis de l'enseignement supérieur qu'à ceux relevant des niveaux de qualification les plus faibles.

Conformément à la lettre de mission, la mission a également examiné l'impact des aides conjoncturelles mises en place en 2009 et aujourd'hui éteintes, mais il n'a pas été possible d'établir avec certitude si celles-ci avaient eu un effet manifeste ou pas.

En conclusion de ces différents constats, la mission a cherché à proposer une réorganisation partielle du système d'aides reposant sur la remise en cause, dans leur forme actuelle, de certaines aides existantes, et sur le maintien d'une capacité d'action des régions, que rendrait possible une évolution de la taxe d'apprentissage. À cette fin, elle a élaboré des propositions, visant à simplifier et rationaliser le système actuel de soutien financier à l'alternance et à donner plus de liberté aux régions dans la distribution des aides aux employeurs d'apprentis et dans l'organisation du dispositif d'alternance au niveau local.

La mission propose ainsi, en premier lieu, un « socle commun de mesure » consistant à :

- ◆ rationaliser les dispositifs fiscaux en faveur de l'apprentissage au travers :
 - d'une part, de la suppression du crédit d'impôt dont bénéficient actuellement les entreprises employant des apprentis. Cette mesure permettrait, pour l'État, une réduction de la dépense fiscale de l'ordre de 500 M€ ;
 - d'autre part, de l'uniformisation des dispositifs d'exonération d'impôt sur le revenu applicables à l'ensemble des jeunes de moins de 25 ans qui travaillent durant leurs études. Cette mesure, pour l'apprentissage, se traduirait par une exonération moindre mais rendrait éligible à la prime pour l'emploi (PPE) les apprentis remplissant les conditions. Le surcoût de cette mesure par rapport au coût actuel serait de l'ordre de 35 M€ ;

Rapport

- ◆ poursuivre l'alignement des contrats de professionnalisation sur le régime de droit commun en matière de cotisations sociales en mettant fin aux dispositifs spécifiques applicables aux demandeurs d'emploi de plus de 45 ans et à l'exonération de cotisation accident du travail-maladie professionnelle (AT-MP) dont bénéficient les contrats de professionnalisation conclus par les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ; mettre fin à l'aide aux contrats de professionnalisation pour les plus de 45 ans versée par Pôle emploi¹ qui semble peu connue ;
- ◆ mettre fin à l'obligation, pour les régions, de versement d'une indemnité compensatrice forfaitaire minimale annuelle de 1 000 € par contrat d'apprentissage et supprimer la dotation correspondante versée aux régions par l'État, en tenant compte des contrats en cours.

Sur la base de ce socle commun, la mission propose six scénarios d'évolution :

- ◆ deux scénarios (les scénarios 1 et 2) visent à répondre exclusivement à l'aspect budgétaire de la commande et se traduisent par une rationalisation du dispositif de financement du contrat d'apprentissage (suppression de la dotation de l'État aux régions et, pour le scénario 1, réforme du dispositif d'exonération de cotisations) permettant de réaliser d'importantes économies budgétaires ;
- ◆ deux autres scénarios (les scénarios 3 et 4) visent également à répondre à la contrainte budgétaire mais ont également pour objectif de donner de nouvelles ressources aux régions afin que ces dernières puissent, malgré la suppression de l'obligation de versement d'un plancher d'ICF, continuer à intervenir en faveur de l'apprentissage, mais de façon désormais plus ciblée et plus autonome. Ces nouvelles ressources seraient financées soit par le maintien d'une dotation financée par une diminution de certaines exonérations spécifiques au contrat d'apprentissage, soit par une évolution du taux et/ou de l'assiette de la taxe d'apprentissage ;
- ◆ enfin, deux autres scénarios (les scénarios 5 et 6) visent tout à la fois à répondre à la contrainte budgétaire, à donner aux régions de nouvelles ressources pour mieux cibler leur politique de soutien à l'apprentissage et à orienter davantage la taxe d'apprentissage vers l'apprentissage.

Cette dernière famille de scénario est celle qui a la préférence de la mission.

¹ Sans remettre en cause l'intérêt éventuel d'actions ciblées en faveur de l'emploi des seniors, les constats établis par la mission font apparaître que les aides ici traitées sont mal connues des entreprises et ne constituent pas un élément déterminant dans leur choix de recourir ou non à ces contrats.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES AIDES FINANCEES PAR L'ÉTAT OCCUPENT UNE PLACE IMPORTANTE DANS LE DISPOSITIF DE FINANCEMENT DES CONTRATS EN ALTERNANCE.....	4
1.1. Le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation constituent les deux principaux supports de formation en alternance	4
1.1.1. <i>Le dispositif français de formation par alternance s'est mis en place progressivement.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>Contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation sont conçus comme deux dispositifs distincts de formation par alternance</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Les publics recourant à ces deux types de contrats se recoupent néanmoins en partie.....</i>	<i>7</i>
1.1.4. <i>Les effectifs globaux n'évoluent pas de la même façon selon le type de contrat considéré.....</i>	<i>8</i>
1.2. Les contrats de formation par alternance font intervenir un ensemble d'acteurs et de financements parmi lesquels les aides financées par l'État occupent une place importante	11
1.2.1. <i>L'organisation de l'alternance s'appuie sur des acteurs et des modalités de financement différents selon le type de contrat considéré.....</i>	<i>11</i>
1.2.2. <i>Les aides financées par l'État, directement ou indirectement, occupent une place importante dans ce dispositif d'ensemble.....</i>	<i>14</i>
2. LE SECTEUR DE L'ALTERNANCE FAIT L'OBJET D'UNE ORGANISATION COMPLEXE, MARQUEE PAR UNE MULTIPLICITE DES ACTEURS ET DES AIDES, ENTRE LESQUELLES LA MISSION A TENTE D'ETABLIR UNE HIERARCHIE.....	19
2.1. Les aides financières, dont le montant global semble important en regard des coûts supportés par l'employeur, ne constituent pour ce dernier qu'un élément parmi d'autres dans le choix de recourir à l'alternance.....	19
2.1.1. <i>Les évolutions du nombre des alternants paraissent dépendre en premier lieu de la conjoncture économique et de décisions concernant le champ des formations proposées en alternance</i>	<i>19</i>
2.1.2. <i>L'impact du coût relatif de chacun des différents contrats en alternance par rapport aux contrats de droit commun peut constituer un déterminant important</i>	<i>20</i>
2.1.3. <i>Des freins d'ordre culturel ou liés à la réglementation peuvent en outre contraindre le développement de l'alternance</i>	<i>21</i>
2.2. Plus généralement, le dispositif d'aide et de financement de l'alternance apparaît complexe et insuffisamment ciblé	22
2.2.1. <i>Le dispositif d'aides est complexe et n'est pas toujours lisible.....</i>	<i>23</i>
2.2.2. <i>La diversité des acteurs est importante et les responsabilités ne sont pas toujours claires.....</i>	<i>24</i>
2.2.3. <i>Les aides étudiées sont dans leur ensemble très peu ciblées</i>	<i>24</i>
2.3. La mission a procédé à l'analyse des points forts et des points faibles de chacune des aides financées par l'État afin d'établir une hiérarchie entre elles	25
2.3.1. <i>L'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les employeurs d'apprentis et les apprentis est un dispositif ancien et bien connu.....</i>	<i>25</i>

2.3.2.	<i>Le dispositif d'exonérations dont bénéficie le contrat de professionnalisation paraît trop faible pour avoir un réel effet.....</i>	26
2.3.3.	<i>Dans sa forme actuelle, l'ICF ne permet pas un ciblage suffisant du fait de l'existence d'un plancher imposé aux régions.....</i>	26
2.3.4.	<i>Le crédit d'impôt dont bénéficient les employeurs d'apprentis, outre qu'il entraîne un cumul avec d'autres dispositifs, apparaît insuffisamment ciblé.....</i>	27
2.3.5.	<i>L'exonération d'impôt sur le revenu dont bénéficient les apprentis et leur famille est mal connue, mal suivie et profite davantage aux ménages aisés qu'aux ménages modestes et aux apprentis de l'enseignement supérieur qu'à ceux relevant des niveaux de qualification les plus faibles.....</i>	27
2.3.6.	<i>Le bonus/malus alternance, dispositif complexe et mouvant, n'atteint pas ses objectifs.....</i>	28
2.3.7.	<i>L'impact des aides conjoncturelles mises en place en 2009 n'est pas manifeste.....</i>	29
2.3.8.	<i>En conclusion, une rationalisation du système d'aides reposant sur le maintien d'une capacité d'action par les régions et la remise en cause, dans leur forme actuelle, de certaines aides existantes, doit être privilégiée</i>	29
2.4.	<i>Les perspectives d'évolution de la taxe d'apprentissage, dispositif ancien et complexe, permettent de dégager des marges de manœuvre.....</i>	29
2.4.1.	<i>La taxe d'apprentissage est un dispositif ancien, complexe, peu transparent et mal contrôlé.....</i>	29
2.4.2.	<i>La réforme de la taxe d'apprentissage permettrait de dégager des marges de manœuvre.....</i>	30
3.	LA MISSION PROPOSE D'AMELIORER LE SYSTEME GLOBAL DE SOUTIEN A L'ALTERNANCE PAR UNE OPTIMISATION DU DISPOSITIF D'AIDE ACCOMPAGNEE D'UNE REFORME DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE.....	31
3.1.	<i>L'élaboration des scénarios de propositions s'inscrit dans le cadre de la poursuite d'objectifs, tant de développement de l'alternance que de redressement des comptes publics, mais aussi de respect de principes directeurs définis par la mission à l'issue de ses investigations.....</i>	31
3.1.1.	<i>Dans un contexte institutionnel marqué par une extension des compétences régionales en matière de formation professionnelle, la réforme doit permettre de concilier l'objectif de développement de l'alternance mais aussi celui de redressement des comptes publics.....</i>	31
3.1.2.	<i>La mission a également choisi d'élaborer ses propositions de scénario autour de plusieurs principes directeurs.....</i>	33
3.2.	<i>Différents scénarios susceptibles de répondre à ces objectifs et ces principes ont été étudiés.....</i>	33
3.2.1.	<i>L'ensemble des scénarios poursuivent un objectif de simplification et reposent sur un socle commun.....</i>	33
3.2.2.	<i>À partir de ce socle commun, six scénarios ont été envisagés pour rationaliser le dispositif d'aides budgétaires à la formation en alternance.....</i>	35
3.3.	<i>La mission préconise de retenir l'un des scénarios qui permettent d'assurer aux régions les moyens de leur action, d'améliorer le système de soutien à l'apprentissage tout en contribuant significativement au redressement des comptes publics.....</i>	44
	CONCLUSION.....	45

INTRODUCTION

Par lettre de mission datée du 4 mars 2013, le ministre de l'économie et des finances, le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que le ministre délégué en charge de la formation professionnelle et de l'apprentissage, ont confié à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'Inspection générale des finances (IGF) le soin de réaliser une mission conjointe portant sur le financement des contrats de formation en alternance.

Cette mission s'inscrit dans le cadre des différents travaux lancés pour mettre en œuvre la démarche de « modernisation de l'action publique » (MAP) initiée par le Gouvernement, qui vise tout à la fois à « simplifier l'administration, améliorer l'efficacité de l'action publique et promouvoir ainsi de nouvelles modalités d'intervention de la puissance publique ». La présente mission fait plus particulièrement suite à la décision du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 de faire procéder à une évaluation des aides financières dont bénéficient les contrats en alternance.

L'objet de la mission était ainsi, selon les termes de la commande qui lui a été passée, d'évaluer « la pertinence et les effets » des aides dont bénéficient les contrats de formation en alternance « au regard des objectifs politiques poursuivis et de l'importance qu'elles revêtent aux yeux de leurs bénéficiaires ».

Il ressort de la lettre de mission initialement transmise aux inspections que les contrats de formation par alternance concernés par l'étude sont les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation et que la commande porte exclusivement sur les aides dont le financement est supporté par l'État, et non sur les aides et financements provenant d'autres acteurs (collectivités publiques autres que l'État, fonds paritaires, branches, entreprises...).

Toutefois, en accord avec les commanditaires, dans le travail de cadrage préalable réalisé en amont du lancement effectif des travaux, la mission a été élargie au-delà de l'étude des seuls financements de l'État, et son échéance a donc été repoussée. En effet, il a été considéré que les effets des différentes aides étudiées ne pouvaient pas être analysés de façon isolée et que, pour mener à bien l'étude qui a été confiée à la mission, il était indispensable d'élargir le champ d'observation et d'avoir une vision d'ensemble du financement des contrats de formation en alternance pour mieux mettre en perspective les dispositifs à auditer. En outre, il a également été considéré que, en tant qu'elles devaient être prises en compte dans un éventuel scénario d'évolution du dispositif de financement de ces contrats, d'autres questions que celles relevant explicitement du champ de la commande pouvaient aussi être explorées, même succinctement. La mission a ainsi considéré, là encore en accord avec les commanditaires, concernant le contrat d'apprentissage qu'elle pouvait en tant que de besoin s'intéresser au circuit de collecte de la taxe d'apprentissage et à la question de son affectation.

En termes de méthodologie, la mission a inscrit ses travaux dans le cadre spécifique défini pour le « processus MAP ».

Rapport

Ella a ainsi été conduite à rendre compte, à deux reprises, de l'état d'avancement de ses travaux à un « comité de pilotage » : la première fois, le 28 mars 2013, pour présenter le cadrage général des travaux et les tous premiers éléments d'état des lieux ; la deuxième fois, le 23 mai 2013, pour faire un point d'étape sur les premiers constats de la mission. Une troisième présentation devant le comité de pilotage sera organisée postérieurement à la remise du présent rapport et visera à exposer les conclusions de la mission et les scénarios d'évolution envisageables. Comme prévu dans le cadre du processus MAP, les travaux de la mission ont également été suivis par M. Christophe STRASSEL, chef du service du financement et de la modernisation à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), désigné comme coordinateur pour cette mission.

En termes de démarche, les travaux ont été organisés en trois temps.

Dans un premier temps, la mission a commencé par dresser un état des lieux factuel de la situation existante et a, en particulier, commencé par proposer une analyse détaillée des différentes aides et des divers acteurs intervenant dans le périmètre du champ de l'alternance (*cf.* annexe III).

Elle a ensuite, dans un deuxième temps, consacré ses travaux à une phase de diagnostic permettant de mettre en relief un certain nombre de constats. Ainsi, s'inspirant en cela du processus d'évaluation MAP, la mission s'est notamment employée à étudier l'efficacité du dispositif (elle a en particulier cherché à analyser dans quelle mesure les aides de l'Etat contribuent au développement de l'alternance et, ce faisant, dans quelle mesure elles contribuent ensuite à l'insertion professionnelle des apprentis et des salariés en contrats de professionnalisation) et l'efficacité du dispositif (la mission a cherché à savoir si les ressources utilisées pour le financement de ces aides étaient globalement bien utilisées et si les objectifs de ce dispositif pouvaient éventuellement être obtenus ou améliorés à moindre coût).

Enfin, dans un troisième temps, la mission a travaillé à l'élaboration de plusieurs scénarios types d'évolutions envisageables.

Pour réaliser ces différents travaux, la mission a analysé la littérature existant sur le sujet traité et, en particulier, les différents rapports intervenus récemment sur le champ considéré. Elle a également réalisé de nombreux entretiens (*cf.* la liste des personnes rencontrées) et a notamment rencontré les principales parties intervenant en matière de formation en alternance, conformément à ce que prévoit le cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales, dans le but d'obtenir « *une vision consolidée des interventions de l'ensemble des acteurs, des moyens mis en œuvre, de leurs logiques, de leurs finalités, de leur cohérence ou incohérence d'ensemble* ».

Elle a également effectué plusieurs déplacements en région² afin de rencontrer les acteurs de terrain et de voir concrètement, au niveau local, comment les dispositifs sont mis en œuvre et quels sont leurs effets.

Enfin, plusieurs travaux spécifiques ont été lancés. La mission a ainsi été conduite à réaliser ou à faire réaliser³ plusieurs analyses spécifiques, dont une simulation du coût net du recours à l'alternance pour un employeur. La mission s'est par ailleurs attachée à recueillir le sentiment des acteurs sur chacune des aides étudiées au travers d'entretiens. En revanche, en l'absence de réelles études économiques (lesquelles n'étaient ni disponibles ni réalisables dans les délais impartis), il n'a pas été possible de mesurer de manière fine l'impact quantitatif de chacune des aides étudiées.

² Des déplacements ont été réalisés dans les quatre régions suivantes : Pays-de-la-Loire, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Île-de-France.

³ Des travaux ont ainsi été réalisés à la demande de la mission par la Direction générale du Trésor et la Direction de la législation fiscale.

Rapport

La mission précise qu'elle a conduit ses travaux en ayant à l'esprit les deux éléments de contexte suivants :

- ♦ d'une part, l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics en matière de développement de l'alternance en général et, notamment, l'objectif chiffré consistant à atteindre le nombre de 500 000 contrats d'apprentissage en 2017 fixé par le « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » ;
- ♦ d'autre part, le cadre budgétaire contraint dans lequel il lui était demandé de travailler. La lettre de mission précise en effet que les travaux réalisés par la mission « *doivent contribuer au respect de la trajectoire des finances publiques prévue dans la loi de programmation du 31 décembre 2012* » et que « *l'évaluation devra identifier des scénarios permettant la réalisation d'économies au moins au niveau prévu dans le budget triennal 2013-2015 sur le champ de la formation professionnelle et de l'alternance* ». La mission a interprété cette prescription explicite comme devant la conduire à prendre obligatoirement en compte dans ses scénarios, en plus d'éventuelles dispositions concernant les incitations fiscales relatives à l'apprentissage dont bénéficient les apprentis et les entreprises, un impératif de réduction des dépenses inscrites au budget général.

Enfin, les réflexions menées ont dû prendre en compte l'environnement particulièrement mouvant auquel était confronté la mission concernant des sujets proches ou en lien de celui qu'elle avait à traiter et notamment :

- ♦ le projet du gouvernement de procéder à une nouvelle étape de décentralisation et, notamment, de confier aux régions des responsabilités accrues dans le domaine de l'apprentissage et plus généralement de la formation professionnelle ;
- ♦ la préparation d'une réforme importante de la formation professionnelle et de la taxe d'apprentissage, annoncée par le Président de la République lors de son discours de Blois le 4 mars dernier ;
- ♦ le projet de loi sur la refondation de l'école.

Le présent rapport s'attachera donc, en premier lieu, à présenter la situation de l'alternance en France en insistant notamment sur le dispositif actuel de financement et, plus particulièrement, sur la place dans ce dispositif des aides sur lesquelles porte la mission (I). Il présentera ensuite les principaux constats établis par la mission (II). Il évoquera enfin, parmi les différentes pistes d'évolution envisageables, le scénario de réforme qui lui paraît le mieux répondre aux exigences de meilleure efficacité et de meilleure efficience (III).

1. Les aides financées par l'État occupent une place importante dans le dispositif de financement des contrats en alternance

La formation par alternance (parfois également qualifiée de « formation duale ») désigne un système de formation qui mêle tout à la fois une dimension théorique, avec un volet enseignement visant à l'acquisition de connaissances, et une dimension pratique, avec une expérience de travail concrète visant à l'acquisition d'un savoir-faire. L'alternant se forme ainsi alternativement, mais dans le cadre d'un même parcours de formation, dans un établissement d'enseignement (section d'apprentissage d'un lycée professionnel ou centre de formation des apprentis par exemple) et dans une entreprise (ou encore une administration ou une association) en situation de travail.

Concrètement, l'alternance peut prendre plusieurs formes et peut se faire sous plusieurs statuts, juridiques notamment⁴. Le champ de la mission étant cependant limité aux seuls contrats d'apprentissage et de professionnalisation, les développements qui suivront traiteront de ces deux types de contrat de travail par alternance.

Nous verrons dans la présente partie, d'une part, les caractéristiques des deux contrats et l'historique de leur mise en œuvre (1.1), d'autre part, que le dispositif d'organisation et de financement des contrats en alternance fait intervenir de nombreux acteurs, parmi lesquels l'État dont les aides occupent une place importante (1.2).

1.1. Le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation constituent les deux principaux supports de formation en alternance

L'histoire du développement de l'alternance en France (1.1.1) a conduit à la mise en place de deux dispositifs de formation (1.1.2), aux publics en apparence distincts (1.1.3) et dont les effectifs varient de façon différente (1.1.4).

1.1.1. Le dispositif français de formation par alternance s'est mis en place progressivement

Sans reprendre de façon exhaustive les conditions de développement de l'alternance en France (cf. annexe II), il apparaît néanmoins que les origines de l'alternance sont anciennes.

En effet, dès le Moyen-âge déjà, des dispositifs de formation par alternance existaient, en France notamment. Ils étaient principalement proposés dans le cadre des corporations qui organisaient l'accès à chaque métier ainsi que la formation théorique et pratique des jeunes souhaitant intégrer la profession.

Ce mode de formation a ensuite connu des évolutions heurtées tout au long de l'histoire, avec notamment une rupture au moment de la Révolution française lorsque les corporations ont été interdites par la loi Le Chapelier, promulguée le 14 juin 1791. La France décide alors de dissocier l'enseignement technique de l'activité au sein de l'entreprise. Le principe même de l'alternance, consistant à allier formation théorique et formation pratique, va néanmoins traverser les époques et perdurer tout au long des décennies qui suivront.

Il faudra attendre 1851 pour que soit adoptée la première loi sur l'apprentissage. Elle sera ensuite complétée par la loi du 4 juillet 1919 dite « loi Astier ». La loi Walter et Paulin du 10 mars 1937 concernant l'apprentissage artisanal sera ensuite adoptée : elle permettra de

⁴ Selon Bernard Masingue, ancien directeur de la formation du groupe Veolia et auteur du rapport de mars 2009 « Séniors tuteurs : comment faire mieux ? », auditionné par la mission, l'alternance peut être définie en tant que procédé pédagogique comme « un apprentissage réciproque par l'académique et la situation de travail ».

mieux encadrer le contrat d'apprentissage, de fixer clairement l'obligation de suivre des enseignements professionnels et traitera également de l'examen de fin de formation.

L'histoire plus récente de l'alternance sera marquée par plusieurs grandes dates visant à développer le recours à ce mode de formation :

- ♦ en 1966 sont créés les centres de formation d'apprentis (CFA) ;
- ♦ les lois du 16 juillet 1971, reprenant l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970, visent à accroître le nombre de contrats d'apprentissage⁵ ;
- ♦ la loi du 23 juillet 1987 (dite « loi Seguin ») ouvre l'apprentissage à tous les diplômes et titres homologués de la voie professionnelle et technologique, du CAP à l'ingénieur. L'apprentissage peut alors se développer dans l'enseignement supérieur. Il devient alors un système de formation à part entière ;
- ♦ la loi du 27 juillet 1992 renforce la loi de 1987 et ouvre la possibilité de recourir aux contrats d'apprentissage dans le secteur public.

En parallèle du développement progressif du contrat d'apprentissage, d'autres types de contrats recourant à la formation par alternance sont progressivement mis en place à partir du début des années 1980, comme le contrat de qualification ou le contrat d'adaptation par exemple. La mise en place de certains de ces nouveaux contrats correspond à une logique nouvelle et traduit une évolution conceptuelle concernant l'alternance. En effet, ces différents contrats ont permis et permettent encore de recourir à l'alternance non plus seulement dans une logique de formation initiale mais, en s'adressant à des publics éloignés de l'emploi ou confrontés à des difficultés particulières, faisant ainsi apparaître l'alternance comme un outil également de formation professionnelle continue ou de reconversion professionnelle.

Cette évolution conceptuelle trouvera son aboutissement dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003 repris par la loi du 24 mai 2004 remplaçant les anciens contrats (le contrat de qualification, le contrat d'adaptation et le contrat d'orientation pour les jeunes ainsi que le contrat de qualification adulte⁶) par le contrat de professionnalisation. En effet, à travers ce nouveau contrat, les partenaires sociaux ont entendu mettre encore davantage l'alternance au service des besoins des entreprises.

1.1.2. Contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation sont conçus comme deux dispositifs distincts de formation par alternance

Aujourd'hui, le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation constituent donc les deux principaux supports de l'alternance lorsque celle-ci est réalisée dans le cadre d'un contrat de travail.

Tableau 1 : Nombre d'entrée en contrats de formation en alternance pour les trois dernières années disponibles

Nombre d'entrées	2010	2011	2012
En contrat d'apprentissage	283 985	290 460	293 562
En contrat de professionnalisation	143 532	168 553	154 559

Source : Mission à partir des données mensuelles d'entrée en contrat de la DARES.

⁵ La loi de 1971 fait du contrat d'apprentissage une variété à part entière du contrat de travail. Elle confie en outre la formation générale et technologique aux CFA et organise le financement de l'apprentissage par une fraction de la taxe d'apprentissage. Enfin, elle prévoit l'obligation pour tout maître d'apprentissage d'obtenir un agrément auprès du comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

⁶ Ces différents contrats antérieurs au contrat d'apprentissage sont présentés succinctement dans l'annexe I.

Rapport

Le contrat d'apprentissage est le plus ancien. Il est, dans sa version actuelle, issu des différentes lois successives évoquées plus haut. Les dispositions qui le régissent figurent aux articles L. 6221-1 et suivants du Code du travail.

Le contrat de professionnalisation est quant à lui plus récent. Comme évoqué plus haut, il a été créé en 2004 et a permis de substituer à plusieurs contrats préexistants un contrat unique, commun aux jeunes ainsi qu'aux adultes demandeurs d'emploi. Il est régi par les dispositions des articles L. 6325-1 et suivants du même Code du travail.

Ces deux types de contrat présentent des caractéristiques différentes :

- ◆ ils sont censés répondre à des logiques distinctes : formation initiale pour le contrat d'apprentissage ; formation professionnelle continue pour le contrat de professionnalisation ;
- ◆ ils ne s'adressent en principe pas tout à fait aux mêmes publics : le contrat d'apprentissage s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans révolus ayant satisfait à leurs obligations scolaires ; le contrat de professionnalisation est un dispositif paritaire d'insertion en alternance commun aux jeunes de 16 à 25 ans révolus et aux adultes demandeurs d'emploi âgés de 26 ans ou plus ;
- ◆ les qualifications visées ne sont *a priori* pas les mêmes : le contrat d'apprentissage a pour but l'obtention d'un diplôme de l'enseignement professionnel ou technologique, un titre d'ingénieur ou un titre répertorié par le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Le dispositif d'habilitation des organismes de formation et de reconnaissance des titres relève de la responsabilité du ministère de l'éducation nationale. Pour sa part, le contrat de professionnalisation permet d'acquérir une qualification enregistrée dans le RNCP, ou un certificat de qualification professionnelle (CQP)⁷ reconnu dans les classifications d'une convention collective nationale, ou encore d'une qualification figurant sur une liste établie par la commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE) d'une branche professionnelle ;
- ◆ le contrat de professionnalisation peut être plus court (durée de 6 mois à 2 ans) que le contrat d'apprentissage (durée de 1 à 3 ans). Il convient de préciser que le contrat d'apprentissage est nécessairement un contrat à durée déterminée (CDD). En revanche, le contrat de professionnalisation peut être signé sous la forme d'un contrat à durée indéterminée (CDI)⁸ ;
- ◆ le nombre d'heures de formation minimales dispensées varie selon le contrat considéré : il ne peut être inférieur à 400 heures en moyenne par an (et peut aller jusqu'à 700 heures) pour le contrat d'apprentissage ; il doit être compris entre 15 % et 25 % de la durée du CDD, sans être inférieur à 150 heures pour le contrat de professionnalisation ;
- ◆ ils ne font pas appel aux mêmes types de financements : le contrat d'apprentissage est financé par la taxe d'apprentissage et par un ensemble d'aides publiques spécifiques (*cf. infra 1.2*) ; le contrat de professionnalisation est financé en grande partie par les fonds de la professionnalisation gérés par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et bénéficie moins que le contrat d'apprentissage d'aides publiques spécifiques ;
- ◆ les règles de rémunération des salariés sont différentes ;

⁷ Un CQP est une reconnaissance de capacités professionnelles par une branche professionnelle considérée. Un CQP n'est pas un diplôme au sens habituel du terme car il n'est pas élaboré sous la tutelle de l'Éducation nationale. Il s'agit en fait d'un diplôme conçu sur mesure par une ou plusieurs professions et reconnu au sein de cette ou ces profession(s).

⁸ 14 % des personnes en contrat de professionnalisation sont embauchées directement en contrat à durée indéterminée (CDI) incluant une période initiale de professionnalisation. Source : Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) 2011.

Rapport

- ♦ le contrat d'apprentissage peut être proposé par des employeurs du secteur public ou privé ; le contrat de professionnalisation est réservé au seul secteur privé.

Tableau 2 : Principales caractéristiques des deux contrats de formation en alternance

	Contrat d'apprentissage	Contrat de professionnalisation
Bénéficiaires	Jeunes de 16 à 25 ans ayant satisfait à l'obligation scolaire	Jeunes (16-25 révolus) ou demandeurs d'emplois de plus de 26 ans (81 % des entrées concernent les jeunes)
Date de mise en place et texte porteur	Premier contrat écrit 1928 puis loi Walter et Paulin du 10 mars 1937	2003-2004 (Accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 et loi du 24 mai 2004) ; ce dispositif s'est substitué aux contrats d'insertion en alternance pour les jeunes (qualification, adaptation, orientation) et au contrat de qualification adulte
Descriptif	Objectif de complément de formation et d'insertion professionnelle pour les jeunes	Objectif de formation souple permettant d'acquérir une qualification professionnelle (ou un complément de formation) en alternance
Lieu de la formation	CFA (centre de formation des apprentis), programme relève du ministère de l'éducation nationale	Différents prestataires public ou privés. Possibilité de faire effectuer une partie de la formation dans l'entreprise d'accueil
Financement de la formation	via la taxe d'apprentissage ; régions et État	Tout ou partie pris en charge par l'OPCA dont relève l'employeur
Contrat de travail	CDD uniquement ; 1-3 ans	CDD/CDI ou temps partiel ; durée 6 mois-2 ans
Rémunération	Progressive en fonction de l'âge et de l'année d'apprentissage concernée (minima 25-78 % SMIC)	55-80 % SMIC pour les moins de 26 ans ; 85 % salaire conventionnel sans pouvoir être inférieur au SMIC (plus de 26 ans)

Source : Mission.

1.1.3. Les publics recourant à ces deux types de contrats se recoupent néanmoins en partie

Plusieurs éléments témoignent du fait que les publics recourant à l'un ou l'autre des deux contrats en alternance sont distincts. Ainsi, d'après les données obtenues auprès de la DARES pour l'année 2011 :

- ♦ le public bénéficiant des contrats d'apprentissage est globalement plus jeune que celui recourant au contrat de professionnalisation : 85 % des salariés en contrat d'apprentissage ont moins de 22 ans contre 47 % des salariés en contrat de professionnalisation ;
- ♦ les niveaux de formation à l'entrée des contrats de professionnalisation sont plus élevés (73 % de niveaux bac au moins ; 27 % de niveaux CAP-BEP ou moins) qu'à l'entrée en apprentissage (37 % de niveau bac au moins ; près de 63 % de niveaux CAP-BEP ou moins) ;
- ♦ 64 % des personnes entrant en contrat d'apprentissage sont directement issues du système scolaire traditionnel, contre 32 % des personnes entrant en contrat de professionnalisation (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 3 : Origine des personnes entrant en alternance en 2011

Type de contrat	Sortie directe du système scolaire traditionnel	Sortie d'un précédent contrat en alternance	Personnes auparavant salariées	Demandeurs d'emploi	Autres
Contrat d'apprentissage	64 %	25 %	0 %	4 %	7 %
Contrat de professionnalisation	32 %	14 %	16 %	32 %	6 %

Source : Mission à partir des données DARES pour 2011 (à partir des données DGEFP Extrapro et Ariane).

Malgré ces différences apparentes, on peut néanmoins constater dans les faits une certaine porosité entre les deux dispositifs. À titre d'exemple, les publics concernés sont, pour une partie d'entre eux tout du moins, relativement proches en âge. Ainsi, 81 % des contrats de professionnalisation concernent des jeunes de moins de 26 ans qui auraient, pour beaucoup, également pu avoir recours au contrat d'apprentissage. De même, 58 % des contrats de professionnalisation sont signés pour des durées supérieures à un an (soit une durée compatible avec un contrat d'apprentissage) et plus de 60 % visent la préparation d'un diplôme ou d'un titre homologué (moins de 40 % pour les autres reconnaissances conventionnelles et paritaires).

Le recours à l'un ou l'autre des contrats, selon le secteur considéré, semble ainsi bien souvent relever notamment de spécificités culturelles et de traditions propres à un secteur d'activité donné. A titre d'exemple, on recourt ainsi davantage au contrat de professionnalisation dans les entreprises de plus de 50 salariés du secteur du commerce alimentaire. De même, le recours au contrat de professionnalisation est particulièrement développé pour les formations administratives ou commerciales par alternance dans le secteur des services⁹.

Il ressort également des entretiens effectués par la mission, que le choix fait par l'employeur de recourir à un contrat de professionnalisation plutôt qu'à un contrat d'apprentissage peut être lié soit, par défaut, à l'absence d'offre de formation en apprentissage correspondant aux attentes et aux besoins de l'employeur, soit, de façon préférentielle par rapport au contrat d'apprentissage, en raison de la plus grande souplesse permise par le contrat de professionnalisation. En revanche, pour une même qualification, et hors spécificités culturelles éventuelles liées au secteur, le contrat d'apprentissage pourra être préféré au contrat de professionnalisation pour son coût souvent jugé inférieur par les employeurs à celui du contrat de professionnalisation. Ce constat peut être illustré par la comparaison des coûts horaires respectifs des deux types de contrats (*cf. infra* les développements du 2.1.2 et les résultats de l'analyse détaillés en annexe V).

1.1.4. Les effectifs globaux n'évoluent pas de la même façon selon le type de contrat considéré

Les dernières données disponibles concernant le nombre d'entrées en contrats de formation par alternance indiquent que la majorité des entrées en contrat de formation par alternance se fait par l'intermédiaire du contrat d'apprentissage (63,3 % en 2011, *cf. supra* tableau 1).

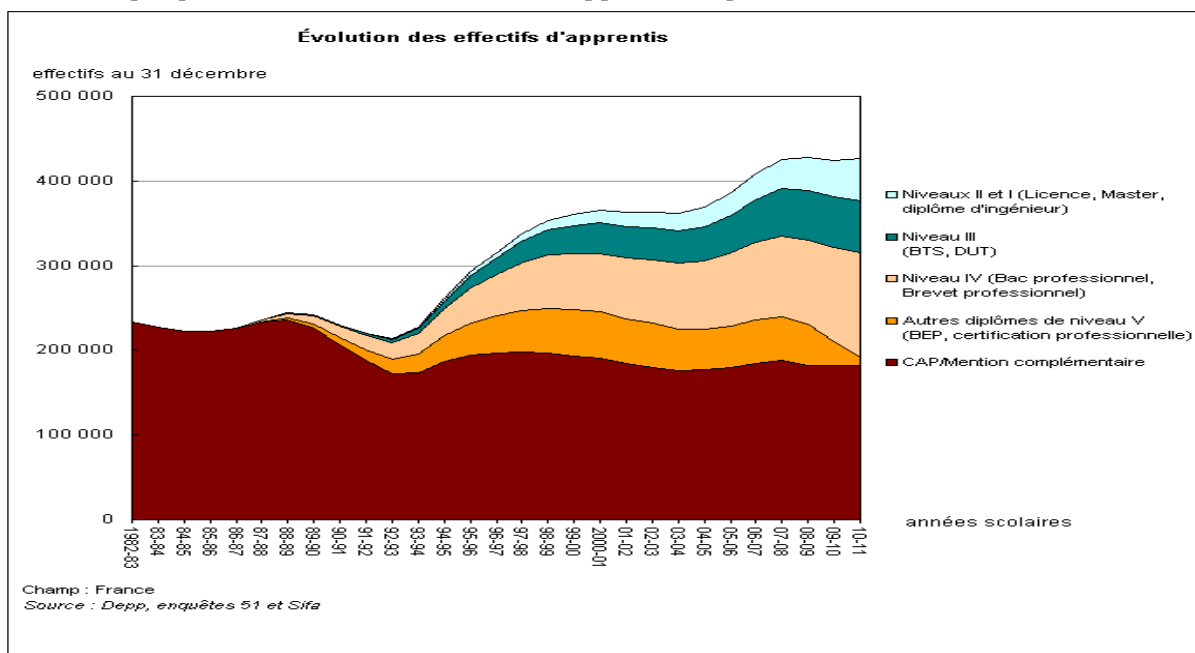
En regardant plus finement par type de contrat, il apparaît que, globalement, le nombre des apprentis sur la période récente a sensiblement augmenté (*cf. annexe II* sur l'historique).

⁹ Source : Jean-Jacques Arrighi et Virginie Mora, « Contrat de professionnalisation et d'apprentissage : des usages diversifiés » ; CEREQ.

Rapport

Alors qu'il était estimé à 350 000 dans les années soixante, le nombre des apprentis avait plongé à moins de 250 000 dans les années soixante-dix et à autour de 223 000 en 1980-1981¹⁰. Il a ensuite stagné ou très légèrement augmenté jusqu'à la fin de la décennie 1980 avant de replonger à nouveau entre 1989-1990 et 1992-1993. Il a ensuite régulièrement crû et a durablement dépassé le nombre des 300 000 à partir du milieu des années 1990 et celui des 350 000 un peu après le début des années 2000 (*cf. infra graphique 1*). Cette croissance continue du nombre total des apprentis est significativement impactée par la croissance du nombre des apprentis dans l'enseignement supérieur (Niveaux I, II et III)¹¹.

Graphique 1 : Évolution du nombre des apprentis depuis le milieu des années 1980



Source : DEPP à partir des données « enquêtes 51 » et SIFA¹².

En revanche, le nombre d'entrées en contrats de professionnalisation ne semble pas présenter le même profil d'évolution sur les années récentes (*cf. infra graphique 2*).

¹⁰ Histoire de l'apprentissage, Patrick Guès 2009.

¹¹ Dans le système français, les différents diplômes sont classés par niveau. Le niveau VI correspond aux personnes sans diplôme ou au Brevet des collèges ; le niveau V correspond au CAP ou au BEP ; le niveau IV correspond au Baccalauréat général, technologique ou professionnel ; le niveau III correspond aux diplômes de niveau Bac plus 2 (DUT, BTS, DEUG, écoles des formations sanitaires ou sociales,...) ; les niveaux II et I correspondent respectivement aux diplômes de second ou troisième cycle universitaire (licence, maîtrise, master, DEA, DESS, doctorat) ou aux diplômes de grande école. Source : INSEE.

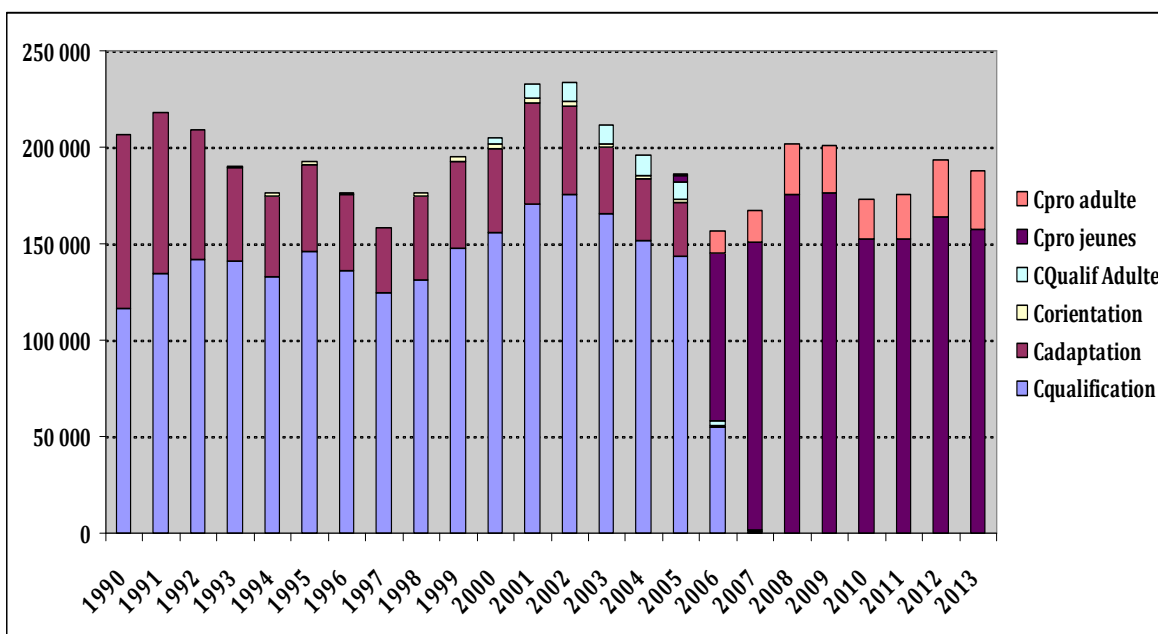
¹² La mission a choisi d'utiliser ici les données de la DEPP, qui ne sont pas toujours identiques aux autres données disponibles (DARES et DADS), ce qui interroge la fiabilité et la cohérence globale des systèmes d'information.

Rapport

Ainsi, alors que le nombre d'entrées cumulées dans chacun des contrats qui précédaient la mise en place du contrat de professionnalisation en 2004-2005 avait dépassé les 200 000 au début de la décennie 2000, le nombre des contrats de professionnalisation n'est, depuis la création de ce dernier, pas revenu à ce niveau. Il a crû au cours des premières années jusqu'en 2008, revenant même, dès 2007, au niveau global obtenu en 2004, signe probablement « *du temps qu'il a fallu aux acteurs pour s'approprier le nouveau concept* », comme le notait la Cour des comptes¹³. Mais il a ensuite replongé à partir de 2009, probablement sous l'effet de la crise, avant de remonter progressivement pour atteindre en 2012-2013 des niveaux proches de ceux de 2004-2005¹⁴.

Il convient cependant, là encore, de rester prudent et de ne pas sur-interpréter les écarts d'effectifs d'une année sur l'autre dans la mesure où le système d'information peut ne pas tenir compte de toutes les entrées effectives, les délais de saisie étant très variables d'une année à l'autre et d'un contrat à l'autre. En particulier, les données pour l'année 2012 ne sont probablement pas exhaustives à ce stade.

Graphique 2 : Évolution des effectifs en contrat de professionnalisation



Source : Mission à partir des données DARES (les données présentées sont les données disponibles au 1^{er} janvier de l'année considérée et reflètent donc la situation de l'année précédente).

¹³ Rapport annuel 2010.

¹⁴ Les données 2012 sur les entrées en contrat de professionnalisation ne sont probablement pas exhaustives à ce stade, en raison d'un différé dans l'enregistrement des contrats. On observe d'ailleurs une hausse brutale – et a priori artificielle – des entrées en contrat de professionnalisation (+23 % en janvier-février 2013 par rapport à la même période en 2012). Source : DARES.

1.2. Les contrats de formation par alternance font intervenir un ensemble d'acteurs et de financements parmi lesquels les aides financées par l'État occupent une place importante

1.2.1. L'organisation de l'alternance s'appuie sur des acteurs et des modalités de financement différents selon le type de contrat considéré

1.2.1.1. *Le circuit de financement de l'apprentissage implique une multiplicité d'acteurs et des ressources d'origines diverses*

Les principaux acteurs intervenant en matière d'organisation et de financement de l'apprentissage sont les entreprises, les régions, l'État et, plus ponctuellement, d'autres contributeurs.

Les entreprises occupent évidemment une place primordiale dans le dispositif de financement. Leur contribution se compose ainsi :

- ◆ de la rémunération des apprentis ;
- ◆ du produit de la taxe d'apprentissage (TA)¹⁵, de la contribution au développement de l'apprentissage (CDA)¹⁶ ainsi que, pour les entreprises concernées, de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)¹⁷ ;
- ◆ le cas échéant, des versements d'autres cotisations spécifiques prévus dans certaines branches professionnelles (par exemple dans le secteur du bâtiment ou du transport routier).

Les régions occupent également une place essentielle dans l'organisation et le financement de l'apprentissage. Leur compétence a été établie dès la loi du 7 janvier 1983 relative à la régionalisation puis élargie successivement avec la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Dans le détail, les régions :

- ◆ versent les subventions aux organismes de formation des apprentis (dont les CFA) ;
- ◆ versent une aide directe aux entreprises accueillant des apprentis, il s'agit de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF)¹⁸ ;
- ◆ financent des aides, directes ou indirectes (via les CFA), aux apprentis, en matière de transport, d'hébergement, de logement et de restauration (THR) ;

¹⁵ La taxe d'apprentissage est en principe due par toute entreprise employant au moins un salarié et assujettie à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux (l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements, les associations et les professions libérales ne sont pas concernés). Il existe néanmoins un dispositif d'exemption de TA, sous certaines conditions, pour les entreprises employant au moins un apprenti. La TA est calculée sur la base d'une assiette constituée de la rémunération versée (article L. 2042-1 et suivants du code de la sécurité sociale) et d'un taux fixé à 0,5 % (sauf pour les deux départements de la région Alsace et pour la Moselle où le taux est de 0,26 %).

¹⁶ La CDA a été créée en 2005 pour abonder les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Elle est calculée sur la même assiette que la TA. Le taux appliqué est 0,18 %.

¹⁷ La CSA a été mise en place en 2010 pour faire augmenter la proportion d'alternants dans les entreprises de plus de 250 salariés. Elle est également calculée sur la même assiette que la TA. Son taux est variable selon le nombre d'alternants dans l'entreprise. Seules les entreprises de plus de 250 salariés y sont assujetties. Elle correspond au « malus » du « dispositif bonus-malus » mis en place pour inciter les entreprises à atteindre un quota d'alternants. Ce quota initialement fixé à 3 %, a été relevé à 4 % à compter de 2012 et sera à nouveau relevé pour atteindre 5 % à compter de l'année 2015.

¹⁸ Comme cela sera expliqué plus bas, l'ICF est versée par les régions mais indirectement financée par l'État *via* une fraction de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Elle apparaît donc deux fois dans cette présentation : en tant qu'outil à la main des régions et en tant que dispositif indirectement financé par l'État.

Rapport

- ◆ contribuent en outre au financement d'actions plus ponctuelles en faveur de l'apprentissage (formation des formateurs par exemple).

Enfin, l'État joue également un rôle essentiel dans le dispositif (*cf. infra* 1.2.2.1 pour une présentation détaillée des aides financées par l'État). Il finance ainsi, directement ou indirectement, plusieurs dispositifs d'aide :

- ◆ des exonérations de cotisations sociales en faveur des employeurs d'apprentis et des apprentis eux-mêmes ;
- ◆ une contribution au financement des aides directes aux employeurs d'apprentis¹⁹ ;
- ◆ des dispositifs fiscaux spécifiques de crédits ou d'exonérations d'impôts.

Il convient en outre d'ajouter que l'État a contribué ces dernières années au financement de mesures temporaires liées au Plan d'urgence pour l'emploi déployé pour faire face à la crise (le dispositif « zéro charge » par exemple ou encore le financement de certaines des primes à l'embauche versées par Pôle emploi). Ces différentes aides, dont une étude détaillée figure en annexe II au présent rapport, ont pris fin au 31 décembre 2012.

Au total, le financement de l'apprentissage représente de l'ordre de 8 Md€. La contribution respective de chacun des contributeurs finaux peut être résumée comme proposé dans le tableau qui suit.

Tableau 4 : Tableau de synthèse du financement de l'apprentissage sous l'angle des contributeurs (2010)²⁰

Entreprises		État ²¹	Région	Organismes gestionnaires	Apprentis et leurs familles	Autres ressources	Total
En tant qu'employeurs	En tant qu'entreprises assujetties à la TA						
2 360 M€	992 M€	2 143 M€	1 967 M€	87 M€	58 M€	422 M€	8 029 M€

Source : Mission à partir des données 2010 du CNFPTLV.

De façon schématisée, le circuit de financement permettant de croiser origine des ressources, acteurs du dispositif et destinataires des ressources peut, comme l'avait proposé le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) dans son rapport publié en décembre 2012²² à partir des données 2010²³, être résumé de la façon suivante :

¹⁹ Comme indiqué à la note précédente, cette contribution au financement des aides directes versés aux employeurs d'apprenti correspond au financement indirect par l'État de l'ICF via la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage allouée aux régions.

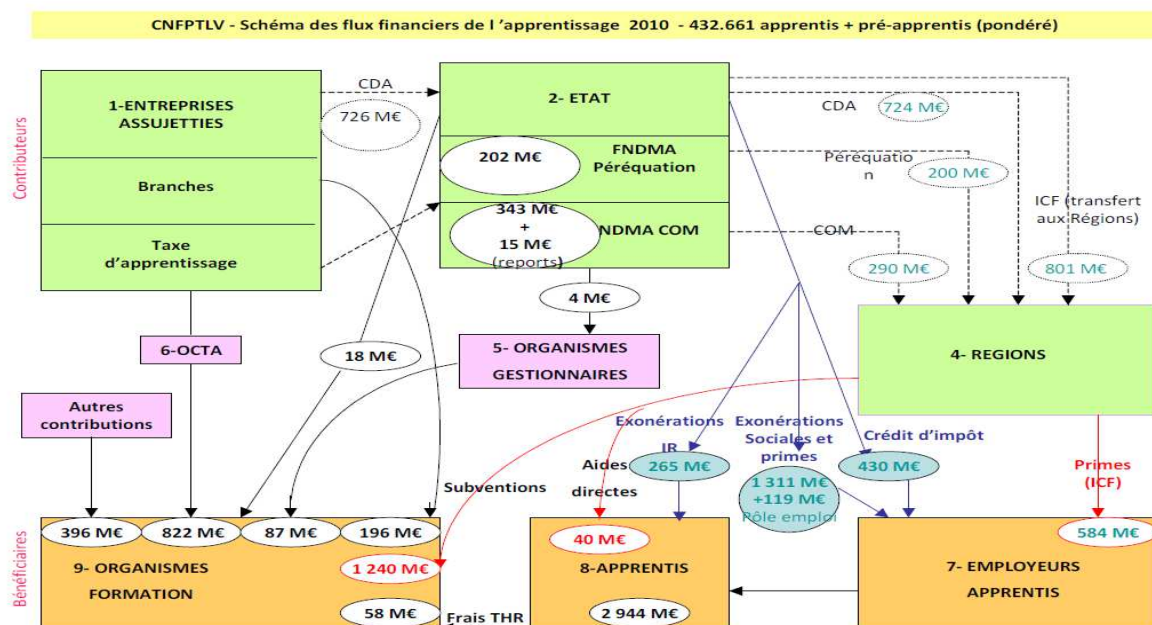
²⁰ La mission a repris la présentation proposée par le CNFPTLV. D'autres formes de présentation auraient cependant été possibles permettant de prendre en compte d'autres contributeurs. À titre d'exemple, la mission considère que les organismes de sécurité sociale contribuent également indirectement au financement de l'apprentissage en supportant certaines exonérations non compensées (CSG, CRDS et abattement d'assiette de 11 points –*cf.* annexe III et *infra* page 15).

²¹ Il convient de noter que la contribution de l'État en tant que « contributeur direct » ou « contributeur final », est estimée à un peu plus de 2 Md€ mais que si l'on inclut le financement indirect de l'aide versée par les régions aux employeurs d'apprenti, l'État supporte alors un financement total estimé à 2,8 Md€.

²² Le laps de temps nécessaire à la publication de ce rapport montre la difficulté de disposer de données globales fiables sur l'apprentissage. Certaines données plus récentes sont disponibles dans les annexes.

²³ Les montants chiffrés figurant dans ce tableau correspondent aux données disponibles pour l'année 2010. Ils ont depuis évolué. Le schéma conserve néanmoins son intérêt en ce qu'il propose une image d'ensemble du dispositif de financement de l'apprentissage. Il faut cependant noter qu'à partir de 2013, une partie des crédits versés par l'État au titre des primes d'apprentissage est présenté au sein du CAS FNDMA.

Graphique 3 : Flux financiers de l'apprentissage en 2010



Source : CNFPTLV.

1.2.1.2. Le contrat de professionnalisation repose prioritairement sur l'intervention des OPCA et des fonds de la professionnalisation

S'agissant des contrats de professionnalisation, les principaux intervenants en matière de financement sont les Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)²⁴. Ils supportent :

- ♦ la prise en charge des actions de formation, d'évaluation et d'accompagnement ;
- ♦ le financement des frais liés au tutorat.

Les ressources nécessaires au financement des contrats de professionnalisation proviennent des fonds de la professionnalisation (1,935 Md€ en 2010) collectés auprès des entreprises²⁵. Un dispositif de péréquation est en outre prévu, dans le cadre du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)²⁶, créé en 2010 et résultant de l'Accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 et de la loi du 24 novembre 2009, qui intervient également en matière de contrats de professionnalisation.

Pour sa part, l'État (*cf. infra* 1.2.2.2 pour avoir une présentation détaillée de l'intervention de l'État), en plus du dispositif de droit commun d'allègements des cotisations patronales de sécurité sociale pour les salariés dont le salaire est inférieur à 1,6 SMIC, intervient également *via* un dispositif d'exonérations spécifiques de cotisations sociales réservé à l'embauche de certains publics particuliers (*cf. infra* le 1.2.2.2) : demandeurs d'emplois de plus de 45 ans et jeunes de moins de 26 ans ayant signé un contrat avec un groupement d'employeur pour l'insertion et la qualification (GEIQ).

²⁴ Les OPCA sont des organismes à gestion paritaire, agréés par les pouvoirs publics, chargés de collecter les contributions financières des entreprises relevant de la formation professionnelle continue.

²⁵ La cotisation due par les entreprises au titre de la professionnalisation est calculée sur la base d'une assiette correspondant à la masse salariale multipliée par un taux fonction de la taille de l'entreprise (0,15 % pour les entreprises de moins de 20 salariés ; 0,50 % pour celles de 20 salariés et plus).

²⁶ Cette péréquation existait déjà avant la création du FPSPP, mais concernaient des montants moins importants. Elle se faisait à l'époque dans le cadre du « Fonds unique de péréquation » (FUP).

Rapport

Dans le cas des publics demandeurs d'emploi, Pôle emploi se charge du versement d'aides directes aux employeurs :

- ♦ une aide forfaitaire à l'employeur (AFE) est versée pour l'embauche en contrat de professionnalisation de demandeurs d'emploi de 26 ans et plus ;
- ♦ une aide spécifique est versée pour les employeurs embauchant en contrat de professionnalisation un demandeur d'emploi de 45 ans et plus.

1.2.2. Les aides financées par l'État, directement ou indirectement, occupent une place importante dans ce dispositif d'ensemble

L'État contribue de façon importante au financement des aides relatives au contrat d'apprentissage (1.2.2.1). Son intervention est moins importante pour le financement des aides au contrat de professionnalisation (1.2.2.2).

Ces différentes aides constituant le cœur de l'étude réalisée par la présente mission, elles seront par conséquent présentées de façon relativement détaillée dans les développements qui suivent.

1.2.2.1. Le soutien apporté par l'État au financement des aides à l'apprentissage est estimé au total à près de 2,8 Md€

Dans le cadre de l'apprentissage, comme évoqué plus haut, l'État contribue au financement, direct ou indirect, de trois types d'aides :

- ♦ des exonérations de cotisations sociales (1) ;
- ♦ une aide directe aux employeurs d'apprentis : l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) (2) ;
- ♦ des aides fiscales²⁷ par l'intermédiaire d'un crédit d'impôt pour les entreprises (impôt sur les sociétés – IS – ou impôt sur le revenu – IR) et d'une exonération d'IR en faveur des apprentis.

Au total, le financement de ces différentes aides représente près de 2,8 Md€. Ce montant se répartit comme suit :

Tableau 5 : Répartition des différentes aides de soutien à l'apprentissage financées par l'État en 2013

Compensation des exonérations de cotisations	Financement de l'ICF	Dépense fiscale liée au crédit d'IS	Dépense fiscale liée à l'exonération d'IR	Total
1 234 M€	801 M€	500 M€	305 M€	2 840 M€

Source : Mission à partir des données figurant dans le PLF pour 2013.

²⁷ Ces dispositifs d'aide fiscale ne se traduisent pas par une dépense budgétaire mais représentent une dépense fiscale.

Rapport

1.2.2.1.1. Les contrats d'apprentissage bénéficient en premier lieu d'un dispositif spécifique en matière de cotisations sociales (cf. annexes III et VII)

Ce dispositif a été mis en place progressivement. Plusieurs textes intervenus entre la fin des années 1970 (avec la loi du 3 décembre 1979 prévoyant des dispositions spécifiques en faveur des apprentis du secteur de l'artisanat ou employés par des entreprises de moins de 11 salariés) et le début des années 1990 (loi du 17 janvier 1992 étendant aux apprentis du secteur public les dispositifs d'exonération du secteur privé) ont progressivement bâti le régime spécifique d'exonération dont bénéficient les contrats d'apprentissage.

Ce dispositif se compose :

- ◆ d'un abattement de l'assiette des cotisations de 11 points de SMIC ;
- ◆ d'une exemption de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) pour les salariés ;
- ◆ d'une exonération totale de toute cotisation salariale ;
- ◆ d'une exonération de cotisations sociales pour l'employeur en fonction de la taille de l'entreprise :
 - l'exonération est totale, sauf pour les cotisations accident du travail-maladie professionnelle (AT-MP), lorsque l'entreprise compte moins de 11 salariés et dans le cas des artisans ;
 - l'exonération concerne les seules cotisations de sécurité sociale (pas les cotisations « conventionnelles » donc : retraite complémentaire, assurance chômage...), hors AT-MP, lorsque l'entreprise compte 11 salariés ou plus.

En application du principe général selon lequel les exonérations de cotisations décidées par l'État doivent être intégralement compensées (pour les cotisations de sécurité sociale, la règle a été établie par la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale et traduite dans les dispositions de l'article L.131-7 du code de la sécurité sociale), les exonérations dont bénéficient les contrats d'apprentissage donnent lieu à compensation de la part de l'État.

Cette compensation ne s'applique cependant pas à l'abattement d'assiette de 11 points, ni à l'exemption de CSG et de CRDS.

L'ensemble des cotisations devant être compensées est estimé à 1 234,37 M€ dans le Projet de loi de finances (PLF) pour 2013 (Programme 103).

1.2.2.1.2. L'État intervient indirectement dans le financement de l'ICF versée par les régions aux entreprises employant des apprentis (cf. annexe IV)

L'indemnité compensatrice forfaitaire a été créée par la loi du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage.

Initialement versée directement par l'État à l'entreprise, elle se composait alors d'une aide à l'embauche d'apprentis versée la première année de contrat et d'une indemnité de soutien à l'effort de formation versée chaque année du cycle. Puis, le versement de l'aide a été progressivement décentralisé. Ainsi, pour les contrats d'apprentissage conclus à compter de l'année 2003, le versement de l'aide a été confié aux régions, en application des dispositions de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. L'article 134 de la Loi de finances initiale pour 2003 a organisé le transfert sur la base du montant de l'année 2002.

Désormais, chaque région est donc libre de déterminer le montant d'ICF qu'elle souhaite verser, dans le respect toutefois d'un plancher minimum fixé à 1 000 € pour chaque année du cycle de formation. Au-dessus de ce montant plancher, la région peut choisir de verser davantage en modulant selon des critères qu'elle est libre de décider.

Rapport

Pour compenser la décentralisation des primes d'apprentissage aux régions, une dotation budgétaire est prévue dans le Programme 103. Elle s'élève à 551 M€ auxquels il faut ajouter 250 M€ du CAS FNDMA (Programme 787), soit un total de 801 M€ pour l'ICF en 2013 (cf. encadré ci-dessous).

Encadré 1 : Transfert aux régions du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) et évolution de la dotation générale de décentralisation (DGD) « formation professionnelle »

D'un point de vue budgétaire, la décentralisation de l'ICF s'est traduite par une augmentation de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » d'un montant de 692 M€ (soit la charge de l'État à la date de la décentralisation)²⁸.

Ce montant fut indexé jusqu'en 2009, date à laquelle la dotation fut stabilisée. Il en résulte un montant à compenser pour 2013 de 801 M€. L'article 35 du PLF pour 2013 prévoit qu'une partie de cette compensation, égale à 250 M€, soit effectuée depuis le CAS FNDMA (compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ») ; le montant de compensation résiduel figurant au programme 103 et inclus dans la DGD est donc de 551 M€.

Ces montants budgétaires n'ont pas de relation avec les montants effectivement versés par les régions au titre de cette indemnité. Ainsi, selon les estimations du CNFPTLV, le montant d'ICF effectivement versé par les régions s'établissait à 584 M€ en 2010.

Source : Mission.

1.2.2.1.3. L'État finance enfin deux dispositifs d'aide fiscale en faveur de l'apprentissage (cf. annexes III et VII)

- L'État finance un crédit d'impôt sur les sociétés :

Depuis le vote de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 (article 31), l'accueil d'un apprenti dans l'entreprise peut ouvrir droit à un crédit d'impôt apprentissage qui s'impute sur l'impôt sur le revenu ou sur l'impôt sur les sociétés que doit payer l'entreprise²⁹.

Le montant de ce crédit d'impôt peut varier selon la situation donnée :

- ♦ il est en principe égal à 1 600 € par apprenti dès lors que le contrat a été conclu depuis au moins un mois ;
- ♦ il peut être porté à 2 200 € dans certaines situations particulières (par exemple lorsque l'apprenti est reconnu comme travailleur handicapé ; lorsque le contrat d'apprentissage est signé à l'issue d'un contrat de volontariat pour l'insertion ; lorsque le contrat fait suite à un parcours d'initiation aux métiers³⁰ ; lorsque l'apprenti est sans qualification et qu'il bénéficie du dispositif d'accompagnement personnalisé et renforcé ; lorsque le contrat est signé par une entreprise portant le label « Entreprise du patrimoine vivant »).

Ce dispositif a bénéficié à 185 000 entreprises en 2011.

Il représente un coût estimé à 500 M€ dans le PLF pour 2013. Ce coût a quasiment doublé depuis que ce crédit d'impôt a été mis en place (résultat estimé pour 2006 dans le PLF 2008 : 270 M€).

²⁸ Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant pour les régions et la collectivité territoriale de Corse du transfert de l'indemnité compensatrice forfaitaire.

²⁹ Dans la mesure où il s'agit d'un mécanisme de « crédit d'impôt », lorsque le montant du crédit auquel a droit l'entreprise excède le montant de l'impôt dû, l'excédent fait l'objet d'une restitution.

³⁰ Dans ce cas, le crédit d'impôt apprentissage peut être porté à 2 600 €.

Rapport

- L'État finance une exonération d'impôt sur le revenu :

L'État finance également une aide fiscale en faveur des apprentis eux-mêmes et de leurs familles.

En effet, depuis la loi de finances du 30 décembre 1977, les salaires versés aux apprentis sont exonérés de l'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond (depuis l'imposition des revenus de l'année 2005, ce plafond est fixé au montant annuel du SMIC sur la base d'un temps plein, soit autour de 17 108 € pour 2012).

Cette aide vise à développer l'apprentissage et à favoriser la phase de transition des études vers l'emploi. Elle bénéficie directement à l'apprenti ou, le cas échéant, à la personne qui l'a à sa charge.

Le coût réel de cette mesure est compliqué à estimer dans la mesure où, les revenus de l'apprentissage n'étant pas imposables, ils ne sont, par définition, pas déclarés. Toutefois, ce dispositif n'étant pas toujours bien connu des intéressés, comme la mission a pu le constater au cours des entretiens qu'elle a réalisés, il n'est pas à exclure que certains apprentis qui pourraient pourtant bénéficier de l'exonération n'en bénéficient pas et qu'une partie des rémunérations versées au titre de l'apprentissage soient finalement déclarées et imposées.

Le coût de cette exonération est estimé à 305 M€ pour 2013. Là encore, l'estimation du coût de cette mesure a augmenté sensiblement (elle s'élevait à 145 M€ en 2004).

1.2.2.2. Le soutien apporté par l'État au financement des aides au contrat de professionnalisation est estimé au total à près de 20 M€

Comparées aux aides financées par l'État en faveur du contrat d'apprentissage, les aides dont bénéficie le contrat de professionnalisation apparaissent plus limitées.

Elles se composent :

- ♦ en plus des exonérations de droit commun de cotisation patronale de sécurité sociale (dites « allègements généraux bas salaires » ou « réduction Fillon »), d'exonérations de cotisations sociales spécifiques réservées à certains cas particuliers (1) ;
- ♦ d'une aide directe versée à l'employeur pour l'embauche d'un demandeur d'emploi de 26 ans et plus : l'aide forfaitaire à l'employeur (AFE) (2) ;
- ♦ d'une aide à l'embauche des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus.

Tableau 6 : Répartition des différentes aides de soutien à au contrat de professionnalisation financées par l'État

Compensation des exonérations de cotisations	Aide forfaitaire à l'employeur	Aide à l'embauche des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus (PEPS)	Total
14,6 M€	12 M€ (financés par Pôle emploi)	5,0 M€	19,6 M€ pour l'État ³¹

Source : Mission à partir des données figurant dans le PLF pour 2013.

³¹ Même si l'État participe au financement de Pôle emploi, les 12 M€ versés au titre de l'AFE ne peuvent pas être isolés du budget général de cet organisme.

1.2.2.2.1. Les contrats de professionnalisation bénéficient d'exonérations spécifiques de cotisations sociales dans certains cas particuliers (cf. annexe III)

Depuis la loi de finances pour 2008 (article 128), le régime des exonérations de cotisations des contrats de professionnalisation a été aligné sur le droit commun.

Cela signifie que l'assiette et les taux de cotisation applicables pour le calcul des cotisations et contributions concernant les contrats de professionnalisation sont les taux et assiettes de droit commun. Cela signifie également que le dispositif d'allègements généraux (exonération totale ou partielle, selon le niveau de salaire, de la part patronale des cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse et famille), dit « allègements Fillon » ou « réduction Fillon », est également applicable aux salariés en contrat de professionnalisation dont le salaire est inférieur à 1,6 SMIC.

Comme évoqué plus haut, malgré ce récent passage au droit commun, il demeure, en plus des exonérations de droit commun du « dispositif Fillon », des exonérations spécifiques réservées à certains cas particuliers :

- ◆ les contrats conclus avec des demandeurs d'emploi de plus de 45 ans bénéficient d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exclusion toutefois des cotisations AT-MP ;
- ◆ les contrats signés avec des groupements d'employeur pour l'insertion et la qualification (GEIQ) bénéficient en outre d'une exonération des cotisations AT-MP pour les embauches de jeunes de moins de 26 ans en difficulté et pour les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans.

La compensation supportée par l'État au titre de ces dispositifs particuliers est estimée à 14,6 M€, dont 13,0 M€ au titre du dispositif relatif aux demandeurs d'emploi de plus de 45 ans et 1,6 M€ au titre de l'exonération de cotisation AT-MP dont bénéficient les contrats de professionnalisation embauchés par des GEIQ³² (jeunes de moins de 26 ans et demandeurs d'emploi de plus de 45 ans).

1.2.2.2.2. Les contrats de professionnalisation bénéficient dans certains cas de l'aide forfaitaire à l'employeur (AFE) (cf. annexe III)

L'AFE est versée pour l'embauche en contrat de professionnalisation de demandeurs d'emploi de 26 ans et plus. Elle est plafonnée à 2 000 € par contrat.

Elle est versée et financée par Pôle emploi (donc aussi, pour partie, indirectement par l'État dans le cadre de sa dotation à Pôle emploi).

1.2.2.2.3. L'aide à l'embauche des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus en contrat de professionnalisation (cf. annexe III)

Cette aide a été créée par le décret du 6 mai 2011. Elle est versée par Pôle emploi, mais financée par l'État, pour l'embauche en contrat de professionnalisation de demandeurs d'emploi de plus de 45 ans.

Elle peut être cumulée avec l'AFE.

³² Selon les données communiquées à la mission, 5 322 contrats de professionnalisation ont été signés dans le cadre d'un GEIQ en 2011.

2. Le secteur de l'alternance fait l'objet d'une organisation complexe, marquée par une multiplicité des acteurs et des aides, entre lesquelles la mission a tenté d'établir une hiérarchie

Les principaux constats de la mission concernent à la fois son analyse sur les déterminants du recours à l'alternance (2.1), sur l'organisation du dispositif d'aides dans son ensemble (2.2), sur l'analyse individuelle de chacune des aides étudiées (2.3) ainsi que les observations qu'elle a pu faire en matière d'organisation de la taxe d'apprentissage (2.4).

2.1. Les aides financières, dont le montant global semble important en regard des coûts supportés par l'employeur, ne constituent pour ce dernier qu'un élément parmi d'autres dans le choix de recourir à l'alternance

Trois axes de réflexion ont été explorés s'agissant des déterminants éventuels de l'alternance. Tout d'abord, la mission a essayé d'observer, d'un point de vue macroscopique, les facteurs d'évolution du nombre des alternants (2.1.1). Elle a ensuite cherché, dans une analyse plus micro-économique, à analyser, du point de vue de l'employeur et du coût respectif de chacun des deux contrats d'alternance quelle pouvait être l'incitation réelle à recourir à ce type de contrat (2.1.2). Enfin la mission a pu constater que d'autres déterminants non économiques pouvaient avoir un impact important dans la décision de recourir à l'apprentissage (2.1.3).

2.1.1. Les évolutions du nombre des alternants paraissent dépendre en premier lieu de la conjoncture économique et de décisions concernant le champ des formations proposées en alternance

Il est clairement apparu à la mission que le premier déterminant conduisant un employeur à choisir de recourir ou pas à l'alternance était la conjoncture économique. En effet, comme ont pu le confirmer de nombreux interlocuteurs, l'absence de perspectives économiques favorables et un carnet de commande insuffisamment rempli n'incitent pas les employeurs à embaucher sous la forme de contrats en alternance, de la même façon qu'ils ne sont pas incités à embaucher de contrats à durée indéterminée.

S'agissant en particulier du contrat de professionnalisation, les ruptures intervenues dans l'évolution des effectifs semblent principalement relever, comme cela a été indiqué plus haut, de la nouveauté du contrat lorsqu'il a été créé en 2004-2005 puis de l'effet de la crise en 2009. Il n'a pas pu être tiré de conséquences de l'impact propre de la suppression du dispositif d'exonérations spécifiques dont bénéficiait ce contrat avant la loi de finances pour 2008, étant donnée notamment la différence entre les contrats préexistants et le nouveau contrat.

Par ailleurs, la mission a constaté que l'un des principaux facteurs susceptibles d'expliquer l'importance de l'évolution du nombre des apprentis était le développement progressif de l'apprentissage dans le supérieur, permis par la loi de 1987.

2.1.2. L'impact du coût relatif de chacun des différents contrats en alternance par rapport aux contrats de droit commun peut constituer un déterminant important

L'objectif des développements qui suivent est de se placer du point de vue de l'employeur et de tenter de comprendre les déterminants pouvant le conduire à recourir à un contrat en alternance (sous forme de contrat d'apprentissage ou sous forme de contrat de professionnalisation) plutôt qu'à une embauche « classique » en CDI ou CDD et rémunérée au SMIC.

Dans cette perspective, la mission a réalisé un travail dans lequel elle a tenté de synthétiser les coûts et bénéfices pour l'employeur liés à l'embauche d'un alternant en fonction de ses caractéristiques et du profil d'alternant recherché. Elle a procédé pour cela sous forme de cas types (cf. annexe V).

Une première approche, par « coût horaire de l'alternant³³ », fait apparaître, pour la partie des alternants qui pourraient, au vu de leur âge et du diplôme préparé, recourir indifféremment à l'un ou l'autre des deux contrats³⁴, un avantage comparatif assez net du contrat d'apprentissage par rapport au contrat de professionnalisation, qui lui-même, lorsque le contrat de professionnalisation concerne un salarié âgé de moins de 26 ans, reste plus avantageux qu'un contrat de droit commun rémunéré au SMIC.

En effet, compte tenu des différentes aides obtenues, propres à chaque type de contrat, des prescriptions en matière de rémunération minimale et du temps de travail effectif, le coût horaire pour un recrutement en contrat d'apprentissage reste inférieur à celui d'un recrutement en contrat de professionnalisation (il varie de -3 à +5 €/h³⁵ contre 4 à 12 €/h pour les contrats de professionnalisation). L'avantage comparatif varie cependant d'une région à l'autre (les aides régionales étant différentes), selon l'âge de l'alternant, le niveau de diplôme préparé et la durée du contrat. En outre, pour le recrutement d'un jeune de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation, le coût horaire est toujours inférieur à celui d'un salarié de droit commun rémunéré à hauteur du SMIC.

L'approche par les coûts économiques nets³⁶, intégrant d'autres coûts et bénéfices en plus de ceux pris en compte dans l'approche par coûts horaires, notamment les coûts d'accueil devant être supportés par l'entreprise (par exemple le coût lié à l'encadrement de l'alternant par un ou plusieurs employés de l'entreprise ou la mise à disposition du matériel nécessaire) ainsi que la production de l'apprenti, confirme que le contrat d'apprentissage serait économiquement plus avantageux que le contrat de professionnalisation. Elle fait également apparaître l'existence de coûts économiques nets négatifs pour certains contrats d'apprentissage.

Au total, cette analyse coûts/bénéfices :

- ♦ incite à penser, conjuguée à la situation actuelle dans laquelle certains jeunes ne parviennent pas à trouver d'employeurs, que des blocages non financiers peuvent s'opposer dans certains cas au recours à l'alternance (cf. ci-dessous) ;

³³ Cette approche consiste à ne prendre en compte que les coûts et bénéfices objectivables (encaissements et décaissements monétaires) et à les diviser par la durée de présence de l'alternant dans l'entreprise pour obtenir un coût horaire moyen de l'alternant sur la durée de son contrat.

³⁴ Cf. *supra* 1.1.3.

³⁵ Le coût horaire pour un recrutement en contrat d'apprentissage peut s'avérer négatif lorsque le montant cumulé des aides perçues excède le montant de la rémunération de l'apprenti et des cotisations sociales correspondantes.

³⁶ Cette approche par « coûts économiques nets » consiste à prendre en compte, en plus des coûts et bénéfices objectivables un ensemble d'autres coûts et bénéfices tels que les coûts d'accueil (baisse de la productivité du tuteur par exemple) ou la production de l'apprenti. Cette approche est à prendre avec plus de précautions, car ces coûts et bénéfices sont forcément plus subjectifs.

Rapport

- ♦ révèle que, pour les entreprises *a priori* favorables à l'accueil d'alternants, quand bien même il serait procédé à la diminution de certaines des aides dont bénéficie le contrat d'apprentissage, ce dernier conserverait un avantage comparatif par rapport au contrat de professionnalisation et, *a fortiori*, par rapport à un contrat de droit commun rémunéré au SMIC.

Ce deuxième constat purement financier doit être nuancé car l'avantage comparatif d'un contrat par rapport à l'autre dépend des secteurs économiques, des régions et des publics visés, ce qui plaide pour une approche locale, plus décentralisée, du système d'aide permettant de cibler au mieux les besoins de chacun des territoires, telle que proposée par la mission dans le cadre des scénarios décrits en partie 3.

2.1.3. Des freins d'ordre culturel ou liés à la réglementation peuvent en outre contraindre le développement de l'alternance

Il ressort des investigations menées par la mission et des entretiens réalisés que le développement de l'alternance se heurte à d'autres contraintes que celles uniquement inhérentes à l'attractivité financière de la filière. Pour de nombreux acteurs, il demeure en effet des freins autres que simplement économiques au développement de l'alternance.

Les principaux freins non strictement économiques mentionnés par la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission sont de quatre ordres :

- ♦ une première série de freins concernerait notre système éducatif et les réticences qu'il pourrait y avoir à proposer plus souvent l'apprentissage aux moments clés de l'orientation ;
- ♦ d'autres freins potentiels concerneraient l'organisation même de l'alternance et les dispositifs d'accompagnement et d'encadrement de l'alternant susceptibles de faciliter le déroulement de son expérience et de réduire les risques de rupture ;
- ♦ d'autres seraient liés à la réglementation, notamment en matière de droit du travail, qui pourrait, dans certains cas, dissuader de recourir à l'alternance ;
- ♦ enfin, une dernière série de freins potentiels relèverait de facteurs d'ordre culturel et sont liés à l'image de l'alternance.

S'agissant en premier lieu des freins liés à l'organisation même de notre système éducatif deux éléments principaux ont été pointés :

- ♦ premièrement, il a été rapporté à la mission que l'orientation vers des dispositifs d'alternance au cours de la scolarité n'était pas toujours évidente. Il apparaît en effet qu'aux différents moments critiques de l'orientation, en particulier au collège, la voie de l'alternance n'est pas toujours proposée ou alors qu'elle ne l'est que par défaut, comme un mode de « remédiation scolaire ». L'alternance serait ainsi, de fait, réservée aux seuls élèves en difficulté. Cette situation contribue probablement à dissuader le recours à l'alternance dans certains cas. Elle contribue en outre à donner de l'alternance l'image d'une filière moins valorisée ;
- ♦ plus largement, de nombreux acteurs ont signalé que l'organisation même de notre système éducatif n'était pas toujours propice au choix de l'alternance. En effet, il existe un relatif cloisonnement entre le monde de l'éducation et le monde de l'entreprise. Des passerelles entre ces deux univers existent et se sont progressivement développées (stages en classe de 3^e par exemple, échanges entre le monde enseignant et les entreprises...), mais elles ne sont probablement pas encore suffisantes pour permettre à ces deux mondes de se connaître davantage pour proposer un accompagnement adéquat et plus fluide aux élèves lorsqu'ils souhaitent passer de l'un à l'autre.

Les conditions de l'organisation même de l'alternance et les modalités d'accompagnement de l'alternant peuvent parfois se révéler peu propices :

- ♦ l'importance pour l'alternant d'être accompagné lors de son expérience en entreprise par un tuteur (ou un maître d'apprentissage) suffisamment formé et disponible a été relevée. L'absence d'accompagnement ou un accompagnement insuffisant ou de mauvaise qualité font en effet courir de plus grands risques d'échecs et de rupture du contrat ;
- ♦ l'organisme responsable du suivi (le CFA par exemple dans le cas d'un apprentissage) doit être suffisamment impliqué et doit être en mesure d'accompagner de façon satisfaisante l'alternant. Il est ressorti des entretiens que dans certains cas les apprentis se retrouvaient relativement démunis lorsqu'ils étaient confrontés à des risques de rupture ou lorsque leur expérience en entreprise ne se déroulait pas suffisamment bien ;
- ♦ la rigidité de l'offre de formation en CFA est également susceptible de ralentir le développement de l'apprentissage, par le temps qui est nécessaire à son adaptation aux besoins de l'économie locale.

En ce qui concerne la réglementation du travail, certains aspects ont été signalés par les organisations professionnelles d'employeurs comme pouvant avoir un effet désincitatif. Des évolutions réglementaires sont actuellement étudiées³⁷.

Plus largement, l'alternance souffre, selon de nombreux interlocuteurs, d'un déficit d'image. En effet, malgré l'ouverture depuis la fin des années 1980 de l'alternance aux diplômés les plus élevés, et malgré le fait que de nombreuses grandes écoles d'ingénieurs ou de commerce proposent désormais à leurs étudiants de poursuivre leur scolarité en apprentissage, l'alternance continuerait de pâtir, en particulier pour les niveaux de qualification les moins élevés, d'une image parfois dégradée à laquelle seraient associés des métiers peu valorisés, pénibles et peu rémunérés.

2.2. Plus généralement, le dispositif d'aide et de financement de l'alternance apparaît complexe et insuffisamment ciblé

La mission a pu observer que le dispositif d'aides présentait plusieurs défauts.

La mission considère ainsi, en premier lieu, que l'empilement des différentes aides contribue à rendre le dispositif peu lisible pour ses utilisateurs (2.2.1). Par ailleurs, le nombre important d'intervenants fait que les responsabilités, en matière de financement de l'alternance, et des aides en particulier, ne sont pas toujours assez claires (2.2.2). Enfin, globalement, le dispositif d'aide n'est pas assez ciblé (2.2.3).

³⁷ Des propositions d'évolutions de la partie réglementaire du code du travail, et notamment de la section III du chapitre III du titre V du livre premier de la quatrième partie relative aux dispositions applicables aux jeunes travailleurs en matière de santé et de sécurité au travail, sont actuellement discutées au sein du conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT).

2.2.1. Le dispositif d'aides est complexe et n'est pas toujours lisible

2.2.1.1. *Le dispositif actuel s'apparente davantage à un empilement d'aides qu'à un dispositif cohérent et ordonné*

Le dispositif d'aides à l'alternance actuellement en vigueur a été édifié progressivement. Il semble cependant, à première vue, davantage résulter d'une sédimentation de dispositifs successifs que relever d'un agencement cohérent, ce que confirme l'analyse historique de l'instauration progressive des différents aides actuellement en vigueur.

En effet, les aides se sont accumulées au fil du temps sans qu'une réflexion en parallèle n'ait été menée sur l'outil qui, de l'exonération de cotisations, de l'aide directe à l'employeur, de l'aide à l'alternant, ou encore de l'aide fiscale était le plus approprié et le plus susceptible d'avoir un effet incitatif.

Certes, en théorie, les exonérations semblent avoir été conçues dans une logique de baisse du coût du travail venant compenser la productivité *a priori* plus faible de l'alternant et l'ICF semble répondre à une logique d'incitation à l'embauche et de compensation des coûts spécifiques engendrés par l'alternance (encadrement par un maître d'apprentissage par exemple). Le crédit d'impôt sur les sociétés ne semble en revanche pas s'être vu attribuer un objectif particulier. Toutefois, dans les faits, la distinction entre les finalités de chacune des aides n'est pas vérifiée.

2.2.1.2. *Certaines aides ne sont que peu, voire pas connues*

L'une des conséquences concrètes de l'insuffisante lisibilité du dispositif peut être illustrée par le fait que certaines aides sont peu, voire pas connues.

Les exonérations de cotisations dont bénéficient les employeurs et les salariés font clairement exception à ce constat et sont assez visibles. Les employeurs, en particulier, même s'ils ne sont pas toujours en mesure d'en apprécier l'impact financier précis, connaissent globalement leur existence, en perçoivent les effets chaque mois sur le bulletin de paie des salariés, et en apprécient le principe. Cela ressort très clairement de l'ensemble des entretiens réalisés par la mission.

En revanche, la visibilité des autres aides est plus variable.

Ainsi, les aides versées par le conseil régional, l'ICF en particulier, sont globalement connues car elles sont visibles au moment du versement.

Les aides fiscales sont en revanche moins visibles : le crédit d'impôt sur les sociétés n'est la plupart du temps pas visible en raison d'un décalage dans le temps. En outre, dans les petites structures notamment, l'aide étant davantage maîtrisée par les experts-comptables, elle est souvent peu connue des chefs d'entreprise. S'agissant de l'exonération d'impôt sur le revenu, il est également probable qu'une partie du public potentiellement éligible n'ait pas l'information au moment où se pose la question de choisir cette voie de formation.

S'agissant du contrat de professionnalisation, les entretiens ont révélé que les aides n'étaient globalement que peu connues, qu'il s'agisse des exonérations ou des aides versées par Pôle emploi. En particulier, les exonérations de cotisations, dans la mesure où elles sont réservées à des publics particuliers (demandeurs d'emploi de plus de 45 ans ou jeunes de moins de 26 ans embauchés dans le cadre d'un GEIQ) sont peu connues. Leur caractère incitatif, y compris auprès de publics potentiellement concernés, en est donc amoindri. Concernant les aides, le taux de refus par Pôle emploi des demandes de ces aides spécifiques (29 % pour l'AFE, 56 % pour l'aide en faveur des contrats de professionnalisation pour les plus de 45 ans³⁸) illustre leur méconnaissance par les entreprises.

2.2.2. La diversité des acteurs est importante et les responsabilités ne sont pas toujours claires

Comme évoqué plus haut (*cf. supra* 1.2.1), le nombre des acteurs intervenant en matière d'alternance, et notamment en matière d'apprentissage, est conséquent. Le circuit de financement fait intervenir de nombreuses structures, parfois comme simples intermédiaires. Les compétences des uns et des autres ne sont pas toujours évidentes à cerner pour les utilisateurs. Ainsi, les entreprises ont affaire à l'État pour le crédit d'impôt, aux régions pour l'ICF, à l'Urssaf pour les exonérations, à un organisme collecteur de taxe d'apprentissage (OCTA) pour le paiement des taxes (dont la CSA), à un OPCA et au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) pour les contrats de professionnalisation et même, dans certains cas, à Pôle emploi.

Le sentiment de complexité du dispositif d'alternance est donc bien accru par cette présence de nombreux acteurs et par un partage des compétences qui, dans les faits, ne permet pas toujours de donner les outils suffisants à l'acteur approprié. À titre d'exemple sur ce dernier point, alors que la région est censée être le pilote de la cartographie des formations sur son territoire, une grande partie des fonds transite par les OCTA sans nécessairement de concertation préalable avec les régions.

2.2.3. Les aides étudiées sont dans leur ensemble très peu ciblées

S'agissant de l'apprentissage, seules certaines des aides comportent des éléments de ciblage : c'est le cas des exonérations de cotisations qui sont modulées selon la taille de l'entreprise (avec le seuil de 10 salariés) et de l'éventuel montant d'ICF au-delà du plancher, laissé à la discrétion des régions, mais qui n'est pas à proprement parler financé par l'État.

Les autres aides concernant l'apprentissage ne sont pas du tout ciblées :

- ♦ le plancher de 1 000 € obligatoires d'ICF par an concernent tous les apprentis quelle que soit leur situation, leur âge, leur niveau de qualification, leur secteur d'activité. Cette situation consistant à distribuer un même montant forfaitaire d'indemnité à des employeurs d'apprentis dont les besoins sont pourtant différents n'est probablement pas optimale. Et pour les régions, elle ne permet pas de conduire une politique aussi fine et ciblée qu'il serait souhaitable de développement de l'apprentissage au niveau local ;
- ♦ le crédit d'impôt sur les sociétés, en ce qu'il bénéficie à l'ensemble des employeurs, là encore sans distinction de taille d'entreprise ni de niveaux de qualification de l'apprenti n'est pas ciblé. Il existe bien un petit ciblage pour certains publics particuliers (*cf. supra* 1.2), mais cela reste très marginal ;

³⁸ Source : données Pôle emploi.

- ♦ enfin, l'exonération d'impôt sur le revenu ne prévoit pas de ciblage. Elle est même potentiellement contraire à l'idée de ciblage en ce qu'elle ne bénéficie qu'à la fraction la plus favorisée des apprentis, constituée de ceux dont le foyer fiscal est imposable.

En conclusion, cette absence de ciblage entraîne une utilisation sous-optimale des deniers publics et accroît le risque d'effets d'aubaine (en aidant potentiellement des publics qui ont moins besoin de l'aide) et en ne permettant pas d'aider davantage ceux qui nécessiteraient d'être aidés ou davantage accompagnés. Le niveau le plus pertinent pour un tel ciblage, compte tenu des spécificités locales, semble être l'échelon régional.

Concernant les aides financées par l'État qui perdurent en faveur du contrat de professionnalisation, le constat est différent. En effet, celles-ci sont en principe ciblées en faveur notamment des publics connaissant des difficultés particulières en matière d'emploi (demandeurs d'emploi de 45 ans et plus, demandeurs d'emploi de 26 ans et plus, publics particuliers suivant des parcours d'insertion au sein des GEIQ). Néanmoins, malgré l'existence d'un ciblage, la faiblesse de leur montant unitaire pour les publics ciblés limite leur incitativité.

2.3. La mission a procédé à l'analyse des points forts et des points faibles de chacune des aides financées par l'État afin d'établir une hiérarchie entre elles

Les résultats de ces analyses sont synthétisés ci-après et figurent de manière détaillée dans l'annexe III au présent rapport. La mission précise cependant qu'en raison de l'absence de contrefactuel, et dans les délais qui lui étaient impartis, l'évaluation rigoureuse de l'effet de ces dispositifs sur les évolutions de l'emploi d'apprentis n'était pas réalisable. Cela est d'autant plus vrai s'agissant de l'étude de chacun des dispositifs pris isolément.

2.3.1. L'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les employeurs d'apprentis et les apprentis est un dispositif ancien et bien connu

Les principaux avantages du dispositif d'exonération de cotisations sociales dont bénéficie l'alternance sont, aux dires des représentants des employeurs :

- ♦ son ancienneté (depuis 1979), qui en fait un dispositif bien connu des entreprises ;
- ♦ son effet incitatif en raison de la baisse directe et visible du coût du travail qu'il permet ;
- ♦ des effets immédiats et définitifs (pas de reprise possible des aides en fonction de critères tels que l'assiduité de l'apprenti) ;
- ♦ une utilisation relativement facile pour les entreprises (ligne spécifique sur le bordereau de cotisation) ;
- ♦ un ciblage sommaire par taille d'entreprise, qui semble pertinent à la mission s'agissant de l'alternance ;
- ♦ et, au-delà, l'importance de l'effet psychologique de l'aide qui ne doit pas être négligée.

En revanche, ce dispositif présente certaines limites (au-delà de son coût public important) :

- ♦ à la différence d'une subvention, l'employeur ne sait pas précisément le montant exact de l'aide dont il bénéficie ;

- ♦ ensuite, ce dispositif s'écarte du droit commun, alors même qu'il existe des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires, ce qui contribue à la complexité globale du système pour les entreprises³⁹.

Il n'est pas apparu opportun à la mission de procéder à une réforme significative de ce système sur lequel un consensus se dégage. Interrogés à ce sujet, les représentants de différentes catégories d'employeurs ont en effet indiqué que c'était par ce canal que l'aide à l'embauche en alternance leur paraissait la plus susceptible d'influencer leur décision.

Bien qu'évoquées ci-après dans certains scénarios d'évolution des dispositifs d'aides à l'alternance financées par l'État, les modifications des exonérations générales applicables à l'alternance n'en constituent pas le point central.

2.3.2. Le dispositif d'exonérations dont bénéficie le contrat de professionnalisation paraît trop faible pour avoir un réel effet

Comme évoqué plus haut, le contrat de professionnalisation ne bénéficie désormais plus de dispositifs d'exonérations particuliers que pour certaines catégories de publics et/ou d'employeurs.

La mission a cependant pu relever au cours des nombreux entretiens réalisés que ces dispositifs étaient très peu connus des employeurs. Leur caractère éventuellement incitatif est donc assez réduit.

En outre, compte tenu de l'existence de dispositifs d'allègements généraux (dits « réduction Fillon »), l'effet supplémentaire de ces dispositifs est également extrêmement réduit. L'alignement des dispositifs dérogatoires sur le régime général n'entraînerait qu'une faible économie budgétaire (1 M€ seulement selon les estimations de la mission sur les 13 M€ de compensation du dispositif actuel) mais participerait à la simplification administrative en unifiant les régimes.

S'agissant des GEIQ, deux dispositifs distincts mais visant le même public (les personnes en grande difficulté d'insertion) ne contribuent ni à la facilité de recours pour les entreprises, ni à la facilité de gestion pour les administrations.

2.3.3. Dans sa forme actuelle, l'ICF ne permet pas un ciblage suffisant du fait de l'existence d'un plancher imposé aux régions

Cette aide présente des modalités complexes et variables, et est considérée comme moins décisive, s'agissant des décisions d'embauche en alternance, que les exonérations de cotisations par la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission.

Au-delà d'un plancher de 1 000 € par an et par apprenti fixé par le code du travail, les régions sont libres de moduler les montants d'ICF. Cependant, les modulations dont cette indemnité fait en pratique l'objet sont parfois trop limitées pour avoir un effet sensible. Ainsi l'aide versée est en moyenne de 1 366 €, soit seulement 37 % de plus que le plancher réglementaire.

De plus, le caractère universel et forfaitaire de l'aide est susceptible de créer des effets d'aubaine, en particulier lorsque l'aide est versée aux entreprises appartenant à des secteurs d'activité qui ne parviennent pas, du fait d'un manque de candidats, à recruter autant d'apprentis qu'ils le souhaiteraient.

³⁹ A titre d'exemple, il semble que la succession d'évolutions sur le champ des bénéficiaires et des cotisations concernés ait créé un statut particulier pour les entreprises dont l'effectif calculé est compris strictement entre 10 et 11. Cf. Annexe III.

Enfin, la mission n'a pas constaté que les écarts entre les régions étaient liés à des écarts manifestes sur le développement de l'apprentissage. Les évolutions sont essentiellement parallèles, étant toutefois précisé que le seuil-plancher de 1 000 € conduit à limiter les écarts entre régions et à considérer avec prudence une telle analyse.

L'association des régions de France est favorable à la suppression de ce plancher, que d'ailleurs plusieurs régions ne dépassent pas.

Les études menées tant avec les nombres d'entrées qu'avec les effectifs en CFA ne montrent pas de lien net entre le montant d'indemnité et l'évolution des effectifs en apprentissage. On retiendra seulement, à titre seulement indicatif, que, entre régions, un écart de 1 000 € d'indemnité s'accompagne, toutes choses étant égales par ailleurs, d'un écart d'environ 2,5 % du taux d'apprentis dans la population jeune, soit à l'échelle nationale environ 8 000 apprentis. Toutefois, ce résultat doit être interprété avec prudence s'agissant des conséquences qu'aurait une variation hypothétique du montant de l'indemnité (cf. annexe IV).

2.3.4. Le crédit d'impôt dont bénéficient les employeurs d'apprentis, outre qu'il entraîne un cumul avec d'autres dispositifs, apparaît insuffisamment ciblé

Les investigations menées par la mission laissent apparaître que ce crédit d'impôt, qui avait initialement davantage vocation à compenser une charge qu'à créer une mesure incitative, pâtit dans sa forme et son champ d'application, de caractéristiques qui concourent à amoindrir son intérêt.

En particulier :

- ◆ le crédit est perçu avec un décalage par rapport à la décision d'embauche ;
- ◆ sa visibilité par le chef d'entreprise apparaît faible, en particulier dans les petites entreprises dans lesquelles les aspects fiscaux sont généralement gérés par les experts-comptables ;
- ◆ enfin, le montant versé étant identique dans toutes les situations, à quelques exceptions près⁴⁰, le ciblage est extrêmement limité.

En l'état, le dispositif ne permet pas une action ciblée en faveur, d'une part, des jeunes les moins qualifiés et donc les plus éloignés du marché du travail et, d'autre part, des entreprises, et en particulier les plus petites, pour lesquelles l'incitation financière peut avoir un impact réel sur la décision d'embauche.

2.3.5. L'exonération d'impôt sur le revenu dont bénéficient les apprentis et leur famille est mal connue, mal suivie et profite davantage aux ménages aisés qu'aux ménages modestes et aux apprentis de l'enseignement supérieur qu'à ceux relevant des niveaux de qualification les plus faibles

À l'issue de ses investigations, la mission partage l'analyse du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales qui, dans son rapport publié en 2011, relevait qu'il n'était pas certain qu'une telle incitation fiscale pour accroître l'« offre » d'apprentis soit efficace dès lors :

- ◆ qu'elle ne favorise par définition que les foyers imposables, si bien qu'elle est sans impact sur les jeunes d'origine modeste (pourtant probablement les plus sensibles aux contraintes financières) ;

⁴⁰ Cf. 1.2.2.1.3.

- ♦ que le plafond apparaît élevé (1 SMIC annuel) au regard des minima de salaire en apprentissage et des pratiques effectives de rémunération (à l'exception des formations supérieures). Or, c'est pour les métiers moins qualifiés que la voie de l'apprentissage présente le plus d'effets positifs, en particulier s'agissant de l'insertion professionnelle et du salaire d'embauche⁴¹.

Par ailleurs, il n'est pas certain que le recours à l'outil fiscal soit pertinent : dès lors que les modalités déclaratives ne permettent pas le recueil par l'administration fiscale de données permettant de suivre de manière satisfaisante les impacts du dispositif, il n'est pas possible de statuer sur son efficacité ainsi que sur son efficience.

Compte tenu de l'existence d'autres dispositifs d'exonération des revenus applicables aux jeunes qui travaillent durant leurs études, la mission préconise de procéder à une uniformisation de l'ensemble de ces régimes au travers d'un dispositif unique qui aurait pour effet de réduire l'exonération applicable aux apprentis mais aussi d'élargir le bénéfice de la prime pour l'emploi dont ceux-ci sont paradoxalement le plus souvent exclus du fait même de l'exonération dont ils bénéficient. Du fait de cet impact sur la prime pour l'emploi, cette uniformisation présenterait un coût limité, estimé à 35 M€, qui doit être mis en regard de la diminution globale des dépenses fiscales préconisée par la mission.

2.3.6. Le bonus/malus alternance, dispositif complexe et mouvant, n'atteint pas ses objectifs

Le bonus/malus est composé d'une taxe, identique dans ses modalités de recouvrement et son assiette à la taxe d'apprentissage, et d'une aide. Taxe et aide sont symétriques l'une de l'autre, et ont pour vocation d'inciter certaines entreprises à embaucher des alternants, ce qui justifie qu'elles aient fait l'objet d'une étude commune (détaillée en annexe III).

Sur la base de ses propres travaux et de l'étude dont le dispositif a déjà fait l'objet en 2011 par l'IGAS⁴², la mission relève que la nature même du dispositif et les difficultés du recouvrement rendent difficile la prévision budgétaire. En outre, il apparaît que le nouveau système de contrôle de la CSA n'a pas fait la preuve de son efficacité.

Par ailleurs, elle confirme que des doutes sérieux pèsent sur l'incitativité du mécanisme, notamment du fait des effets de seuil qu'il entraîne et de la complexité de son calcul.

Au final, la mission considère que :

- ♦ le bonus est une aide anecdotique, par son montant et par le faible nombre d'entreprises qui en bénéficient, alors même que celles-ci n'atteignent parfois le quota que par la prise en compte d'effectifs non strictement alternants (V.I.E. et Cifre) ;
- ♦ le malus, c'est à dire la contribution au développement de l'apprentissage (CDA), pourrait être réformé afin d'en accroître l'incitativité, laquelle est actuellement limitée par des effets de seuil et des modalités de calcul complexes.

⁴¹ Source : Bonnal, Favard et Mendès-Clément dans « Économie et statistiques » n° 388-389 – 2005.

⁴² *Évaluation des modalités de recouvrement et de contrôle de la contribution supplémentaire à l'apprentissage dans le cadre de la mise en œuvre du bonus-malus*, Y.-G. AMGHAR, L. ESLOUS, C. SCOTTON, n° RM2011-209P.

2.3.7. L'impact des aides conjoncturelles mises en place en 2009 n'est pas manifeste

La mission a également tenté d'analyser l'effet éventuel de trois aides spécifiques et temporaires mises en place en 2009 suite au déclenchement de la crise. Ces aides étaient l'aide à l'apprenti supplémentaire, l'aide à l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation et l'aide à l'embauche d'un apprenti pour les employeurs de 11 salariés et plus. Ces trois dispositifs furent ensuite fusionnés pour les contrats signés entre le 1^{er} mars et le 30 juin 2012 dans l'aide à l'alternant supplémentaire.

Eu égard notamment au caractère réglementaire instable de ces aides, au contexte particulier de la crise économique dans lequel elles ont été déployées et au temps relativement court de leur mise en œuvre, il convient naturellement d'interpréter avec prudence les résultats obtenus. Néanmoins, sous réserves des biais éventuels évoqués précédemment, la mission a constaté que l'évolution des entrées en apprentissage sur la période ne semblait pas révéler d'effets manifestes de celles-ci (*cf.* annexe II).

2.3.8. En conclusion, une rationalisation du système d'aides reposant sur le maintien d'une capacité d'action par les régions et la remise en cause, dans leur forme actuelle, de certaines aides existantes, doit être privilégiée

Même s'il constitue une dérogation au régime de cotisations sociales et même aux dispositifs d'allègements généraux (dit « réduction Fillon »), il ressort de l'étude menée que le dispositif spécifique applicable aux apprentis pour le calcul des cotisations sociales est la modalité d'aide la plus appréciée par les employeurs.

Il est ainsi relevé par les employeurs et leurs représentants comme le seul dispositif constituant une véritable incitation à l'embauche. Son effet est immédiatement visible sur le coût du travail de l'apprenti même si les employeurs ne savent pas, le plus souvent, le quantifier avec précision.

En revanche, les interlocuteurs de la mission indiquent que les dispositifs fiscaux leur paraissent moins importants pour développer l'apprentissage.

De même, le dispositif actuel d'aides versées par les régions au titre de l'indemnité compensatrice forfaitaire, financé par l'État, appelle, dans sa forme actuelle, des réserves. Complexe, fluctuant et non ciblé, il n'est pas apparu à la mission comme efficace pour inciter à l'embauche d'apprentis.

La mission considère toutefois qu'il est opportun de maintenir, en direction des employeurs, la possibilité d'une aide mieux orientée, et non de la supprimer entièrement.

Afin de maintenir pour les régions une capacité d'aide ciblée, la mission préconise de saisir l'opportunité d'une profonde réforme de la taxe d'apprentissage, pour conforter la place de celles-ci au centre du système et dégager les marges de manœuvre financières nécessaires.

2.4. Les perspectives d'évolution de la taxe d'apprentissage, dispositif ancien et complexe, permettent de dégager des marges de manœuvre

2.4.1. La taxe d'apprentissage est un dispositif ancien, complexe, peu transparent et mal contrôlé

Les flux financiers issus de la collecte de la taxe et des contributions d'apprentissage (CDA et CSA) sont conséquents (2,8 Md€ en 2011) mais opaques en raison de processus de collecte et d'affectation variés.

Rapport

Le montant de taxe d'apprentissage (TA) collecté s'élève à près de 2 Md€ en 2011 mais le rendement est incertain du fait de l'absence de données fiables sur les exemptions, exonérations et dépenses libératoires.

Avant prise en compte des exonérations spécifiques, la différence entre le montant collecté et le montant potentiel de TA est d'environ 500 M€.

Après prise en compte des exonérations spécifiques, la différence entre le montant collecté et le montant potentiel de TA reste supérieur à 350 M€, sans qu'il soit possible de déterminer si ce montant est dû aux dépenses libératoires ou à une déficience de la collecte par les OCTA.

Les règles complexes encadrant la répartition de la TA et des contributions annexes entre les différents acteurs de la formation contribuent à l'opacité du système et empêchent de porter une appréciation sur la pertinence de l'affectation des fonds.

La répartition globale des fonds collectés entre régions, quota et hors quota est bien documentée. En revanche, la typologie des bénéficiaires n'est pas toujours documentée (52 % des fonds du quota et 41 % des fonds du hors quota restent encore non documentés dans PACTOLE⁴³ en 2011⁴⁴).

Par ailleurs, le contenu des 15 à 20 M€ versés au titre des activités complémentaires appellent plusieurs réserves de la part de la mission et 85 M€ de fonds du hors quota restent impossibles à tracer.

Enfin, l'évolution du bilan emploi/ressource du CAS FNDMA est incertain, mais, en tout état de cause, il ne pourra être à la fois affecté aux régions et servir à financer de la dotation de décentralisation au-delà de 2015.

2.4.2. La réforme de la taxe d'apprentissage permettrait de dégager des marges de manœuvre

Dans son discours du 4 mars dernier à Blois, le Président de la République a affirmé la nécessité d'orienter davantage le produit de la taxe d'apprentissage vers l'apprentissage. De plus, plusieurs rapports, et notamment celui récemment publié par le sénateur Patriat en 2013, ont pointé la nécessité d'une réforme profonde de la taxe d'apprentissage.

D'après les calculs réalisés par la mission, les propositions du sénateur Patriat pourraient ainsi conduire à donner aux régions la maîtrise sur 125 à 527 M€ de fonds supplémentaires issus de la collecte des taxes d'apprentissage.

Dans le prolongement de la réforme proposée par le sénateur Patriat, d'autres évolutions pourraient permettre de donner la maîtrise aux régions sur plusieurs centaines de millions d'euros supplémentaires.

Des évolutions de l'assiette ou du taux des taxes d'apprentissages pourraient permettre d'augmenter le rendement :

- ◆ diminution des exemptions, des exonérations ainsi que du champ des dépenses libératoires ;
- ◆ évolution du taux de taxe, éventuellement dans le cadre de la mise en place d'une fiscalité régionale.

⁴³ PACTOLE est le système d'information de la DGEFP relatif à la taxe d'apprentissage.

⁴⁴ Même en tenant compte de l'ensemble des sources d'information disponibles, 85 M€ des fonds du hors quota restent impossibles à tracer.

Rapport

Par ailleurs, une modification des règles d'utilisation des fonds collectés pourrait permettre un emploi plus ciblé vers les publics prioritaires :

- ♦ la suppression du cloisonnement entre quota et hors quota pour les concours obligatoires et un ajustement du pourcentage de TA affecté au quota augmenterait la part de la TA servant effectivement à financer l'apprentissage ;
- ♦ l'évolution des règles de répartition du hors quota permettrait également un meilleur ciblage des financements.

L'ensemble des mesures envisagées par la mission dans le prolongement de celles proposées par le sénateur Patriat sont détaillés en annexe VI au présent rapport.

3. La mission propose d'améliorer le système global de soutien à l'alternance par une optimisation du dispositif d'aide accompagnée d'une réforme de la taxe d'apprentissage

3.1. L'élaboration des scénarios de propositions s'inscrit dans le cadre de la poursuite d'objectifs, tant de développement de l'alternance que de redressement des comptes publics, mais aussi de respect de principes directeurs définis par la mission à l'issue de ses investigations

3.1.1. Dans un contexte institutionnel marqué par une extension des compétences régionales en matière de formation professionnelle, la réforme doit permettre de concilier l'objectif de développement de l'alternance mais aussi celui de redressement des comptes publics

La mission a recensé les principaux éléments de contexte et les principales contraintes à prendre en compte pour l'élaboration des scénarios.

Ses travaux ont donc pour perspective de satisfaire les objectifs suivants :

- ♦ objectif n° 1 : la mission s'inscrit dans le cadre de l'objectif politique général de développement de l'alternance, avec notamment l'objectif d'atteindre 500 000 apprentis à l'horizon 2017 ;
- ♦ objectif n° 2 : la mission entend s'appuyer sur le contexte institutionnel particulier marqué par l'évolution des compétences entre acteurs, notamment entre État et collectivités locales (projet de loi de décentralisation) qui induit un renforcement des compétences de la région en matière de formation professionnelle et d'apprentissage ;
- ♦ objectif n° 3 : la mission entend également s'inscrire dans le cadre des réflexions en cours concernant la taxe d'apprentissage (discours du Président de la République et rapport du sénateur Patriat notamment) avec lesquelles les scénarios proposés doivent nécessairement s'articuler ;
- ♦ objectif n° 4 : enfin, dans une situation budgétairement contrainte et marquée par un effort de redressement des comptes publics, la mission vise aussi à répondre à la nécessité de dépenser mieux ou moins dans un contexte général de modernisation de l'action publique visant à simplifier les procédures et à optimiser la dépense publique.

Rapport

S'agissant du premier objectif, la mission considère que des leviers non financiers pourraient être mobilisés. Ces leviers viseraient par exemple à mieux articuler les politiques de l'éducation nationale avec les politiques de l'alternance, à mieux faire correspondre l'offre de formation avec les besoins de l'économie locale et enfin à lever certains freins au recrutement d'alternant. Au-delà de l'énonciation de ces principes, la mission n'a cependant pas procédé à une étude détaillée des mesures à mettre en œuvre, lesquelles ne relevaient pas du champ de son intervention, tel que défini par la lettre de mission.

S'agissant du quatrième objectif, la mission précise que la loi de programmation des finances publiques (LPFP) adoptée par le parlement à la fin de l'année 2012 prévoit une diminution des crédits budgétaires alloués au programme 103 « travail et emploi », lequel comprend notamment les crédits afférents à l'apprentissage.

En 2014, les plafonds de crédits (hors prise en compte des dépenses fiscales) alloués à l'ensemble de la mission « Travail et emploi » du budget général de l'État seront ramenés à 9,68 Md€ contre 10,13 Md€ en 2013, soit une diminution de 450 M€.

Tableau 7 : Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » (en Md€)

Trajectoire	2012	2013	2014	2015
Plafond	9,95	10,13	9,68	9,74
Écart par rapport à l'année précédente		+ 0,18	- 0,45	+ 0,06

Source : Budget triennal 2013-2015 inscrit à l'article 12 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Encadré 2 : Les programmes de la mission « Travail et emploi »

La mission Travail et emploi comporte quatre programmes budgétaires :

- les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi », dont le responsable est le Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;
- le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail », dont le responsable est le Directeur général du travail (DGT) ;
- le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », support de la mission, dont le responsable est le Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO).

En l'absence d'éléments sur la dynamique des autres dépenses de la mission « Travail et emploi », la mission s'est attachée à présenter des scénarios permettant une large gamme de baisse de dépenses sur le champ de l'apprentissage.

À cet égard, la mission rappelle que, dans ce champ, les seules sources permettant de dégager des économies significatives sur la norme de dépense sont constituées par les aides financées par le budget de l'État, c'est-à-dire :

- ♦ la compensation versée par l'État aux organismes sociaux au titre des exonérations de cotisations sociales ;
- ♦ la compensation versée par l'État aux régions, via une dotation de décentralisation, des primes versées au titre de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) par les régions.

D'autres hypothèses de réforme concernant les autres dépenses de la mission « travail emploi », et notamment les dépenses fiscales relatives à l'apprentissage, ont également été étudiées. Si elles ne permettent pas, en tant que telles, de dégager des marges sur la norme de dépense, les économies dégagées par une rationalisation de ces dispositifs peuvent néanmoins contribuer à la réduction du déficit budgétaire et participer, par là-même, au redressement de nos comptes publics.

3.1.2. La mission a également choisi d'élaborer ses propositions de scénario autour de plusieurs principes directeurs

Dans le cadre de l'élaboration des scénarios mentionnés dans le présent rapport, la mission a souhaité retenir les principes directeurs suivants :

- ◆ privilégier les approches globales du dispositif et éviter les mesures dispersées de faible ampleur en préservant au mieux ce qui fonctionne correctement dans l'existant. L'objectif est donc d'éviter la sédimentation des aides et la succession de petites aides trop peu importantes pour être lisibles ;
- ◆ optimiser le dispositif en le rationalisant et/ou en ciblant mieux les bénéficiaires en fonction des besoins du triptyque secteur/niveau de formation/taille d'entreprise afin d'éviter les effets d'aubaine ;
- ◆ donner aux acteurs de proximité, les régions, les moyens d'assumer pleinement les politiques dont elles ont la responsabilité ;
- ◆ associer les évolutions sur les aides à celles sur l'affectation de la taxe d'apprentissage, dans la lignée des propositions du sénateur Patriat ;
- ◆ ne pas sacrifier la qualité de l'alternance au profit du seul développement quantitatif : en favorisant la formation et la place des tuteurs, en prévoyant des dispositifs de pré-apprentissage, et en préservant l'accompagnement personnalisé en direction des publics spécifiques ;
- ◆ favoriser l'interaction entre les différentes options de formation : contrats d'apprentissage, contrats de professionnalisation, lycées professionnels.

3.2. Différents scénarios susceptibles de répondre à ces objectifs et ces principes ont été étudiés

Les scénarios étudiés par la mission reposent sur différentes hypothèses d'évolution des dispositifs existants, dont le détail figure dans les annexes au présent rapport :

- ◆ les perspectives d'évolution des différentes formes d'aides sont détaillées en annexe VII ;
- ◆ les perspectives d'évolution de la taxe d'apprentissage, susceptibles d'accompagner certains des scénarios, sont détaillées en annexe VI.

3.2.1. L'ensemble des scénarios poursuivent un objectif de simplification et reposent sur un socle commun

Indépendamment des évolutions retenues dans le cadre des scénarios présentées au § 3.2.2., la mission considère qu'un ensemble de mesures doit être mis en œuvre dans tous les cas.

Ces mesures ont pour objet :

- ◆ d'une part, de simplifier et rationaliser le système actuel de soutien financier à l'alternance ;
- ◆ d'autre part, de donner plus de liberté aux régions dans la distribution des aides aux employeurs d'apprentis et dans l'organisation du dispositif d'alternance au niveau local.

Rapport

Sur le premier point, la mission propose ainsi de procéder à :

- ♦ une rationalisation des dispositifs fiscaux en faveur de l'apprentissage au travers :
 - d'une part, de la suppression du crédit d'impôt dont bénéficient actuellement les entreprises. La question du calibrage du crédit d'impôt aurait pu être posée afin de mieux cibler le dispositif en faveur, d'une part, des jeunes les moins qualifiés et donc les plus éloignés du marché du travail et, d'autre part, des entreprises, et en particulier les plus petites, pour lesquelles l'incitation financière peut avoir un impact réel sur la décision d'embauche (une estimation de l'effet de ces ciblage figure page suivante dans le tableau 8 et fait l'objet d'une présentation détaillée en annexe VII). Toutefois, compte tenu du fait qu'il existe d'autres dispositifs incitatifs bénéficiant aux employeurs d'apprentis (exonération de cotisation sociales, primes régionales et bonus-malus, crédit d'impôt compétitivité emploi), et dans un objectif de simplification globale du système d'aide à l'alternance, la mission a considéré que ce dispositif devait plutôt être supprimé. Cette suppression devrait permettre une diminution des dépenses fiscales de l'ordre de 500 M€ ;

Tableau 8 : Estimation de la répartition du crédit d'impôt apprentissage au titre des nouveaux contrats d'apprentissage en 2011 selon la taille de l'entreprise des employeurs et le niveau de diplôme préparé

Taille de l'établissement	Niveau de diplôme ou de qualification			Total
	V	IV	III et+	
0 à 4 salariés	123	54	21	198
5 à 9 salariés	52	23	14	89
10 à 49 salariés	44	25	27	97
50 à 199 salariés	9	9	21	38
200 à 249 salariés	1	1	3	5
+ de 250 salariés	5	10	57	73
Total	235	122	144	500

Source : DARES-DB. Mission.

- d'autre part, de l'uniformisation des dispositifs d'exonération d'impôt sur le revenu applicables à l'ensemble des jeunes de moins de 25 ans qui travaillent durant leurs études, qu'il s'agisse d'apprentis, de stagiaires ou d'emplois lycéens ou étudiants. La mise en place d'un dispositif unique permettrait de simplifier le système mais aussi d'élargir le bénéfice de la prime pour l'emploi dont les apprentis sont exclus. Du fait de cet impact sur la prime pour l'emploi, cette uniformisation présenterait, par rapport à la situation existante, un surcoût, estimé à 35 M€, qui doit néanmoins être mis en regard de la diminution globale des dépenses fiscales préconisée par la mission ;
- ♦ ensuite, la poursuite de l'alignement des contrats de professionnalisation sur le régime de droit commun en matière de cotisations sociales en mettant fin aux dispositifs spécifiques applicables aux demandeurs d'emploi de plus de 45 ans, ainsi que la fin de l'aide aux contrats de professionnalisation de plus de 45 ans versée par Pôle emploi⁴⁵ ;
- ♦ enfin, une refonte du soutien apporté aux contrats de professionnalisation conclus avec un GEIQ. Il est proposé d'aligner les dispositifs d'exonérations sur le droit commun et ainsi de mettre fin à une exception résiduelle qui consistait à exonérer les cotisations patronales finançant la branche AT-MP. L'aide individuelle forfaitaire versée aux GEIQ deviendrait alors le seul outil spécifique mobilisé pour soutenir le contrat de

⁴⁵ Sans remettre en cause l'intérêt éventuel d'actions ciblées en faveur de l'emploi des seniors, les constats établis par la mission font apparaître que les aides ici traitées sont mal connues des entreprises et ne constituent pas un élément déterminant dans leur choix de recourir ou non à ces contrats.

professionnalisation auprès de cette catégorie d'employeurs. La mission propose de redéployer sur cette aide le montant des économies réalisées (1,6 M€) à due concurrence. D'après les estimations réalisées par la mission, l'aide serait ainsi relevée de 686 € à près de 1 000 €.

Par ailleurs, la mission préconise une évolution des modalités d'application de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) permettant de supprimer les effets de seuil et, ainsi, de renforcer l'incitativité du dispositif. Le taux unique permettant de calculer la diminution du malus par alternant supplémentaire peut être calibré pour être neutre globalement. La mission préconise par ailleurs de donner aux régions la maîtrise des fonds du CAS FNDMA servant actuellement au financement du bonus, en mettant fin à l'application automatique de celui-ci.

Sur le second point, la mission propose de remettre en cause la forme actuelle du dispositif de versement par les régions de primes à l'ensemble des entreprises employeurs d'apprentis avec un seuil minimal obligatoire de 1 000 €. Ainsi, la mission préconise de supprimer l'obligation de versement minimal, et, dans le cadre des scénarios 3 à 6, de dégager des marges de manœuvre permettant aux régions de proposer librement des aides au ciblage adapté aux circonstances locales.

Du fait de cette suppression, les régions qui souhaiteraient poursuivre le versement d'aides aux entreprises dans le cadre de leurs attributions pourraient le faire sur une base plus cohérente avec leur propre stratégie de développement territoriale en privilégiant par exemple (liste non exhaustive) :

- ◆ soit la taille de l'entreprise (les petites entreprises étant plus sensibles à l'incitation financière que les plus grandes) ;
- ◆ soit le niveau de qualification de l'apprenti (en soutenant davantage les entreprises employant des apprentis relevant des niveaux de qualifications les plus bas, comme par exemple les niveaux V et IV) ;
- ◆ soit les secteurs de formation que la région compte développer ;
- ◆ soit une combinaison ou une modulation de ces critères.

Les régions, outre qu'elles paraissent très intéressées par la suppression du seuil minimal et la possibilité de déterminer elles-mêmes le champ des bénéficiaires (*cf.* 2.3.3), pourraient trouver des contreparties dans la réforme de la taxe d'apprentissage qui devrait conforter leur place au centre du système et dégager des marges de manœuvre financières.

3.2.2. À partir de ce socle commun, six scénarios ont été envisagés pour rationaliser le dispositif d'aides budgétaires à la formation en alternance

La mission a élaboré différents scénarios intégrant tous les mesures du socle commun évoquées précédemment ainsi qu'une suppression de l'obligation de versement de l'ICF sous sa forme actuelle par les régions.

En cohérence avec le respect des objectifs détaillés en partie 3.1, les scénarios élaborés par la mission peuvent être regroupés en trois types :

- ◆ un premier type de scénarios visant uniquement à répondre à l'objectif budgétaire (3.2.2.1). Ainsi :
 - le scénario 1 est fondé sur la diminution non compensée du financement par l'État des aides régionales à l'alternance et une remise en cause partielle des exonérations de cotisations sociales ;
 - le scénario 2 est fondé uniquement sur la diminution non compensée du financement par l'État des aides régionales à l'alternance ;

- ◆ un deuxième type de scénarios visant à répondre à l'objectif consistant à renforcer les capacités d'action des régions tout en répondant à un objectif budgétaire réaliste (3.2.2.2). Ainsi :
 - le scénario 3 vise à maintenir une dotation aux régions, issue de la remise en cause partielle des exonérations de cotisations sociales dans les entreprises de 20 salariés ou plus ;
 - le scénario 4 vise à confier des ressources propres aux régions issues d'augmentation de recettes de taxe d'apprentissage qui leur serait affectée ;
- ◆ un troisième type de scénarios visant tout à la fois à répondre à l'objectif de renforcer les capacités d'action des régions, de mieux orienter les fonds de la taxe d'apprentissage tout en intégrant de façon satisfaisante la contrainte budgétaire (3.2.2.3). Ainsi :
 - le scénario 5 intègre ainsi des aménagements sur l'affectation de la taxe d'apprentissage, compensant partiellement la suppression de la dotation ICF versée aux régions ;
 - le scénario 6 vise à donner une capacité d'action importante aux régions et, dans ce but, propose une réforme plus ambitieuse et plus globale de la taxe d'apprentissage.

3.2.2.1. Les scénarios du premier type répondent exclusivement à l'objectif budgétaire

3.2.2.1.1. Scénario n°1 : suppressions de l'obligation de versement d'une indemnité compensatrice forfaitaire minimale et de la dotation de décentralisation (801 M€) et alignement partiel du régime social des apprentis sur le droit commun

Parmi les scénarios expertisés par la mission, celui-ci a pour objectif de réaliser des économies budgétaires au-delà des 450 M€ prévus pour l'ensemble de la mission Travail-Emploi, et ce afin de dégager des marges de manœuvre susceptibles de couvrir la progression des dépenses sur les autres programmes de cette mission.

Dans ce scénario, il s'agirait :

- ◆ d'une part de procéder à la suppression de l'obligation de versement d'une indemnité compensatrice forfaitaire minimale dont les constats de la mission ont conduit à remettre en cause la pertinence et, en conséquence, de la dotation de décentralisation correspondante versée par l'État aux régions à ce titre ;
- ◆ d'autre part, d'aligner partiellement⁴⁶ le régime de cotisations sociales des apprentis sur le régime de droit commun et donc de réduire la compensation versée par l'État aux organismes sociaux à ce titre.

S'agissant du premier point, la suppression de l'obligation de versement d'une indemnité compensatrice forfaitaire minimale, et en conséquence la fin du versement d'une dotation par l'État à ce titre, peut s'envisager selon deux modalités⁴⁷ :

⁴⁶ Un alignement complet sur le régime de droit commun supposerait de mettre également fin à l'abattement de 11 points de SMIC appliqué aux revenus des contrats d'apprentissage pour le calcul des cotisations sociales. Néanmoins, la mission n'a pas été en mesure de chiffrer précisément l'impact de cette mesure car une partie des cotisations supplémentaires payées par les entreprises et les salariés ouvrirait mécaniquement des droits supplémentaires (retraite par exemple), donc des coûts pour les organismes sociaux que l'État pourrait se trouver en situation de devoir compenser.

⁴⁷ La suppression d'une compétence précédemment transférée n'ayant pas de précédents portés à la connaissance de la mission par les organisations interrogées, la mission a considéré devoir envisager les deux options qui nécessiteront une expertise juridique plus poussée.

Rapport

- ♦ elle pourrait s'appliquer à l'ensemble des contrats, y compris ceux en cours. Cela poserait toutefois la question de la capacité des régions à assurer le versement des primes pour les contrats encore en vigueur conclus avant l'application de la loi⁴⁸ ;
- ♦ elle pourrait sinon s'appliquer uniquement aux contrats conclus postérieurement à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, et connaître ainsi une montée en puissance progressive. La dotation subsistante entre 2014 et 2016, liée à l'entrée en vigueur progressive, pourrait être compensée, pour tout ou partie, par un prélèvement sur le CAS FNDMA (cf. annexe VII).

Une autre question soulevée par la fin du versement de cette aide, quelle que soit la modalité choisie, porte sur le montant final de la dotation à reprendre. Pour y répondre, la mission a interrogé la direction générale des collectivités locales (DGCL) sur les conséquences éventuelles d'une suppression de l'obligation de versement du minimum d'indemnité compensatrice (voir annexe IV).

Selon la DGCL, l'évaluation de la compensation se fait au jour du transfert dans les cas de reprises de compétences (art 72-2 de la Constitution), ce qui représenterait un montant de 596 M€ en prenant l'année 2011 comme année de référence.

En revanche, la DGCL estime que si la compétence est supprimée, il ne s'agit alors pas d'un transfert, et l'article 72-2 ne trouverait pas à s'appliquer. La compensation versée serait alors sans objet, et pourrait être purement et simplement supprimée.

Suivant cette interprétation, c'est donc le montant historique (calculé au moment de la décentralisation), actualisé depuis, qui pourrait être retranché de la compensation, soit 801 M€, dont 551 M€ dans la DGD « formation professionnelle » et 250 M€ depuis le CAS FNDMA⁴⁹.

Toutefois, ce scénario présente des risques juridiques dès lors que la suppression pure est simple d'une compétence précédemment transférée est un cas inédit, pour lequel il convient donc, tant selon la DGCL que selon la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des finances, de rester prudent.

S'agissant du deuxième point, l'alignement partiel du régime d'exonérations sociales des apprentis sur le droit commun (détaillé en annexe VII au présent rapport) :

- ♦ consisterait à appliquer le dispositif de droit commun à l'ensemble des contrats (et en particulier le dispositif d'allègements généraux, dit « réduction Fillon »), en maintenant toutefois l'abattement d'assiette de 11 points de SMIC dont bénéficient les contrats d'apprentissage. Dans ce scénario, l'exonération de la part salariale des cotisations sociales serait supprimée ;
- ♦ n'aurait pas pour effet de supprimer la totalité de la compensation (1,234 Md€ prévu pour 2013) versée par l'État aux organismes sociaux à ce titre. Il serait alors en effet nécessaire de compenser les effets du dispositif d'allègements généraux, dit « réduction Fillon ».

La mission estime que le montant de la compensation serait réduit par rapport à aujourd'hui de l'ordre de 500 à 600 M€ pour s'établir autour de 600 à 700 M€.

Au total, ce scénario conduirait à réduire les dépenses budgétaires de la mission « Travail et emploi » d'environ 1,3 à 1,4 Md€.

⁴⁸ En effet, les règlements régionaux relatifs au versement de l'ICF engagent les régions au moment de la signature du contrat et pour toute sa durée.

⁴⁹ Ce dernier montant pouvant soit constituer une économie budgétaire, soit servir à financer les dotations subsistantes entre 2014 et 2016 afin d'accompagner l'entrée en vigueur progressive des nouvelles dispositions (cf. ci-dessus).

Rapport

La mission considère toutefois qu'un tel scénario, dont les effets cumulés pourraient gravement déstabiliser le dispositif d'apprentissage, ferait peser un poids excessif sur ce secteur qui serait, dans cette hypothèse, le seul à contribuer à la réalisation d'économies sur les crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi ».

Tableau 9 : Évaluation du scénario n°1

Avantages	Inconvénients
▪ Réalisation de fortes économies budgétaires ▪ Quasi-uniformisation des régimes de cotisations sociales	▪ Hausse élevée du coût du travail des apprentis pour l'ensemble des entreprises ▪ Difficulté techniques liées aux conditions de reprise des dotations

Source : Mission.

3.2.2.1.2. Scénario n°2 : suppression de l'obligation de versement d'une indemnité compensatrice forfaitaire minimale et suppression de la dotation de décentralisation (801 M€)

Comme le précédent, ce scénario repose sur une double reprise :

- ♦ celle de la dotation de décentralisation au titre des primes d'apprentissage à hauteur de 551 M€ ;
- ♦ celle de la partie des crédits de DGD au titre des primes d'apprentissage désormais présentée dans le CAS FNDMA à hauteur de 250 M€.

De fait, le CAS FNDMA ne serait pas modifié mais le montant de 250 M€ viendrait en diminution des autres dotations versées par l'État aux régions (si les fonds du CAS ne sont pas déjà mobilisés pour accompagner la montée en puissance de la réforme – cf. ci-dessus -). Ainsi, par exemple, la dotation prévue au titre des actions décentralisées en faveur des jeunes (loi quinquennale du 20 décembre 1993) pourrait-elle être ramenée de 870 M€ à 620 M€.

Au total, ce scénario, qui présente les mêmes risques juridiques que le scénario précédent, conduirait à réduire les dépenses budgétaires de la mission « Travail et emploi » de 801 M€.

En outre, il impose, pour ne pas revenir sur le transfert dans le CAS FNDMA d'une partie de la dotation de décentralisation au titre des primes d'apprentissage, de faire évoluer à la baisse une autre dotation à due concurrence.

Si cette diminution est d'effet strictement équivalent, elle peut toutefois susciter des difficultés d'affichage et nécessiter des explications. Il n'est pas exclu qu'elle présente un risque juridique dès lors qu'il serait nécessaire de modifier une autre dotation (celle prévue au titre des actions décentralisées en faveur des jeunes dans notre exemple) sans que le texte ayant justifié le transfert de la compétence correspondante ne soit modifié.

Tableau 10 : Évaluation du scénario n°2

Avantages	Inconvénients
▪ Réalisation d'importantes économies budgétaires	▪ Hausse du coût du travail des apprentis pour l'ensemble des entreprises ▪ Difficulté techniques liées aux conditions de reprise des dotations

Source : Mission.

3.2.2.2. Les scénarios du deuxième type renforcent les capacités d'action des régions tout en répondant à un objectif budgétaire réaliste

3.2.2.2.1. Scénario n°3 : maintien d'une dotation aux régions, issue de la remise en cause partielle des exonérations de cotisations sociales dans les entreprises de 20 salariés ou plus

Il s'agirait dans ce scénario de continuer à doter les régions de fonds leur permettant de mener une politique d'aide ciblée.

Dans ce but, le scénario n° 3 consiste :

- ♦ en premier lieu, à supprimer la dotation versée au titre des primes d'apprentissage (551 M€⁵⁰) et non la totalité de la dépense correspondante dont une partie est retracée dans le CAS FNDMA, lequel ne serait pas modifié⁵¹ ;
- ♦ en deuxième lieu, à maintenir l'exonération de la part salariale des cotisations sociales dont bénéficient les apprentis mais à aligner sur le droit commun (allègements généraux) les cotisations sociales patronales versées par leurs employeurs ;
- ♦ en troisième lieu, à réaffecter aux régions le montant de l'économie budgétaire résultant de cet aménagement de régime.

Le second élément suppose d'aligner partiellement⁵² le régime de cotisations sociales versées par les employeurs d'apprentis sur le régime de droit commun et donc de réduire la compensation versée par l'État aux organismes sociaux à ce titre.

Cet alignement pèserait particulièrement sur les petites entreprises dans lesquelles il aurait pour effet, à lui seul, d'augmenter le coût du travail des apprentis d'environ 10 %.

Le montant des cotisations supplémentaires versées par les entreprises s'élèverait à 175 M€. La dotation de compensation aux organismes sociaux serait diminuée à due concurrence et cette économie budgétaire pourrait alors être réaffectée aux régions (sous forme du maintien de la dotation versée au titre des primes d'apprentissage à hauteur de 175 M€ au lieu de 551 M€) afin de leur permettre de maintenir une capacité d'aide ciblée, notamment en faveur de certaines des petites entreprises qui le nécessitent.

Au total, ce scénario conduirait à réduire les dépenses budgétaires de la mission « Travail et emploi » de 551 M€.

Tableau 11 : Évaluation du scénario n°3

Avantages	Inconvénients
▪ Réalisation d'économies budgétaires significatives ▪ Quasi-alignement sur le droit commun de la part patronale des cotisations sociales ▪ Suppression de certaines aides non ciblées ▪ Maintien d'une capacité d'aide par les régions	▪ Suppression d'une aide ciblée sur les petites entreprises ▪ Hausse du coût du travail des apprentis pour l'ensemble des entreprises, en particulier pour les petites entreprises

Source : Mission.

⁵⁰ Le montant de la dotation consacrée aux primes d'apprentissage (loi du 27 février 2002) s'élève à 551 420 710 F dans la loi de finances pour 2013 (source : PAP PLF 2013 : page 111).

⁵¹ Sauf si ces fonds sont déjà mobilisés pour accompagner la montée en puissance de la réforme – cf. ci-dessus –.

⁵² Un alignement complet sur le régime de droit commun supposerait de mettre également fin à l'abattement de 11 points de SMIC appliqué aux revenus des contrats d'apprentissage pour le calcul des cotisations sociales (voir page 37).

3.2.2.2.2. *Scénario n°4 : affecter un supplément de taxe d'apprentissage aux régions associée à une suppression de la dotation ICF*

Il s'agirait ici de confier aux régions des ressources propres en cohérence avec l'évolution de leurs responsabilités en matière d'apprentissage. Ces ressources seraient issues d'une augmentation des recettes de taxe d'apprentissage qui donnerait lieu en contrepartie à la diminution de la dotation de l'État, les deux montants se compensant intégralement.

Comme pour le scénario 3, la diminution de la dotation ne porterait que sur la dotation versée au titre des primes d'apprentissage (551 M€).

En revanche, à la différence du scénario 3, un supplément de taxe d'apprentissage serait affecté aux régions.

A priori, l'augmentation des recettes de taxe d'apprentissage (dont les différents aspects sont détaillés en annexe VI au présent rapport) peut prendre la forme :

- ♦ soit d'un relèvement du taux ;
- ♦ soit d'une extension de l'assiette ;
- ♦ soit d'une combinaison de ces deux évolutions.

Si l'augmentation des recettes devait passer exclusivement par un relèvement du taux, comme cela est proposé dans ce scénario, la compensation de la dotation de 551 M€ supposerait de relever le taux de NTA de 14 points de base (de 0,68 % à 0,82 %) ⁵³.

Un relèvement plus modéré pourrait également être envisagé dans l'hypothèse où le ciblage des aides permettrait de diminuer le montant de financement correspondant. Par exemple, le relèvement du taux de NTA de 0,68 à 0,75 % permettrait d'augmenter le montant des fonds collecté de 285 M€ ⁵⁴.

Afin d'aller plus loin dans le sens d'une plus grande capacité d'action des régions sur l'apprentissage, le niveau de prélèvement au-delà du taux actuel pourrait être décidé par les régions en respectant une fourchette allant par exemple de 0,68 % (taux de NTA) à 0,75 %. Les fonds collectés au-delà du taux actuel leur seraient alors intégralement reversés.

Pour être mise en place cette mesure implique néanmoins de savoir distinguer l'origine régionale des fonds de TA, ce qui pose encore deux problèmes :

- ♦ une part importante de la TA est collectée par des OCTA nationaux (48 %) ;
- ♦ lorsque les entreprises font le choix de verser la TA à un collecteur régional, la région de versement dépend de la localisation du siège de l'entreprise, même si sa zone d'activité est plus étendue.

Cette dernière option de régionalisation d'une partie de la taxe d'apprentissage, intéressante dans son principe, semble donc difficile à mettre en place à court terme. A moyen terme, une discussion entre l'État, les conseils régionaux et les OCTA pourrait permettre de la voir aboutir. Elle pourrait également être discutée dans le cadre d'une réforme du réseau de collecte de la taxe d'apprentissage.

⁵³ En effet, l'estimation du rendement pour 2012 de la TA + CDA (*i.e.* de la NTA) mentionnée dans le rapport Patriat est de 2 770 M€, pour un taux de 0,68 %. Le rendement de la NTA est donc de 40,7 M€ par point de base (pb).

⁵⁴ NB : Ce taux de 0,70 % est indiqué comme exemple de mesure, mais des taux inférieurs ou supérieurs peuvent être mis en place s'il est jugé nécessaire d'augmenter (ou de diminuer) les recettes de TA nécessaire à l'équilibre global des scénarios.

Tableau 12 : Évaluation du scénario n°4

Avantages	Inconvénients
▪ Réalisation d'économies budgétaires significatives ▪ Suppression d'aides non ciblées ▪ Maintien d'une capacité d'aide ciblée par les régions	▪ Hausse du coût du travail des apprentis pour l'ensemble des entreprises ▪ Hausse de la fiscalité pour la plupart des entreprises

Source : Mission.

3.2.2.3. Les scénarios du troisième type visent tout à la fois à répondre à l'objectif de renforcer les capacités d'action des régions, de mieux orienter les fonds de la taxe d'apprentissage tout en intégrant de façon satisfaisante la contrainte budgétaire

3.2.2.3.1. Scénario n° 5 : aménagements sur l'affectation de la taxe d'apprentissage, compensant partiellement la suppression de la dotation ICF versée aux régions

Dans ce scénario, le renforcement des capacités d'action des régions passerait par une rationalisation des règles d'attribution de la TA dans la lignée des préconisations du rapport du sénateur Patriat. Les moyens d'actions supplémentaires pour les régions qui résulteraient d'une telle réforme pourraient alors permettre de diminuer la dotation actuellement versée par l'État.

S'agissant de la taxe d'apprentissage, il s'agirait de :

- ♦ créer une nouvelle taxe d'apprentissage (NTA) en fusionnant l'actuelle taxe d'apprentissage (TA) avec la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) ;
- ♦ fixer la répartition entre quota et hors quota à 71/29 (tel que proposé par le rapport Patriat et au lieu de 55/45 pour la TA actuelle) ;
- ♦ supprimer partiellement le cloisonnement quota-hors quota (lorsque le quota à verser par une entreprise ne suffit pas pour s'acquitter des concours obligatoires) ;
- ♦ augmenter les recettes en abaissant le plafond permettant de bénéficier de l'exonération générale de TA (de 6 à 3 SMIC) et en supprimant la prise en compte des dépenses libératoires hors du champ des OCTA ;
- ♦ affecter directement les fonds de l'actuel CAS FNDMA aux régions et de leur attribuer un rôle de pilote sur les versements non affectés du quota, dont la répartition serait négociée avec les partenaires sociaux et l'État (les OCTA garderaient la maîtrise des fonds libres du hors-quota).

Le tableau ci-dessous dresse le bilan pour les régions de ces modifications (dont la description détaillée figure en annexe VI au présent rapport), en distinguant trois types de transferts :

- ♦ transfert de gestion : concerne les financements qui étaient déjà donnés aux régions mais dans un cadre contractuel (en l'espèce les COM) ;
- ♦ transfert du pilotage : les financements préexistants de l'apprentissage gérés auparavant par d'autres affectataires et dont la maîtrise est donnée aux régions ;
- ♦ transfert de nouveaux financements : les nouveaux financements « réels », correspondant à des ressources nouvelles ou des fonds préalablement affectés à des utilisations hors champ de compétence des régions.

Enfin, une quatrième colonne indique les nouveaux financements pour l'apprentissage (issus de ressources de TA supplémentaires) mais qui ne sont pas gérés par les régions.

Tableau 13 : Bilan pour les régions des aménagements de la taxe d'apprentissage proposés dans le scénario 4 présentés par rapport à l'existant (en M€)

Transfert de gestion	Transfert du pilotage	Transfert de nouveaux financements	Nouveaux financements apprentissage (non gérés par la région)
353	374	49	45

Source : Mission.

Comme dans les scénarios 2, 3 et 4, la diminution de la dotation ne porterait que sur la dotation versées au titre des primes d'apprentissage (551 M€⁵⁵) et non sur la totalité de la dépense correspondante dont une partie est retracée dans le CAS FNDMA, lequel ne serait pas modifié.

En outre, dans ce scénario, la gestion du CAS FNDMA serait transférée aux régions qui pourraient donc maîtriser la disposition de ces sommes pour le financement de l'apprentissage.

Au total, ce scénario conduirait à réduire les dépenses budgétaires de la mission « Travail et emploi » de 551 M€.

Tableau 14 : Évaluation du scénario n°5

Avantages	Inconvénients
▪ Réalisation d'économies budgétaires significatives ▪ Suppression d'aides non ciblées dont l'efficacité ou l'efficience ne sont pas démontrées ▪ Maintien d'une forte capacité d'aide par les régions ▪ Maîtrise accrue par les régions des fonds destinés à l'apprentissage	▪ Hausse du coût du travail des apprentis pour l'ensemble des entreprises ▪ Hausse de la fiscalité pour la plupart des entreprises ▪ Limitation de la capacité d'affectation des fonds libres par les OCTA

Source : Mission.

3.2.2.3.2. Scénario n° 6 : donner une capacité d'action importante aux régions et, pour cela, proposer une réforme plus ambitieuse et plus globale de la taxe d'apprentissage.

Le point de départ de ce scénario consiste à saisir l'opportunité d'une profonde réforme de la taxe d'apprentissage (s'inspirant des mesures proposées par le rapport du sénateur Patriat et allant plus loin sur certains aspects) pour donner aux régions des moyens d'actions supplémentaires afin de soutenir l'apprentissage.

Cette réforme de la taxe d'apprentissage, reprenant certaines des mesures du scénario 5 en les complétant par de nouvelles et dont la présentation détaillée figure en annexe VI, consisterait à :

- ♦ créer une nouvelle taxe d'apprentissage (NTA) en fusionnant l'actuelle taxe d'apprentissage (TA) avec la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) ;
- ♦ fixer la répartition entre quota et hors quota à 75/25 au lieu de 55/45 pour la TA actuelle ;
- ♦ supprimer partiellement le cloisonnement quota-hors quota (lorsque le quota à verser par une entreprise ne suffit pas pour s'acquitter des concours obligatoires) ;

⁵⁵ Le montant de la dotation consacrée aux primes d'apprentissage (loi du 27 février 2002) s'élève à 551 420 710 F dans la loi de finances pour 2013 (source : PAP PLF 2013 : page 111).

Rapport

- ◆ supprimer les exonérations générales de TA pour les petites entreprises employeuses d'apprentis et pour les champs « agriculture » et « statuts juridiques particuliers » ;
- ◆ supprimer la prise en compte des dépenses libératoires hors du champ des OCTA ;
- ◆ transférer aux régions l'ensemble des versements non affectés (quota et hors quota) ; les OCTA (éventuellement en nombre plus restreint) étant associées ainsi que l'État à la discussion quant à leur affectation mais perdant leur rôle décisionnaire (pour se concentrer sur leur fonction de collecte globale et de répartition des fonds pré-affectés par les régions) ;
- ◆ relever le taux de NTA de 0,68 à 0,70 %, avec la possibilité laissée à chaque région d'aller jusqu'à 0,75 % ;
- ◆ ramener de 20 à 10 % le plafond des versements vers les activités complémentaires ;
- ◆ modifier la répartition des fonds par niveau de formation au travers d'un changement des critères d'affectation du hors quota.

Le tableau ci-dessous dresse le bilan pour les régions de cette réforme (dont la description détaillée figure en annexe VI au présent rapport), en distinguant trois types de transferts :

- ◆ transfert de gestion : concerne les financements qui étaient déjà donnés aux régions mais dans un cadre contractuel (en l'espèce les COM) ;
- ◆ transfert du pilotage : les financements préexistants de l'apprentissage gérés auparavant par d'autres affectataires et dont la maîtrise est donnée aux régions ;
- ◆ transfert de nouveaux financements : les nouveaux financements « réels », correspondant à des ressources nouvelles ou des fonds préalablement affectés à des utilisations hors champ de compétence des régions.

Enfin, une quatrième colonne indique les nouveaux financements pour l'apprentissage (issus de ressources de TA supplémentaires) mais qui ne sont pas gérés par les régions.

Tableau 15 : Bilan pour les régions des aménagements de la taxe d'apprentissage proposés dans le scénario 6 présentés par rapport à l'existant (en M€)

Transfert de gestion	Transfert du pilotage	Transfert de nouveaux financements	Nouveaux financements apprentissage (non gérés par la région)
353	525	243	174

Source : Mission.

Comme dans les scénarios 2, 3 et 4, la diminution de la dotation ne porterait que sur la dotation versées au titre des primes d'apprentissage (551 M€⁵⁶) et non sur la totalité de la dépense correspondante dont une partie est retracée dans le CAS FNDMA, lequel ne serait pas modifié.

Tableau 16 : Évaluation du scénario n°6

Avantages	Inconvénients
▪ Réalisation d'économies budgétaires significatives ▪ Suppression d'aides non ciblées dont l'efficacité ou l'efficience ne sont pas démontrées ▪ Maintien d'une forte capacité d'aide ciblée par les régions	▪ Hausse du coût du travail des apprentis pour l'ensemble des entreprises ▪ Hausse modérée de la fiscalité pour la plupart des entreprises

Source : Mission.

⁵⁶ Le montant de la dotation consacrée aux primes d'apprentissage (loi du 27 février 2002) s'élève à 551 420 710 F dans la loi de finances pour 2013 (source : PAP PLF 2013 : page 111).

3.3. La mission préconise de retenir l'un des scénarios qui permettent d'assurer aux régions les moyens de leur action, d'améliorer le système de soutien à l'apprentissage tout en contribuant significativement au redressement des comptes publics

Bien qu'il ne lui appartienne pas de décider du scénario à retenir pour l'évolution des aides financières en faveur de l'apprentissage, la mission se prononce toutefois en faveur des scénarios du troisième type (scénario 5 ou 6).

En effet, les scénarios du premier type (scénarios 1 et 2), s'ils permettent de réduire significativement les dépenses, présentent l'inconvénient majeur de se focaliser uniquement sur l'objectif budgétaire au détriment des autres.

Le deuxième type de scénarios (scénarios 3 et 4) permet de donner des marges de manœuvre aux régions au moyen de réforme ciblées et réalisables à court terme mais au prix d'effets collatéraux néfastes (hausse significative du coût du travail au travers des cotisations ou de l'augmentation de la TA), et sans apporter de solutions aux problèmes d'affectation des fonds de la taxe d'apprentissage.

Au final, la mission considère donc que, parmi les évolutions envisagées, celles qui s'inscrivent dans le cadre des scénarios 5 ou 6 présentent le meilleur bilan coût/avantages.

L'ensemble de ces scénarios implique un transfert de charges sur les entreprises. Les marges de manœuvre dont bénéficieront les régions dans le système proposé devront être mises à profit pour restituer aux entreprises qui en ont le plus besoin une part significative de ces transferts, sur la base de leur connaissance fine de l'offre de formation et de la situation économique locale.

Par ailleurs, la mission signale que le redécoupage des compétences entre les différents acteurs nécessite que le rôle de chacun soit bien identifié et correctement articulé. En particulier, les moyens accrus donnés aux régions doivent s'accompagner de la mise en place d'une meilleure coordination entre les régions et plus largement entre l'ensemble des acteurs au sein d'une instance de concertation appropriée (cf. annexe IV).

CONCLUSION

À l'issue de ses investigations, la mission partage l'analyse du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales qui, dans son rapport publié en 2011, relevait que le développement de « l'offre d'apprentis » se heurtait à d'autres contraintes que celles inhérentes à la seule attractivité financière de la filière.

S'agissant des aides financières à l'apprentissage versées par l'État, elle préconise à titre principal :

- ♦ de remettre en cause le caractère universel de l'aide versée par les régions financée au moyen d'une dotation versée par l'État ;
- ♦ de donner aux régions les moyens de leur politique en matière d'apprentissage en leur attribuant la maîtrise de davantage de ressources afin de leur permettre d'agir de manière plus fine en fonction de leurs priorités et des spécificités de leurs territoires ;
- ♦ de rationaliser les dispositifs fiscaux relatifs à l'apprentissage notamment en supprimant le crédit d'impôt dont bénéficient les employeurs d'apprentis ;
- ♦ enfin, de tirer les conséquences de ces évolutions pour réaliser des économies budgétaires conformes aux perspectives tracées dans la loi de programmation des finances publiques.

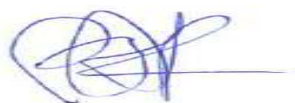
La mission suggère de profiter des perspectives actuelles de réforme de la taxe d'apprentissage pour procéder à une réforme d'ensemble cohérente permettant d'orienter davantage les fonds de cette taxe au profit de l'apprentissage.

À Paris, le 25 juin 2013

Les inspecteurs des finances



Olivier TAILLARDAT



Raphaël CONTAMIN

Les membres de l'inspection générale
des affaires sociales



Nathanaël ABECERA



Alexandre PASCAL

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : PRESENTATION GENERALE DE L'ALTERNANCE
- ANNEXE II : ANALYSE HISTORIQUE
- ANNEXE III : ANALYSE DETAILLEE DES MESURES DE SOUTIEN A L'ALTERNANCE
VISANT LES ENTREPRISES OU LES APPRENTIS
- ANNEXE IV : ANALYSE REGIONALE
- ANNEXE V : SIMULATIONS DES COUTS ET BENEFICES LIES AU RECRUTEMENT
D'ALTERNANTS POUR LES ENTREPRISES
- ANNEXE VI : CHIFFRAGE DES EVOLUTIONS POSSIBLES SUR LA COLLECTE ET LA
REPARTITION DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE
- ANNEXE VII : CHIFFRAGE DES PRINCIPALES EVOLUTIONS ENVISAGEABLES EN
MATIERE D'AIDES
- ANNEXE VIII : PANORAMA RAPIDE DES SYSTEMES DE COLLECTE DE DONNEES SUR
L'ALTERNANCE
- ANNEXE IX : LISTE DES PERSONNES CONTACTEES
- ANNEXE X : LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Présentation générale de l'alternance

SOMMAIRE

1. PRESENTATION D'ENSEMBLE DES DEUX TYPES DE CONTRATS DE FORMATION PAR ALTERNANCE ET DES PUBLICS CONCERNES	1
1.1. Contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation.....	1
1.1.1. Deux contrats distincts relevant de deux logiques différentes	1
1.1.2. Les règles sont distinctes d'un contrat à l'autre.....	2
1.2. Présentation des publics recourant à l'alternance	3
1.2.1. Les salariés bénéficiaires des deux types de contrats sont différents.....	3
1.2.2. Le recours à l'alternance est variable selon le secteur d'activité.....	4
2. LES ENJEUX DE L'ALTERNANCE.....	5
2.1. Un enjeu de compétitivité économique	5
2.1.1. Le recours à l'alternance est variable selon les secteurs.....	5
2.1.2. L'alternance contribue à répondre à plusieurs besoins.....	5
2.2. Un enjeu social.....	5
2.2.1. L'alternance n'est pas un moteur essentiel de l'ascension sociale.....	5
2.2.2. L'alternance est un mode de formation positif pour les jeunes en difficulté	6
2.2.3. L'alternance a un impact positif sur la réussite au diplôme	6
2.2.4. L'alternance a un impact positif sur le déroulement du parcours professionnel.....	6

L'objet de la présente annexe est de proposer un état des lieux synthétique de la situation de l'alternance aujourd'hui. Pour dresser ce panorama d'ensemble, elle présentera successivement :

- ◆ les deux contrats de formation par alternance entrant dans le champ de la présente mission ainsi que les publics concernés par chacun de ces deux contrats (1) ;
- ◆ les enjeux de l'alternance (2).

1. Présentation d'ensemble des deux types de contrats de formation par alternance et des publics concernés

L'alternance repose principalement sur deux dispositifs distincts : le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation (1.1).

Les publics et employeurs recourant à ces deux dispositifs apparaissent assez nettement différenciés (1.2).

1.1. Contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation

1.1.1. Deux contrats distincts relevant de deux logiques différentes

Le contrat d'apprentissage, régi par les dispositions figurant aux articles L. 6221-1 et suivants du code du travail, et le contrat de professionnalisation, régi quant à lui par les dispositions des articles L. 6325-1 et suivants du même code du travail, relèvent de deux logiques distinctes.

Le contrat d'apprentissage (290 460 entrées en 2011) relève de la formation initiale tandis que le contrat de professionnalisation (168 553 entrées en 2011) relève de la formation professionnelle continue. Au total, les entrées en apprentissage représentent ainsi de l'ordre de 63 % du total des entrées en contrats en alternance.

Cette différence de positionnement ressort clairement de l'accord national interprofessionnel de décembre 2003 sur la formation professionnelle (transposé dans la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social) qui a institué le contrat de professionnalisation¹. Les partenaires sociaux ont voulu alors marquer une nette frontière entre ce nouveau contrat et l'apprentissage qui s'inscrit dans une logique de poursuite de formation initiale *« selon un programme préétabli par des procédures nationales »*. *« Le contrat de professionnalisation est pour les jeunes une formule de formation utilisée lorsque les possibilités de recours à l'apprentissage ou aux voies scolaires de formation ne sont pas réunies »*.

Le contrat d'apprentissage s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans révolus ayant satisfait à leur obligation scolaire. Il constitue un prolongement de la formation initiale. L'apprenti suit une formation générale, théorique et pratique en vue d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme de l'enseignement professionnel ou technologique, un titre d'ingénieur ou un titre inscrit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) prévu à l'article L. 335-6 du code de l'éducation, dont la reconnaissance relève de la responsabilité du ministère de l'éducation nationale.

¹ Le contrat de professionnalisation s'est alors substitué aux anciens contrats en alternance qu'étaient les contrats de qualification jeunes et adultes, contrat d'adaptation et contrat d'orientation.

Le contrat de professionnalisation est, quant à lui, un dispositif paritaire d'insertion en alternance commun aux jeunes et aux adultes demandeurs d'emploi âgés de 26 ans ou plus, relevant de la formation professionnelle continue. Il est proposé à son bénéficiaire d'acquérir une qualification enregistrée dans le RNCP, ou reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale, ou figurant sur une liste établie par la commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE) d'une branche professionnelle. La gestion du dispositif relève de la négociation collective et repose sur les fonds de la professionnalisation des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Institué par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003 et la loi du 24 mai 2004, reposant sur un contrat unique, commun aux jeunes et aux adultes, ce dispositif s'est substitué au contrat d'insertion en alternance pour les jeunes (qualification, adaptation, orientation) et au contrat de qualification adulte. La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009 et la loi pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels du 28 juillet 2011 comportent plusieurs dispositions visant à simplifier et faciliter son utilisation et à élargir l'accès aux publics les plus éloignés de l'emploi².

1.1.2. Les règles sont distinctes d'un contrat à l'autre

Le statut salarial des jeunes concernés par ces deux types de contrats est régi par des dispositions différentes du code du travail, tant en termes de rémunération que de durée des contrats ou de droits à formation.

Les règles de rémunération sont différentes :

- ♦ les jeunes de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation perçoivent, sauf dispositions conventionnelles plus favorables, un salaire compris entre 55 % et 80 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Le montant de cette rémunération est fonction de l'âge et du niveau de formation ;
- ♦ s'agissant du contrat d'apprentissage, le code du travail prévoit que la rémunération minimale des apprentis varie en fonction de leur âge et de leur ancienneté dans le dispositif (1^{ère}, 2^{ème} ou 3^{ème} année de contrat). Cette rémunération minimale varie ainsi de 25 % du SMIC pour les 16-17 ans au cours de la 1^{ère} année du contrat à 78 % du SMIC pour les plus de 20 ans en 3^{ème} année de contrat.

La durée du contrat est distincte :

- ♦ le contrat de professionnalisation peut être conclu pour une durée de 6 à 12 mois, voire dans certains cas pour une durée de 24 mois ;
- ♦ le contrat d'apprentissage est conclu pour une durée de 1 à 3 ans.

En 2011, parmi les moins de 26 ans, 57 % des entrées en contrats de professionnalisation se sont faites sur des durées inférieures ou égales à 12 mois, contre 23 % seulement des entrées en apprentissage. La durée des contrats de professionnalisation a tendance à être encore plus courte lorsque le bénéficiaire est plus âgé. Parmi les apprentis, 39 % s'engagent sur des durées de 24 mois, et plus de 10 % sur des durées supérieures à 2 ans.

² Les contrats de professionnalisation à durée déterminée et les actions de professionnalisation d'un contrat à durée indéterminée ouvrent droit pour l'employeur à l'exonération des cotisations patronales au titre des assurances sociales et des allocations familiales mentionnées à l'article L. 6325-16 du code du travail, en cas d'embauche d'un demandeur d'emploi âgé de 45 ans et plus. Pour les groupements d'employeurs organisant des parcours d'insertion et de qualification au profit soit de jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus sortis du système scolaire sans qualification ou rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, soit de demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus, ils ouvrent droit, à l'exonération des cotisations patronales au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP) mentionnées à l'article L. 6325-17 du code du travail.

Le nombre d'heures de formation dispensées est sensiblement différent d'un contrat à l'autre :

- ♦ la part de la formation pour un contrat de professionnalisation doit être comprise entre 15 et 25 % de la durée du contrat à durée déterminée (CDD), sans être inférieure à 150 heures. En moyenne, d'après les données collectées par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), la durée est de 648 heures par contrat, dont 623 heures d'enseignements généraux, technologiques et professionnels ;
- ♦ le temps de formation donnée en centre de formation d'apprentis (CFA) pour les contrats d'apprentissage ne peut pas être inférieur à 400 heures par an en moyenne sur la durée du contrat, et peut être augmenté jusqu'à 750 heures en fonction du diplôme ou du titre homologué préparé.

Enfin, les contrats d'apprentissage peuvent être proposés par des employeurs du secteur public comme du secteur privé. Les contrats de professionnalisation ne sont en revanche proposés que par des employeurs du secteur privé.

1.2. Présentation des publics recourant à l'alternance

1.2.1. Les salariés bénéficiaires des deux types de contrats sont différents

Les publics bénéficiaires des deux types de contrats peuvent être assez sensiblement distingués selon leur âge, leur parcours antérieur et leur niveau de formation à l'entrée du contrat.

En effet, le public bénéficiaire des contrats d'apprentissage est globalement plus jeune : 84 % a moins de 22 ans contre 47 % en contrats de professionnalisation. Les 45 ans et plus restent cependant très minoritaires parmi l'ensemble des contrats de professionnalisation (2 %). Ces caractéristiques traduisent bien les logiques différentes sous-jacentes aux deux contrats : l'apprentissage est utilisé dans une logique de formation initiale ; le contrat de professionnalisation l'est davantage dans une logique de formation professionnelle continue, même si l'étanchéité entre ces deux logiques n'est pas absolue.

Selon les données DARES pour 2011 (établies à partir des données DGEFP Extrapro et Ariane), le parcours antérieur des bénéficiaires de l'alternance se distingue également selon la nature du contrat :

- ♦ en 2011, 64 % des bénéficiaires de nouveaux contrats d'apprentissage sortaient directement du système scolaire traditionnel, 25 % sortaient d'un précédent contrat d'apprentissage, 4 % étaient inscrits au chômage ;
- ♦ la situation est très différente pour les entrées de jeunes de moins de 26 ans en contrats de professionnalisation : 32 % sortaient du système scolaire, 14 % étaient en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, 16 % étaient déjà salariés, 32 % étaient demandeurs d'emploi.

Les niveaux de formation à l'entrée des contrats de professionnalisation sont logiquement plus élevés qu'à l'entrée de l'apprentissage : 73 % des bénéficiaires ont au moins le niveau bac. En revanche, l'apprentissage s'adresse à des niveaux de formation moins élevés : 34 % des apprentis ont le niveau V bis ou moins. Toutefois, pour l'ensemble de l'alternance, ces niveaux de formation à l'entrée ont tendance à augmenter depuis quelques années.

**Tableau 1 : Répartition des alternants selon la nature du contrat
et le niveau de formation à l'entrée en 2011**

Niveau de formation à l'entrée	Apprentissage	Professionnalisation
I à III (BAC + 2 et plus)	16,0 %	36,4 %
IV (BAC)	21,3 %	36,2 %
V (CAP, BEP)	28,8 %	20,3 %
Vbis et VI	33,9 %	7,1 %

Source : DARES.

Enfin, les niveaux de formation et de qualification visés par les deux filières à la fin de la période de qualification ne se recouvrent pas : le contrat d'apprentissage vise de façon quasi-exclusive la préparation d'un diplôme d'État alors que le contrat de professionnalisation conduit plus largement à la reconnaissance de qualifications plutôt professionnelles. Ainsi :

- ◆ 45 % des apprentis visaient un diplôme de niveau V, 24 % un diplôme de niveau IV, 29 % un diplôme de niveau III ou plus ;
- ◆ le niveau de formation visé par les bénéficiaires de contrats de professionnalisation n'est pas recensé de la même manière : en 2011, 60 % visaient un diplôme ou titre homologué, mais 40 % visaient d'autres reconnaissances conventionnelles et paritaires. Cette dernière proportion est plus élevée parmi les plus de 26 ans (60 %).

1.2.2. Le recours à l'alternance est variable selon le secteur d'activité

Les entrées en contrat en alternance se répartissent principalement dans les secteurs suivants : le commerce, la réparation automobile et de motocycles (23 %), le soutien aux entreprises (18 %), l'industrie (14 %), le transport et l'entreposage (7 %), la construction (7 %), les activités financières et d'assurance (6 %), l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale (6 %), l'hébergement et la restauration (5 %).

S'agissant plus spécifiquement des entrées en apprentissage, elles semblent se concentrer dans six secteurs d'activité principaux, au regard des données disponibles pour 2011. Ainsi, elles se situent majoritairement dans l'industrie (21 %), la construction (20 %) et le commerce, la réparation automobiles et de motocycle (19 %). Dans une moindre mesure, elles se trouvent dans les secteurs de l'hébergement et de la restauration (12 %), dans le soutien aux entreprises (7 %) et dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche (3 %).

Toutefois, au-delà de ces tendances générales, les données disponibles ne permettent pas de décrire plus finement les caractéristiques du recours à l'alternance selon la taille de la structure d'accueil et la nature du contrat. Il ressort juste que, dans la majorité des cas, les apprentis intègrent des entreprises de petites tailles (une entreprise de moins de 50 salariés pour plus de 75 % d'entre eux).

De prime abord, on pourrait penser que les contrats de professionnalisation sont également plus présents dans les petites structures puisque 60 % des entrées en contrats de professionnalisation sont enregistrées dans des établissements de moins de 50 salariés.

Toutefois, il n'est pas possible de comparer ces répartitions car la notion d'établissement décrite pour les contrats de professionnalisation est un minorant de la taille de l'entreprise. Il conviendrait donc de préciser cet item en distinguant la notion d'entreprise de la notion d'établissement dans chacun des formulaires de ces contrats.

Jusqu'au niveau du bac les petites entreprises mobilisent beaucoup plus le contrat d'apprentissage que le contrat de professionnalisation. A partir du bac le constat s'inverse.

2. Les enjeux de l'alternance

Le recours à l'alternance vise à répondre à plusieurs enjeux tant économiques que sociaux.

2.1. Un enjeu de compétitivité économique

2.1.1. Le recours à l'alternance est variable selon les secteurs

L'apprentissage reste un mode de formation dominant dans les domaines artisanaux et de production. Ainsi, en 2011, les quatre secteurs industrie, construction, commerce et réparation rassemblaient 60 % des apprentis.

En particulier, l'apprentissage est majoritaire dans les niveaux V et IV dans l'industrie, la construction (bâtiment, mécanique, électricité, électronique), l'agriculture³, l'hébergement et la restauration, le commerce et la réparation automobile et de motocycles. Dans les autres secteurs du tertiaire, en revanche, les diplômés préparés en alternance relèvent plutôt des niveaux I à III. C'est le cas dans le secteur « Information et communication, activité financière et d'assurance et immobilières » et dans le soutien aux entreprises.

2.1.2. L'alternance contribue à répondre à plusieurs besoins

Selon les entreprises, le recrutement d'un apprenti peut être motivé par :

- ♦ une stratégie de pré-recrutement : d'après une étude⁴ du centre d'études et de recherches sur les qualifications (CÉREQ) à partir de l'enquête « Génération 98 », 25 % des apprentis seraient embauchés par l'entreprise où ils ont fait leur apprentissage. Ce niveau est d'autant plus élevé que le niveau de diplôme augmente : 27 % au niveau du certificat d'aptitudes professionnelles (CAP), 30 % au niveau bac, plus de 35 % pour les niveaux post-bac ;
- ♦ une culture traditionnelle de transmission du savoir, surtout dans l'artisanat et pour les niveaux V et IV ;
- ♦ une main d'œuvre peu chère (voir annexe V).

2.2. Un enjeu social

2.2.1. L'alternance n'est pas un moteur essentiel de l'ascension sociale

L'enquête génération 2004 exploitée par le CÉREQ⁵ montre que plus de 50 % de ceux qui entrent en alternance à un niveau inférieur ou égal au bac ont des parents employés ou ouvriers, cette proportion dépassant même les 70 % pour les entrées en apprentissage sans diplôme ou seulement le CAP. Même au niveau bac +2, les enfants de cadres ou professions indépendantes ne représentent guère plus de la moitié des effectifs de l'apprentissage et des contrats de professionnalisation réunis.

³ Dares analyse 80.

⁴ Bref Céreq n°223, octobre 2005, « L'apprentissage : une idée simple, des réalités diverses ».

⁵ Biblio, 2010, graphique 5.

Des travaux récents⁶ relèvent également que les apprentis proviennent davantage de familles non issues de l'immigration, moins dotées en capital scolaire, plutôt issues de familles d'agriculteurs, artisans, commerçants et ouvriers. De plus, les aspirations des parents en termes de diplôme jugé le plus utile pour trouver un emploi montrent clairement que les parents d'apprentis valorisent davantage les bas diplômes et en particulier le brevet d'études professionnelles (BEP) et le CAP.

Plus récemment, le centre d'analyse stratégique précise que *« 85 % des enfants de cadres supérieurs, professions libérales ou chefs d'entreprise s'orientent vers une seconde générale ou technologique contre 45 % des enfants d'ouvriers ou inactifs (...) Toutes choses égales par ailleurs, un apprenti fils de cadre ou profession intermédiaire aurait 30 % de chances supplémentaires de poursuivre en apprentissage »*.

Suffisamment d'éléments statistiques permettent donc d'objectiver le fait qu'aujourd'hui encore l'alternance n'est pas un moteur essentiel de l'ascension sociale, ce qui va à l'encontre du discours porté par certaines grandes écoles et universités.

2.2.2. L'alternance est un mode de formation positif pour les jeunes en difficulté

Plusieurs études de terrain décrivent dans quelle mesure l'apprentissage offre un cadre permettant à des jeunes en situation d'échec de réinvestir et d'apprendre les savoirs de base dans des conditions matérielles et psychologiques plus favorables à leur personnalité. La mise en pratique notamment facilite l'acquisition des connaissances et des compétences⁷.

De plus, l'apprentissage constitue un emploi, donc un salaire, lequel peut représenter beaucoup plus de valeur aux yeux de jeunes en difficulté que le diplôme lui-même : la notion d'employabilité liée au niveau de diplôme ne motive pas un jeune en échec scolaire.

2.2.3. L'alternance a un impact positif sur la réussite au diplôme

L'exploitation d'un panel de 17 830 enfants entrés en classe de 6^{ème} en septembre 1995⁸ montre que *« pour un élève orienté en BEP ou en CAP, le passage par l'apprentissage implique de meilleures chances d'obtention du diplôme que le passage par le lycée professionnel (...) de l'ordre de plus de 15 points de pourcentage »*.

« Si la trajectoire passée reste déterminante⁹, c'est le contexte local qui joue le plus grand rôle. (...) L'apprentissage capte davantage d'élèves dans les régions où il est développé, et cette attraction est plus forte sur les élèves les plus faibles ».

2.2.4. L'alternance a un impact positif sur le déroulement du parcours professionnel

L'alternance semble en premier lieu garantir un meilleur accès à l'emploi que ne le permettent les formations scolaires classiques.

⁶ Alet E. et Bonnal L. 2013, « L'apprentissage : un impact positif sur la réussite scolaire des niveaux V », Economie et statistique n° 454.

⁷ Zamora Philippe (2012), « Le développement de l'apprentissage : une réponse à l'échec scolaire ? », *Regards croisés sur l'économie* n°13.

⁸ Alet E. et Bonnal L. 2013, « L'apprentissage : un impact positif sur la réussite scolaire des niveaux V », Economie et statistique n° 454.

⁹ « Le niveau scolaire de l'élève en 3^{ème} est un déterminant fort de l'entrée en apprentissage : la probabilité de devenir apprenti des élèves de plus faible niveau est supérieur de presque 12 points à celle des élèves qui ont le niveau le plus élevé. »

Annexe I

Plusieurs travaux ont ainsi montré que les apprentis avaient des durées d'accès à l'emploi plus faibles que les lycéens (Winkelmann, 1996 ; Sollogoub et Ulrich, 1999 ; Parey, 2009). A partir de l'exploitation du deuxième panel téléphonique du CÉREQ, comportant cinq vagues, qui interroge 2 500 jeunes représentatifs de la cohorte des jeunes sortis en 1989 de l'enseignement secondaire ou d'un CFA, Bonnal, Mendel et Sofer (2003) concluent à nouveau que le passage par l'apprentissage a un effet positif sur la probabilité de trouver immédiatement un travail et qu'elle est plus forte que celle des lycéens. Globalement, les apprentis réussissent mieux que les lycéens, l'écart étant particulièrement important pour les hommes. L'effet positif de l'apprentissage résulte principalement des meilleures performances des apprentis en tout début de période : ils sont souvent embauchés (immédiatement ou dans les deux mois) par leur entreprise d'apprentissage.

Des travaux plus récents¹⁰ réalisés à partir de l'enquête Génération 2004 du CÉREQ montrent à nouveau l'effet favorable de l'apprentissage sur l'insertion sur le marché du travail comparé à l'enseignement professionnel. Les jeunes qui en ont bénéficié accèdent plus rapidement à l'emploi. Concrètement, pour deux anciens élèves de l'enseignement professionnel dont les caractéristiques sont identiques, celui qui passe par l'apprentissage a une probabilité d'emploi salarié trois ans après la sortie de la formation initiale d'environ sept points plus élevée.

L'impact sur le salaire à l'entrée est également perceptible : les jeunes qui sortent de l'apprentissage ont un salaire légèrement plus élevé (près de 3 % en moyenne) que ceux qui sortent de l'enseignement professionnel¹¹.

Ceci s'explique en partie par le fait qu'à niveau de diplôme donné, les jeunes ayant suivi une formation par apprentissage occupent plus fréquemment des emplois qualifiés. Toutefois, pour les diplômes de niveau V, cet effet est moins perceptible que par le passé : entre 1982 et 2001, la part de titulaires de CAP ou de BEP dans les emplois d'ouvriers ou d'employés qualifiés est restée fixe, à 29 %, alors qu'elle a fortement augmenté dans les emplois non qualifiés, passant de 18 % en 1982 à 31 % en 2001¹².

Les apprentis ont une probabilité plus élevée d'obtenir un emploi (quel que soit son type) que les lycéens. Bien que la comparaison entre les apprentis et les lycéens soit délicate, il semble que les entreprises valorisent, en termes d'emploi et en particulier de qualification, le fait que le jeune ait une certaine expérience professionnelle. En effet, les apprentis ont déjà été recrutés par une entreprise, se sont intégrés à une équipe de travail et ont été formés par un maître d'apprentissage.

¹⁰ Abriac Dominique, Rathelot Roland, Sanchez Ruby (2009), "L'apprentissage, entre formation et insertion professionnelles", *Insee – Références*, Formation et emploi, édition 2009.

¹¹ *Idem*.

¹² Alet E. et Bonnal L. 2005.

ANNEXE II

Analyse historique

SOMMAIRE

1. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DU SYSTEME FRANÇAIS DE FORMATION PAR ALTERNANCE	1
2. LES GRANDES TENDANCES D'EVOLUTION DE L'ALTERNANCE AU COURS DE LA PERIODE RECENTE	3
2.1. Le contrat d'apprentissage.....	3
2.2. Le contrat de professionnalisation	4
2.3. L'évolution du profil socio-économique des utilisateurs de l'alternance.....	6
3. TROIS AIDES SPECIFIQUES ONT ETE MISES EN PLACE POUR FAIRE FACE A LA CRISE.....	7
3.1. Les entrées en apprentissage sur une période longue ne montrent pas d'effet manifeste de ces aides.....	8
3.2. Les périodes durant lesquelles l'aide était interrompue ne diffèrent pas des périodes durant lesquelles elle était en vigueur	9
3.3. Les aides conjoncturelles n'ont pas fait la preuve de leur efficacité, alors même qu'elles représentaient une dépense importante dans le financement de l'alternance	10

Annexe II

1. La mise en place progressive du système français de formation par alternance

L'alternance a des origines anciennes. Dès le Moyen Âge, époque durant laquelle il fallait « voler à l'œil les compétences¹ », les bases de notre système d'apprentissage ont commencé à se mettre en place. Le rôle des « coalitions » ou « corporations », sortes de syndicats professionnels chargés de réguler chacune des professions, et notamment l'accès aux métiers, a été essentiel.

En France, une première rupture s'opère à la Révolution. En effet, avec la loi Le Chapelier de 1791, les corporations sont abolies. Il est ainsi mis fin au monopole qu'elles exerçaient dans l'organisation de la transmission des savoirs et dans le processus de formation aux différents métiers.

Il faudra attendre 60 ans, avec la loi du 4 mars 1851, pour que soient établies les premières règles écrites modernes concernant l'apprentissage. La loi de 1851 propose une première tentative d'organisation de l'apprentissage et s'intéresse, notamment, à la relation entre le maître d'apprentissage et son élève. Elle prévoit ainsi, dans une lecture empreinte d'un certain « paternalisme », que « le maître d'apprentissage doit se conduire envers l'apprenti en bon père de famille, surveiller sa conduite et ses mœurs, soit dans la maison, soit en dehors » (article 8 de la loi).

A la fin du XIX^e siècle, l'essor de l'industrie, l'évolution rapide des techniques de production, les débuts de la mécanisation et l'apparition du « monde ouvrier » constituent un nouveau facteur de bouleversement pour l'apprentissage. La frontière entre l'apprenti et le jeune travailleur se brouille. De plus, les nouveaux modes de production impliquent un besoin non pas d'artisans exerçant leur métier comme on exerce un art, mais plutôt d'une main d'œuvre importante, en mesure de faire fonctionner les usines ou de descendre à la mine. Il ne s'agit alors plus de transmettre une connaissance fine des pratiques et des techniques propres à l'exercice d'un métier, mais de donner à l'ouvrier les connaissances sommaires lui permettant de faire fonctionner la machine ou d'accomplir sa tâche. En outre, avec la scolarisation plus importante des jeunes gens, « savoirs scolaires » et « savoirs d'expérience » vont progressivement commencer à s'opposer. Le monde moderne né de la Révolution industrielle semble ainsi moins propice au développement de l'apprentissage comme mode de formation.

Néanmoins, l'apprentissage continue à se développer et les règles qui en régissent l'organisation sont progressivement établies. La loi du 11 décembre 1880 permet ainsi la création des « écoles manuelles d'apprentissage ». Au début du XX^e siècle, en 1911, le premier diplôme pour apprentis est créé, avec le certificat de capacité professionnelle (CCP). Il sera transformé un peu plus tard en CAP. La « loi Astier », votée en juillet 1919, précise l'obligation de formation des apprentis et prévoit ainsi que tous les apprentis devront suivre, gratuitement, 150 heures par an de cours d'enseignement théorique et général.

¹ C'est-à-dire observer respectueusement le « maître » à son ouvrage pour acquérir à son tour la connaissance et l'expérience nécessaires pour pouvoir exercer.

Annexe II

Au cours des années 1920, plusieurs évolutions vont contribuer à mettre en place un dispositif d'apprentissage davantage encadré et mieux organisé. En 1924 sont créées les chambres d'agriculture, puis, en 1925, les chambres de métiers. Elles joueront un rôle important dans l'organisation, au niveau local, de l'apprentissage. La même année, la taxe d'apprentissage est instituée afin de financer les « premières formations technologiques et professionnelles ». En 1928, une nouvelle loi institue le contrat d'apprentissage écrit. La loi Walter et Paulin de 1937 donne aux chambres des métiers des prérogatives dans l'organisation de l'apprentissage artisanal. Elle permettra également de mieux encadrer le contrat d'apprentissage, de fixer clairement l'obligation de suivre des enseignements professionnels et traitera de l'examen de fin de formation.

Pendant la deuxième guerre mondiale, le régime de Vichy met en place des centres de formation professionnelle pour assurer la formation accélérée de professionnels qualifiés. En 1946, ces écoles sont dotées d'instances pour former les professeurs (les écoles normales d'apprentissage), d'un corps d'inspection et, en 1948, de commissions paritaires chargées d'élaborer les programmes et les règlements d'examen.

L'après guerre et la période des « Trente Glorieuses » sont marquées par de nombreuses évolutions, comme la création des centres de formation d'apprentis (CFA) dans les années 1960. La loi du 16 juillet 1971, reprenant l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970, vise à accroître le nombre de contrats d'apprentissage : ceux-ci deviennent une catégorie à part entière du contrat de travail. La loi confie en outre la formation générale et technologique aux CFA et organise le financement de l'apprentissage par une fraction de la taxe d'apprentissage. Enfin, elle prévoit l'obligation pour tout maître d'apprentissage d'obtenir un agrément auprès du comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

Au milieu des années 1980 deux évolutions majeures contribueront à élargir les possibilités de recours à l'apprentissage : en 1986, la loi va repousser de 20 ans à 25 ans l'âge limite jusqu'auquel il est possible de signer un contrat d'apprentissage puis, en 1987, la loi « Séguin », va élargir le champ des diplômes pouvant être préparés par l'apprentissage et, en particulier, ouvrir la voie de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur. Ce processus d'élargissement des possibilités de recours à l'apprentissage va continuer avec la loi du 27 juillet 1992 qui ouvrira la possibilité de recourir aux contrats d'apprentissage dans le secteur public.

En parallèle, avec l'arrivée des crises des années 1970 et l'installation progressive d'un chômage de masse en France, le début des années 1980 marquera un tournant : les dispositifs de formation par alternance ne vont plus seulement servir à la formation initiale de jeunes travailleurs mais vont aussi être utilisés dans une logique de formation professionnelle continue ou de reconversion professionnelle, notamment pour les publics en difficulté ou confrontés à la nécessité de se reconvertir. C'est ainsi que seront mis en place le contrat de qualification et le contrat d'orientation, par exemple.

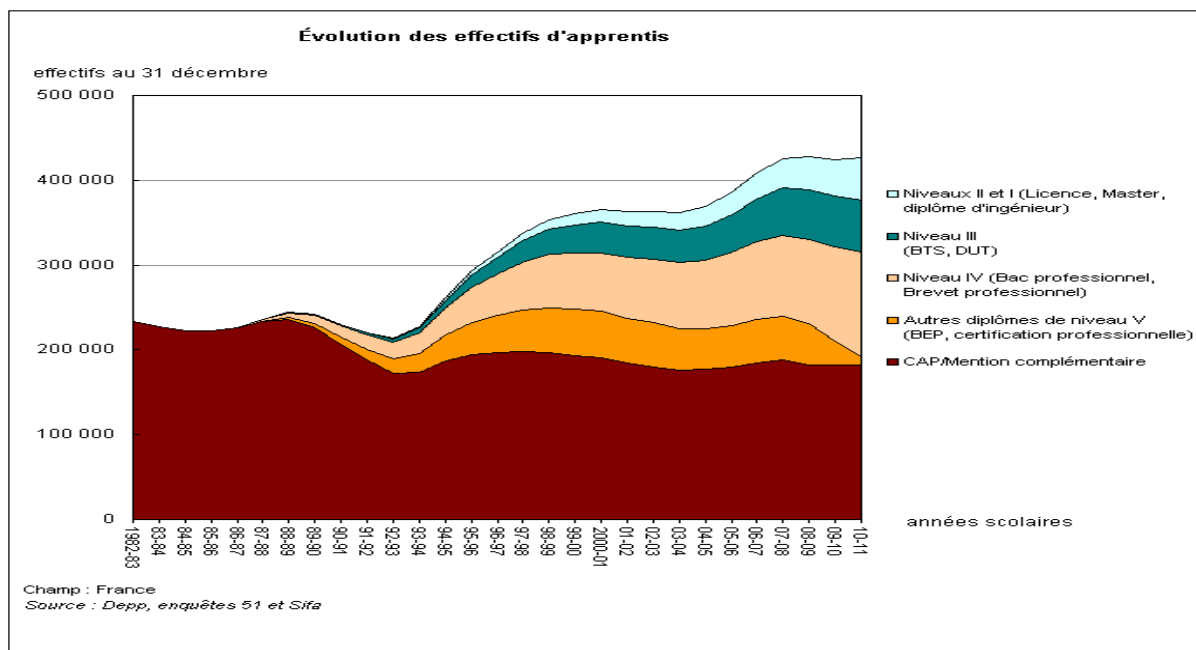
2. Les grandes tendances d'évolution de l'alternance au cours de la période récente

2.1. Le contrat d'apprentissage

Alors qu'il était estimé à 350 000 dans les années soixante, le nombre des apprentis avait plongé à moins de 250 000 dans les années soixante-dix et à autour de 223 000 en 1980-1981². Les données disponibles à compter de cette date, permettent d'observer que ce nombre a ensuite stagné ou très légèrement augmenté jusqu'à la fin de la décennie 1980 avant de replonger à nouveau entre 1989-1990 et 1992-1993. Il a ensuite régulièrement crû et a durablement dépassé le nombre des 300 000 à partir du milieu des années 1990 et celui des 350 000 un peu après le début des années 2000 (Cf. graphique 1).

Compte tenu toutefois des risques d'imprécisions dont peut souffrir le système d'information collectant les données relatives à l'apprentissage (voir annexe VIII), il convient de ne pas sur-interpréter les évolutions constatées d'une année à l'autre, les écarts pouvant en partie relever des modalités d'enregistrement des contrats.

Graphique 1 : Évolution du nombre des apprentis depuis le milieu des années 1980



Source : DEPP à partir des données « enquêtes 51 » et SIFA³.

Plusieurs décisions semblent avoir eu un impact sur l'évolution des effectifs d'apprentis. C'est le cas par exemple de :

- l'effet conjugué de la création, à partir de la rentrée 1986, du baccalauréat professionnel proposé en deux ans après le Brevet d'Étude Professionnelle (BEP) et de l'objectif visant à ce que « plus de 80 % d'une classe d'âge » arrive au baccalauréat ;

² Histoire de l'apprentissage, Patrick Guès, 2009.

³ La mission a choisi d'utiliser ici les données de la DEPP, qui ne sont pas toujours identiques aux autres données disponibles (DARES et DADS), ce qui interroge la fiabilité et la cohérence globale des systèmes d'information.

Annexe II

- la « réforme Séguin » de 1987 qui introduit la possibilité de faire varier la durée d'un contrat d'apprentissage en fonction du profil scolaire de l'apprenti et ouvre la possibilité de recourir à l'apprentissage pour l'ensemble des niveaux de formation, y compris dans le supérieur. L'apprentissage devient alors une véritable filière de la formation professionnelle initiale. En outre, la loi rend possible la succession de plusieurs contrats d'apprentissage. Dès la rentrée 1988, 242 BTS et DUT professionnels sont préparés par apprentissage. Les premières licences obtenues via l'apprentissage apparaîtront dans la foulée.

L'effectif des apprentis en CAP diminue de 27 % entre 1988 et 1993. Une partie des jeunes qui était orientée les années précédentes vers le CAP semble désormais être orientée différemment, notamment en direction de la filière générale. Sur cette même période, le développement de l'apprentissage dans les niveaux supérieurs de formation est notable.

En 1993, la loi quinquennale sur l'emploi supprime l'agrément préalable du maître d'apprentissage institué en 1971 et augmente les aides financières dont peuvent bénéficier les entreprises qui embauchent des apprentis.

Sur la période allant de 1993 à 2010, le nombre d'apprentis inscrits en CAP semble globalement stable avec environ 180 000 inscrits par an. Le nombre d'inscrits en BEP augmente moins rapidement que sur la période précédente. En revanche, le nombre d'inscrits dans les niveaux I, II, III et IV augmente sensiblement (cf. supra graphique 1).

A la rentrée 2009, le bac professionnel passe en 3 ans après la classe de 3^e. De son côté, le BEP est rénové⁴ : il constitue désormais une étape dans le cursus censé conduire au baccalauréat professionnel en trois ans. L'obtention de ce diplôme est en fait intégrée au parcours vers le bac professionnel, mais n'est pas obligatoire. Il en résulte un net effondrement du nombre d'apprentis inscrits en BEP (la baisse des effectifs est de 45 % à la rentrée 2009, puis à nouveau de 64 % à la rentrée 2010). Le niveau V (BEP) disparaît ainsi progressivement. Une partie des apprentis qui était auparavant inscrits en BEP, bascule désormais en baccalauréat professionnel. Au vu des données disponibles (cf. graphique 1), il semble néanmoins que l'effet de report n'ait pas été total. En effet, le cumul des apprentis des niveaux IV et V a connu une baisse depuis 2009. Un élément d'explication avancé par certaines des personnes rencontrées est que les entreprises auraient, depuis l'entrée en vigueur de la réforme, plus de réticences à engager un apprenti en bac professionnel. En effet, celui-ci ne bénéficie plus de l'expérience préalable du BEP et doit être engagé pour trois ans au lieu de deux préalablement.

2.2. Le contrat de professionnalisation

L'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003, repris par la loi du 24 mai 2004 crée le contrat de professionnalisation. Il remplace quatre anciens contrats qui, outre le contrat d'apprentissage, constituaient précédemment le paysage de l'alternance. Il s'agit du contrat de qualification jeunes, du contrat de qualification adultes, du contrat d'adaptation et du contrat d'orientation (Cf. encadré 1 ci-dessous). En fait, « par delà l'objectif de simplification, il s'agissait de transformer la nature de ces contrats en alternance en insistant désormais sur l'objectif de professionnalisation⁵ ».

⁴ <http://www.education.gouv.fr/cid2558/le-brevet-d-etudes-professionnelles-bep.html>

⁵ Extrait de « *Promotion de l'accès des publics éloignés de l'emploi au contrat de professionnalisation* », Jean-François Pilliard, février 2009.

Encadré 1 : Brève présentation des contrats auxquels le contrat de professionnalisation a été substitué

Le contrat de « qualification jeune » était réservé aux moins de 26 ans. D'une durée de 6 mois à deux ans selon la formation recherchée, il préparait à une qualification sanctionnée par un diplôme ou un titre, à une qualification reconnue par la CPNE, un CQP ou encore à une qualification reconnue par une convention collective de branche. La durée de formation ne pouvait être inférieure à 25 % de la durée du contrat. L'employeur bénéficiait d'une exonération de cotisations sociales.

Le contrat de qualification adultes concernait les publics âgés de 26 ans et plus. Expérimenté à partir de 1999 puis généralisé par le PLF pour 2002, il était ouvert aux demandeurs d'emploi de 26 ans et plus. Il présentait les mêmes caractéristiques que le contrat de qualification jeunes. L'employeur bénéficiait des mêmes exonérations et recevait en outre une aide de 1 525 euros au moment de la signature du contrat.

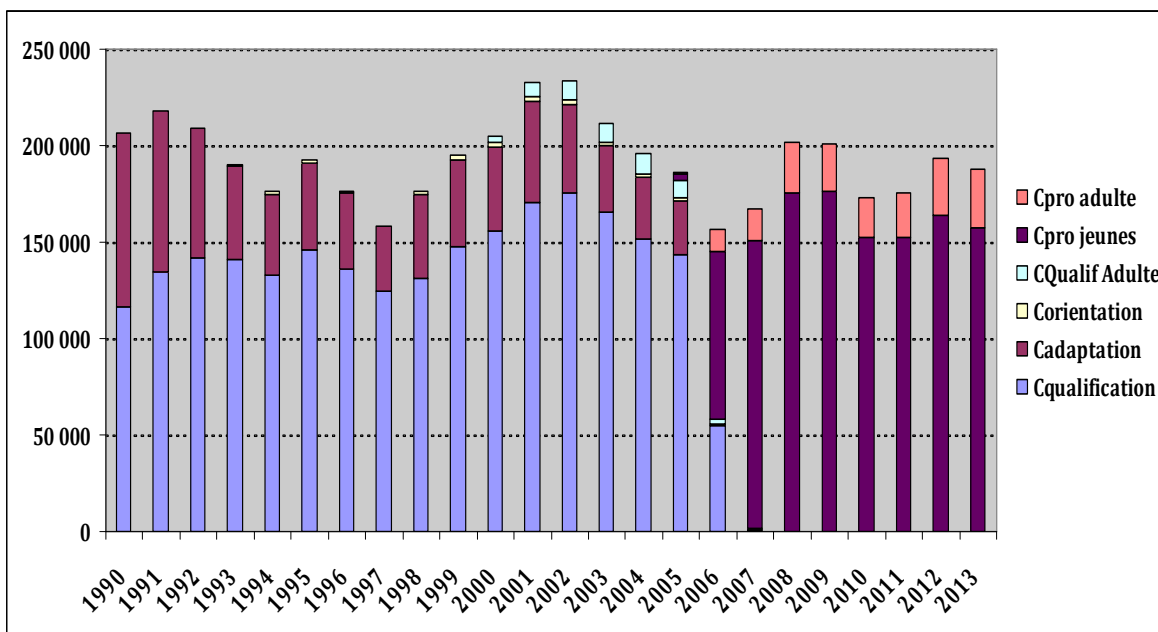
Le contrat d'orientation était ouvert aux jeunes de moins de 25 ans. D'une durée de 6 à 9 mois, il permettait de bénéficier de diverses actions permettant de construire un projet professionnel (bilan de compétence, découverte de l'entreprise, remise à niveau). L'employeur bénéficiait d'exonérations de cotisations sociales.

Le contrat d'adaptation : réservé aux moins de 26 ans et d'une durée indéterminée ou déterminée – de 6 à 12 mois – il visait à apporter un complément de formation adapté à l'emploi occupé.

Source : Promotion de l'accès des publics éloignés de l'emploi au contrat de professionnalisation, Jean-François Pilliard, février 2009.

Cette substitution du contrat de professionnalisation aux quatre contrats précédents a conduit à une rupture notable en 2005. Mais l'effectif a ensuite évolué à la hausse, dès 2006, et a globalement retrouvé son niveau de 2004 pour l'année 2007, signe du temps nécessaire pour que les acteurs se familiarisent avec ce nouveau contrat (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Évolution des effectifs en contrat de professionnalisation



Source : Mission à partir des données DARES (les données présentées sont les données disponibles au 1^{er} janvier de l'année considérée et reflètent donc la situation de l'année précédente).

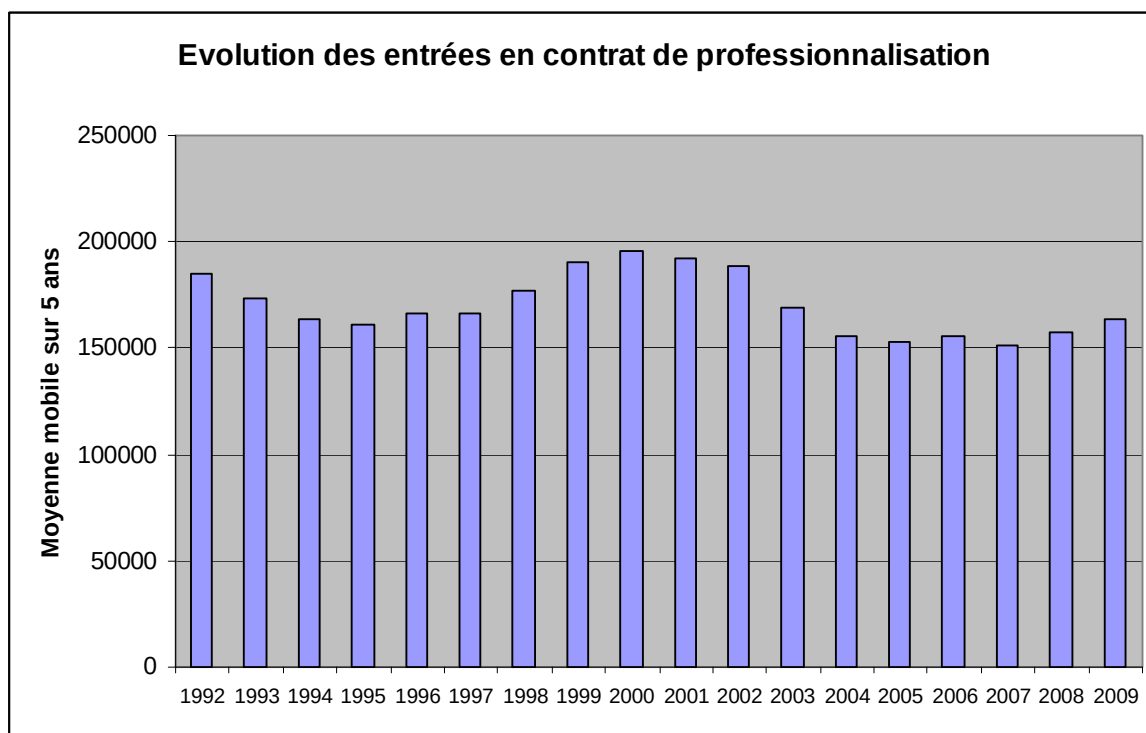
Il convient toutefois, là encore, de ne pas sur-interpréter les écarts d'effectifs d'une année sur l'autre. En effet, le système d'information est contraint par les modalités d'instruction des dossiers et le délai de saisie peut varier selon les cas rencontrés.

Annexe II

A titre d'exemple, la baisse notée à ce stade du nombre de contrats de professionnalisation enregistrés au 31 décembre 2012 par rapport à l'année 2011 doit être interprétée avec prudence. Elle ne semble en tout cas, pas pouvoir être mise en relation directe avec l'arrêt au 30 juin 2012 du versement de l'aide à l'alternant supplémentaire. En effet, selon les informations recueillies par la mission, une modification récente de la procédure d'examen et d'enregistrement des contrats aurait conduit à des difficultés de saisie des contrats de professionnalisation sous forme dématérialisée via un outil dédié (l'extranet « Extrapro »). La baisse observée à cette date entre 2011 et 2012 serait donc a priori largement imputable à un retard de saisie sous Extrapro. Cette hypothèse nécessite cependant encore d'être confortée. Elle ne pourra l'être qu'ultérieurement, à partir de l'exploitation de la date d'enregistrement des contrats.

Toutefois, avec trois années de recul supplémentaire, l'analyse de l'évolution des effectifs en moyenne mobile des entrées en contrat de professionnalisation montre que la diffusion de ce contrat de travail est relativement stable depuis la réforme 2004, bien que en deçà des niveaux qui avaient été atteints les années précédentes.

Graphique 3 : Évolution des effectifs en contrat de professionnalisation



Source : Mission, à partir des données DARES.

2.3. L'évolution du profil socio-économique des utilisateurs de l'alternance.

Dans son ensemble, la description socio-économique de l'alternance est relativement stable depuis plusieurs années.

Seules quelques grandes évolutions peuvent s'observer. La plus grande d'entre elles décrit l'élévation du niveau de formation à l'entrée en alternance : parmi les apprentis la proportion des alternants bacheliers passent de 5,3 % en 1992 à 23 % en 2005 pour atteindre 37 % en 2011 ; parmi les bénéficiaires de contrats de professionnalisation, la proportion de bacheliers était de 63 % en 2005 pour atteindre 73 % en 2011. Corrélativement à cette observation, les alternants sont en moyenne plus âgés qu'à la fin des années 80 car les plus de 20 ans sont plus nombreux (données DEPP).

Annexe II

En l'état actuel du système d'information, la description socio économiques des bénéficiaires de contrat de professionnalisation semble relativement stable depuis 2005.

En revanche, quelques tendances perdurent depuis 20 ans parmi les apprentis :

- ◆ leur présence diminue très nettement dans le commerce : la part des apprentis dans ce secteur passe de 33 % en 1992 à 19 % en 2011.
- ◆ la proportion d'apprentis dans les secteurs de l'industrie et de la construction reste relativement stable, elle augmente très légèrement dans le secteur agricole, et un peu plus dans le secteur tertiaire (voir tableau) ;
- ◆ le niveau de formation que les apprentis préparent augmente très nettement : la proportion d'apprentis préparant le niveau V a été divisé de moitié entre 1992 et 2001, passant de 91 % à 45 %. En revanche, les niveaux supérieurs se développent. En 2011, le niveau IV est préparé par 24 % des apprentis : il était de 7 % en 1992 ; les niveaux I à II sont préparés par 29 % des apprentis en 2001 contre 2 % en 1992 ;
- ◆ une autre évolution marquante parmi les apprentis se cache derrière une assez forte évolution de la situation avant le contrat. En effet, la proportion des apprentis qui sortent tout juste de la scolarité au moment de l'entrée en apprentissage diminue de 10 points entre 1992 et 2011, passant de 75 % à 64 %. En revanche, plus souvent qu'avant, les contrats d'apprentissage se succèdent : en 1992, 17 % des contrats d'apprentissage faisaient suite à un précédent contrat différent ; cette proportion atteint 25 % en 2011. Les situations de demandeurs d'emploi sont également plus fréquentes avant les contrats d'apprentissage : elles ont été multipliées par deux, passant de 2 % des signatures de contrats en 1992 à 4 % en 2011.

3. Trois aides spécifiques ont été mises en place pour faire face à la crise

Pour faire face à la crise apparue en 2008, plusieurs aides temporaires furent créées en 2009. Il s'agissait du 24 avril 2009 au 31 décembre 2010 de l'aide à l'apprenti supplémentaire, de l'aide à l'embauche d'un jeune de moins de vingt-six ans en contrat de professionnalisation, et de l'aide à l'embauche d'un apprenti pour les employeurs de onze salariés et plus. Ces trois dispositifs furent par la suite fusionnés, pour les contrats signés entre le 1^{er} mars et le 30 juin 2012, dans l'aide à l'alternant supplémentaire.

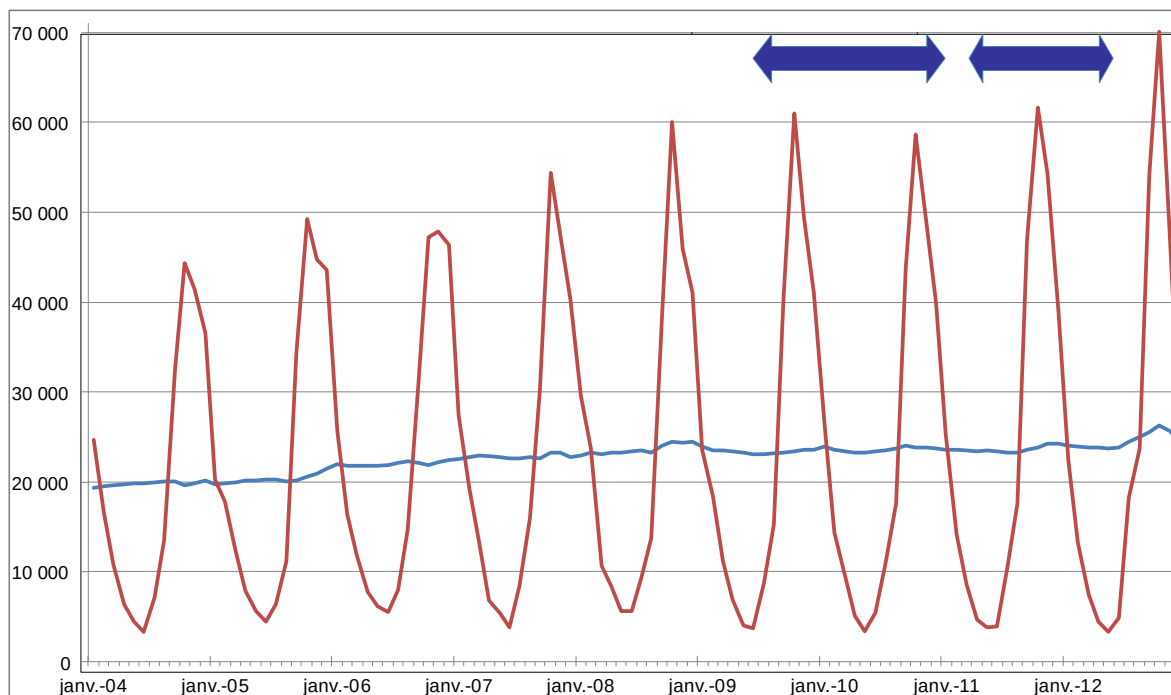
L'historique de ces trois aides est caractérisé par une certaine instabilité réglementaire. Initialement prévus pour les embauches effectuées entre avril 2009 et juin 2010, les dispositifs furent reconduits *a posteriori* en juillet 2010, jusqu'à fin décembre 2010. À la suite d'une période d'interruption, un décret de mai 2011 installa le dispositif fusionné, pour les embauches effectuées entre mars et décembre 2011. Enfin, ce dernier dispositif fut prolongé jusqu'en juin 2012.

La question de l'efficacité de ces aides, et de l'impact de leur arrêt, ne peut être traitée de manière définitive, car il n'est pas possible de se prononcer sur ce qu'aurait été la situation en leur absence, étant donné notamment le contexte de crise économique. Il est toutefois possible, à condition d'interpréter avec prudence les résultats obtenus, de rechercher dans les données historiques des traces de coïncidence entre le début et la fin des aides d'une part, et les évolutions des entrées en apprentissage d'autre part. Les données utilisées dans les graphiques ci-dessous sont les flux de contrats recensés par la DARES ; les questions relatives à la qualité de cette information sont traitées annexe VIII : les données doivent, de l'avis même de cette direction, être considérées avec grande prudence, surtout pour les périodes récentes.

3.1. Les entrées en apprentissage sur une période longue ne montrent pas d'effet manifeste de ces aides

Les contrats de professionnalisation n'ayant connu leur première année « pleine » qu'en 2006 ne peuvent être inclus dans une évolution de long terme ; seules les données d'entrée en apprentissage provenant de la DARES sont donc utilisées dans un premier temps.

Graphique 4 : Entrées en apprentissage entre 2004 et 2012, données mensuelles et moyenne mobile sur douze mois, période des aides conjoncturelles représentées par des flèches



Source : Mission, d'après données DARES.

Étant donnée la forte saisonnalité des contrats d'apprentissage, une moyenne mobile sur un an est représentée. À l'examen du graphique 4, on observe que l'année 2008 enregistre une quantité importante d'entrées. Pendant la grande période des aides, entre 2009 et 2012, les entrées sont inférieures à leur maximum de 2008, mais supérieures à toutes les années précédentes. Les évolutions sont par ailleurs minimales d'une année sur l'autre. L'année de l'arrivée des aides comporte une légère baisse du nombre d'entrées (- 3 %). La dernière année, 2012, pendant laquelle l'aide n'a été valable que durant les six premiers mois —qui ne comprennent pas le pic annuel d'entrées—, comporte une légère hausse (+ 4 %).

Les évolutions figurant vers la fin du graphique doivent être prises avec précaution et sont probablement dues à des problèmes d'enregistrement des contrats, rapportés par certains interlocuteurs. La forte baisse visible est en tout cas postérieure à l'arrêt des aides, celui-ci étant au contraire concomitant à une hausse des entrées. Ce constat **d'une grande similitude entre les années sans aide et les années avec aide rend moins probable l'hypothèse d'une influence significative de celles-ci sur les entrées**. En effet, une modification importante à la hausse, qui n'est pas constatée, suggérerait une influence positive de l'aide ; une modification importante à la baisse, qui n'est pas non plus constatée, serait la conséquence d'une mauvaise conjoncture, sans que l'on puisse déterminer si les aides l'ont compensée ou ont été inutiles. La relative constance des entrées, aussi bien au début des aides qu'à leur disparition, n'est compatible avec une influence significative des aides que si leur impact vient compenser presque exactement la variation de conjoncture ; cette coïncidence, sans être impossible, est peu probable.

3.2. Les périodes durant lesquelles l'aide était interrompue ne diffèrent pas des périodes durant lesquelles elle était en vigueur

Au-delà des grandes évolutions annuelles, il est possible également de s'intéresser aux évolutions mensuelles, et de les mettre en relation avec les évolutions réglementaires des différents dispositifs ; il est alors possible de raisonner avec l'ensemble des contrats en alternance. Pour nos besoins, trois types de périodes peuvent être recensés, selon les dates de signature des contrats :

- ♦ avant avril 2009, en janvier et février 2011, après juillet 2012 : les aides ne sont pas en vigueur ;
- ♦ entre mai 2009 et juin 2010, entre août 2010 et décembre 2010, puis entre mai 2011 et juin 2012 : les aides sont en vigueur et disposent d'une base réglementaire ;
- ♦ en juillet 2010, en mars et avril 2011 : un décret est venu *a posteriori* rendre les aides applicables à ces périodes.

Cette situation est représentée sur le schéma ci-dessous.

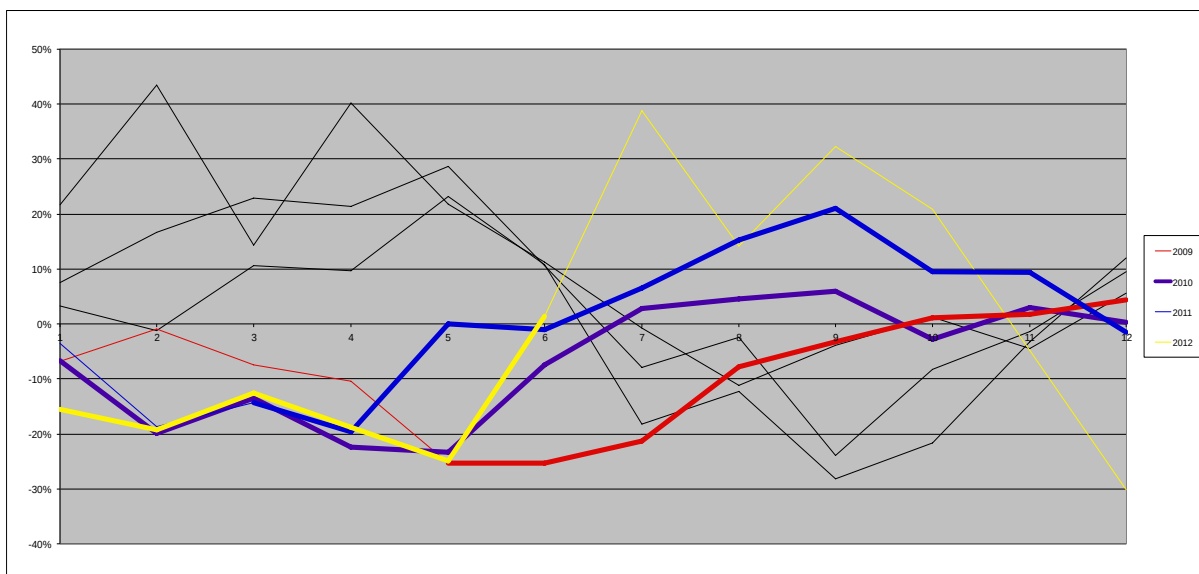
Tableau 1 : Périodes de validité des aides conjoncturelles

	2009												2010												2011												2012											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Aide à l'apprenti supplémentaire																																																
Aide contrat de professionnalisation <26 ans																																																
Dispositif «zéro charges» alternant																																																
Aide à l'alternant supplémentaire																																																

Source : Mission. Les zones pâles correspondent aux périodes durant lesquelles les aides n'étaient pas en vigueur, mais dont le bénéfice fut rétabli a posteriori.

La lecture du graphique ci-dessous, qui compare les années entre elles pour l'ensemble des contrats en alternance (apprentissage et professionnalisation), confirme également que l'interruption des dispositifs ne se traduit pas par des évolutions significatives du nombre mensuel des entrées. Il représente les valeurs relatives à la moyenne des entrées entre 2006 et 2012, calculées pour chaque mois.

Graphique 5 : Entrées mensuelles en apprentissage et en contrat de professionnalisation, rapportées à leurs moyennes sur plusieurs années.



Source : Mission d'après données DARES. Les traits fins correspondent aux périodes non aidées, les traits épais aux périodes aidées. Les traits noirs correspondent aux années 2006 à 2008. Note de lecture : en août 2009, l'aide était en vigueur (trait épais), et le nombre d'entrées inférieur de 8 % la moyenne des entrées en août entre 2006 et 2012 (23 100 en août 2009 contre 25 100 en moyenne).

L'hypothèse selon laquelle les embauches dépendent significativement de ces aides n'est donc pas manifestement visible. D'une part, les périodes de coupure n'enregistrent pas un nombre plus faible d'entrées par rapport aux mêmes périodes durant les autres années ; d'autre part, on ne constate aucune diminution manifeste des entrées par rapport aux mois précédant ou suivant la coupure, ni de reports de ces entrées sur les mois adjacents.

3.3. Les aides conjoncturelles n'ont pas fait la preuve de leur efficacité, alors même qu'elles représentaient une dépense importante dans le financement de l'alternance

S'il ne peut être tiré des quelques éléments graphiques ci-dessus de certitude quant à l'efficacité ou à l'inefficacité des aides conjoncturelles en question, il peut néanmoins être observé que, tant sur des séries de longue durée qui englobent la période des aides que sur des séries étudiées sur de courts intervalles de temps avec des périodes aidées et des périodes non aidées, les aides n'apparaissent pas. Cette absence d'efficacité visible ne doit néanmoins pas conduire à la conclusion que le principe de ces aides est, en soi, à écarter :

- ♦ il ne s'agit que d'une brève analyse graphique, qui ne permet pas de conclure avec un degré de certitude à l'absence d'effet réel, mais seulement à l'absence d'effet manifeste, notamment car d'autres facteurs peuvent venir contrecarrer leur arrêt ou leur début ;
- ♦ comme indiqué plus haut, la situation réglementaire de ces aides fut particulièrement agitée, rendant ainsi difficile leur compréhension par les chefs d'entreprise ;
- ♦ ce dernier point est corroboré par le grand nombre de demandes que Pôle emploi, gestionnaire de l'aide, dut refuser car elles étaient infondées.

Il ne peut donc être exclu qu'une aide de la même forme, mais avec un effort fait sur la constance et la clarté du dispositif, aurait eu un effet manifeste, ce qui n'a pas été le cas malgré une dépense budgétaire non négligeable. En effet, d'après le rapport annuel de performance du programme 103 pour 2010 (année pleine de fonctionnement des aides), le montant total d'aides s'est élevé à 200 M€.

ANNEXE III

Analyse détaillée des mesures de soutien à l'alternance visant les entreprises ou les apprentis

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	1
2. LES EXONERATIONS DE COTISATIONS SOCIALES ET LE BONUS ALTERNANT CONSTITUENT LES SEULS DISPOSITIFS GENERALISTES POUVANT TOUCHER A LA FOIS LES CONTRATS D'APPRENTISSAGE ET LES CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION.....	1
2.1. Alors que les exonérations constituent en montant le principal soutien aux CA, il ne reste depuis 2008 plus que quelques exonérations ciblées pour les CP qui sont passés dans le régime de droit commun	1
2.1.1. <i>Descriptif</i>	1
2.1.2. <i>Texte porteur et historique</i>	4
2.1.3. <i>Montants d'aide</i>	5
2.1.4. <i>Récapitulatif de l'aide, avantages et limites</i>	6
2.2. Le bonus/malus alternance, dispositif complexe et mouvant, n'atteint pas ses objectifs	7
2.2.1. <i>Descriptif</i>	7
2.2.2. <i>Texte porteur et historique</i>	8
2.2.3. <i>Montants</i>	8
2.2.4. <i>Récapitulatif, avantages et limites</i>	9
2.2.4.1. La nature même du dispositif et les difficultés du contrôle rendent difficile la prévision budgétaire	9
2.2.4.2. Le nouveau système de contrôle de la CSA ne donne pas satisfaction pour la première année de son application.....	10
2.2.4.3. Des doutes sérieux sur l'incitativité du mécanisme.....	11
2.2.4.3.1. Les effets de seuil et la complexité de son calcul diminuent l'éventuel effet incitatif de la surtaxe.....	11
2.2.4.3.2. Le bonus est une aide anecdotique, versée à quelques entreprises qui parfois atteignent le quota par leurs effectifs de V.I.E. et de Cifre	13
3. LES AIDES SPECIFIQUES A L'APPRENTISSAGE SONT CONSTITUEES A LA FOIS DE MESURES DE NATURE FISCALES, BENEFICIANT L'UNE AUX EMPLOYEURS ET L'AUTRE AUX APPRENTIS EUX-MEMES, ET DE PRIMES VERSEES PAR LES REGIONS	15
3.1. Les employeurs d'apprentis bénéficient en premier lieu d'un crédit d'impôt	15
3.1.1. <i>Descriptif</i>	15
3.1.1.1. Le crédit d'impôt s'applique à toutes les entreprises	15
3.1.1.2. Le montant du crédit d'impôt diffère selon la nature de l'apprenti.....	16
3.1.1.3. Le crédit d'impôt est plafonné selon des règles complexes.....	17
3.1.2. <i>Texte porteur et historique</i>	17
3.1.3. <i>Montants d'aide</i>	18
3.1.4. <i>Récapitulatif de l'aide, avantages et limites</i>	19
3.2. Les apprentis eux-mêmes ou leurs familles bénéficient également d'un soutien sous la forme d'une exonération d'impôt sur le revenu	21
3.2.1. <i>Descriptif</i>	21
3.2.2. <i>Texte porteur et historique</i>	21
3.2.3. <i>Montants d'aide</i>	22
3.2.4. <i>Récapitulatif de l'aide, avantages et limites</i>	23

3.3. Les régions versent également des aides pour le développement de l'apprentissage qui font l'objet de développements dans des annexes spécifiques et dont la principale est l'indemnité compensatrice forfaitaire	26
4. LES DISPOSITIFS SPECIFIQUES AUX CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION SONT CONSTITUES D'AIDES VERSEES PAR LES OPCA ET PAR POLE EMPLOI, AINSI QUE D'UN DISPOSITIF SPECIFIQUE POUR LES GROUPEMENTS D'EMPLOYEURS.....	27
4.1. Certains organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) versent aux entreprises une aide en compensation des dépenses liées à l'exercice de la fonction tutorale.....	27
4.1.1. <i>Descriptif</i>	27
4.1.2. <i>Texte porteur et historique</i>	28
4.1.3. <i>Montants d'aide</i>	28
4.1.4. <i>Récapitulatif de l'aide, avantages et limites</i>	29
4.2. Les employeurs peuvent bénéficier d'une aide forfaitaire de 2000 € versée par Pôle emploi pour le recrutement de demandeur d'emploi de 26 ans et plus	29
4.2.1. <i>Descriptif</i>	29
4.2.2. <i>Texte porteur et historique</i>	29
4.2.3. <i>Montant d'aide</i>	30
4.2.4. <i>Récapitulatif de l'aide, avantages et limites</i>	30
4.3. A cette première aide peut s'ajouter une seconde de même montant pour les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus recrutés en CP	31
4.3.1. <i>Descriptif</i>	31
4.3.2. <i>Texte porteur et historique</i>	32
4.3.3. <i>Montant d'aide</i>	32
4.3.4. <i>Récapitulatif de l'aide, avantages et limites</i>	33
4.4. Les groupements d'employeurs qui organisent des parcours d'insertion et de qualification dans le cadre de CP peuvent bénéficier d'aides pour le recrutement et l'accompagnement de publics spécifiques.....	33
4.4.1. <i>Descriptif</i>	33
4.4.2. <i>Texte porteur et historique</i>	34
4.4.3. <i>Montant d'aide</i>	35
4.4.4. <i>Récapitulatif de l'aide, avantages et limites</i>	35

1. Introduction

Le champ de la mission porte sur les deux systèmes de formation en alternance sous contrat de travail coexistant en France : les contrats d'apprentissage (CA) d'une part et les contrats de professionnalisation (CP) d'autre part.

Les caractéristiques de ces contrats et l'historique de leurs mises en œuvre ayant été détaillés dans les annexes I et II, l'objectif de cette annexe est de dresser une analyse détaillée des mesures de soutien actuellement encore en vigueur.

Sont détaillés pour chaque aide (sous forme de sous-parties) :

- ♦ ses modalités d'application (sous-partie « descriptif ») ;
- ♦ le texte porteur et l'historique de sa mise en place ;
- ♦ son coût public (et la façon dont il est estimé) ;
- ♦ ses avantages et limites (en s'appuyant pour cela sur les données disponibles et les entretiens réalisés).

Cette dernière sous partie « avantages et limites » s'accompagne pour chaque dispositif d'un tableau récapitulatif portant sur les paramètres suivants :

- ♦ type de contrat d'alternance ciblé : ciblé sur les CA ; sur les CP ; ou « généraliste » (ciblant les deux types de contrats) ;
- ♦ type d'incitation : subvention ; exonération ; bonus-malus ;
- ♦ bénéficiaire : entreprise/alternant ;
- ♦ type de population ciblée : jeunes (-26 ans) ; adultes de plus de 45 ans ; publics spécifiques ;
- ♦ type d'entreprise ciblée : par taille ou par secteur.

L'organisation générale de l'annexe est la suivante : dans une première partie sont présentés les dispositifs généralistes (partie 2), puis les dispositifs spécifiques aux CA (partie 3) et aux CP (partie 4).

2. Les exonérations de cotisations sociales et le bonus alternant constituent les seuls dispositifs généralistes pouvant toucher à la fois les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation

2.1. Alors que les exonérations constituent en montant le principal soutien aux CA, il ne reste depuis 2008 plus que quelques exonérations ciblées pour les CP qui sont passés dans le régime de droit commun

2.1.1. Descriptif

Les contrats d'apprentissage bénéficient de trois types de dispositifs¹ :

- ♦ un abattement de l'assiette des cotisations de 11 points de SMIC ;
- ♦ une exonération partielle des cotisations sociales patronales et salariales (cf. ci-dessous) ;

¹ Détail en Annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Annexe III

- ♦ une exemption de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

S'agissant du dispositif d'exonération, par rapport au dispositif de droit commun applicable à l'entreprise considérée :

- ♦ les employeurs sont exonérés :
 - de toute cotisation sociale, sauf AT-MP², lorsque l'entreprise compte moins de 11 salariés et dans le cas des artisans ;
 - des seules cotisations de sécurité sociale, hors AT-MP, lorsque l'entreprise compte 11 salariés ou plus ;
- ♦ les salariés sont exonérés de toute cotisation, quelle que soit la taille de l'entreprise.

En revanche, les contrats de professionnalisation ont été progressivement intégrés depuis 2008 au régime de droit commun (réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale - « *allègement Fillon* » - qui s'élève à 26 points pour les entreprises de 20 salariés et plus et 28,1 points pour les entreprises de moins de 20 salariés³). Les CP ne bénéficient donc plus aujourd'hui d'exonérations spécifiques automatiques⁴. En revanche, certains publics particuliers bénéficient d'exonérations ciblées (qui ne confèrent qu'un avantage minime par rapport au régime de droit commun) :

- ♦ les contrats conclus avec des demandeurs d'emplois de plus de 45 ans bénéficient d'exonérations totales des cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exclusion des cotisations AT-MP, soit 28,2 points d'exonérations ;
- ♦ les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) bénéficient en plus d'une exonération des cotisations AT-MP (cette aide est traitée *infra* dans la partie spécifique aux GEIQ).

Le tableau 1 ci-dessous détaille les différents taux applicables pour les contrats d'apprentissage et de droit commun et sert de base au tableau 2 qui résume le taux global de cotisation pour les différents cas bénéficiant d'exonérations. La différence de taux par rapport au droit commun (incluant la prise en compte des allègements Fillon) est conséquente pour les CA (21,9 à 33,5 %) mais très faible pour le recrutement d'alternants de plus de 45 ans en CP, en particulier dans les entreprises de moins de 20 salariés.

² Accident du travail/maladies professionnelles. Le taux de la cotisation AT-MP est variable selon les branches professionnelles mais le taux moyen est de 2,38 % d'après les données transmises par la direction de la sécurité sociale (DSS).

³ La réduction est dégressive en fonction de la rémunération du salarié. Les chiffres avancés ici sont valables pour un alternant dont la rémunération est inférieure ou égale au SMIC (ce qui est le cas dans la grande majorité des cas).

⁴ D'après le tableau de bord trimestriel des exonérations fournies par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), le nombre de bénéficiaires d'exonérations au titre du contrat de professionnalisation est passé de 163 131 pour le quatrième trimestre 2007 à 5 189 pour le quatrième trimestre 2012.

Annexe III

Tableau 1 : Récapitulatif des taux de cotisations applicables selon le type de contrat (contrat de droit commun ou contrat d'apprentissage) et la taille de l'entreprise

	Part patronale						Part salariale			
Type de salarié	Droit commun			App.			Droit commun			App.
Effectif	>19	11 à 19	<11	>19	11 à 19	<11	>19	11 à 19	<11	Tous
Maladie, maternité, invalidité, décès	12,8 %	12,8 %	12,8 %	-	-	-	0,8 %	0,8 %	0,8 %	-
Vieillesse déplaçonnée	1,6 %	1,6 %	1,6 %	-	-	-	0,1 %	0,1 %	0,1 %	-
Vieillesse sous plafond	8,4 %	8,4 %	8,4 %	-	-	-	6,8 %	6,8 %	6,8 %	-
Allocations familiales	5,4 %	5,4 %	5,4 %	-	-	-	-	-	-	-
AT / MP (taux moyen)	2,4 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %	-	-	-	-
CSG	-	-	-	-	-	-	7,5 %	7,5 %	7,5 %	-
CRDS	-	-	-	-	-	-	0,5 %	0,5 %	0,5 %	-
CSA (contribution solidarité autonomie)	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	-	-	-	-	-
Sous total Sécurité sociale	30,9 %	30,9 %	30,9 %	2,7 %	2,7 %	2,4 %	15,6 %	15,6 %	15,6 %	-
Complémentaire retraite (non cadres)	4,5 %	4,5 %	4,5 %	4,5 %	4,5 %	-	3,0 %	3,0 %	3,0 %	-
AGFF (retraite complémentaire)	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	-	0,8 %	0,8 %	0,8 %	-
Assurance chômage	4,0 %	4,0 %	4,0 %	4,0 %	4,0 %	-	2,4 %	2,4 %	2,4 %	-
AGS (régime de garantie des salariés)	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	-	-	-	-	-
Formation professionnelle	1,6 %	1,1 %	0,6 %	1,6 %	1,1 %	-	-	-	-	-
Versement transport (taux moyen)	2,6 %	2,6 %	-	2,6 %	2,6 %	-	-	-	-	-
FNAL 1	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	-	-	-	-	-
FNAL 2	0,4 %	-	-	0,4 %	-	-	-	-	-	-
Participation à l'effort de construction	0,5 %	-	-	0,5 %	-	-	-	-	-	-
Taxe d'apprentissage + CDA	0,7 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %	-	-	-	-	-
Sous total hors Sécurité sociale	15,8 %	14,4 %	11,3 %	15,8 %	14,4 %	-	6,2 %	6,2 %	6,2 %	-
TOTAL	46,7 %	45,3 %	42,2 %	18,5 %	17,1 %	2,4 %	21,8 %	21,8 %	21,8 %	-

Source : Mission, à partir de données ministère du travail, ACOSS et DSS.

Tableau 2 : Synthèse du taux de cotisation global pour les salariés en alternance comparé au régime de droit commun

	Contrats d'apprentissage			Contrat de professionnalisation + 45 ans		
	entreprises de 20 salariés et plus	entreprises de 11 à 19 salariés	artisans ou entreprises de moins de 11 salariés	entreprises de 20 salariés et plus	entreprises de 11 à 19 salariés	entreprises de moins de 11 salariés
Taux global de cotisation	18,5 %	17,1 %	2,4 %	40,3 %	38,9 %	35,8 %
Différence par rapport au droit commun (hors allègements Fillon)	50,0 %	50,0 %	61,6 %	28,2 %	28,2 %	28,2 %
Différence par rapport au droit commun (avec allègements Fillon)	24,0 %	21,9 %	33,5 %	2,2 %	0,1 %	0,1 %

Source : Mission, d'après données DSS.

2.1.2. Texte porteur et historique

Le principe d'une exonération pour les contrats d'apprentissage est ancien, puisqu'il a été mis en place par la loi n° 79-13 du 3 janvier 1979, codifiée à l'article L. 118-6 du code du travail. Néanmoins, le champ de l'exonération et les entreprises ciblées a subi plusieurs évolutions successives⁵ :

- ◆ loi du 3 janvier 1979 : exonération totale aux apprentis du secteur de l'artisanat ou employés par des entreprises de moins de 11 salariés ;
- ◆ loi du 23 juillet 1987 : champ étendu à l'ensemble des entreprises privées (uniquement pour les cotisations patronales de Sécurité sociale) ;
- ◆ loi de finances pour 1989 : champ étendu pour le secteur privé aux cotisations sociales salariales ;
- ◆ loi du 17 janvier 1992 : exonérations du secteur privé (régime général) étendues au secteur public ;
- ◆ loi de finances pour 2007 : la cotisation AT-MP n'est plus exonérée pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2007.

Les exonérations pour les contrats de professionnalisation sont en revanche plus récentes puisque ce type de contrat a été créé par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

L'évolution principale à noter est la modification instituée par l'article 128 de la loi de finances pour 2008 (applicable aux contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2008), qui réduit le champ des exonérations (en supprimant notamment celle applicable pour les jeunes de moins de 26 ans et en les intégrant ainsi au droit commun).

⁵ Source : Urssaf, lettre circulaire n°2007-023 « cotisations dues pour l'emploi d'apprentis ».

2.1.3. Montants d'aide

Les exonérations de cotisations pour les CA et CP font l'objet d'une compensation de l'État aux caisses de sécurité sociale.

Le montant de la compensation à verser est estimé par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et inscrit dans le projet annuel de performance (PAP) de la mission travail et emploi (programme 103).

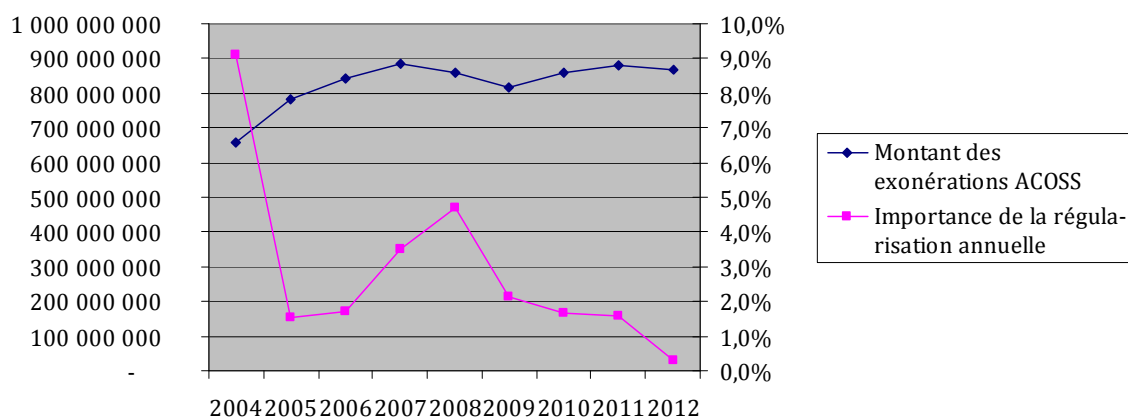
Le PAP 2013 prévoit ainsi 1 234 M€ de crédits de paiement 2013 au titre de la compensation de l'exonération pour les CA et 13 M€ au titre de la compensation pour les CP signés par les personnes de plus de 45 ans.

Ces montants compensent l'intégralité des exonérations (y compris celles qui existeraient de toute façon dans le régime de droit commun depuis l'instauration des allègements Fillon⁶).

Le montant exact des compensations à verser est ensuite calculé par l'ACOSS à partir des bordereaux récapitulatifs de cotisation (BRC) remplis par les entreprises. L'écart entre les CP prévisionnels et le montant réel fait l'objet d'une régularisation en fin d'année.

Les deux graphiques ci-dessous représentent l'évolution de 2005 à 2012 du montant des exonérations calculées par l'ACOSS au titre des CA et des CP, ainsi que le montant des régularisations versées en fin d'année (comme pourcentage du versement annuel). On constate pour les CP la forte baisse à partir de 2008 liée à leur intégration au régime de droit commun, ainsi pour les CA qu'une sous-estimation chronique du coût de la compensation (mais qui s'atténue depuis 2008).

Graphique 1 : Montants des exonérations calculées par l'ACOSS au titre des contrats d'apprentissage et pourcentage de la régularisation annuelle entre 2004 et 2012



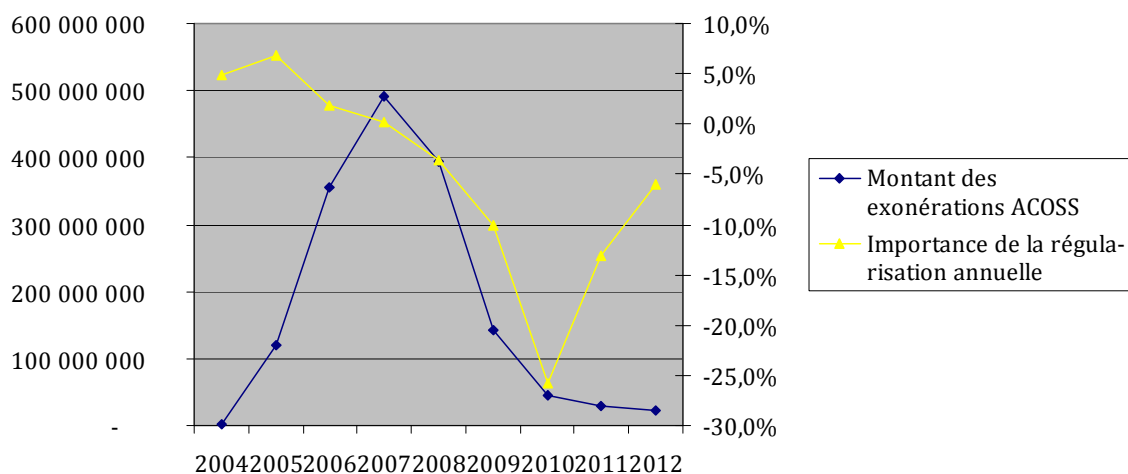
Source : Mission, d'après données ACOSS.

NB : le montant des exonérations indiqué sur le graphique ne concerne pas l'intégralité du montant de la compensation, puisqu'une partie des cotisations à compenser ne transite pas par l'ACOSS (en particulier les retraites complémentaires et les cotisations pour la formation professionnelle).

⁶ Autrement dit, la suppression des dispositifs d'exonération spécifiques aux CA et CP n'entraîne pas une baisse des dépenses de l'Etat d'un montant égal aux crédits de paiement inscrits dans le programme 103, car ces contrats continueront à bénéficier des allègements Fillon (dont le coût est compensé par l'Etat aux caisses de sécurité sociale).

Annexe III

Graphique 2 : Montants des exonérations calculées par l'ACOSS au titre des contrats de professionnalisation et pourcentage de la régularisation annuelle entre 2004 et 2012



Source : Mission, d'après données ACOSS.

2.1.4. Récapitulatif de l'aide, avantages et limites

Tableau 3 : Exonérations des cotisations sociales et patronales sur les contrats

Type de contrat ciblé	Type d'incitation	Cible (entreprise/alternant)	Ciblage entreprise	Ciblage alternant	Coût public en M€ (date)
Mixte (surtout CA)	Exonération	Entreprise (baisse du salaire chargé)	Uniquement dans le cas des CA (PME et artisans)	Uniquement dans le cas des CP pour les +45 ans	CA 1234 (2013) + CP 15 (2013)

Source : Mission.

Le tableau ci-dessus présente un récapitulatif des principales caractéristiques des exonérations de cotisations sociales.

Les principaux avantages de ce dispositif sont :

- ◆ son ancienneté (depuis 1979), qui en fait un dispositif bien connu des entreprises ;
- ◆ son effet incitatif important en raison de la baisse directe et visible du coût du travail qu'il permet ;
- ◆ des effets immédiats et définitifs (pas de reprise possible des aides en fonction de critère comme l'assiduité de l'apprenti) ;
- ◆ une utilisation relativement facile pour les entreprises (ligne spécifique sur le bordereau de cotisation) ;
- ◆ un ciblage par taille d'entreprise, qui semble pertinent à la mission s'agissant de l'alternance.

En revanche, ce dispositif présente certaines limites (au-delà de son coût public important) :

- ◆ à la différence d'une subvention, l'employeur ne sait pas précisément le montant exact de l'aide dont il bénéficie ;
- ◆ ensuite, ce dispositif s'écarte du droit commun, alors même qu'il existe des allègements de charge généraux sur les bas salaires, ce qui contribue à la complexité globale du système pour les entreprises ;

S'agissant de l'apprentissage, cette complexité est d'autant plus importante que la succession d'évolutions sur le champ des bénéficiaires et des cotisations concernés semble avoir créé un statut particulier pour les entreprises dont l'effectif calculé est compris entre 10,01 et 10,99. En effet, certaines exonérations bénéficient aux « *entreprises qui emploient au plus dix salariés* »⁷, alors que d'autres bénéficient à « *ceux [les employeurs] occupant moins de onze salariés au 31 décembre précédant la date de conclusion du contrat* »⁸. En pratique, la limite de 11 est retenue par l'ensemble des parties.

2.2. Le bonus/malus alternance, dispositif complexe et mouvant, n'atteint pas ses objectifs

Le bonus/malus est composé d'une taxe, identique dans ses modalités de recouvrement et son assiette à la taxe d'apprentissage, et d'une aide. Taxe et aide sont symétriques l'une de l'autre, et ont pour vocation d'inciter certaines entreprises à embaucher des alternants, ce qui justifie qu'elles soient regroupées et traitées dans cette annexe.

Le dispositif a fait en 2011 l'objet d'une étude de l'IGAS⁹.

2.2.1. Descriptif

Les entreprises d'au moins 250 salariés qui sont redevables de la taxe d'apprentissage sont soumises depuis le 1^{er} janvier 2010, au titre des rémunérations versées en 2009, à une contribution dénommée « contribution supplémentaire à l'apprentissage »¹⁰. La CSA est assise sur les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage.

Le taux de la taxe dépend de la proportion d'alternants (contrats d'apprentissage, contrats de professionnalisation, mais aussi volontariat international en entreprise et convention industrielle de formation par la recherche) dans les salariés de l'entreprise. Ce taux a subi plusieurs évolutions depuis 2009, et peut depuis 2012 donner lieu à une aide (bonus) versée par Pôle emploi.

Le produit de cette contribution fait partie des recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) intitulé « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) », qui finance la péréquation de la taxe d'apprentissage entre régions (programme 787), les contrats d'objectifs et de moyens signés avec celles-ci¹¹ (programme 788), et enfin le versement du bonus et des actions de développement et de communication¹² (programme 798).

⁷ Il s'agit notamment « de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et des participations des employeurs au développement de la formation professionnelle continue et à l'effort de construction. » (article 20 loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de Finances pour 1989).

⁸ Il s'agit des « cotisations sociales patronales, à l'exclusion de celles dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, et salariales d'origine légale et conventionnelle imposées par la loi dues au titre des salaires versés aux apprentis » (article L. 118-6 du code du travail).

⁹ Évaluation des modalités de recouvrement et de contrôle de la contribution supplémentaire à l'apprentissage dans le cadre de la mise en œuvre du bonus-malus, Y.-G. AMGHAR, L. ESLOUS, C. SCOTTON, n° RM2011-209P.

¹⁰ Dans le même temps, le taux majoré de la taxe d'apprentissage a été supprimé.

¹¹ Ainsi que le développement et la modernisation des CFA à recrutement national.

¹² C'est cette action qui porte la partie publique du financement des développeurs de l'apprentissage.

2.2.2. Texte porteur et historique

La CSA est codifiée sous l'article 230 H du code général des impôts (CGI), institué par l'article 27 de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} janvier 2012 (applicable sur les salaires versés l'année précédente), le taux de cette contribution était égal à 0,1 % de la masse salariale dès lors que le pourcentage d'alternants était inférieur à 3 % de l'effectif de l'entreprise. Il s'agissait alors uniquement d'un « malus ».

La loi de finances rectificative pour 2011 transforme, à compter du 1^{er} janvier 2012, ce « malus » en « bonus-malus ». Le taux référence permettant d'être exonéré de contribution passe de 3 à 4 %. En deçà, le taux est dégressif par étapes (de 0,2 % à 0,05 %). Au-delà, l'entreprise peut bénéficier d'un « bonus », versé par Pôle emploi, dont le montant s'élève à 400 €/contrat/an¹³. Le décret permettant le versement du bonus ayant été pris avec retard, il n'est entré en vigueur qu'en 2012.

Enfin, une loi de finance rectificative pour 2012 modifie à nouveau les seuils et les taux, prévoyant une augmentation progressive de la contribution pour les entreprises en-deçà de l'objectif jusqu'en 2016.

L'ensemble de ces évolutions est résumée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 4 : Évolutions du bonus-malus

Textes	Dispositions	Seuil	Taux / montant	Effet
Loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009, art. 27 (article 230 H du CGI)	Création de la CSA.	3%	0,1%	Rémunérations 2009
Loi n°2011-900 du 29 juillet 2011, art. 23 (Article 230 H du CGI)	Modification du seuil à 4% sauf exemption en cas de progression du nombre d'alternants dans l'entreprise ou la branche (possible jusqu'en 2015). Taux modulés en fonction du nombre atteint.	< 1 % entre 1% et 3% entre 3% et 4%	moins de 2000 salariés : 0,2% plus de 2000 salariés : 0,3% 0,1% 0,05%	Contribution 2012 sur rémunérations 2011
Loi n°2011-900 du 29 juillet 2011, art. 23 (Non codifié)	Création d'un bonus et du CAS FNDMA.			
Loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011, art. 155 (Article 230 H du CGI)	Diminution du taux en Alsace-Moselle.	idem CSA	52% du taux national	"
Décret n° 2012-660 du 4 mai 2012 (non codifié)	Fixe le mode de calcul, gestion de l'aide par Pôle emploi.	4%	Montant unitaire par alternant pour la partie comprise entre 4% et 6% de l'effectif	2012
Arrêté du 4 mai 2012 (non codifié)	Fixe le montant unitaire		400€	
Loi n°2012-354 du 14 mars 2012, art. 22 (Article 230 H du CGI)	Nouveau seuil, nouveaux taux, avec application décalée dans le temps. Suppression de la limitation de l'exemption.	< 1 %	plus de 2000 salariés : 0,4% moins de 2000 salariés : 0,25%	Contribution 2013 sur rémunérations 2012
		entre 1% et 3%	0,1%	
		entre 3% et 4%	0,05%	
		< 1 %	plus de 2000 salariés : 0,5% moins de 2000 salariés : 0,3%	Contribution 2014 sur rémunérations 2013
		entre 1% et 3%	0,1%	
		entre 3% et 4%	0,05%	
		< 1 %	plus de 2000 salariés : 0,6% moins de 2000 salariés : 0,4%	Contribution 2015 sur rémunérations 2014
		entre 1% et 3%	0,1%	
		entre 3% et 4%	0,05%	
		< 1 %	plus de 2000 salariés : 0,6% moins de 2000 salariés : 0,4%	Contribution 2016 sur rémunérations 2015
		entre 1% et 2%	0,2%	
		entre 3% et 5%	0,05%	

Source : Mission.

2.2.3. Montants

La détermination *a posteriori* du montant de la collecte est effectuée par la DGEFP, qui regroupe les informations des organismes collecteurs de taxe d'apprentissage (OCTA) au sein du système Pactole. Les informations concernant le bonus proviennent de Pôle emploi, gestionnaire de cette aide pour le compte de l'État.

¹³ Ce bonus s'applique pour les contrats au-delà du seuil référence de 4 %, avec un plafond fixé à 6 % de l'effectif.

2.2.4. Récapitulatif, avantages et limites

Tableau 5 : Bonus/malus apprentissage

Type de contrat ciblé	Type d'incitation	Cible (entreprise/alternant)	Ciblage entreprise	Ciblage alternant	Coût public bonus en M€ (année)	Produit malus en M€ (année)
Mixte (CA et CP)	Bonus/malus	Entreprise	Oui (>250 salariés)	Non	3,3 M€ (2012)	215 M€ (2012)

Source : Mission.

2.2.4.1. La nature même du dispositif et les difficultés du contrôle rendent difficile la prévision budgétaire

Pour ce qui concerne les prévisions, la problématique particulière tant pour la taxe que pour le bonus est que les montants dépendent très fortement de comportements que le mécanisme est censé modifier. Ces difficultés viennent s'ajouter à celles qui existent par ailleurs pour la taxe d'apprentissage, dont le circuit de recouvrement est identique. Au total, deux sources d'incertitude peuvent expliquer les écarts récurrents entre prévisions et réalisations :

- ♦ d'une part, le comportement en matière d'embauche des apprentis est susceptible de changer, ce qui ajoute aux variations de l'assiette (la masse salariale) une variation du taux¹⁴, qui fait varier montant potentiel de la contribution ;
- ♦ d'autre part, la complexité du système de collecte et la rareté des contrôles tant dans les OCTA que dans les entreprises redevables de la contribution rendent incertain le recouvrement effectif.

Le prolongement des prévisions actuelles, incluant un taux de recouvrement de 60 % estimé sur l'historique, et à comportement inchangé des entreprises, est donné dans le tableau suivant :

Tableau 6 : Prévisions de collecte de CSA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Calcul théorique (M€)	177	181	358	448	538	669	754
Collecte encaissée (M€) / projections	68	108	215	269	323	401	452
Taux de collecte	39 %	60 %	60 %	60 %	60 %	60 %	60 %

Source : DB jusqu'en 2015, mission pour 2016. En italique : prévisions, en gras : réalisations.

Enfin, le concept même de la CSA pose, d'un point de vue budgétaire, un problème de financement de l'apprentissage, puisque le respect par les entreprises de plus de 250 salariés du seuil fixé dans la loi engendrerait, d'un côté, la perte des ressources de la CSA, et de l'autre une charge supplémentaire pour le système de formation des apprentis. Pour donner un ordre de grandeur, le coût moyen pour les administrations publiques de formation d'un apprenti du secondaire est de 3 470 €¹⁵. Ce coût est porté à 4 270 € pour les apprentis du supérieur, qui sont très présents au sein des grandes entreprises (50 % dans les entreprises de plus de 250 salariés¹⁶). Or, un respect de l'objectif par toutes les entreprises, qui ferait

¹⁴ Les exemptions sont également susceptibles de faire varier le taux.

¹⁵ Source : compte de l'éducation 2011, publié par la DEPP.

¹⁶ Source DARES, calcul mission.

Annexe III

passer leur taux de 1,7 %¹⁷ à 5 %, toutes choses étant égales par ailleurs, représente un accroissement de 195 %. Les entreprises de plus de 250 salariés représentent 22 % des apprentis, soit 85 000 apprentis¹⁸ : il s'en déduit un nombre d'apprentis supplémentaires de 170 000, dont le coût de formation serait de 640 M€, simultanément à la perte d'une ressource de 200 M€. Ce calcul n'est toutefois qu'un ordre de grandeur, puisqu'il suppose que le coût de tous les alternants comptant dans le ratio est identique à celui d'un apprenti, ce qui n'est pas le cas.

Tableau 7 : Charge supplémentaire pour les administrations publiques si les entreprises de plus de 250 salariés atteignaient le quota de 5 % d'alternants

Intitulé	Formule	Résultat
Stock d'apprentis (2011)	(1)	387 016
Dont dans les entreprises de + de 250	(2)	22 %
Stock dans les entreprises de + de 250	(3) = (1) x (2)	85 144
Proportion d'apprentis dans ces entreprises	(4)	1,7 %
Proportion à atteindre	(5)	5 %
Taux de progression	(6) = (5)/(4) - 1	194,1 %
Nb. d'apprentis supplémentaires	(7) = (3) x (6)	165 279
dont dans le supérieur (niveau III et plus)	(8) = 50 % x (7)	82 639
dont niveau IV et moins	(9) = 50 % x (7)	82 639
Coût moyen III et plus	(10)	4 268
Coût moyen IV et moins	(11)	3 467
Charge supplémentaire	(10) x (8) + (11) x (9)	639 214 976

Source : Mission.

Dans cette hypothèse, les capacités des CFA seraient mieux utilisées (moins de places vacantes) et ils bénéficieraient alors de davantage de ressources *via* les concours obligatoires. Cependant, si le développement de l'apprentissage dans les grandes entreprises se fait, comme aujourd'hui, fortement dans le supérieur, il en résulterait au contraire un appauvrissement des CFA dans lesquels sont préparés des niveaux IV et V.

2.2.4.2. Le nouveau système de contrôle de la CSA ne donne pas satisfaction pour la première année de son application

Ayant fait le constat d'un recouvrement insuffisant de la contribution, la DGEFP a entrepris de mettre en place un système de contrôle basé sur le croisement des informations remontant des OCTA, d'une part, et de celles des DADS (déclaration annuelle des données sociales). Ce mécanisme de contrôle était projeté lors du rapport de l'IGAS ; le rapport émettait des doutes sur sa fiabilité et la solidité juridique des procédures « accélérées » envisagées.

¹⁷ Source : rapport annuel de performance 2011.

¹⁸ Stocks DARES 2010. Le nombre d'apprentis serait plus élevé (si on retenait pour ce calcul les données de la DEPP).

Une première série de rapports pré-remplis a depuis été proposée aux services régionaux de contrôle sur la base de ces croisements. Les entretiens menés en région ont révélé qu'une grande partie des entreprises figurant sur ces listes n'était pas en infraction. À titre d'exemple, sur 201 entreprises figurant sur la liste, le SRC des Pays-de-la-Loire en a contrôlé 35¹⁹. 10 versaient le bon montant de CSA, tandis que 9 n'étaient pas assujetties ou exonérées. Le montant en jeu sur les entreprises restantes est de 408 000 €. En Île-de-France, sur les 360 entreprises classées prioritaires, 35 ont été contrôlées, et seuls 6 redressements sont en cours. Là encore, certaines entités n'étaient pas assujetties (par exemple, des associations), d'autres ont pu produire un reçu libératoire pour un montant correct. Sur une régularisation attendue de 1,8 M€, le total des redressements est de 160 k€.

Les craintes antérieures se sont donc avérées. La DGEFP indique que les dysfonctionnements sont liés à la mise en route de ce nouveau dispositif, et que des corrections seront apportées aux problèmes identifiés. D'après elle, certaines entreprises n'avaient déclaré leur CSA que dans la DADS, ou que dans l'OCTA, ce qui a créé des faux positifs. De même, les données des deux ne sont pas entièrement comparables : alors que la DADS mentionne l'effectif total au sens de la sécurité sociale, le bordereau de collecte des OCTA mentionne l'effectif au sens du code du travail, qui est utilisé pour le calcul de la CSA. Il en va de même de la masse salariale portée sur les DADS, qui inclut des éléments supplémentaires. Par ailleurs, le pré-rapport automatisé sera supprimé, et les services de contrôle aborderont les entreprises en leur demandant des justificatifs. Malgré ses débuts difficiles, ce système aura néanmoins identifié de réels potentiels de recouvrement supplémentaire de la CSA.

Cependant, l'effort important engagé sur la CSA n'est pas, parallèlement, engagé sur la taxe d'apprentissage. Comme le relevait le rapport de l'IGAS, l'article L. 6252-4-1 du code du travail, introduit par la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, qui permet aux services de contrôle du ministère du travail de vérifier la CSA due par les entreprises, ne s'applique pas à la taxe d'apprentissage. Les services fiscaux restent donc seuls compétents en la matière, alors même qu'ils ne disposent pas des éléments leur permettant d'opérer ce contrôle (voir, à ce sujet, le rapport du sénateur Patriat). Pourtant, le montant total de la taxe est de 1,9 milliards pour 2011, et donc bien supérieur au montant de la CSA.

2.2.4.3. Des doutes sérieux sur l'incitativité du mécanisme

Le rapport de l'IGAS en 2011 mettait en cause l'incitativité du dispositif, pour plusieurs raisons que la mission reprend à son compte.

2.2.4.3.1. Les effets de seuil et la complexité de son calcul diminuent l'éventuel effet incitatif de la surtaxe

Le manque de lisibilité du dispositif, tout d'abord, était avancé. La définition de l'effectif (au sens du code du travail, et non de la sécurité sociale), les différents seuils, sont des difficultés qui se posent à l'administration elle-même lorsqu'elle souhaite contrôler le montant de la taxe ; ils se posent donc encore plus aux entreprises. Cette complexité s'est par ailleurs accrue en 2012, avec l'évolution programmée sur quatre ans des taux.

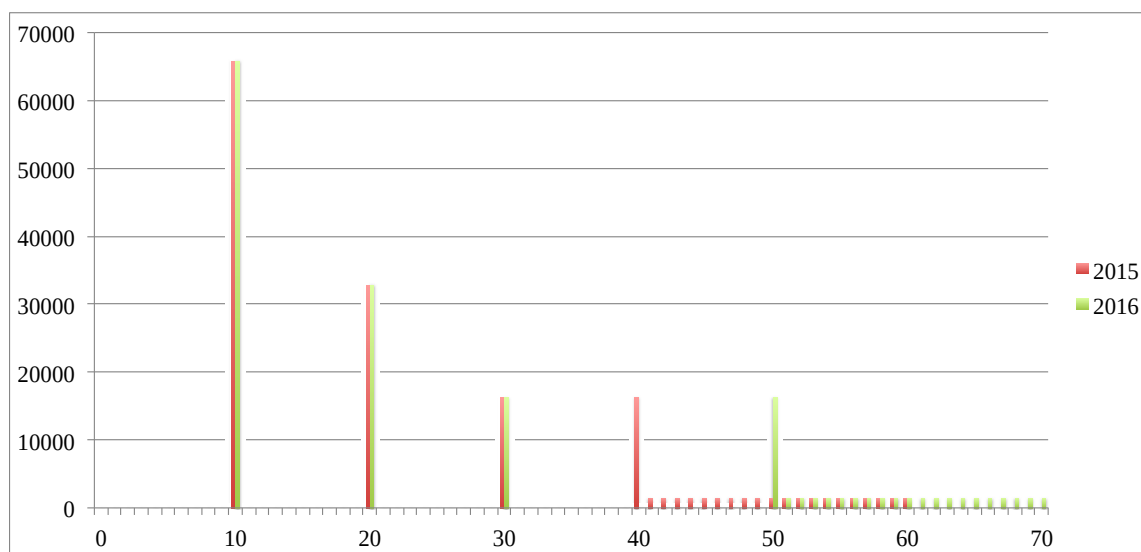
¹⁹ Considérées par le DGEFP comme prioritaires, c'est-à-dire avec régularisation attendue supérieure à 10 000 €, et par ailleurs n'étant pas en difficulté.

Annexe III

Les effets de seuil restent présents : l'embauche d'un alternant ne fait varier le montant de CSA acquitté que si un seuil est franchi. Paradoxalement, l'évolution des seuils et des taux pourrait même diminuer l'incitation à embaucher des apprentis. Prenons l'exemple d'une entreprise dont le taux d'alternants est de 3 % en 2015 ; elle est soumise à une CSA dont le taux est de 0,05 %. Si elle fait l'effort de passer à 4 %, elle annulera sa contribution. Par contre, en 2016, il lui faut passer à 5 %, et donc réaliser un effort double, pour parvenir au même résultat.

Le graphique ci-dessous illustre cette situation, dans le cas d'une entreprise de mille salariés dans laquelle le salaire moyen est de 2 400 €, salaire moyen national, et vue en 2025 et en 2016. Il représente le gain en bonus-malus pour l'embauche de chaque alternant supplémentaire.

Graphique 3 : gain en termes de bonus-malus lié à l'embauche d'un alternant supplémentaire dans une entreprise de mille salariés, salaire moyen



Source : Mission. Le montant du bonus est quadruplé pour apparaître lisiblement sur le graphique. Note de lecture : l'embauche du quarantième alternant engendre, en 2015, une économie de 16 500 €²⁰ de CSA ; en 2016, aucune économie.

Enfin, la contribution n'a pas, pour l'instant, déclenché de mouvement manifeste au sein des grandes entreprises. La comparaison, effectuée par la DGEFP, des pourcentages d'alternants entre 2009 et 2011, montre que la structure n'a pas évolué. Les indicateurs retenus dans les projets annuels de performance ne montrent pas non plus d'évolution marquante jusqu'en 2011 ; les valeurs postérieures à cette date sont des prévisions. Le passage estimé de 1,7 % à 2,8 % entre 2011 et 2012 correspondrait à une augmentation de plus de 60 %. Une telle augmentation, si elle était répartie sur l'ensemble des catégories constituant le quota, conduirait à une augmentation du nombre d'alternants de plus de 50 000 ; une augmentation d'une telle ampleur ne saurait passer inaperçue.

²⁰ 0,05 % x 2750 x 1000 x 12.

Tableau 8 : Évolution du nombre d'apprentis dans les entreprises de plus de 250 salariés

Estimation de la répartition des entreprises de + de 250 salariés selon leur taux d'alternants	2009 (DARES)	2011 (système de contrôle Pactole, DGEFP)
Moins de 1 % d'alternants dans leurs effectifs	55 %	54 %
Entre 1 et 2 % d'alternants dans leurs effectifs	18 %	20 %
Entre 2 et 3 % d'alternants dans leurs effectifs	11 %	10 %
Entre 3 et 4 % d'alternants dans leurs effectifs	7 %	7 %
Entre 4 et 5 % d'alternants dans leurs effectifs	4 %	4 %
Plus de 5 % d'alternants dans leurs effectifs	5 %	5 %
Total	100 %	100 %

Source : DGEFP.

Tableau 9 : Évolution des indicateurs du programme

Taux moyen d'alternants dans les entreprises de 250 salariés et plus					
Réalisation			Prévision		Cible
2009	2010	2011	2012	2013	
1,6 %	1,7 %	1,7 %	2,8 %	3,5 %	5,0 %
Part des entreprises de plus de 250 salariés employant plus de 4 % d'alternants					
Réalisation			Prévision		Cible
2009	2010	2011	2012	2013	
9 %	9 %	10 %	15 %	20 %	45 %

Source : Mission, d'après les projets et rapports annuels de performance.²¹

Pour mémoire, le montant de CSA économisé représentant en 2012 0,2 % de la masse salariale totale de l'entreprise lorsque l'objectif est atteint, ce qui nécessite d'employer l'équivalent 4 % de son effectif total en alternants. L'économie moyenne²² de CSA par alternant est donc de 5 %²³ lorsque le quota est atteint. À l'issue de l'augmentation prévue dans la loi, cette économie moyenne sera de 8 %²⁴.

2.2.4.3.2. Le bonus est une aide anecdotique, versée à quelques entreprises qui parfois atteignent le quota par leurs effectifs de V.I.E. et de Cifre

Le bonus n'a connu, à la date de rédaction de ce rapport, qu'une seule année d'existence effective. Son montant ne dépend pas, contrairement à la charge moyenne de CSA par apprenti (évaluée dans le paragraphe ci-dessus), du salaire moyen dans l'entreprise, puisqu'il est fixé dans tous les cas à 400 €. Il est nettement moins important en valeur absolue, puisque si tous les salariés de l'entreprise sont rémunérés au SMIC, le montant moyen de CSA d'un apprenti supplémentaire lorsque le quota est atteint est de 860 € en 2012²⁵.

Il concerne, par ailleurs, une fraction restreinte des entreprises de plus de 250 salariés. Ainsi, la DGEFP identifia pour 2012 403 entreprises pouvant bénéficier du bonus. 101 entreprises supplémentaires demandèrent spontanément à bénéficier du bonus, parmi lesquelles 77 virent leur demande acceptée, soit au total 480 entreprises.

²¹ Le projet annuel de performance 2012 fixait pour 2013 une cible de 80 % pour la part d'entreprises.

²² Il ne s'agit toutefois pas de l'économie moyenne réalisée par les entreprises françaises, ce qui supposerait que les pourcentages d'alternants soient uniformément distribués entre 0 et 4 % ; tel n'est pas le cas.

²³ 5 % = 0,2 / 4.

²⁴ 8 % = 0,4 / 5.

²⁵ 5 % x 1430 x 12.

Annexe III

La mission s'est procuré la liste des 403 entreprises sélectionnées par la DGEFP. Le montant total d'aide correspondant est de 2,6 M€. Les dix plus importants bénéficiaires présumés, rassemblés par groupe²⁶, figurent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 10 : Bénéficiaires du bonus

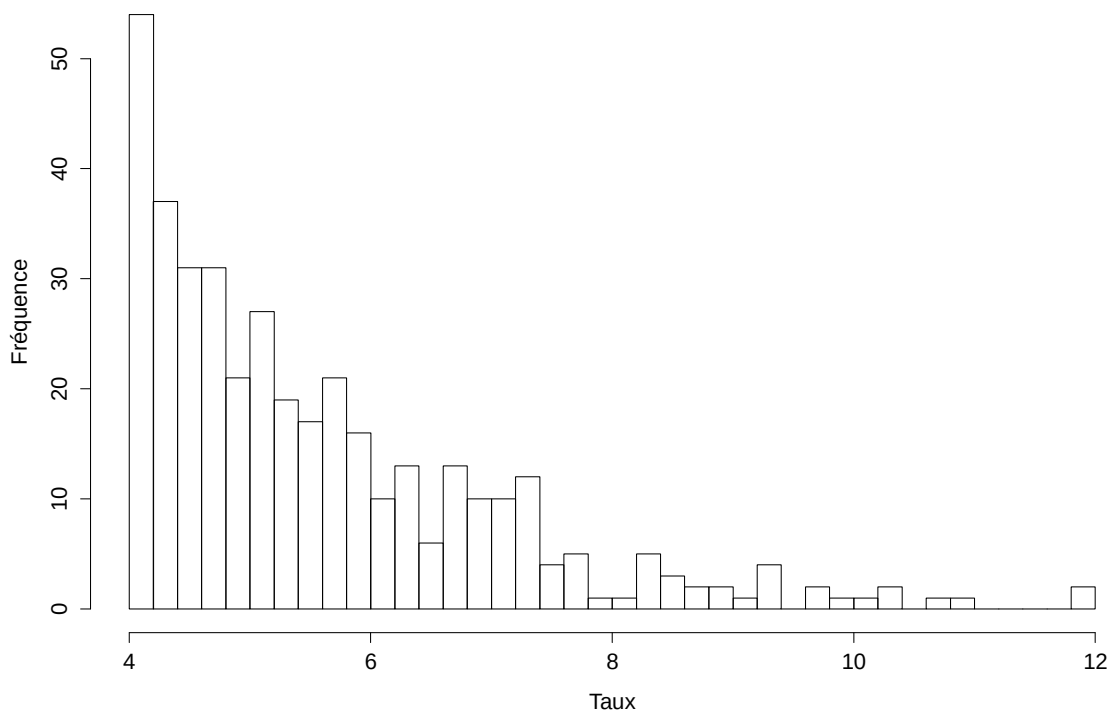
Nom du groupe	Montant du bonus
France Telecom	460 340
Sncf	145 600
GDF Suez	124 372
Décathlon	115 440
SFR	102 052
EDF	78 648
Axa	70 008
ST	63 152
DCNS	59 714
Crédit agricole	53 896

Source : Traitement mission, données DGEFP.

L'histogramme des taux d'apprentis permet de constater qu'il n'existe pas, au franchissement du seuil de 6 % —plafond du bonus— de chute manifeste du nombre d'entreprises, ce qui incite à penser que, au moins au voisinage de ce plafond, l'aide n'est guère incitative.

Graphique 4 :

Répartition des taux d'alternants



Source : Mission, d'après données Pôle emploi et DGEFP.

²⁶ La liste étant une liste d'entreprises, la mission a dû procéder à des regroupements dont l'exhaustivité n'est pas garantie. Par ailleurs, des vérifications ont été faites sur cette liste par Pôle emploi, et il est donc possible qu'elle ne corresponde pas exactement à la liste des bénéficiaires finaux.

Enfin, 18 entreprises touchent la moitié du montant attribué au titre de ce fichier. Le montant moyen de l'aide est donc de 73 k€ pour ces bénéficiaires, tandis qu'il n'est que de 3 400 € pour les autres. Dans ces conditions :

- ♦ une partie du bonus est saupoudrée sur un grand nombre d'entreprises, pour des montants faibles dont l'effet incitatif est douteux (par exemple, 5 000 € pour Groupama ou le Crédit agricole, en cumulant plusieurs entités légales) ;
- ♦ une partie du bonus est attribuée à des entreprises dont le taux d'alternants particulièrement élevé est le signe d'une politique de ressources humaines autonome, indépendante de l'existence du bonus (celui-ci n'étant plus versé au-delà de 6 %). Le total d'aides attribuées à des entreprises dont le taux d'alternants dépasse 6 % est de 1,1 M€.

Les frais de gestion réglés à Pôle emploi au titre de la convention de gestion s'élèvent, pour la première année qui inclut des développements informatiques, à 325 k€.

Ces éléments recueillis lors de la première année du bonus n'incitent pas la mission à écarter, dans le présent rapport, les doutes émis dans le précédent rapport de l'IGAS concernant l'incitativité du dispositif.

3. Les aides spécifiques à l'apprentissage sont constituées à la fois de mesures de nature fiscales, bénéficiant l'une aux employeurs et l'autre aux apprentis eux-mêmes, et de primes versées par les régions

3.1. Les employeurs d'apprentis bénéficient en premier lieu d'un crédit d'impôt

3.1.1. Descriptif

Le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage (dit « crédit d'impôt apprentissage »), prévu à l'article 244 *quater* G du CGI, est un dispositif institué au profit des entreprises.

Ce dispositif conduit à constater une créance sur l'État qui peut être imputée par l'entreprise sur le montant de l'impôt dû, qu'il s'agisse d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu, selon la nature de l'entreprise.

Lorsque le crédit d'impôt excède le montant de l'impôt dû, l'excédent fait l'objet d'une restitution. Lorsqu'il ne peut être imputé faute d'impôt à payer, il est intégralement restitué par l'État à l'entreprise.

3.1.1.1. Le crédit d'impôt s'applique à toutes les entreprises

Le dispositif du crédit d'impôt apprentissage s'applique aux entreprises exerçant une activité industrielle, commerciale, libérale, artisanale ou agricole quel que soit le mode d'exploitation de ces entreprises (entreprise individuelle, sociétés de personnes, sociétés de capitaux, etc.).

Peuvent bénéficier du crédit d'impôt apprentissage les entreprises :

- ♦ soumises à l'impôt sur les bénéfices selon le régime du bénéfice réel normal ou simplifié d'imposition, de plein droit ou sur option (comme certains établissements publics et associations), ou à l'impôt sur le revenu selon le régime de la déclaration contrôlée ;

Annexe III

- ♦ qui emploient des apprentis dont le contrat, d'une durée minimale de un mois, est régi par les dispositions des articles L 6221-1 à L 6225-8 du code du travail, ou qui accueillent un élève en stage dans le cadre du parcours d'initiation aux métiers prévu à l'article L. 337-3 du code de l'éducation.

3.1.1.2. Le montant du crédit d'impôt diffère selon la nature de l'apprenti

Le crédit d'impôt apprentissage est égal au nombre moyen annuel d'apprentis dont le contrat avec l'entreprise a été conclu depuis au moins un mois multiplié par 1 600 €.

Ce montant est porté à 2 200 € lorsque l'apprenti est :

- ♦ soit un travailleur handicapé au sens de l'article L. 5213-1 du code du travail et de l'article L. 5213-2 du code du travail ;
- ♦ soit un apprenti sans qualification bénéficiant de l'accompagnement personnalisé et renforcé prévu par l'article D. 5131-13 du code du travail en application du 1° de l'article L. 5131-7 du code de travail ;
- ♦ soit un apprenti employé par une entreprise portant le label « Entreprise du patrimoine vivant » au sens de l'article 23 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises ;
- ♦ soit un apprenti dont le contrat d'apprentissage est signé dans les conditions prévues à l'article L. 337-3 du code de l'éducation (contrat d'apprentissage faisant suite à un parcours d'initiation aux métiers) ;
- ♦ soit un apprenti dont le contrat d'apprentissage est signé à l'issue d'un contrat de volontariat pour l'insertion mentionné à l'article L. 130-1 du code du service national.

L'entreprise qui emploie un apprenti bénéficiant de l'accompagnement personnalisé et renforcé doit être en mesure d'attester, par exemple en produisant une copie du contrat d'accompagnement conclu entre l'apprenti et l'État, que l'apprenti bénéficiait, au moment de la signature du contrat d'apprentissage, d'un accompagnement personnalisé et renforcé effectif.

L'entreprise qui accueille un élève en stage dans le cadre du parcours d'initiation aux métiers prévu à l'article L. 337-3 du code de l'éducation bénéficie d'un crédit d'impôt apprentissage dont le montant est égal à 100 € par élève accueilli et par semaine de présence dans l'entreprise, dans la limite annuelle de 26 semaines, soit au maximum 2 600 €.

Pour le calcul du nombre moyen annuel d'apprentis, le temps de présence d'un apprenti dans l'entreprise au cours d'une année civile est calculé en mois. Tout mois commencé est comptabilisé comme un mois entier. Ce nombre doit être calculé pour chaque catégorie d'apprentis précitée.

Chaque nombre moyen annuel d'apprentis calculé au titre d'une année est obtenu en divisant par douze le nombre total de mois de présence dans l'entreprise des apprentis employés depuis au moins un mois.

Un même apprenti employé durant trois années par une entreprise ouvre ainsi droit à un crédit d'impôt au titre de trois années civiles successives.

Exemple :

En 2012, une entreprise emploie deux apprentis et un stagiaire dans les conditions suivantes :

- ♦ apprenti n°1 employé du 11/01/12 au 31/12/12 (12 mois de présence) ;
- ♦ apprenti n°2 employé du 01/09/12 au 31/12/12 (4 mois de présence) et bénéficiant d'un accompagnement personnalisé ;

Annexe III

- ♦ stagiaire n°1 accueilli du 01/01/12 au 30/06/12 dans le cadre du parcours d'initiation aux métiers prévu à l'article L. 337-3 du code de l'éducation (26 semaines de présence).

Le crédit d'impôt apprentissage dont peut bénéficier cette entreprise s'élève au total à 4 933 € (hors éventuel effet du plafonnement).

Tableau 11 : Exemple de calcul du crédit d'impôt

	Apprentis	Apprentis bénéficiant d'un accompagnement personnalisé	Stagiaire en parcours d'initiation aux métiers
Nombre	1	1	1
Durée de présence	12 mois	4 mois	26 semaines
Nombre annuel moyen	$12/12 = 1$	$4/12 = 0,33$	-
Crédit d'impôt	$1 \times 1\,600 \text{ €}$	$0,33 \times 2\,200 \text{ €}$	$26 \times 100 \text{ €}$
Total par catégorie	1 600 €	733 €	2 600 €
Total général	4 933 €		

Source : Mission.

3.1.1.3. Le crédit d'impôt est plafonné selon des règles complexes

Le crédit d'impôt apprentissage est plafonné au montant des dépenses de personnel afférentes aux apprentis employés par l'entreprise minoré des aides publiques reçues en contrepartie de l'accueil de ces apprentis par l'entreprise.

Les dépenses prises en compte étant celles engagées ou perçues au cours de l'année civile, des règles complexes sont également prévues pour les entreprises dont l'exercice comptable ne coïncide pas avec l'année civile.

Pour le calcul de ce plafond, l'entreprise doit donc :

- ♦ calculer précisément les dépenses de personnel²⁷ supportées à raison de l'accueil d'apprentis (salaires, avantages en nature, primes, cotisations sociales obligatoires (sécurité sociale, assurance chômage, caisses de retraite complémentaire) ;
- ♦ minorer le montant obtenu de celui des aides publiques reçues par l'entreprise en contrepartie de cet accueil (exonérations de cotisations sociales, indemnité compensatrice forfaitaire, autres subventions spécifiques).

La mission considère que ce calcul est particulièrement complexe, voire impossible à réaliser notamment lorsqu'il consiste à évaluer le montant des aides relatif aux exonérations de cotisations sociales, qui ne correspondent pas à des sommes effectivement perçues par l'entreprise, mais à des sommes que celle-ci s'abstient de verser.

3.1.2. Texte porteur et historique

Mis en place par l'article 31 de la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005, le crédit apprentissage initialement applicable aux apprentis employés depuis au moins six mois a été modifié :

- ♦ par l'article 26 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale qui a réduite à un mois la durée d'embauche de l'apprenti requise ;
- ♦ par l'article 4 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances qui a :

²⁷ Les dépenses de personnel afférentes aux maîtres d'apprentissage qui sont directement responsables de la formation des apprentis ne sont pas prises en compte.

Annexe III

- étendu le bénéfice du crédit d'impôt aux apprentis-juniors et aux apprentis dont le contrat fait suite à un contrat de volontariat pour l'insertion ;
- créé un crédit d'impôt spécifique pour les élèves en stage dans le cadre du parcours d'initiation aux métiers prévu à l'article L. 337-3 du code de l'éducation mis en place par cette même loi.

3.1.3. Montants d'aide

L'estimation du coût de cette mesure, effectuée par reconstitution de base taxable, apparaît fiable et n'appelle pas d'observations particulières.

En 2011, la mesure a bénéficié à 185 000 entreprises pour un coût évalué à 500 M€ pour l'année 2012. Ce chiffre est repris dans les prévisions de dépenses fiscales pour 2013, comme indiqué dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2013 (Tome II voies et moyens) reproduite ci-dessous.

Tableau 12 : Estimation du coût de la mesure dans les documents budgétaires

210311	Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	460	500	500
	<i>Mission et programme :</i> Travail et emploi / Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi (P103)			
	<i>Objectif :</i> Développer l'apprentissage			
	<i>Bénéficiaires 2011 :</i> 185 000 entreprises			
	<i>Méthode de chiffrage :</i> Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales			
	<i>Fiabilité :</i> Très bonne			
	<i>Création / modification :</i> 2005 / 2006			
	<i>Fin du fait générateur :</i> dépense fiscale non-bornée			
	<i>Fin d'incidence budgétaire :</i> dépense fiscale non-bornée			
	<i>Réf. CGI :</i> 244 quater G, 199 ter F, 220 H, 223 O-1-h			

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013 – Tome II voies et moyens.

Cette mesure a connu une forte évolution depuis sa mise en place puisque son coût a pratiquement doublé depuis 2006 : de 270 M€ à 500 M€.

La mission observe que le coût de la mesure s'est avéré initialement plus faible que l'estimation qui en avait faite lors de sa mise en place, telle qu'elle figure dans les documents parlementaires²⁸, à savoir 472 M€ de coût estimé pour 2005.

Entre 2006 et 2011, le coût de la mesure a connu une augmentation de 70,4 % alors que le nombre d'apprentis n'a crû que de 7,2 % sur cette période (de 400 000 en décembre 2006 à 429 000 en décembre 2011²⁹).

Même en ne retenant que la période 2007-2011 pendant laquelle le montant du crédit d'impôt par apprenti n'a pas évolué et pour laquelle l'augmentation du montant du crédit d'impôt devrait être strictement proportionnelle à celle du nombre d'apprentis, on observe toutefois que le coût de la mesure a alors connu une augmentation de 24,3 % (de 370 M€ à 460 M€) alors que le nombre d'apprentis n'a crû que de 2,7 % sur cette période (de 417 600 en décembre 2007 à 429 000 en décembre 2011³⁰).

Cet écart, que la mission n'a pas été en mesure d'expliquer, peut résulter d'une connaissance croissante de l'existence de cette mesure par les entreprises qui se seraient abstenues d'en demander le bénéfice les premières années.

²⁸ Avis n° 37 (2004-2005) de M. Paul GIROD, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 20 octobre 2004.

²⁹ Source des effectifs : DARES.

³⁰ Source des effectifs : DARES.

Annexe III

Ce constat, qui suppose que les recrutements aient été effectués par certaines entreprises sans tenir compte de l'existence d'une mesure incitative renforce le doute sur l'efficacité de celle-ci.

Tableau 13 : Évolution des estimations du coût de la mesure dans les documents budgétaires

Coût estimé	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PLF 2006		100	450							
PLF 2007		130	300	450						
PLF 2008			270	300	300					
PLF 2009				370	330	330				
PLF 2010					420	370	370			
PLF 2011						440	440	440		
PLF 2012							430	470	470	
PLF 2013								460	500	500

Source : Annexe aux projets de lois de finances pour 2006 à 2013 – Tome II voies et moyens.

3.1.4. Récapitulatif de l'aide, avantages et limites

Tableau 14 : Crédit d'impôt apprentissage pour les entreprises

Type de contrat ciblé	Type d'incitation	Cible (entreprise/alternant)	Ciblage entreprise	Ciblage alternant	Coût public en M€ (date)
CA	Crédit d'impôt	Entreprise	Non	Oui (personnes en difficulté)	500 (2012)

Source : Mission.

Au terme de cette présentation, il apparaît que le crédit d'impôt apprentissage, qui bénéficie à l'ensemble des employeurs sans tenir compte de la taille de l'entreprise et des niveaux de qualification des apprentis, est insuffisamment ciblé et que son efficacité n'est pas démontrée.

En premier lieu, la justification de la mise en place de ce crédit d'impôt n'apparaît pas clairement. L'exposé des motifs du projet de loi l'ayant mis en place ne précise d'ailleurs pas l'objectif poursuivi par ce dispositif³¹.

Les rapports de la commission des affaires sociales³² rédigés lors de l'examen du projet précisent seulement que ce crédit d'impôt, qui devrait bénéficier aux plus petites entreprises qui emploient majoritairement des apprentis, s'inspire du livre blanc de M. Dutreil³³ et que : « le Gouvernement estime que cette mesure viendra compenser le relèvement du taux de la taxe d'apprentissage proposé dans la loi de finances pour 2005 ainsi que la suppression des exonérations de taxe d'apprentissage ».

³¹ Extrait de l'exposé des motifs : « L'article 15 met l'article 226 B du code général des impôts en cohérence avec le principe de l'intermédiation obligatoire des organismes collecteurs introduit par l'article 18. Il institue ensuite un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises qui emploient des apprentis. Ce crédit d'impôt est fixé à 1 600 € par apprenti employé et à 2 200 € lorsque l'apprenti est un jeune sans qualification qui faisait l'objet au moment de la signature de son contrat de l'accompagnement renforcé prévu par le nouvel article L. 322-4-17-1 du code du travail ».

³² Rapport n° 32 (2004-2005) de M. Louis SOUVET et Mme Valérie LÉTARD, et rapport supplémentaire n° 39 (2004-2005) de M. Alain GOURNAC, faits au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, déposés les 20 et 26 octobre 2004.

³³ M. Renaud Dutreil, secrétaire d'État aux PME, au Commerce, à l'Artisanat, aux Professions libérales et à la Consommation avait présenté en 2003 un livre blanc sur la modernisation de l'apprentissage sous la forme de 50 propositions « pour se former plus et mieux ».

Annexe III

Ces rapports précisent en outre que : *« la progression attendue du nombre d'apprentis devrait permettre d'augmenter les sommes versées aux entreprises au titre de ce crédit d'impôt et de compenser les charges supplémentaires induites par la suppression du caractère libératoire du paiement de la taxe d'apprentissage de certaines dépenses que supportent les entreprises redevables de la taxe d'apprentissage qui emploieront des apprentis ».*

Il apparaît donc que le crédit d'impôt avait initialement davantage vocation à compenser une charge qu'à créer une mesure incitative.

Ensuite, les investigations menées par la mission laissent apparaître que le crédit d'impôt présente, dans sa forme et son champ d'application, des caractéristiques qui concourent à amoindrir son efficacité et son efficience en tant qu'incitation à l'embauche d'apprentis. En effet, le décalage avec lequel le crédit d'impôt est perçu par rapport à la décision d'embauche et la faible connaissance du dispositif par les chefs d'entreprise ne concourent pas à renforcer son efficacité.

Tel que cela ressort des entretiens menés par la mission, ce dispositif est souvent davantage maîtrisé, dans les petites entreprises, par les experts-comptables qui préparent les déclarations fiscales que par le chef d'entreprise lui-même, ce qui le prive en pratique d'effet incitatif à l'embauche.

En outre, l'effet financier incitatif apparaît moins perceptible dans les grandes entreprises que dans les petites, bien que la connaissance du dispositif soit plus importante dans les entreprises dont la taille leur permet d'avoir une meilleure structuration interne des fonctions comptables et de gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, il n'apparaît pas nécessaire de maintenir un dispositif d'incitation financière pour les grandes entreprises employant 250 salariés ou plus dès lors que celle-ci sont également soumises à un autre dispositif poursuivant le même objectif, le bonus-malus.

Enfin, la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) depuis le 1^{er} janvier 2013 conduit à accorder aux employeurs un cumul d'avantages au titre de l'embauche d'apprentis, dès lors que les rémunérations de ceux-ci sont, comme celle des autres salariés de l'entreprise (dans la limite de 2,5 fois le SMIC soit 3 575,55 € en 2013), prises en compte pour la détermination du nouveau crédit d'impôt sous la forme d'une réduction de l'impôt à acquitter en 2014 au titre de l'exercice 2013 égale à 4 %, de ces rémunérations (6 % pour les années suivantes). A titre indicatif, une entreprise employant en 2014 un apprenti de 18 ans en 2^{ème} année de formation bénéficiera en 2015 d'un crédit d'impôt d'environ 500 € à ce titre.

En tout état de cause, le climat conjoncturel favorable sur la période ayant suivi sa mise en place (+10,6 % d'apprentis entre 2005 et 2007) peut tout autant expliquer la hausse du nombre d'apprentis que les mesures prises en 2005 en faveur de l'apprentissage.

L'extrême difficulté à constituer un contrefactuel, qui ne pourrait peut-être résulter que d'études économétriques très poussées dont la réalisation était par ailleurs incompatible avec les délais de la mission, rend difficile, si ce n'est impossible, l'évaluation rigoureuse de l'effet de ces dispositifs incitatifs sur les évolutions de l'emploi d'apprentis, *a fortiori* s'agissant de l'impact du crédit d'impôt considéré isolément.

Cela étant, la question du calibrage du crédit d'impôt doit toutefois être posée afin de mieux cibler le dispositif en faveur d'une part, des jeunes les moins qualifiés et donc les plus éloignés du marché du travail et d'autre part, des entreprises pour lesquelles l'incitation financière peut avoir un impact réel sur la décision d'embauche.

3.2. Les apprentis eux-mêmes ou leurs familles bénéficient également d'un soutien sous la forme d'une exonération d'impôt sur le revenu

3.2.1. Descriptif

Les salaires versés aux apprentis munis d'un contrat répondant aux conditions posées par le code du travail (articles L. 6221-1 et suivants) sont exonérés de l'impôt sur le revenu. Le dispositif d'exonération s'applique à l'apprenti personnellement imposable ou au contribuable qui l'a à sa charge.

En pratique, les apprentis sont généralement rémunérés à leur salaire minimum, allant de 25 à 78 % du SMIC en fonction de leur âge et de leur ancienneté (sauf minima de nature conventionnelle plus élevés).

Avec le SMIC en salaire de référence, la rémunération mensuelle minimale d'un apprenti s'établit donc dans une fourchette comprise entre 357 et 1 115 €.

Tableau 15 : rémunération mensuelle minimale d'un apprenti en 2012

	Moins de 18 ans	18-20 ans	21 ans et plus
1 ^{ère} année	357,56 €	586,39 €	758,02 €
2 ^{ème} année	529,18 €	700,81 €	872,43 €
3 ^{ème} année	758,02 €	929,64 €	1 115,57 €

Source : Mission.

Dès lors, le plafond de l'exonération ne concerne que peu d'apprentis, généralement en études supérieures pour lesquels les employeurs versent une rémunération supérieure aux minima légaux.

3.2.2. Texte porteur et historique

Ce dispositif d'exonération, inscrit à l'art 81 bis du CGI, est relativement ancien. Il a été mis en place par la loi de finances du 30 décembre 1977 et portait, jusqu'à l'imposition des revenus de l'année 2004, sur la fraction des salaires des apprentis n'excédant pas la limite d'exonération prévue à l'article 5 du CGI en faveur des personnes âgées de moins de 65 ans (7 640 € en 2004).

A compter de l'imposition des revenus de l'année 2005, cette limite a été relevée au montant annuel du SMIC par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, laquelle précisait dans son exposé des motifs, que ce relèvement avait pour but de rendre l'apprentissage plus attractif en améliorant les conditions du déroulement de la formation afin de limiter les difficultés rencontrées au plan matériel par les apprentis et de lutter contre les phénomènes de rupture de contrat.

Cette mesure vise à développer l'apprentissage pour améliorer les transitions des études vers l'emploi. L'exposé des motifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui relève la limite d'exonération du salaire de l'apprenti, indique que l'apprentissage est marqué par de nombreuses ruptures de contrats.

L'exonération est plafonnée par apprenti au montant annuel du SMIC sur la base d'un temps plein. Ce montant, révisé chaque année, est obtenu en multipliant le SMIC horaire brut au 1^{er} juillet de l'année d'imposition (9,40 € en 2012) par 1 820 heures (35 heures x 52), soit 17 108 € pour 2012.

3.2.3. Montants d'aide

En l'absence d'un tel dispositif, les sommes perçues en rémunération d'emplois salariés par les apprentis seraient soumises au barème progressif de l'impôt sur le revenu selon les règles de droit commun applicables aux traitements et salaires.

L'estimation du coût de cette mesure consiste à liquider l'impôt sur le revenu sans application de cette exonération.

Le coût de l'exonération est estimé à partir de la détermination de la masse salariale à laquelle est appliqué un taux marginal d'imposition. Le calcul est mené en séparant les apprentis de moins de 18 ans et ceux de 18 ans et plus, afin d'appliquer des taux marginaux d'imposition différent à ces deux catégories.

Les deux masses salariales résultent des effectifs d'apprentis par âge et ancienneté en apprentissage³⁴ multipliés par les rémunérations correspondantes ; ces rémunérations sont estimées sur la base des salaires minimaux pour les apprentis (croissants avec l'âge et l'ancienneté dans le contrat).

Selon l'âge (moins de 18 ans versus 18 ans et plus), on applique à ces masses salariales la moyenne des taux marginaux d'impositions de deux catégories de ménages :

- ◆ pour les apprentis de moins de 18 ans, on retient le taux marginal d'imposition moyen des foyers fiscaux ayant au moins 1 enfant âgé entre 15 et 18 ans et non scolarisé en collège ou en lycée ;
- ◆ pour les apprentis de 18 ans et plus, on retient le taux marginal d'imposition moyen des foyers fiscaux ayant des enfants majeurs rattachés et non scolarisés.

Cette estimation comporte plusieurs limites : d'une part, le montant des rémunérations n'étant pas déclaré par les bénéficiaires et donc pas connu, elle se fonde sur les rémunérations minimales sans tenir compte des d'éventuels aménagements conventionnels.

D'autre part, le taux d'imposition des ménages concernés est estimé en retenant celui applicable aux foyers fiscaux présentant des caractéristiques similaires, sans que l'on puisse être certain qu'il s'agit bien de celui des foyers fiscaux dont l'un des membres perçoit des revenus tirés d'un contrat d'apprentissage.

Il s'agit toutefois de l'estimation la plus fiable et la plus crédible qu'il soit possible de produire en l'absence de déclaration à l'administration fiscale des éléments considérés.

Sur ces bases, le dispositif présente un coût estimé de près de 300 M€.

Tableau 16 : Estimation du coût de l'exonération applicable aux salaires des apprentis

Numéro de la mesure	Traitements, salaires, pensions et rentes viagères Mesure	2011	2012	2013
120109	Exonération du salaire des apprentis	275	290	305
	<i>Mission et programme :</i> Travail et emploi / Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi (P103)			
	<i>Objectif :</i> Développer l'apprentissage			
	<i>Missions et programmes à titre subsidiaire :</i> Enseignement scolaire / Enseignement scolaire public du second degré (P141) ; Recherche et enseignement supérieur / Vie étudiante (P231)			
	<i>Bénéficiaires 2011 :</i> (nombre non déterminé) ménages			
	<i>Méthode de chiffrage :</i> Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales			
	<i>Fiabilité :</i> Bonne			
	<i>Création / modification :</i> 1977 / 2005			
	<i>Fin du fait générateur :</i> dépense fiscale non-bornée			
	<i>Fin d'incidence budgétaire :</i> dépense fiscale non-bornée			
	<i>Réf. CGI :</i> 81 bis			

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013 – Tome II voies et moyens.

³⁴ Les effectifs retenus résultent des informations publiées par le ministère de l'éducation nationale dans la collection repères et références statistiques.

Annexe III

Le coût de cette mesure connaît une forte croissance sur la période récente : + 130 M€ entre 2004 et 2011 soit une augmentation de 54,3 % alors que le nombre d'apprentis n'a crû que de 18,5 % sur cette période (de 362 000 en décembre 2004 à 429 000 en décembre 2011³⁵).

Tableau 17 : Évolution des estimations du coût de la mesure dans les documents budgétaires

Coût estimé	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PLF 2006	175	180	195							
PLF 2007		190	200	220						
PLF 2008			200	220	250					
PLF 2009				210	240	270				
PLF 2010					240	340	350			
PLF 2011						255	265	275		
PLF 2012							265	275	285	
PLF 2013								270	290	305

Source : Annexe aux projets de lois de finances pour 2006 à 2013 – Tome II voies et moyens.

Il n'est toutefois pas exclu qu'il s'agisse d'un majorant et qu'une partie des rémunérations théoriquement exonérées soient en pratique déclarés à l'impôt sur le revenu parmi les revenus imposables des foyers fiscaux des bénéficiaires. Les éléments recueillis par la mission au cours de ses investigations laissent en effet apparaître une mauvaise connaissance de ce dispositif par les intéressés.

3.2.4. Récapitulatif de l'aide, avantages et limites

Tableau 18 : Exonération d'impôt sur le revenu

Type de contrat ciblé	Type d'incitation	Cible (entreprise/alternant)	Ciblage entreprise	Ciblage alternant	Coût public en M€ (date)
CA	Exonération d'IR	Alternant	Non	Oui (exonération bénéficie aux familles aisées)	290 (2012)

Source : Mission, note de cadrage MAP.

Dans ses travaux publiés en 2011, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales relevait que le développement de « l'offre d'apprentis » se heurtait à d'autres contraintes que celles inhérentes à l'attractivité financière de la filière.

En outre, plusieurs autres mesures concourent au même objectif que celui poursuivi par cette exonération. On peut ainsi considérer que l'attractivité de la rémunération des apprentis pour augmenter « l'offre d'apprentis » sur le marché du travail bénéficie des exonérations de la part salariale des cotisations de sécurité sociale et des aménagements conventionnels de la grille de rémunération des apprentis.

Ce même comité considérait qu'il n'était pas certain qu'une telle incitation fiscale pour accroître l'« offre » d'apprentis soit efficace dès lors :

- ♦ qu'elle ne favorise par définition que les foyers imposables, si bien qu'elle est sans impact sur les jeunes d'origine modeste (pourtant probablement les plus sensibles aux contraintes financières) ;

³⁵ Source des effectifs : DARES.

Annexe III

- ♦ que le plafond apparaît élevé (1 SMIC annuel) au regard des minima de salaire en apprentissage et des pratiques effectives de rémunération (à l'exception des formations supérieures). Or, c'est pour les métiers les moins ou moyennement qualifiés que l'apprentissage emporte le plus d'externalités positives, en particulier s'agissant de l'insertion professionnelle.

Enfin, même si les hypothèses retenues n'encourent pas de critiques particulières, le chiffrage de la mesure comporte une part d'imprécision, et ne permet pas de juger pleinement de l'atteinte de l'objectif incitatif du dispositif.

En effet, ces revenus ne font l'objet d'aucune déclaration à l'impôt sur le revenu et il n'est pas possible de croiser les données figurant dans les DADS avec celles des déclarations de revenus lorsque le bénéficiaire ne constitue pas un foyer fiscal distinct.

Il n'est donc pas certain que le recours à l'outil fiscal soit pertinent dès lors que les modalités déclaratives ne permettent pas le recueil par l'administration fiscale de données permettant de suivre de manière satisfaisante les impacts du dispositif et par là de statuer sur son efficacité ainsi que sur son efficience.

Sur la base des informations recueillies au cours de ses auditions et des éléments statistiques disponibles, lesquels sont inexistantes s'agissant des ressources des familles des apprentis³⁶, la mission ne peut que partager ces constats.

Les données fiscales disponibles ne permettent en effet pas d'étudier les effets économiques et sociaux du dispositif. Les foyers bénéficiaires n'étant pas identifiables (du fait de l'absence de déclaration des revenus correspondants dans une case spécifique de la déclaration de revenus qui permettrait de recenser les foyers concernés), la structure de leurs revenus ne peut être connue ; il n'est donc pas possible d'étudier la distribution de l'avantage fiscal par déciles ni d'en apprécier le caractère équitable.

Il est toutefois possible d'approcher cette question en rapprochant le milieu social des parents et le niveau de diplôme des jeunes sortant du système scolaire.

Tableau 19 : Diplômes des jeunes sortants en fonction du milieu social

Catégories	Années	Diplômes du supérieur	Baccalauréat et assimilé	CAP BEP	Brevet ou aucun diplôme	Total
Ouvriers, employés	2002-2003-2004	30,5 %	24,7 %	23,2 %	21,7 %	100 %
	2008-2009-2010	31,0 %	26,9 %	20,9 %	21,3 %	100 %
Ensemble	2002-2003-2004	43,3 %	23,2 %	17,6 %	16,0 %	100 %
	2008-2009-2010	41,7 %	25,5 %	15,7 %	17,1 %	100 %
Cadres et intermédiaires	2002-2003-2004	62,9 %	20,4 %	9,8 %	7,0 %	100 %
	2008-2009-2010	61,1 %	22,9 %	8,6 %	7,4 %	100 %

Source : Calculs MEN-MESR-DEPP à partir des enquêtes Emploi de l'Insee de 2003, 2004, 2005 regroupés d'une part et de 2009, 2010 et 2011 regroupés d'autre part.

Cette tendance est également confirmée par l'examen de la répartition des bacheliers par filière. En 2011, 76 % des bacheliers enfants de cadres ont obtenu un baccalauréat général, et seulement 9 % un baccalauréat professionnel. Pour les bacheliers enfants d'ouvriers, 32 % ont obtenu un baccalauréat général, et 41 % un baccalauréat professionnel.

³⁶ Seule est disponible l'origine sociale de l'élève fait référence à la catégorie socio-professionnelle (CSP) de la personne référente de l'élève, en général son père. Elle s'appuie sur la nomenclature des Professions et Catégories Sociales de l'INSEE selon un découpage propre à l'éducation nationale (nomenclature en 32 postes, intermédiaire entre les nomenclatures INSEE en 24 et 42 postes). Une origine sociale groupée est également disponible.

Tableau 20 : Répartition par filière des bacheliers 2011 selon leur origine sociale

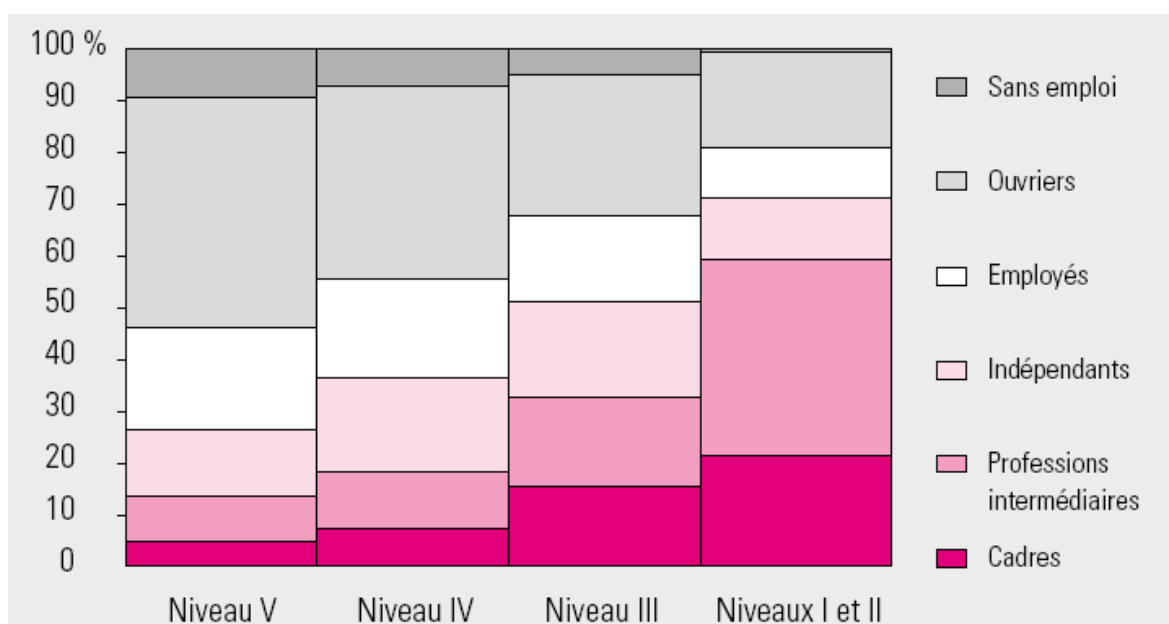
	Générale	Technologique	Professionnelle
Agriculteurs exploitants	54,7 %	21,9 %	23,4 %
Artisans, commerçants, chefs d'entreprises	49,2 %	22,2 %	28,6 %
Cadres, prof intellectuelles sup.	76,0 %	14,5 %	9,4 %
Professions intermédiaires	58,1 %	24,4 %	17,4 %
Employés	48,7 %	28,4 %	22,8 %
Ouvriers	32,7 %	26,4 %	40,9 %
Retraités	38,0 %	22,7 %	39,3 %
Inactifs	43,0 %	29,2 %	27,8 %
Non renseigné	14,7 %	20,0 %	65,3 %
Ensemble	49,8 %	22,7 %	27,4 %

Source : MEN-MESR-DEPP (Ocean). France métropolitaine + Dom.

Ces données confirment ainsi que les enfants issues de famille d'ouvriers sont en proportion quatre fois plus nombreux dans la filière professionnelle que ceux issus de familles de cadres.

S'agissant plus précisément des apprentis, des données plus anciennes confirment que la différence observée sur l'origine sociale des bacheliers entre la filière générale et la filière professionnelles, s'observe également selon le niveau de diplôme préparé en apprentissage.

Ainsi, plus de 70 % des apprentis préparant des diplômes de niveau V sont issus de famille d'employés, d'ouvriers ou de personnes sans emploi. A l'inverse, ces catégories ne recouvrent que 30 % des apprentis des niveaux I et II alors que 70 % des apprentis préparant ces diplômes sont issus de famille de cadres, de professions intermédiaires et d'indépendants.

Graphique 5 : origine sociale des apprentis en 2004

Source : MEN-DEPP, SIFA

Champ : académies de Strasbourg, Lille, Limoges, Nantes (partiel), Caen, Grenoble (partiel), Orléans-Tours.

Source : Revue Éducation et Formation n°75 – Octobre 2007.

À défaut de connaître avec précision les ressources des familles des apprentis, les éléments statistiques généraux disponibles démontrent que la rémunération moyenne des cadres et professions intermédiaires est deux fois supérieure à la rémunération moyenne des employés et ouvriers.

**Tableau 21 : Salaires mensuels moyens nets de tous prélèvements
selon la catégorie socioprofessionnelle en 2010**

	Montants mensuels nets 2010
Cadres	3 963 €
Professions intermédiaires	2 144 €
Employés	1 508 €
Ouvriers	1 569 €
Ensemble	2 082 €

Source : INSEE, DADS.

La mesure bénéficie davantage aux ménages plus aisés qu'aux ménages modestes (pourtant probablement les plus sensibles aux contraintes financières). Elle n'apparaît donc pas efficace pour accroître l'« offre » d'apprentis, en particulier pour les plus bas niveaux de qualification, majoritairement issus de ménages modestes.

3.3. Les régions versent également des aides pour le développement de l'apprentissage qui font l'objet de développements dans des annexes spécifiques et dont la principale est l'indemnité compensatrice forfaitaire

Deux types d'aides sont versés par les régions aux entreprises employant des apprentis ou aux apprentis³⁷ :

- ♦ les primes versées aux entreprises accueillant des apprentis (ICF) ;
- ♦ les aides pour le transport, l'hébergement et le logement (THR) allouées aux apprentis et aux organismes de formation.

En raison (1) de la diversité des modalités de leur mise en œuvre d'une région à l'autre et (2) de leur importance dans la réflexion sur une évolution du dispositif global de soutien à l'alternance ces aides font l'objet d'une annexe spécifique (annexe IV) et ne sont donc pas détaillées ici.

Le tableau ci-dessous reprend les principales caractéristiques des deux types d'aide en s'appuyant sur les données de l'annexe IV.

Tableau 22 : Aides des régions

Type de contrat ciblé	Type d'incitation	Cible (entreprise/alternant)	Ciblage entreprise	Ciblage alternant	Coût public en M€ (date)
CA	ICF	entreprises	Oui (selon les régions)	Oui (selon les régions)	584 (2010)
CA	Aides THR	alternants			40 (2010)

Source : Mission.

³⁷ Les régions versent également des subventions aux organismes formant des apprentis (CFA), mais ces aides ne sont pas dans le champ de cette annexe qui s'intéresse aux aides versées directement aux apprentis ou aux entreprises.

4. Les dispositifs spécifiques aux contrats de professionnalisation sont constitués d'aides versées par les OPCA et par Pôle emploi, ainsi que d'un dispositif spécifique pour les groupements d'employeurs

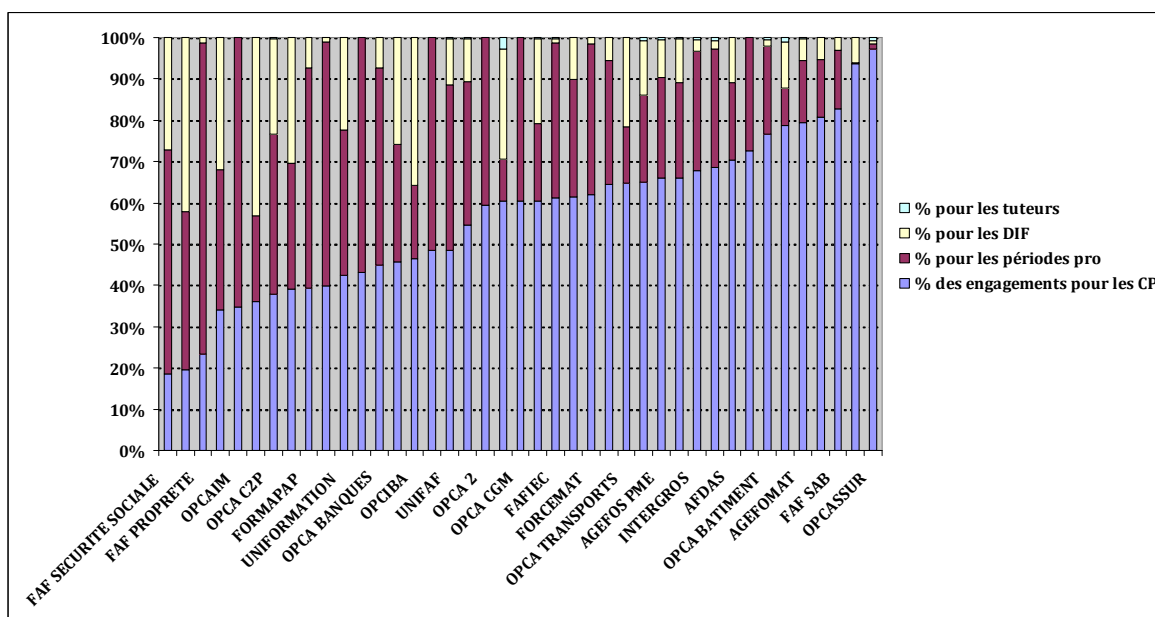
4.1. Certains organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) versent aux entreprises une aide en compensation des dépenses liées à l'exercice de la fonction tutorale

4.1.1. Descriptif

Les OPCA sont les organismes en charge de la collecte et de la répartition des cotisations versées par les entreprises au titre de la professionnalisation. A ce titre, ils ont collecté en 2011 1,96 Md€ et se sont engagés à hauteur de 1,89 Md€. Le tableau ci-dessous représente pour les 41 OPCA la répartition des engagements selon quatre catégories :

- ◆ engagements pour les « droit individuel à la formation » (DIF) ;
- ◆ engagements pour les périodes de professionnalisation ;
- ◆ engagements pour les contrats de professionnalisation ;
- ◆ engagements pour les aides « tuteurs » versées aux entreprises.

Graphique 6 : Répartition des engagements des OPCA en 2011



Source : Mission, à partir de données du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

Les deux premières catégories d'engagements sont totalement hors du champ de la mission et ne sont donc pas détaillées dans le rapport. La troisième concerne bien les contrats de professionnalisation, mais les aides de cette catégorie versées par les OPCA n'étant pas destinées aux entreprises elles ne sont pas non plus détaillées dans cette annexe (ces aides constituent le symétrique des subventions versées par les conseils régionaux aux CFA).

Finalement, seule la quatrième catégorie d'engagements, les aides « tuteurs », visent directement les entreprises, mais on constate sur le graphique ci-dessous que cette modalité d'intervention représente une part minime de l'activité des OPCA (0,4 %).

Annexe III

Formellement, l'aide tuteur est versée en compensation des dépenses (coûts d'accueil ; moindre productivité du tuteur) liées à l'exercice de la fonction tutorale. Elle s'élève au maximum à 230 €/mois et par salarié en contrat de professionnalisation.

L'aide tuteur peut-être majoré de 50 % (345 €) lorsque la personne chargée de l'exercice du tutorat est âgé de 45 ans et plus ou accompagne une personne âgé de moins de 26 ans avec un niveau inférieur au baccalauréat professionnel ou technologique, ou une personne bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'allocation adulte handicapé (AAH) ; ou une personne, ayant bénéficié d'un Contrat Unique d'Insertion (CUI).

4.1.2. Texte porteur et historique

Comme le rappelle la circulaire DGEFP n°2012-15 du 19 juillet « *relative à la mise en œuvre du contrat de professionnalisation* », la loi ne rend pas obligatoire la présence d'un tuteur dans l'entreprise. L'exigence d'un tutorat varie donc d'un secteur à l'autre, selon ce qui est prévu dans l'accord de branche ou dans l'accord collectif interprofessionnel.

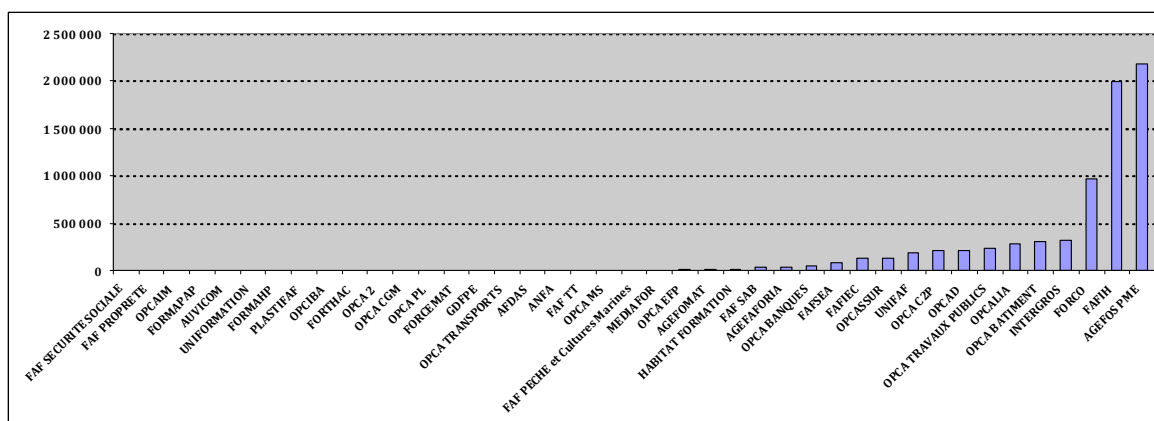
La circulaire DGEFP précise également que les OPCA ont la possibilité (mais pas l'obligation) de « *prendre en charge les dépenses liées à l'exercice du tutorat dans la limite d'un plafond de 230 euros par mois et par salarié pour une durée maximale de 6 mois* ». En pratique, donc, l'existence et le montant de ces aides relèvent du choix de l'OPCA (cf. ci-dessous).

4.1.3. Montants d'aide

Les montants des engagements correspondant aux aides tuteurs sont publiés par le FPSPP dans le cadre de son enquête QUALIPRO 2011. Au total, pour l'ensemble des OPCA, les aides tuteurs représentent un montant d'engagements pour 2011 de 7,4 M€.

Le graphique ci-dessous détaille les engagements liés aux « aides tuteurs » par OPCA. Il permet de constater que les OPCA ont sur ce point des pratiques très variables : la moitié environ (20/41) ne verse aucune aide tuteurs, alors que deux d'entre elles sont responsables de 56 % du total des engagements.

Graphique 7 : Engagements liés aux aides « tuteurs » par OPCA



Source : Mission, d'après les données du FPSPP.

4.1.4. Récapitulatif de l'aide, avantages et limites

Tableau 23 : Aides « tuteurs » OPCA

Type de contrat ciblé	Type d'incitation	Cible (entreprise/alternant)	Ciblage entreprise	Ciblage alternant	Coût public en M€ (date)
CP	Subvention	Entreprise	Indirectement ³⁸	Non	7,4 M€ (2011)

Source : Mission, Jaune Budgétaire PLF 2013 (p49).

L'existence d'une aide versée aux entreprises pour l'exercice de la fonction tutorale constitue aux yeux de la mission un instrument intéressant permettant la montée en qualité des contrats de professionnalisation. En tout état de cause, les engagements étant financés par les fonds de la professionnalisation et non depuis le budget de l'État, il semble difficile de se prononcer sur d'éventuelles évolutions de ce dispositif.

4.2. Les employeurs peuvent bénéficier d'une aide forfaitaire de 2000 € versée par Pôle emploi pour le recrutement de demandeur d'emploi de 26 ans et plus

4.2.1. Descriptif

Il s'agit d'une aide forfaitaire pour l'embauche (AFE) en contrat de professionnalisation de demandeurs d'emploi de 26 ans et plus. L'aide est plafonnée à 2 000 € pour un même contrat de professionnalisation.

L'AFE ne peut être cumulée avec une autre aide à l'emploi, mais seulement avec l'exonération de charges sociales pour l'embauche en contrat de professionnalisation des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus (cf. partie suivante).

Pour être éligible, l'employeur ne doit pas avoir procédé dans les 6 mois qui précèdent l'embauche à un licenciement pour motif économique sur le poste pourvu par le recrutement en contrat de professionnalisation. En outre, l'aide ne peut être attribuée si le titulaire du contrat a appartenu à l'effectif de l'entreprise au cours des 6 derniers mois précédant la date de début du contrat.

4.2.2. Texte porteur et historique

Cette mesure ne fait pas l'objet d'un décret, mais a été instituée par la délibération Pôle emploi n° 2008/04 du 19 décembre 2008, et notamment par l'annexe 7 à cette délibération « *relative à l'aide forfaitaire à l'employeur versée dans le cadre du contrat de professionnalisation* ».

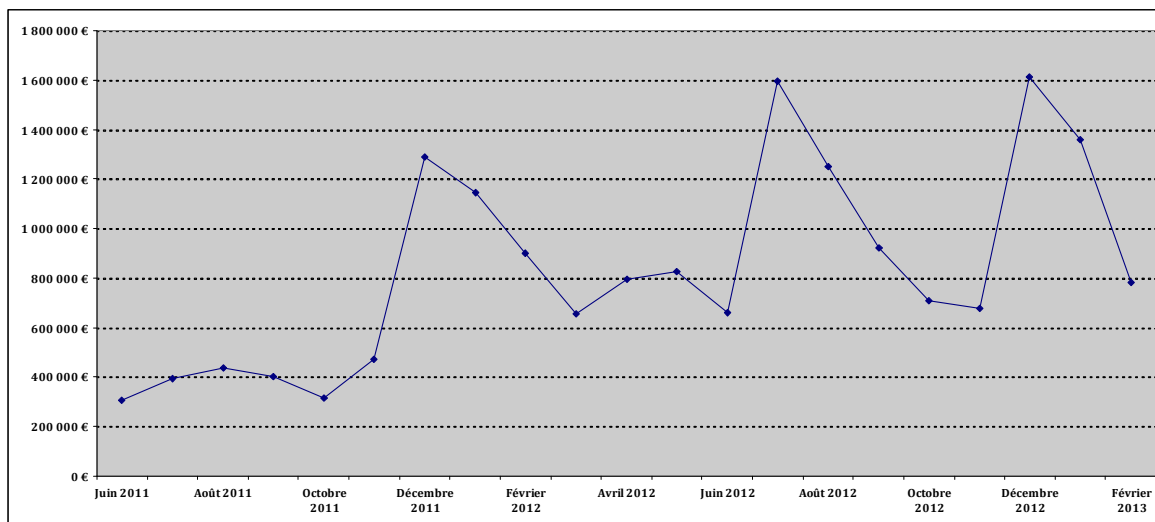
Cette annexe a été modifiée par la délibération n° 2011/18 du 24 mai 2011 qui a notamment changé le calendrier de versement de l'aide (auparavant calculée sur une base mensuelle et versée trimestriellement, à partir de 2011 deux versements, au 3^{ème} et au 10^{ème} mois, à condition que le contrat soit toujours en cours d'exécution).

³⁸ L'existence de l'aide dépend de l'OPCA à laquelle l'entreprise est rattachée.

4.2.3. Montant d'aide

Le système d'information dont dispose Pôle emploi permet de suivre les versements mensuels d'AFE depuis en juin 2011, par département ou par région. Le graphique ci-dessous, qui représente les versements pour la France entière permet de constater des pics de versement en décembre et une légère tendance à la hausse (ces constats doivent être relativisés au regard de la faible profondeur des données).

Graphique 8 : Versements mensuels d'AFE



Source : Mission, à partir de données Pôle emploi.

En 2012, le montant d'AFE versé par Pôle emploi est de 11,7 M€.

4.2.4. Récapitulatif de l'aide, avantages et limites

Tableau 24 : Aide forfaitaire pour l'embauche (AFE)

Type de contrat ciblé	Type d'incitation	Cible (entreprise/alternant)	Ciblage entreprise	Ciblage alternant	Coût public en M€ (date)
CP	Subvention	Entreprise	Non	Oui (+26 ans)	11,7 (2012)

Source : Mission, Jaune Budgétaire PLF 2013 (p 49).

Le tableau ci-dessus reprend les principales caractéristiques de l'AFE. Deux intérêts peuvent lui être reconnus :

- ♦ elle permet de mobiliser les CP comme instrument de retour vers l'emploi, puisqu'elle est ciblée vers les demandeurs d'emplois ;
- ♦ elle contribue à différencier les utilisations des CA et des CP, puisqu'elle est réservée aux publics qui ne sont pas couverts par les CA (plus de 26 ans).

Néanmoins, elle souffre de plusieurs limites :

- ♦ ses modalités de versement créent un effet de seuil pour les contrats de professionnalisation entre le 9^{ème} et le 10^{ème} mois. En effet, seul le contrat de 10 mois bénéficiera du deuxième versement de 1 000 € (cf. sur ce point pour un exemple l'annexe V coûts nets).

Annexe III

- ♦ un manque de visibilité et de lisibilité pour les entreprises, et ce pour plusieurs raisons :
 - le fait que Pôle emploi ne soit pas identifié par les entreprises comme un des organismes de soutien à l’alternance, ses interventions ciblées sur ces contrats étant faibles en regard de celles des financeurs classiques que sont l’État et les régions ;
 - le fait que les aides versées par Pôle emploi sur l’alternance soient vues par les entreprises (non sans raison) comme des aides conjoncturelles en évolution permanente au gré du besoin d’annonces politiques (cf. sur ce point l’annexe II analyse historique) ;
 - en raison de ses critères d’éligibilité (dates d’entrée en CP ; types de bénéficiaires ; caractéristiques de l’entreprise).

En illustration de ce dernier point, les données transmises à la mission par Pôle emploi indiquent un taux de refus parmi l’ensemble des dossiers AFE instruits par Pôle emploi de 29 % (16 323 demandes acceptées et 6 646 demandes refusées). Les motifs de ces refus sont retracés sur le tableau ci-dessous.

Tableau 25 : Répartition par motifs des refus de versement d’AFE par Pôle emploi (données actualisées au 28 mars 2013)

Motif de refus de la demande initiale	Effectif	Proportion
Autres aides non cumulatives	22	0,3 %
Contrat non conforme	28	0,4 %
Embauche antérieure au 01/03/11	129	1,9 %
Employeur en liquidation judiciaire	1	0,0 %
Le salarié n’est pas demandeur d’emploi	2 274	34,2 %
Durée d’exécution du contrat inférieure à 3 mois	583	8,8 %
Demande d’aide prescrite	2 043	30,7 %
Ancienne aide toujours en cours	27	0,4 %
Demandeur d’emploi de moins de 26 ans	1 432	21,5 %
Non cumul contrat de travail et mandat social	4	0,1 %
Rupture du contrat avec le salarié dans les 6 premiers mois	97	1,5 %
Licenciement économique dans les 6 mois	6	0,1 %
TOTAL	6 646	100,0 %

Source : Mission, à partir de données Pôle emploi.

4.3. A cette première aide peut s’ajouter une seconde de même montant pour les demandeurs d’emploi de 45 ans et plus recrutés en CP

4.3.1. Descriptif

Ce dispositif permet aux entreprises qui embauchent en contrat de professionnalisation un demandeur d’emploi de 45 ans et plus de bénéficier d’une aide de l’État pouvant aller jusqu’à 2 000 €³⁹.

Les conditions sont les suivantes :

- ♦ l’embauche est réalisée en CDD ou en CDI d’un demandeur d’emploi de 45 ans et plus ;
- ♦ l’embauche s’effectue à compter du 1^{er} mars 2011 ;

³⁹ Le montant de l’aide est fixé à 2 000 € versé en deux fois. Il faut pour cela que le contrat de professionnalisation soit toujours en cours d’exécution au 10^{ème} mois. L’aide est proratisée en cas de temps partiel.

Annexe III

- ♦ l'employeur n'a pas procédé, dans les six mois qui précèdent l'embauche, à un licenciement économique sur le poste pourvu par le recrutement ;
- ♦ la personne embauchée n'a pas appartenu à l'effectif de l'entreprise au cours des six derniers mois précédant la date du début du contrat de professionnalisation.

L'aide peut se cumuler avec les exonérations de charges sociales et l'aide forfaitaire de Pôle emploi (AFE, cf. ci-dessus).

4.3.2. Texte porteur et historique

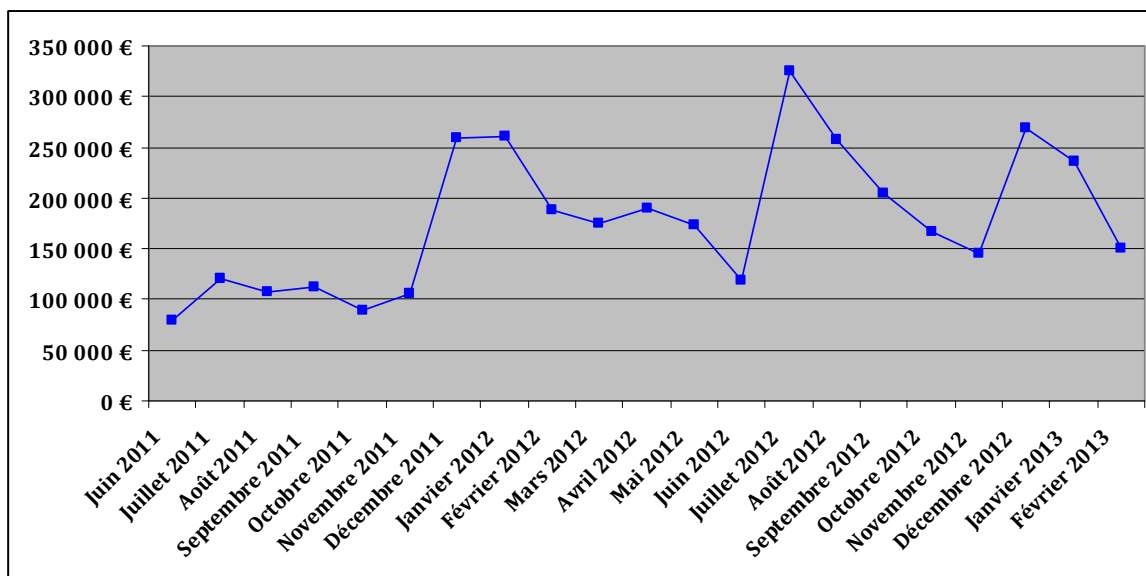
Ce dispositif est récent, puisqu'il fait partie des mesures annoncées par le Président de la République le 1^{er} mars 2011 dans le cadre du « plan de mobilisation pour l'emploi », et a été institué par le décret n° 2011-524 du 16 mai 2011.

A la différence de l'AFE, cette aide fait l'objet d'une prévision de dépense inscrite comme « *contrat de professionnalisation senior* » dans le programme 103 de la mission Travail Emploi. Pour 2013, les crédits de paiement prévus dans le PLF sont de 5 M€. Cette estimation est basée sur une projection du nombre de bénéficiaires de 5 180.

4.3.3. Montant d'aide

Comme pour l'AFE, les données de Pôle emploi permettent de suivre le montant des aides versées par mois et par départements. Le graphique ci-dessous présente ces données à l'échelle de la France.

Graphique 9 : Montants mensuels des aides versées pour les CP plus de 45 ans



Source : Mission, à partir de données Pôle emploi.

En 2012, le montant d'aide aux CP des plus de 45 ans versé par Pôle emploi est de 2,5 M€, pour 2 309 bénéficiaires (ce qui peut conduire à s'interroger sur le réalisme des 5 M€ prévus dans le PLF 2013).

4.3.4. Récapitulatif de l'aide, avantages et limites

Tableau 26 : Aide CP pour les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans

Type de contrat ciblé	Type d'incitation	Cible (entreprise/alternant)	Ciblage entreprise	Ciblage alternant	Coût public en M€ (date)
CP	Subvention	Entreprise	Non	Oui (+45 ans)	ND

Source : Mission.

Les avantages et limites évoqués pour l'AFE sont toujours valables pour l'aide « CP seniors ».

Celle-ci présente en outre la caractéristique d'être la seule aide aux CP ciblée sur le public des seniors. Ainsi, si la volonté politique est de se servir des CP comme outil de reconversion pour les seniors, elle peut alors effectivement présenter un avantage.

Néanmoins, en l'état actuel son montant est trop faible pour remettre en cause le coût horaire important pour l'entreprise des CP signés avec des adultes de plus de 26 ans (cf. annexe V). L'impératif budgétaire rendant difficilement envisageable l'augmentation du montant d'aide, il paraît ainsi plus réaliste d'envisager sa suppression (cf. annexe VII), d'autant plus que le nombre de bénéficiaires est extrêmement faible, et qu'elle paraît encore moins comprise par les entreprises que l'AFE (56 % de demandes rejetées par mi les dossiers traités, cf. tableau ci-dessous).

Tableau 27 : Répartition par motifs des refus de versement de l'aide CP seniors par Pôle emploi (données actualisées au 28 mars 2013)

Motif de refus de la demande initiale	Effectif	Proportion
Contrat non conforme	29	0,7 %
Embauche antérieure au 01/03/11	130	3,0 %
Le salarié n'est pas demandeur d'emploi	2 277	53,1 %
Durée d'exécution du contrat inférieure à 3 mois	160	3,7 %
Demande d'aide prescrite	1 582	36,9 %
Employeur en liquidation judiciaire	1	0,0 %
Non cumul contrat de travail et mandat social	4	0,1 %
Rupture du contrat avec le salarié dans les 6 premiers mois	97	2,3 %
Licenciement économique dans les 6 mois	6	0,1 %
TOTAL	4 286	100,0 %

Source : Mission, d'après données Pôle emploi.

4.4. Les groupements d'employeurs qui organisent des parcours d'insertion et de qualification dans le cadre de CP peuvent bénéficier d'aides pour le recrutement et l'accompagnement de publics spécifiques

4.4.1. Descriptif

Un groupement d'employeurs est une structure qui réunit plusieurs entreprises et peut être constituée sous forme associative (association loi 1901⁴⁰) ou sous forme de société coopérative (coopératives d'artisans, SCOP, coopératives en réseaux,...). De manière générale, le but d'un groupement d'employeurs est de recruter des salariés et de les mettre à disposition de ses membres. Le groupement d'employeurs peut également apporter une aide stratégique en matière d'emploi ou de ressources humaines. Les coûts salariaux et les frais de gestion supportés par le groupement sont compensés par les cotisations versées par les

⁴⁰ Ou association régie par le code civil local en Moselle, dans le Bas-Rhin et le Haut-Rhin.

adhérents et la facturation par le groupement des prestations de conseil et de mise à disposition des salariés aux entreprises adhérentes.

Certains de ces groupements d'employeurs organisent des parcours d'insertion et de qualification au profit de publics en difficulté dans le cadre d'un recrutement en CP. Dans ce cas, l'État participe au financement de l'accompagnement social mis en œuvre au travers de deux aides :

- ◆ exonération spécifique des cotisations sociales patronales relatives aux cotisations AT-MP⁴¹ ;
- ◆ aide forfaitaire à l'accompagnement (AFA) de 686 € par accompagnement et en année pleine, accordé au travers d'une « *convention promotion de l'emploi* », conclue entre le groupement et le représentant de l'État dans le département.

Afin de reconnaître les groupements d'employeurs qui organisent des tels parcours, le Comité national de coordination et d'évaluation des GEIQ (CNCE-GEIQ) a déposé un label « GEIQ » délivré pour une durée d'un an renouvelable.

D'après les données 2011 transmises par le CNCE-GEIQ, le nombre de GEIQ était de 135, et le nombre d'entreprises adhérentes de 4 782. 5322 contrats ont été signés dans l'année, principalement des CP jeunes (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 28 : Contrats signés par les GEIQ en 2011

	Nombre	Pourcentage du total
CP jeunes	2383	45 %
CP 26-44	1447	27 %
CP +45 ans	309	6 %
CA	298	6 %
Autres	885	17 %
Total	5322	

Source : Mission, d'après données CNCE-GEIQ.

4.4.2. Texte porteur et historique

Les règles de constitution et de fonctionnement des groupements d'employeurs (y compris GEIQ) sont définies par les articles L. 1253-1 et suivants du code du travail (loi n° 85-772 du 25 juillet 1985).

Les conditions d'éligibilité aux aides pour les groupements d'employeurs sont inscrites dans le code du travail (article D. 6325) et précisées dans l'instruction DGEFP n° 2008-14 du 20 août 2008 « *relative au développement des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification* (GEIQ) »⁴². Les aides ne peuvent être versées que pour le recrutement des publics suivants :

- ◆ jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans sortis du système scolaire sans qualification ou rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi ;
- ◆ demandeurs d'emploi âgés de quarante-cinq ans et plus.

⁴¹ Cumulable avec l'exonération de cotisations patronales d'assurances sociales, d'allocations familiales et d'accidents du travail/maladies professionnelles dont peut bénéficier le groupement au titre de la conclusion de ces contrats avec les plus de 45 ans (cf. *supra*).

⁴² A priori, seuls les groupements d'employeurs bénéficiant du label GEIQ peuvent bénéficier des aides. Néanmoins, l'instruction DGEFP n'est pas totalement claire à ce sujet et indique « *lorsque des groupements d'employeurs non labellisés GEIQ souhaitent bénéficier des financements spécifiques accordés aux groupements d'employeurs conduisant des actions d'insertion et de qualification, vous prendrez l'attache de la DGEFP pour envisager des modalités de soutien spécifiques* ».

NB : Le champ indiqué ci-dessus est plus large que celui de « *public en difficulté* » défini à l'article L. 6325-1-1 du code du travail et qui constitue une catégorie spécifique pouvant bénéficier de montants forfaitaires de remboursements des formations par les OPCA plus importants⁴³. Néanmoins, le FPSPP a indiqué en entretien prendre en compte les CP signés par les GEIQ comme relevant de cette catégorie, tout en vérifiant les publics ciblés par les GEIQ⁴⁴.

4.4.3. Montant d'aide

Les crédits prévus en PLF pour 2013 pour les conventions promotion de l'emploi (CPE) (programme 103) représentent 6,67 M€. Néanmoins, ce chiffre est un majorant de l'aide versée car les CPE ne servent pas uniquement pour le soutien des GEIQ. En se basant sur les CP jeunes et plus de 45 ans signés en 2011 (cf. tableau *supra*), on peut estimer le coût annuel de l'AFE à $2\,692 \times 686 = 1,8$ M€.

Il faut ajouter à ce montant celui des compensations des exonérations AT-MP, de 1,6 M€ (PAP 2013), soit un total de 3,4 M€.

4.4.4. Récapitulatif de l'aide, avantages et limites

Tableau 29 : Aides GEIQ

Type de contrat ciblé	Type d'incitation	Cible (entreprise/alternant)	Ciblage entreprise	Ciblage alternant	Coût public annuel en M€
CP	Exonération et subvention	Entreprise	Non	Oui (publics en difficulté)	3,4 M€

Source : Mission.

Outre leur vocation d'accompagnement social, qui semble plutôt positive au vu des données transmises pour la campagne 2012 (69 % de sorties vers l'emploi à l'issue des parcours et un taux de qualification de 84 %), les GEIQ peuvent avoir pour intérêt de structurer des filières en associant des entreprises de taille différente et en favorisant les mobilités de personnes entre entreprises d'un même secteur (par exemple entre un grand groupe et ses sous-traitants)⁴⁵.

Les aides actuellement versées au GEIQ présentent néanmoins aujourd'hui la limite d'être peu lisibles, car elles passent par deux canaux distincts (exonération et subvention), alors même que les montants en jeu sont faibles. Au vu des éléments qui ont été portés à sa connaissance, la mission s'interroge de plus sur l'intensité du contrôle des bénéficiaires de cette aide (cf. *supra*).

⁴³ Le fond paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) conditionne l'accès d'un OPCA aux fonds de la péréquation au respect de quatre critères. L'un d'entre eux est que les coûts moyens annuels de prise en charge par l'OPCA soient inférieurs aux plafonds suivants : 6 800 € pour les CP jeunes et adultes et 11 000 € pour les publics spécifiques.

⁴⁴ Le suivi des CP signés par les GEIQ n'ayant été mis en place qu'à partir de cette année par le FPSPP, aucune donnée n'a été transmise à la mission sur ce point spécifique.

⁴⁵ L'impact des GEIQ sur la structuration de filières est difficile à objectiver. On constate néanmoins une participation de certaines grandes entreprises à des GEIQ (251 entreprises de plus de 300 salariés sur un total de 4 756).

ANNEXE IV

Analyse régionale

SOMMAIRE

1. L'INDEMNITE COMPENSATRICE FORFAITAIRE POUR LES EMPLOYEURS D'APPRENTIS.....	1
1.1. L'aide aux employeurs d'apprentis est décentralisée depuis 2003, et en baisse constante depuis sa création en 1996	1
1.2. Les modalités et montants sont très variables selon les régions	2
1.3. La mission n'a pas pu démontrer l'existence d'un lien entre l'ICF et le développement quantitatif de l'alternance	4
1.3.1. <i>La perception de l'indemnité par les personnes rencontrées est bonne.....</i>	<i>4</i>
1.3.2. <i>Les disparités en matière d'aide ne font pas apparaître de liens avec les disparités en matière de nombre d'apprentis.....</i>	<i>4</i>
1.3.2.1. ...tant pour les entrées en apprentissage.....	5
1.3.2.2. ...que pour les effectifs en CFA.....	7
1.3.2.3. Conclusions.....	8
2. 40 % DES DEPENSES RELATIVES A L'APPRENTISSAGE SONT GERÉES PAR LES CONSEILS REGIONAUX.....	9
2.1. L'utilisation effective des fonds pour l'apprentissage venant de l'État est inégale selon les régions	9
2.1.1. <i>Les ressources et emplois des fonds de l'apprentissage au niveau régional</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>Un tableau contrasté de l'utilisation effective des fonds de l'apprentissage selon les régions.....</i>	<i>12</i>
2.1.3. <i>La dotation de l'État au titre de l'ICF excède les versements effectifs de primes aux entreprises qui accueillent des apprentis dans la plupart des régions</i>	<i>16</i>
2.2. Le mode de financement des CFA par les conseils régionaux devrait être harmonisé au niveau national.....	20
2.2.1. <i>Les régions sont le principal financeur des CFA.....</i>	<i>20</i>
2.2.2. <i>Dans les quatre régions visitées, quatre façons de financer les CFA ont été observées.....</i>	<i>22</i>
2.2.2.1. Île-de-France	22
2.2.2.2. Nord-Pas-de-Calais	22
2.2.2.3. Pays de la Loire	23
2.2.2.4. Provence-Alpes-Côte d'Azur	25
2.2.3. <i>Les listes préfectorales montrent une grande variabilité des coûts de formation sur le territoire national</i>	<i>26</i>
2.2.3.1. Remarques générales sur les listes préfectorales	26
2.2.3.2. Exploitation des listes préfectorales	26
2.2.4. <i>La clarification et l'harmonisation des règles de financement passent par la nécessaire mise en place d'une comptabilité analytique dans tous les CFA.....</i>	<i>31</i>

3. LE NIVEAU DE COORDINATION ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS DE L'APPRENTISSAGE, EN PARTICULIER SUR LA CARTOGRAPHIE DES FORMATIONS, N'EST PAS OPTIMAL DANS TOUTES LES REGIONS	31
3.1. Les CCREFP sont le lieu privilégié de concertation régionale en matière d'apprentissage et de l'élaboration des CPRDFP	31
3.2. Le niveau de coordination régional observé lors des déplacements est très variable.....	32
3.2.1. Île-de-France.....	32
3.2.2. Nord-Pas-de-Calais.....	33
3.2.3. Pays de la Loire.....	33
3.2.4. Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	34
3.3. Une réelle concertation régionale et une coordination nationale sont nécessaires pour assurer l'efficacité de la formation en apprentissage.....	35

1. L'indemnité compensatrice forfaitaire pour les employeurs d'apprentis

1.1. L'aide aux employeurs d'apprentis est décentralisée depuis 2003, et en baisse constante depuis sa création en 1996

L'indemnité compensatrice forfaitaire fut créée par la loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage. Versée par l'État à l'entreprise, elle se composait alors d'une aide à l'embauche d'apprentis, versée la première année du contrat, et d'une indemnité de soutien à l'effort de formation, versée chaque année du cycle. Le montant de l'aide à l'embauche restera fixé à 915 € (6 000 F), l'aide étant restreinte à partir de 1999 aux apprentis de niveau V ou VI. Le montant de l'indemnité de soutien reste lui fixé à 1 525 € (10 000 F) pour les moins de dix-huit ans, et à 1 830 € (12 000 F) pour les dix-huit ans et plus. L'indemnité est de plus majorée de 7,62 € (50 F) par heure de formation au-delà de 600 h, dans la limite de 200 h (soit au plus 1 524 € ou 10 000 F par an). Enfin, pour les contrats conclus à partir de 2003, l'indemnité est confiée aux régions par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

L'indemnité n'a donc pas été revalorisée entre sa création, en 1996, et sa décentralisation en 2003. Pourtant, dans le même temps, le SMIC horaire, qui sert de base au calcul de la rémunération minimale de l'apprenti, est passé de 5,64 € (36,98 F) à 7,19 €, soit une augmentation de 27 %. Le mouvement s'est par ailleurs poursuivi après la décentralisation.

Le tableau suivant retranscrit les montants totaux d'indemnité avant et après la décentralisation, rapportés au nombre d'apprentis tel que calculé par la Depp¹. Il rapporte également le montant d'indemnité moyen par apprenti au salaire minimum d'un apprenti de moins de 18 en première année de formation.

Tableau 1 : Évolution du montant d'ICF depuis sa création

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ICF versée par l'État (M€)	729	746	752	692	658	255	25	1					
ICF versée par les régions (M€)					25	424	628	690	616	547	620	582	596
Total (M€)	729	746	752	692	684	679	653	691	616	547	620	582	596
Nombre d'apprentis (milliers)	360	366	363	363	362	369	386	408	425	428	425	426	436
I.C.F. moyenne (€)	2024	2038	2072	1903	1889	1839	1691	1695	1449	1279	1460	1365	1366
Salaire min 1 ^{ère} année 16 ou 17 ans (€)	3 147	3 248	3 382	3 463	3 645	3 858	3 654	3 763	3 840	3 927	4 013	4 031	4 181

¹ Au sujet des différentes sources de données concernant les effectifs d'apprentis, voir l'annexe VIII.

Annexe IV

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Salaire min. couvert en moyenne	64 %	63 %	61 %	55 %	52 %	48 %	46 %	45 %	38 %	33 %	36 %	34 %	33 %

Source : Mission, données DARES pour les indemnités versées par l'État entre 1999 et 2010 et les régions en 2003, données DGCL pour les indemnités versées par les régions entre 2004 et 2011

Il apparaît que le montant moyen de l'indemnité a été divisé par deux par rapport à la rémunération versée à l'apprenti.

D'un point de vue budgétaire, la décentralisation s'est traduite par une augmentation de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle », abondée progressivement entre 2003 et 2006 pour tenir compte de la durée restant à courir des contrats d'apprentissage déjà en cours (et qui restaient pris en charge par l'État) d'un montant de 692 M€ (soit la charge de l'État à la date de la décentralisation)².

Ce montant fut indexé jusqu'en 2009, date à laquelle la dotation fut gelée. Il en résulte un montant à compenser pour 2013 de 801 M€. L'article 35 du PLF 2013 prévoit qu'une partie de cette compensation, égale à 250 M€, soit effectuée depuis le CAS FNDMA ; le montant de compensation résiduel figurant au programme 103 et inclus dans la DGD est donc de 551 M€.

1.2. Les modalités et montants sont très variables selon les régions

La région est libre de déterminer le montant d'indemnité, dans le respect toutefois de l'article R. 6243-2 du code du travail qui impose un minimum, pour chaque année du cycle de formation, de 1 000 €. Dans la pratique, la diversité des pratiques régionales est très importante, certaines ayant conservé le système antérieur à la décentralisation, d'autres ayant fait le choix d'une restructuration plus importante. En général, le système comporte une base, touchée par tous chaque année, des modulations dépendant des caractéristiques de l'employeur ou de l'employé, et des compléments versés en fonction de critères particuliers en début ou en fin d'année. Le tableau ci-dessous indique, pour quelques clauses fréquemment rencontrées, le nombre de régions métropolitaines³ qui les pratiquent.

Tableau 2 : Modalités de variation de l'indemnité dans les régions métropolitaines

Critère	Nombre de régions pratiquant le critère
Âge supérieur à...	15
Niveau préparé IV ou V	13
TPE (moins de 10 ou moins de 20)	12
Apprenti en difficulté	11
Formation du maître d'apprentissage	10
Sexe	10
Embauche à l'issue	6
Âge inférieur à...	5
PME (moins de 50 ou moins de 250)	4
Niveau préparé supérieur	3
Réussite à l'examen	2

Source : Mission, d'après les règlements des conseils régionaux.

² Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant pour les régions et la collectivité territoriale de Corse du transfert de l'indemnité compensatrice forfaitaire.

³ Certains éléments n'étant pas disponibles pour les régions d'outre-mer, celles-ci n'ont pas été incluses dans l'étude.

Annexe IV

Les conditions peuvent en réalité être plus complexes, puisqu'elles peuvent se combiner. Une région a indiqué à la mission avoir rencontré des problèmes de gestion liés à la complexité de l'aide, ce qui l'a amenée à simplifier son règlement. De plus, la mission n'a pas eu connaissance d'études démontrant l'efficacité de ces modulations pour inciter l'employeur à tel ou tel comportement, surtout lorsque le montant en est très faible. Prenons l'exemple d'une modulation de 400 € pour l'embauche d'un jeune de 21 ans, versée une seule fois. Si le contrat dure deux ans (niveau V ou niveau III), la rémunération due est de 20 k€, tandis que si le contrat dure trois ans (niveau IV), la rémunération due est de 30 k€. La modulation, qui représente moins de 2 % de la rémunération, ne semble donc pas de nature à influencer, à elle seule, le choix de la personne à embaucher.

Parmi les conditions rencontrées, la mission constate que ne figurent dans presque aucune région de modulations liées au secteur d'activité, ou plus précisément à la difficulté de recruter. Or, la situation en la matière est très variable d'un secteur à l'autre, cette variabilité pouvant de surcroît être liée à la région. Dans certains cas, c'est l'apprenti qui a des difficultés pour trouver un employeur ; dans d'autres, c'est l'employeur qui ne trouve pas de candidats. Pourtant, lorsque les employeurs d'un secteur ne trouvent pas d'apprentis, l'existence d'une aide versée à l'employeur ne semble pas conduire à augmenter le nombre de candidats.

Par ailleurs, le montant des modulations est très variable, allant de 150 € à 1 800 €. La situation de l'apprentissage aux niveaux V et IV étant d'un intérêt particulier, le tableau ci-dessous indique les aides versées, dans chacune des régions et en moyenne par année de contrat, pour un jeune de 16 ans qui entre en CAP. On fait l'hypothèse que l'entreprise a moins de dix salariés, que l'apprenti est assidu, présenté à l'examen et qu'il le réussit. Aucune autre hypothèse particulière n'est faite.

Tableau 3 : Montant des indemnités selon la région, pour un CAP à 16 ans

Région	Montant en €
ALSACE	1 700
AQUITAINE	1 600
AUVERGNE	1 500
BASSE-NORMANDIE	1 650
BOURGOGNE	1 900
BRETAGNE	2 170
CENTRE	1 450
CHAMPAGNE-ARDENNE	1 700
CORSE	1 983
FRANCHE-COMTÉ	1 200
HAUTE-NORMANDIE	2 200
ÎLE DE FRANCE	2 000
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1 900
LIMOUSIN	1 700
MIDI-PYRÉNÉES	1 983
NPDC	1 800
PACA	1 000
PAYS DE LA LOIRE	1 000
PICARDIE	1 000
POITOU-CHARENTES	1 400
RHÔNE-ALPES	1 750
LORRAINE	1 500
Moyenne	1 640

Source : Mission, d'après les règlements des conseils régionaux.

Un double constat peut être tiré de ce tableau. D'une part, les indemnités versées à ce type d'apprentis (jeune en CAP) sont en moyenne supérieures aux montants actuels pour l'ensemble des types d'apprentis. Ainsi, le soutien aux employeurs d'apprentis en CAP est supérieur à celui accordé pour d'autres populations d'apprentis. D'autre part, ce soutien est tout de même inférieur, en moyenne toujours, à ce qu'il était avant la décentralisation, certaines régions atteignant même le minimum légal de 1 000 €.

Il résulte de l'analyse faite partie 2 ainsi que des entretiens avec les conseils régionaux qu'une partie de la dotation globale de décentralisation « formation professionnelle » qui servait initialement à verser l'indemnité a été réorientée vers d'autres actions, et notamment le financement des CFA. La mission déduit de cette situation que certaines régions semblent considérer l'indemnité compensatrice forfaitaire, dans sa forme actuelle, comme moins efficace que d'autres actions et que le minimum légal est, pour elles, une contrainte dans le financement de l'apprentissage. À cet égard, la mission observe que la suppression du plancher est une demande portée par l'association des régions de France (ARF).

1.3. La mission n'a pas pu démontrer l'existence d'un lien entre l'ICF et le développement quantitatif de l'alternance

1.3.1. La perception de l'indemnité par les personnes rencontrées est bonne

Interrogés par la mission lors de différents entretiens sur l'intérêt des différentes aides dont ils peuvent bénéficier, les employeurs placent largement en tête les exonérations de cotisations sociales. Dans ce classement informel, les indemnités de la région viennent ensuite, la plupart du temps en deuxième place. Il s'agit en effet d'un dispositif ancien et donc bien connu. Par ailleurs, dans la plupart des régions, la mécanique de gestion de l'aide se met en marche automatiquement sans que l'employeur ait à réaliser une demande spontanée. Ainsi, l'ensemble des employeurs peut la toucher sans même connaître son existence *a priori* : l'aide peut donc être versée à des employeurs sans qu'elle ait eu d'effet incitatif.

Toutefois, les conditions multiples sont parfois complexes à comprendre, notamment lorsqu'une frontière régionale est franchie. Par ailleurs, héritant en cela de l'aide telle qu'elle était définie par l'État, la plupart des régions conditionnent le versement de l'indemnité à l'assiduité de l'apprenti en CFA. S'il paraît dangereux de supprimer cette condition, certains employeurs étant tentés de garder l'apprenti sur place pour faire face à un afflux de demande ou à des problèmes de gestion du personnel, elle est en revanche perçue par plusieurs des employeurs rencontrés comme une incertitude qui vient diminuer l'efficacité de l'aide, car l'absence peut être du seul fait de l'apprenti.

1.3.2. Les disparités en matière d'aide ne font pas apparaître de liens avec les disparités en matière de nombre d'apprentis...

La grande variation des montants d'indemnité entre les régions permet de comparer les évolutions de l'indemnité aux évolutions du nombre d'apprentis. Les données utilisées pour ce faire sont :

- ◆ les effectifs d'apprentis, par niveau et par région, tels que calculés par la DEPP au 31 décembre de chaque année, pour les années 1999 à 2010 ;
- ◆ pour l'année 2011, ces effectifs sont calculés par la mission à partir d'un extrait du fichier SIFA, fourni par la DEPP ;
- ◆ les entrées en apprentissage, par région mais pas par niveau, fournies par la DARES pour les années 1993 à 2012 ;

- ◆ les montants totaux d'indemnité mandatés par chaque région, extraits des comptes administratifs et compilés par la DGCL, pour les années 2004 à 2011 ;
- ◆ les populations susceptibles d'entrer en apprentissage, c'est-à-dire le nombre de jeunes de 15 à 19 ans et de 20 à 24 ans, par région, disponibles auprès de l'Insee.

L'examen de ces données révèle plusieurs anomalies. La Corse n'est pas incluse dans les données de la DGCL après 2005, et ne sera donc pas considérée dans l'étude. De même, plusieurs régions ont inscrit dans leurs comptes des montants qui impliqueraient des montants d'indemnité moyenne inférieurs au minimum légal de 1 000 €, et qui sont de plus très différents des montants immédiatement antérieurs ou postérieurs. Ces points ont été également retirés. Ils peuvent s'expliquer par une erreur comptable, par des difficultés dans la gestion pratique de l'aide qui conduisent à ne pas la verser à tous les employeurs, par des retraits de l'aide liés à la rupture du contrat ou à un manque d'assiduité de l'apprenti, ou en fait par une non-demande de l'employeur. Ce dernier cas est cependant peu probable, car la plupart des régions prévoient un versement automatique de l'aide qui ne nécessite aucune initiative de la part de l'employeur. Enfin, les données d'entrées, en provenance de la DARES, révèlent pour l'Alsace une variabilité dont l'ampleur ne semble pas réaliste (passages de 6 400 entrées en 2005 à 10 400 en 2006, ou de 10 600 en 2009 à 7 200 en 2010 par exemple). Cette région sera donc exclue de l'analyse faite sur les entrées.

1.3.2.1. ...tant pour les entrées en apprentissage...

Encadré 1 : Analyse des évolutions d'ICF et des évolutions simultanées des entrées et effectifs en apprentissage

L'intersection des périodes de disponibilité des différentes données conduit à retenir pour cette analyse une fenêtre allant de 1999 à 2011. Pour chaque région et chaque année retenues, le nombre d'entrées en apprentissage est rapporté à la population de jeunes entre 15 et 24 ans. Ce taux d'entrées est alors exprimé comme la somme :

- d'un terme lié à l'année, identique pour toutes les régions, qui représente la conjoncture nationale en matière d'embauche d'apprentis ;
- d'un terme lié à la région, identique pour toutes les années, et qui représente les caractéristiques structurelles de la région en matière d'apprentissage ;
- d'un terme proportionnel au montant moyen d'indemnité par apprenti, dans la région et l'année considérées⁴.

Il est fait l'hypothèse que la loi du nombre d'apprentis est gaussienne, étant donnée une région et une année, et que sa moyenne est donnée par l'expression ci-dessus. Par ailleurs, même en ayant exclu l'Alsace de l'analyse, l'amplitude reste, d'une région à l'autre, très variable : dans certaines régions, sur la période considérée, le taux reste dans une fourchette d'un point de largeur (par exemple dans le Limousin), tandis que dans d'autres il dépasse un et demi (par exemple Picardie). Ainsi, l'écart-type de cette loi normale est autorisé à varier en fonction de chaque région. Les diagnostics statistiques n'infirment pas les hypothèses du modèle.

Dans le modèle utilisé par la mission, le coefficient associé à l'indemnité moyenne est tel qu'une variation de 1 000 € de l'indemnité d'une région à l'autre est concomitant à une augmentation de la proportion d'entrées en apprentissage de l'ordre de 0,1 à 0,15 point. Dans la plupart des spécifications détaillées du modèle, ce coefficient est non-significatif ; quoi qu'il en soit, son niveau est suffisamment faible pour que l'influence des variations d'indemnité d'une région à l'autre et au cours du temps puisse être négligée : un écart de 0,1 points, rapporté au taux moyen d'entrées de 3,8 points, correspond à 2,5 %, soit un écart du nombre

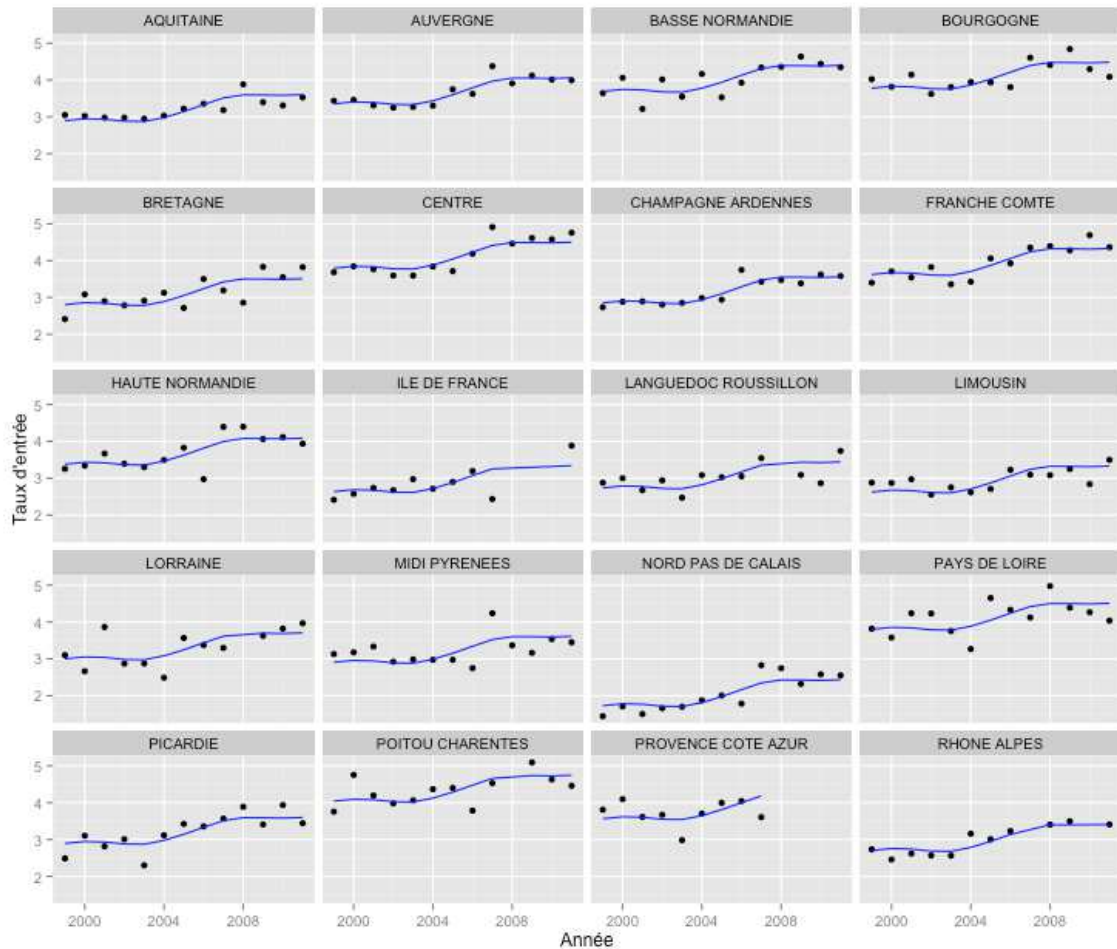
⁴ Obtenu par division des sommes mandatées par le nombre d'apprentis enregistré par la Depp.

Annexe IV

d'entrées de 7 800⁵ à l'échelle nationale. Parallèlement, 1 000 € d'indemnité, versés pour chaque apprenti, représentent 440 M€.

La première série de graphes ci-dessous donne, pour chaque région, le nombre d'apprentis, ainsi que la tendance nationale adaptée à chaque région. Le graphique suivant trace les écarts à ce modèle, c'est-à-dire la différence de progression du nombre d'entrées qui est propre à la région, en fonction de l'indemnité, pour les années postérieures à la décentralisation. On observe sur ce graphique la légère pente ascendante qui montre une relation croissante entre le montant d'indemnité individuel moyen et le taux d'entrées.

Graphique 1 : Taux d'entrée en apprentissage dans chaque région, et tendance nationale

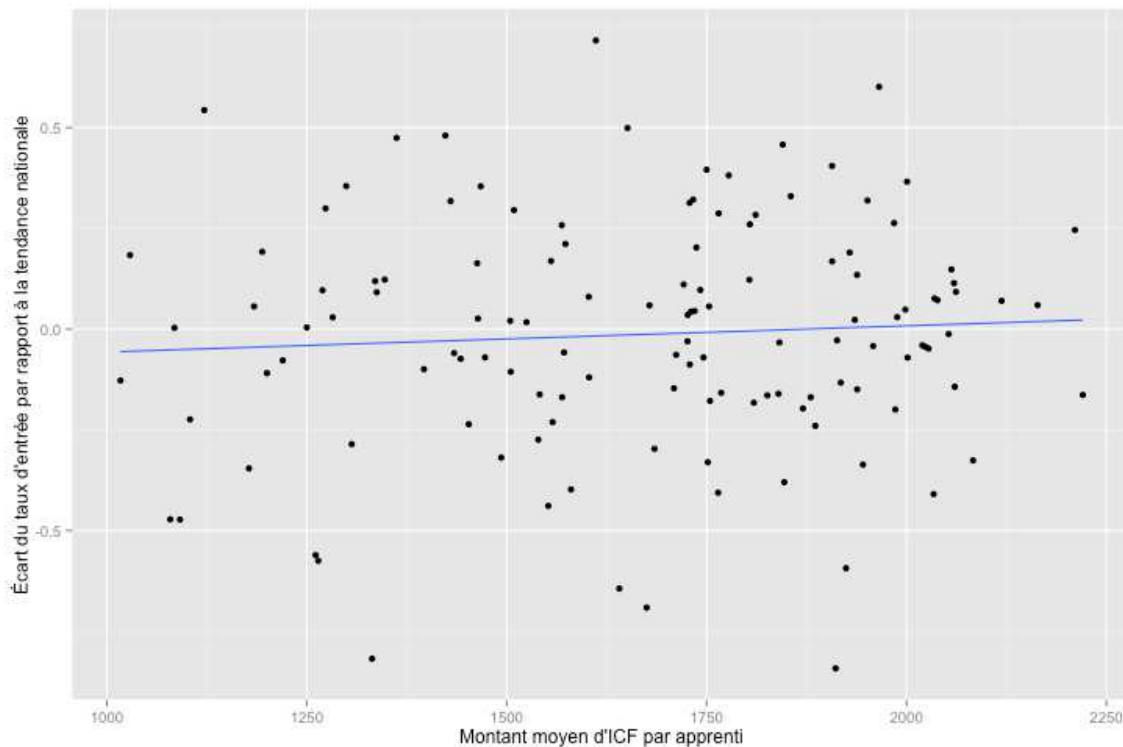


Source : Mission, d'après taux d'entrée DARES et population jeune Insee. Données historiques : points noirs, tendance nationale : ligne bleue.

⁵ Sur la base de 295 000 entrées en apprentissage dans le secteur marchand, cf. Darès analyses n°80.

Annexe IV

Graphique 2 : Différences résiduelles par rapport à la tendance nationale et montant moyen d'ICF par apprenti



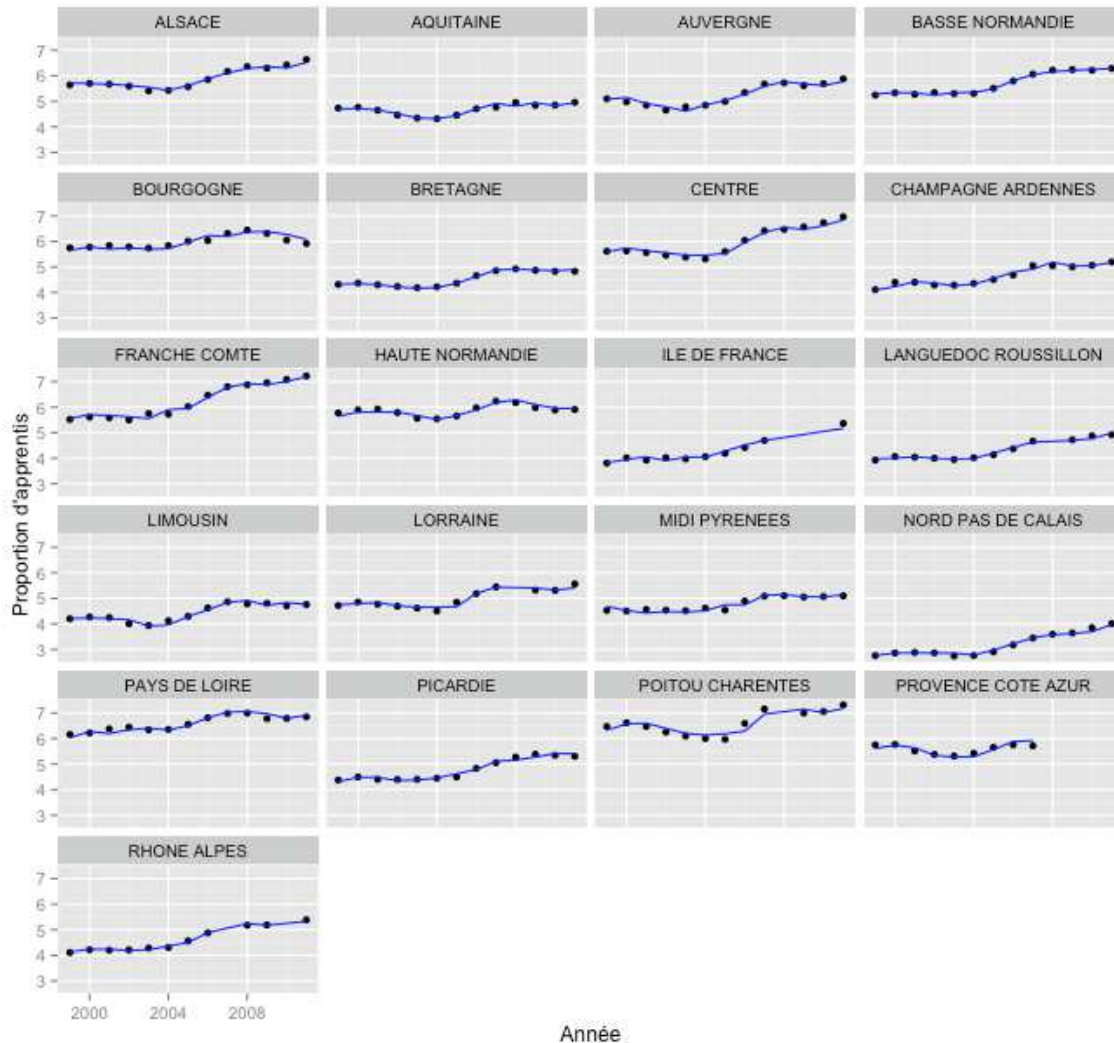
Source : Mission.

1.3.2.2. ...que pour les effectifs en CFA

Une analyse similaire peut être menée sur les effectifs inscrits en CFA, qui sont disponibles auprès de la DARES. Pour cette seconde analyse, les mêmes problèmes concernant les données comptables conduisent aux mêmes solutions, à savoir l'exclusion des points concernés. Une difficulté supplémentaire est que l'apprentissage peut durer plusieurs années, et donc qu'une variation du nombre d'apprentis fait sentir ses effets sur plusieurs années. Il convient donc d'ajouter aux trois termes (année, région, et indemnité moyenne) deux termes qui sont les effectifs des deux années précédentes. On observe également que l'information sur les effectifs semble plus stable que l'information sur les entrées.

Les résultats conduisent à une influence de l'indemnité très légèrement négative (de l'ordre de 0,01 point par millier d'euros), et en tout cas non significative. Les prédictions du modèle, sans le terme lié à l'indemnité, mais avec ceux liés à l'année, à la région, et aux niveaux des deux années précédentes, sont représentées ci-dessous, ainsi que les points correspondant aux données réelles. Ce graphique permet de constater que le taux d'apprentis dans la population jeune est bien expliqué par ces variables, sans tenir compte de l'indemnité.

Annexe IV



Par ailleurs, la même analyse peut être effectuée en se restreignant aux niveaux V ; les résultats sont identiques. Toutefois, il convient de prendre ce résultat avec prudence, car les montants d'indemnité spécifiques pour les niveaux IV et V n'évoluent pas comme les montants moyens, et sont en moins forte diminution. Par conséquent, l'analyse est menée une dernière fois en remplaçant les montants moyens d'indemnités déduits des comptes administratifs par les montants du cas type développé plus haut. L'association entre le montant d'indemnité et le nombre d'apprentis est légèrement positive, de 0,1 point en ordre de grandeur par millier d'euros ; elle n'est toutefois pas suffisante pour être statistiquement significative, c'est-à-dire différente du hasard, et l'intervalle de confiance est large, allant de - 0,1 à + 0,4 par millier.

1.3.2.3. Conclusions

Les études menées tant avec les nombres d'entrées qu'avec les effectifs en CFA ne montrent pas de lien entre le montant d'indemnité et l'apprentissage. On retiendra notamment que, entre régions, un écart de 1 400 € d'indemnité (montant moyen en 2011) s'accompagne, toutes choses étant égales par ailleurs, d'un écart d'environ 3,5 % du taux d'apprentis dans la population jeune, soit à l'échelle nationale environ 11 000 apprentis. Toutefois, il convient de prendre ce résultat avec prudence si on souhaite l'interpréter comme la conséquence qu'aurait une variation hypothétique du montant d'indemnité :

Annexe IV

- ♦ il est possible que des modèles incluant des variables dont la mission ne disposait pas ou qu'elle n'a pas exploitées améliorent la précision et donnent des résultats différents ;
- ♦ d'autres procédures statistiques pourraient également être considérées ;
- ♦ les résultats obtenus s'appuient sur la variation interrégionale de l'indemnité moyenne, et ne prennent donc pas en compte les modulations détaillées suivant, notamment, le niveau, l'âge et la taille de l'entreprise ;
- ♦ ils s'appuient également sur des périodes durant lesquelles, si l'indemnité moyenne versée a pu être inférieure à mille euros, l'indemnité promise ne l'était pas, et les extrapolations aux montants moyens inférieurs à mille ou supérieurs à deux mille euros sont très incertaines ;
- ♦ enfin, l'association ou la non-association ne permettent pas de saisir entièrement la notion de causalité, puisqu'elles ne tiennent pas compte, notamment, du raisonnement des conseils régionaux dans la fixation de l'indemnité :
 - il est possible que les régions dans lesquelles l'apprentissage se développe moins vite aient choisi en conséquence de maintenir l'indemnité pour le soutenir, créant ainsi une relation négative entre montant moyen et effectifs ;
 - de même, la diminution de l'indemnité moyenne peut aussi provenir d'une réorientation des moyens vers d'autres dépenses liées à l'apprentissage (par exemple le fonctionnement des CFA), ce qui entraîne là encore une diminution de la relation sans interprétation causale ;
 - à l'inverse, enfin, la diminution de l'indemnité moyenne peut être le signe de la volonté de la région de consacrer des fonds à d'autres domaines de la formation professionnelle que l'apprentissage, et donc s'accompagner également de baisses des autres dépenses liées à l'apprentissage, ce qui augmente la relation sans interprétation causale ;
 - enfin, l'augmentation du nombre d'apprentis, qui impose de verser un plus grand nombre d'indemnités, entraîne dans un contexte budgétaire limité pour les régions la nécessité de diminuer son montant unitaire pour contrôler la progression de l'enveloppe globale, ce qui peut induire une causalité dans l'autre sens.

2. 40 % des dépenses relatives à l'apprentissage sont gérées par les conseils régionaux

2.1. L'utilisation effective des fonds pour l'apprentissage venant de l'État est inégale selon les régions

2.1.1. Les ressources et emplois des fonds de l'apprentissage au niveau régional

Le financement de l'apprentissage par les régions provient en particulier des sources suivantes, toutes rattachées à l'État :

- ♦ le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA), alimenté par une partie de la taxe d'apprentissage, la contribution pour le développement de l'apprentissage (CDA) et qui regroupe les deux anciennes sections du FNDMA, celle consacrée aux contrats d'objectifs et de moyens (COM) et celle correspondant à la péréquation ;

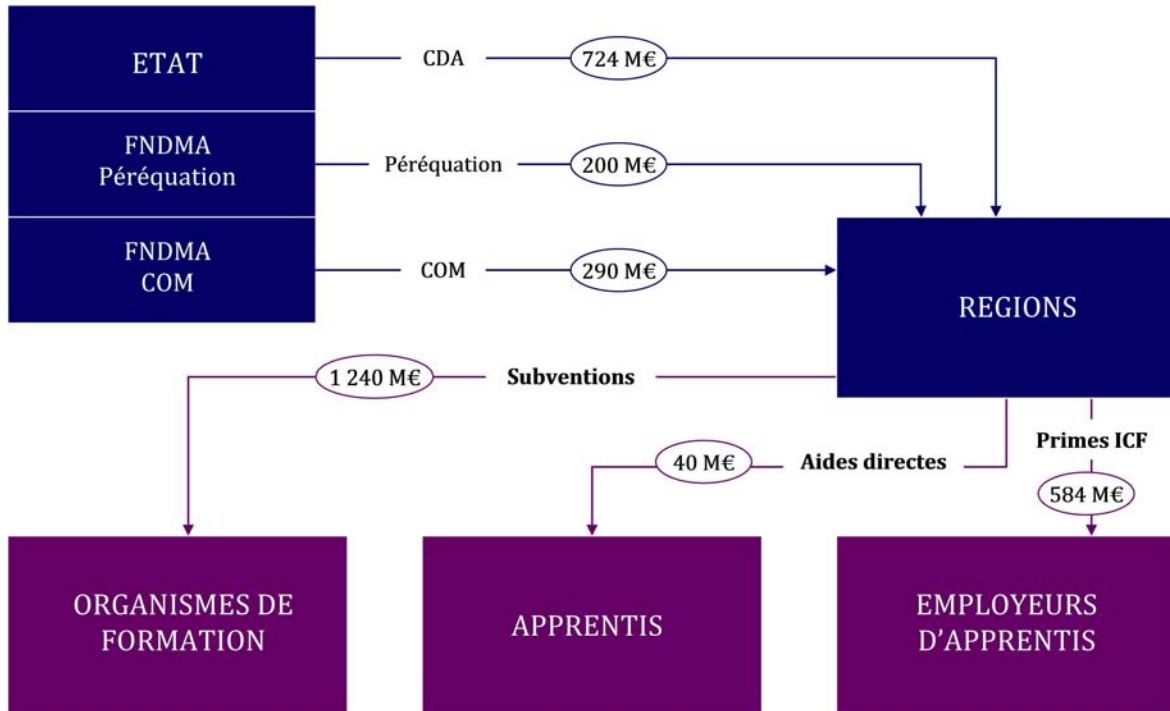
Annexe IV

- ♦ une fraction de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage (DGD Formation professionnelle) qui résulte du transfert aux régions du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF).

Ces ressources servent à financer :

- ♦ les primes versées aux entreprises accueillant des apprentis (ICF) ;
- ♦ les subventions aux organismes formant des apprentis ;
- ♦ les aides pour le transport, l'hébergement et le logement (THR) allouées aux apprentis et aux organismes de formation.

Graphique 3 : Schéma des flux financiers de l'apprentissage passant par les régions (2010)



Source : Mission IGF-IGAS à partir des données du CNFPTLV.

Au total, la contribution des régions en faveur de l'apprentissage s'élève à près de deux milliards d'euros, soit 40 % des fonds consacrés à l'apprentissage en dehors des rémunérations versées par les entreprises aux apprentis.

Encadré 2 : Origine et évolutions de la DGD Formation professionnelle

Les compétences relatives à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage ont été confiées aux régions le 1^{er} juin 1983. Pour compenser financièrement ce transfert, la taxe sur les certificats d'immatriculation a été créée. Le produit indexé de cette taxe ne couvrant pas entièrement le montant du droit à compensation, une dotation budgétaire spécifique, la DGD Formation professionnelle, a été attribuée aux régions. Elle abonde les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle. En 2013, cette dotation s'élève à 1 452,71 M€ (projet de loi de finances 2013).

Évolution du montant de la DGD Formation professionnelle entre 1983 et 2013

Le montant de la DGD Formation professionnelle a augmenté au fil des transferts de compétence et des modifications du droit du travail occasionnant une hausse des charges pour les régions :

- en 1983, la DGD formation professionnelle représente 593,51 M€ en valeur 2013. Cela correspond à la différence entre le potentiel de la taxe sur les certificats d'immatriculation et le droit à compensation ;

Annexe IV

- en 1987, la durée de formation minimale en CFA passe de 360 à 400 heures par an. Pour compenser ces charges additionnelles, la dotation est augmentée dans le PLF 1988 à hauteur de 10,75 M€ (en valeur 2013) ;
- en 1991, la DGD Formation professionnelle est augmentée une deuxième fois pour prendre en compte le transfert de compétence à la collectivité territoriale de Corse en matière de formation professionnelle, et la durée moyenne de deux ans du cycle complet de formation en apprentissage ;
- en 1994, la formation qualifiante des jeunes de moins de 26 ans ayant pour objet l'acquisition, par des actions de formations qualifiantes ou de stage en alternance, d'un diplôme ou d'un certificat professionnel, est transférée aux régions en application de la loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993. Ces nouvelles compétences ont donné lieu à une compensation de 353,75 M€ en valeur 2013 ;
- en 1995, une enveloppe de rééquilibrage abonde la DGD Formation professionnelle pour pallier les surcoûts liés aux difficultés d'accès à la formation des populations rurales ;
- en 1998, de nouvelles compétences relatives à la formation professionnelle pré-qualifiante des jeunes de moins de 26 ans sont transférées aux régions et donnent droit à une compensation de 511,28 M€ en valeur 2013 ;
- entre 2003 et 2006, la dotation augmente progressivement pour compenser le transfert du versement de l'ICF, désormais réalisé par les régions. L'abondement total est égal au montant d'ICF versé par l'État en 2002 ; il s'est effectué en quatre étapes : 3 % du montant global en 2003, 63 % en 2004, 97 % en 2005 et 100 % en 2006 ;
- en 2003, le relèvement du barème de rémunération minimal des stagiaires donne également droit à une hausse de la dotation aux régions ;
- une dernière augmentation du montant de DGD Formation professionnelle a eu lieu en 2009. Elle concerne la transformation d'une partie de la DGD de droit commun de Mayotte en dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle (la compétence avait été confiée à Mayotte dès 1988), et la suppression de la limite d'âge des apprentis handicapés.

A l'inverse, la DGD Formation professionnelle a été diminuée à deux reprises :

- en 2005, la CDA est créée. A compter de 2007, les entreprises doivent donc verser aux régions un montant équivalent à 0,18 % de leur masse salariale assujettie à la taxe d'apprentissage. Cette contribution remplace la dotation initiale de l'État qui compensait la décentralisation des compétences relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage en 1983 ;
- en 2013, 250 M€ sont retranchés de la dotation et transférés au CAS FNDMA, créé en 2011. Globalement, 801 M€ sont donc toujours transférés aux collectivités territoriales au titre de l'ICF.

La DGD Formation professionnelle aujourd'hui

Les évolutions successives de la DGD Formation professionnelle ont pour résultat le découpage suivant en 2013 :

<i>Compétences transférées</i>	<i>PLF 2013</i>
Actions décentralisées en faveur des jeunes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	870,39 M€
Frais de gestion de l'ASP liés à la décentralisation des actions qualifiantes et pré-qualifiantes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	5,07 M€
Enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire (1995)	10,65 M€
Prime d'apprentissage (loi du 27 février 2002 et transfert partiel au CAS FNDMA en 2013)	551,42 M€
Compensation de la revalorisation de la rémunération des stagiaires (2003)	9,23 M€
Apprentissage Mayotte (2009)	6,00 M€
<i>Total</i>	<i>1 452,75 M€</i>

Source : PAP 2013

Source : DGCL, Jaune 2012 et PLF 2013.

2.1.2. Un tableau contrasté de l'utilisation effective des fonds de l'apprentissage selon les régions

Les données relatives au financement de l'apprentissage sont diverses (cf. Annexe VIII sur les systèmes d'information). En ce qui concerne les régions, nous disposons des données :

- ◆ du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) pour l'année 2010 qui sont l'agrégation des comptes financiers des CFA consolidés par les conseils régionaux ;
- ◆ de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) qui dispose de la ventilation des dépenses relatives à la formation professionnelle grâce aux enquêtes faites auprès des conseils régionaux ;
- ◆ de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) qui reconstitue les dotations de l'État au titre de l'ICF par région ;
- ◆ de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) qui connaît les dépenses effectives d'ICF grâce aux comptes administratifs des régions.

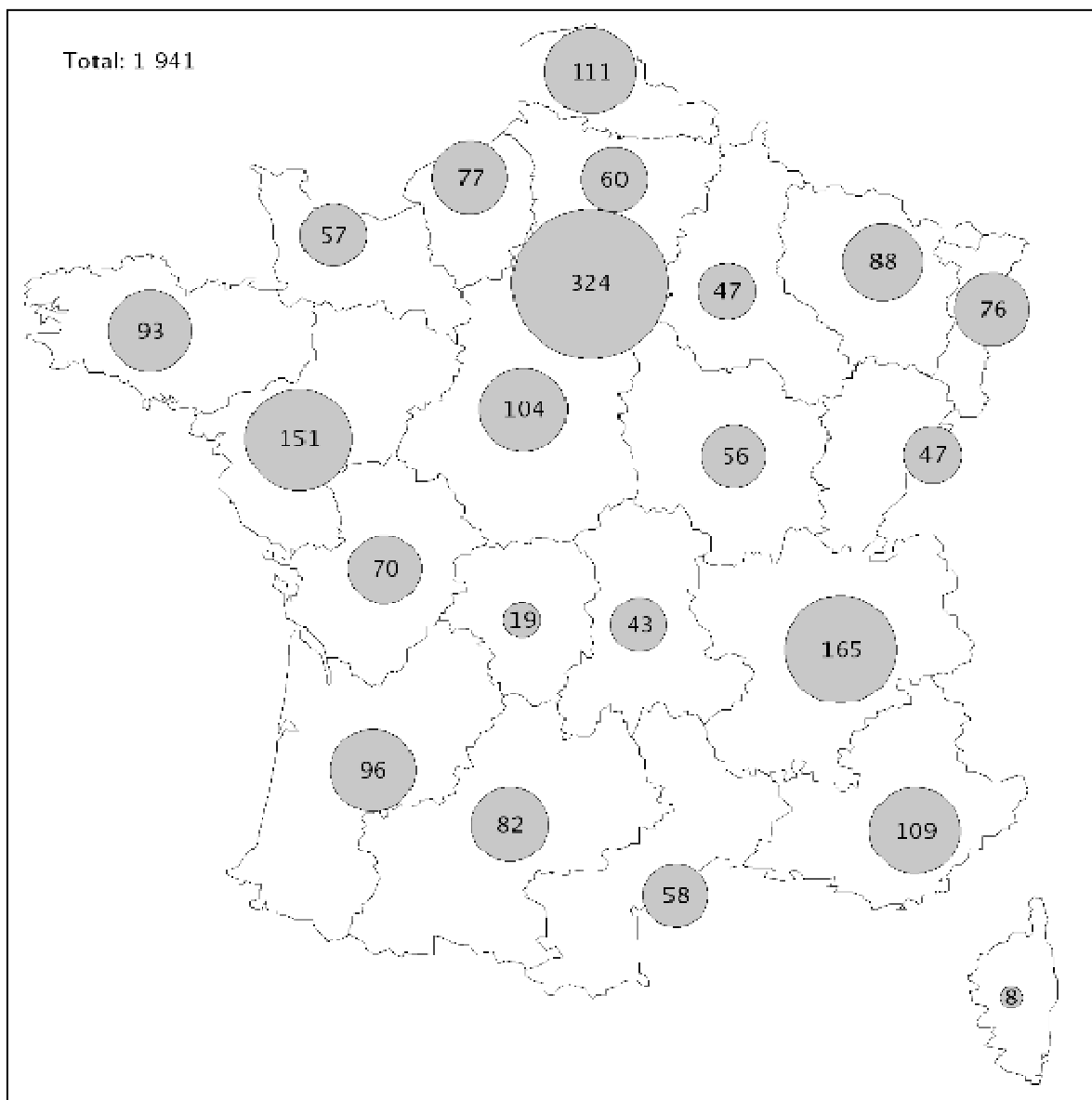
La mission a repris les données du CNFPTLV de 2010 pour ce qui concerne le tableau global du financement de l'apprentissage en région car c'est la base la plus complète sur ce point. En revanche, elle a choisi d'utiliser les données 2011 de la DARES, de la DGEFP et de la DGCL pour comparer les ressources et les emplois des fonds de l'apprentissage au niveau régional car la ventilation de la DGD Formation professionnelle par région était disponible pour cette année-là. Les différences observées entre les montants sont essentiellement dues à la nature des montants exprimés. Ainsi, la DGCL indique les primes effectivement versées aux entreprises au titre de l'ICF alors que les comptes de la DARES présentent les montants mandatés ou engagés.

D'après les données de la DARES et de la DGEFP, les régions ont reçu 2 Md€ de l'État en 2011 pour financer l'apprentissage, ce qui est du même ordre de grandeur que les données du CNFPTLV datant de 2010. Ces 2 Md€ se décomposent ainsi :

- ◆ 716 M€ de CDA (d'après la DARES) ;
- ◆ 484 M€ venant du CAS FNDMA (péréquation et COM confondus, d'après la DARES) ;
- ◆ 801 M€ pour l'ICF, dans l'enveloppe plus large de la DGD Formation professionnelle (d'après la DGEFP).

La même année, les régions ont dépensé un montant quasiment identique au niveau agrégé : 2,03 Md€ ont été consacrés à l'apprentissage. La carte qui suit présente les dépenses pour l'apprentissage faites par les conseils régionaux en 2010 dans les régions métropolitaines uniquement.

**Graphique 4 : Dépenses des conseils régionaux en faveur de l'apprentissage en 2010
(en millions d'euros)**

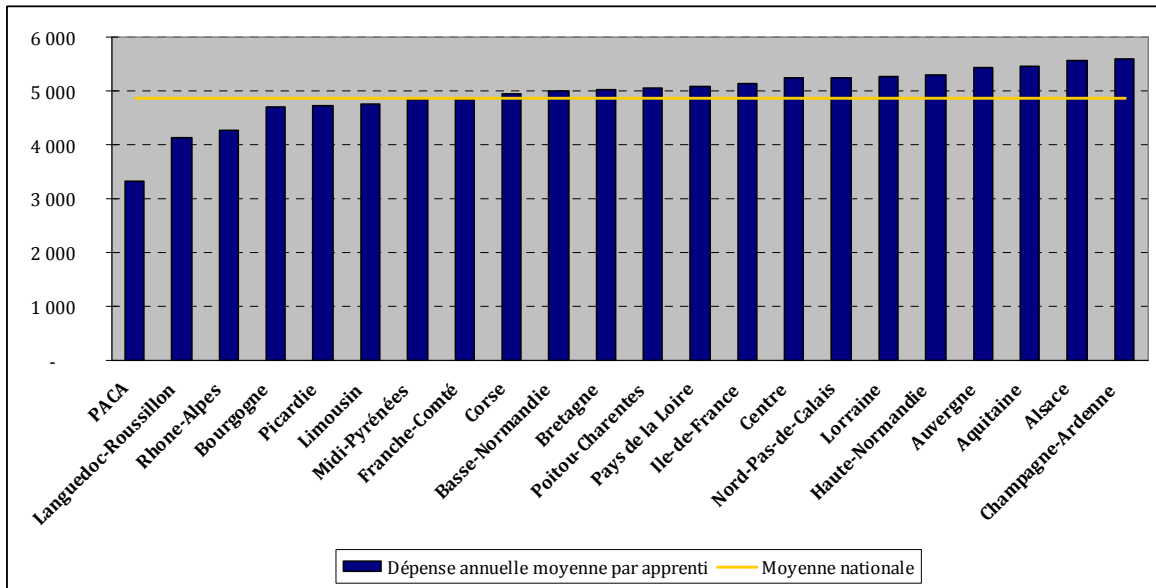


Source : CNFPTLV.

Rapportées au nombre d'apprentis de chaque région, les dépenses de l'apprentissage sont relativement homogènes (cf. graphique 5). Seule la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) est sensiblement en dessous de la moyenne nationale qui atteint 4 871 € : elle a dépensé 3 300 € par apprenti en 2010 (soit 32 % de moins que la moyenne). Néanmoins, cette différence peut être due à un problème régional d'ordre technique car on observe un versement moyen d'ICF inférieur à 1 000 € par apprenti, ce qui est impossible à part si le versement des primes subit un retard par exemple.

Annexe IV

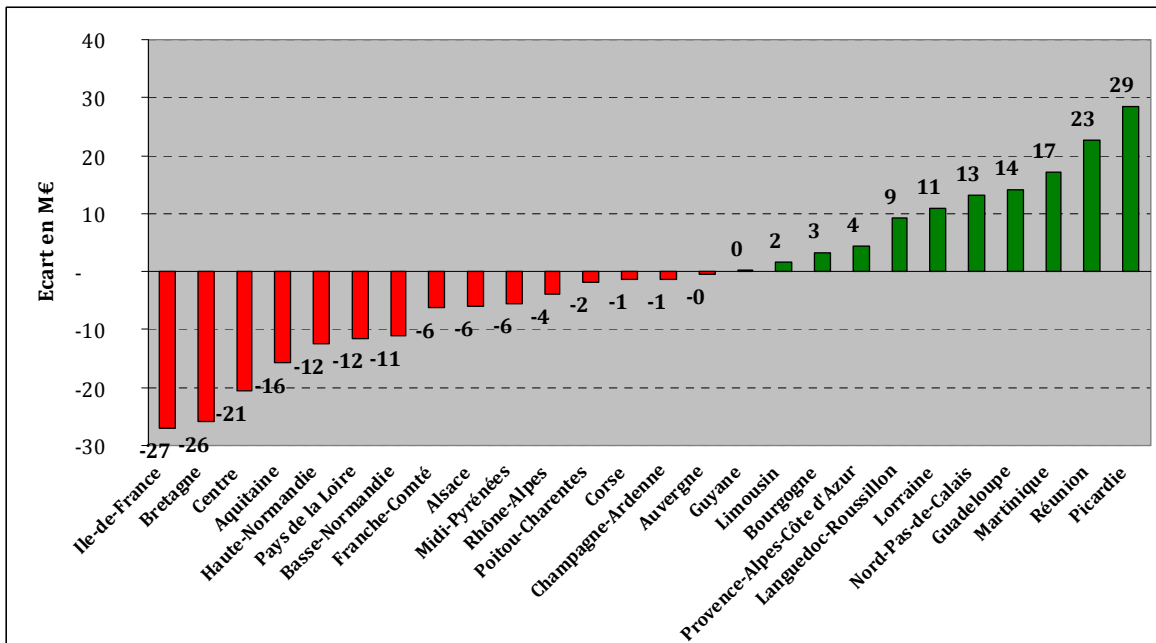
**Graphique 5 : Dépense annuelle moyenne des conseils régionaux pour l'apprentissage
(en euros par apprenti, en 2010)**



Source : Mission IGF-IGAS à partir des données du CNFPTLV et de l'INSEE.

Si les ressources et les emplois relatifs à l'apprentissage sont très proches au niveau agrégé nationalement, la situation est différente selon les régions comme le montre le graphique 6 ci-dessous. Ainsi, la Picardie, la Réunion, la Martinique, la Guadeloupe et le Nord-Pas-de-Calais sont les cinq régions qui présentent le solde positif le plus élevé en valeur absolue sur leur budget relatif à l'apprentissage. A l'inverse, l'Île-de-France, la Bretagne, le Centre, l'Aquitaine et la Haute-Normandie sont les cinq collectivités qui présentent le solde négatif le plus élevé (en millions d'euros) par rapport à leurs ressources fléchées vers l'apprentissage.

Graphique 6 : Écart entre les ressources et les emplois des conseils régionaux en matière d'apprentissage (en 2011, en M€)



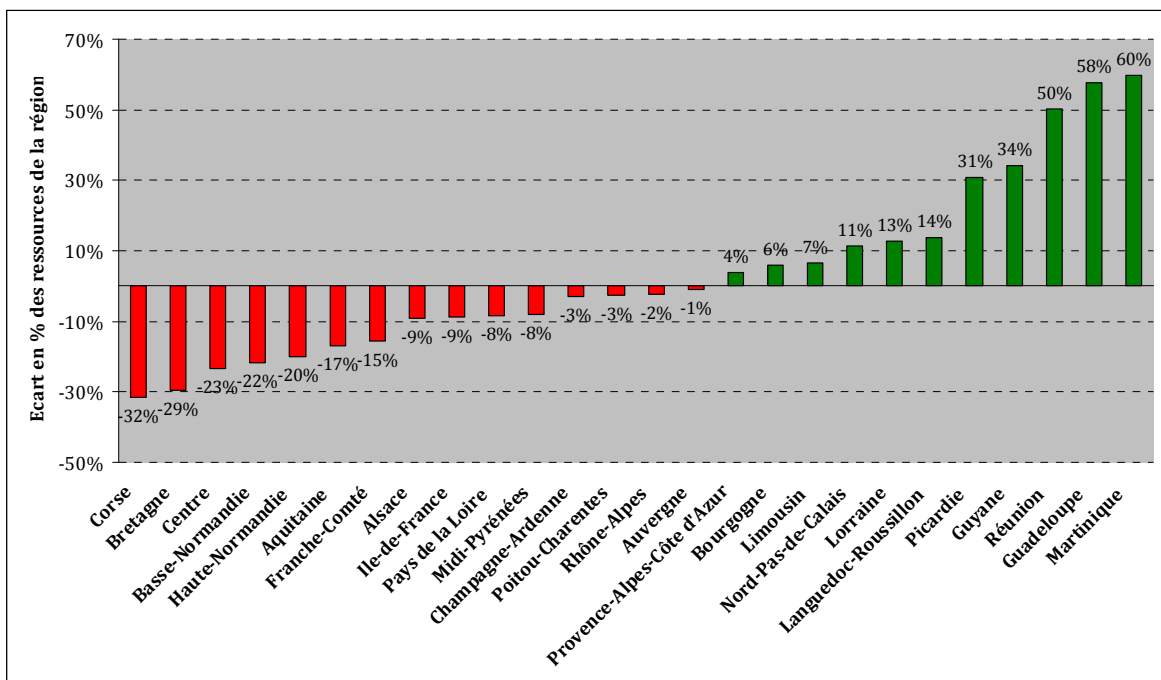
Un nombre positif indique que la région a reçu davantage de fonds de l'État qu'elle n'a dépensés pour l'apprentissage en 2011.

Source : Mission IGF-IGAS à partir des données de la DGEFP, de la DGCL et de la DARES.

Annexe IV

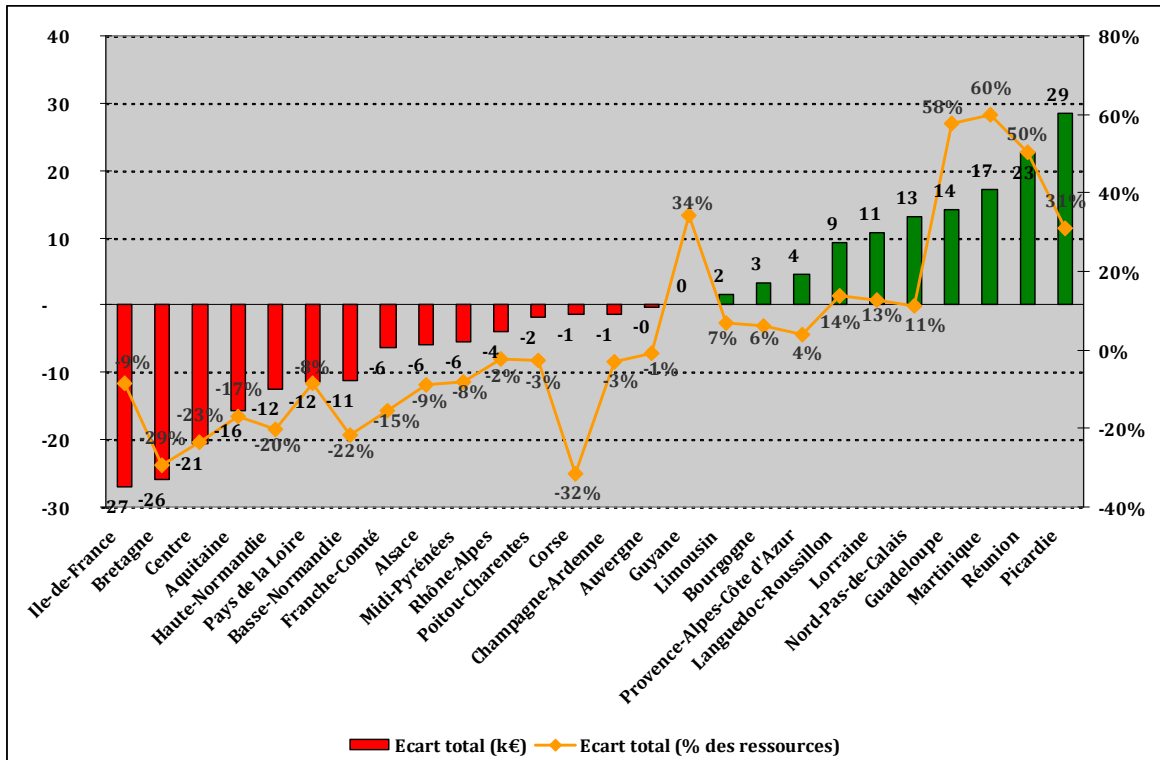
Les régions n'ayant pas toutes le même niveau d'activité économique ni le même nombre d'apprentis, la comparaison des montants absolus ne permet pas une analyse satisfaisante. Le graphique 7 présente donc les écarts rapportés aux ressources pour l'apprentissage de chaque région et le graphique 8 synthétise les graphiques 6 et 7. Les cinq régions qui ont le les soldes positifs les plus élevés sont toujours les mêmes, bien que la Picardie occupe désormais la cinquième position, et non plus la première. En ce qui concerne les régions dont le solde est négatif, on retrouve la Bretagne, le Centre et la Haute-Normandie. La Corse et la Basse-Normandie s'ajoutent à la liste, alors que l'Aquitaine et surtout l'Île-de-France – qui passe du premier au neuvième rang de ces régions– en sortent.

Graphique 7 : Écart entre les ressources et les emplois des conseils régionaux en matière d'apprentissage (en 2011, en pourcentage des ressources de la région dédiées à l'apprentissage)



Source : Mission IGF-IGAS à partir des données de la DGEFP, de la DGCL et de la DARES.

Graphique 8 : Comparaison des écarts entre les ressources et les emplois des conseils régionaux en matière d'apprentissage en valeur absolue et en pourcentage des ressources de la région dédiées à l'apprentissage (en 2011)



Source : Mission IGF-IGAS à partir des données de la DGEFP, de la DGCL et de la DARES.

2.1.3. La dotation de l'État au titre de l'ICF excède les versements effectifs de primes aux entreprises qui accueillent des apprentis dans la plupart des régions

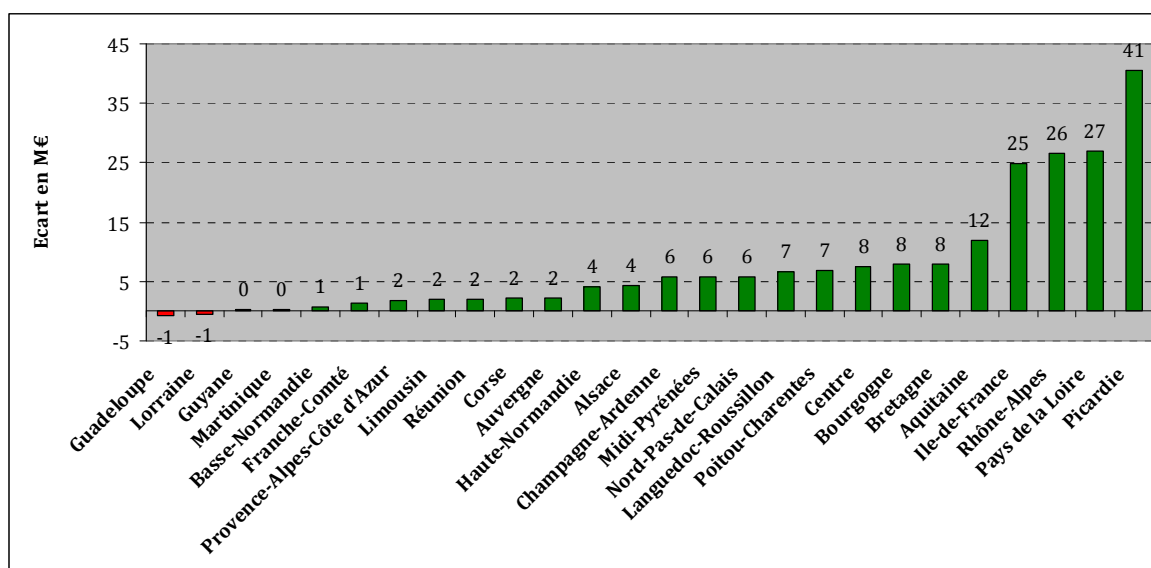
801 M€ ont été versés par l'État au titre de l'ICF dans le cadre plus large de la DGD Formation professionnelle en 2011⁶. Cette somme a vocation à permettre aux conseils régionaux de respecter l'obligation de versement d'une prime minimale aux entreprises qui comptent des apprentis parmi leurs salariés. Les régions sont libres de moduler cette prime sous réserve qu'elle ne soit pas inférieure à 1 000 € par apprenti et par an. Le montant de la dotation est égal à l'enveloppe revalorisée de l'ICF que l'État versait en 2003, au moment du transfert de la compétence aux régions.

⁶ Données DGEFP.

Annexe IV

Le graphique 9 montre que toutes les régions à l'exception de la Guadeloupe et de la Lorraine versent moins d'ICF aux entreprises qu'elles ne reçoivent en dotation : l'écart global est de 205 M€⁷. Les écarts les plus importants en millions d'euros concernent la Picardie, les Pays de la Loire, Rhône-Alpes, l'Île-de-France et l'Aquitaine. Parmi ces régions, seule la Picardie a un budget total consacré à l'apprentissage excédentaire. Les quatre autres régions utilisent donc une partie des fonds de l'ICF pour d'autres dispositifs destinés à l'apprentissage ou à la formation professionnelle. Lors de notre déplacement en région Île-de-France, nous avons ainsi appris que l'écart entre la dotation et les versements effectifs étaient notamment dû à un retard de versement des primes causé par le prestataire privé, changé depuis. Les fonds non versés en primes ont été mobilisés pour financer des dispositifs d'accompagnement et le fonctionnement des CFA.

**Graphique 9 : Écart entre la dotation dédiée à l'ICF
et les versements effectifs des conseils régionaux aux entreprises en 2011 (en M€)**



Un nombre positif indique que la région a reçu davantage de dotation dédiée à l'ICF qu'elle n'a versé de primes aux entreprises accueillant des apprentis.

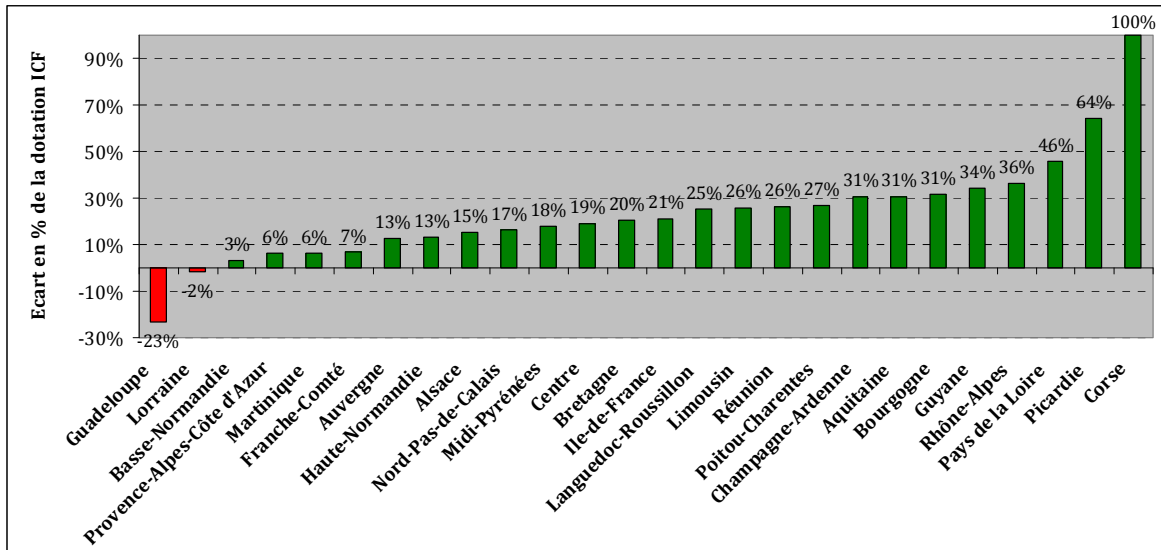
Source : Mission IGF-IGAS à partir des données de la DGEFP et de la DGCL.

Les écarts rapportés au montant de la dotation d'ICF font apparaître un tableau légèrement différent : la Picardie, les Pays de la Loire et Rhône-Alpes font toujours partie des cinq régions qui versent le moins d'ICF, mais s'y ajoutent la Corse et la Guyane. Il faut cependant noter que la situation de la Corse est due à une absence de remontée d'information auprès de la DGCL et une remontée partielle auprès de la DARES : la région n'a versé aucune prime selon la DGCL et 540 k€ selon la DARES, alors qu'elle a perçu une dotation ICF de 2 166 k€ selon la DGEFP en 2011.

⁷ D'après la direction générale des collectivités locales (DGCL), les régions versent 596 M€ aux entreprises au titre de l'ICF.

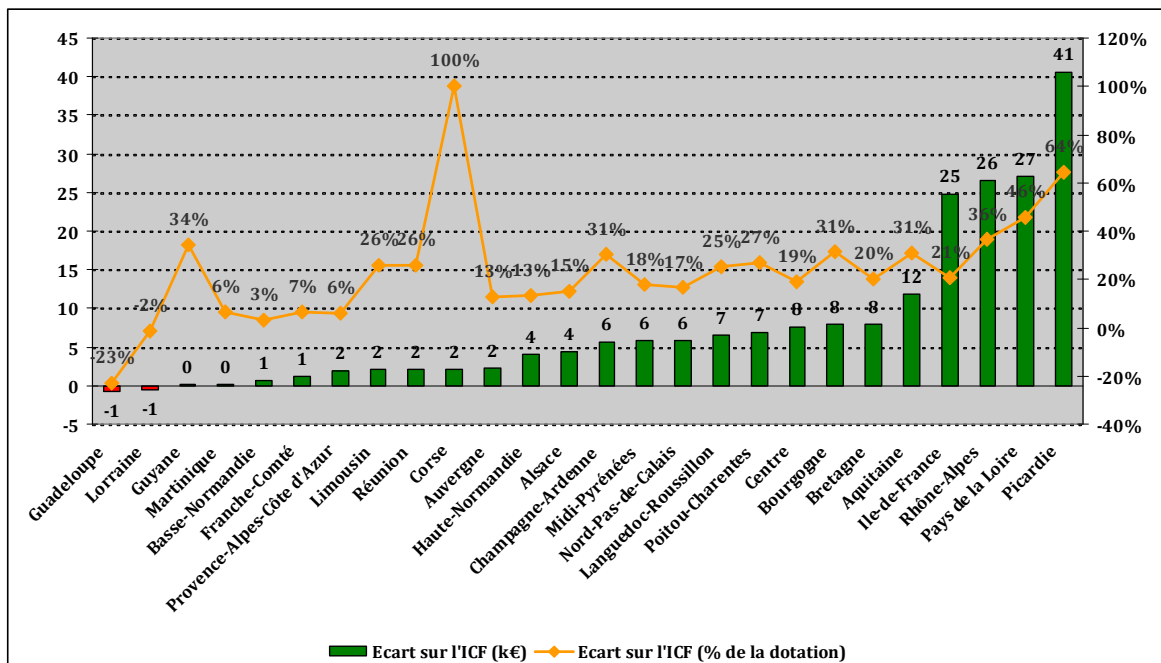
Annexe IV

Graphique 10 : Écart entre la dotation dédiée à l'ICF et les versements effectifs des conseils régionaux aux entreprises en 2011 (en pourcentage de la dotation ICF de la région)



Source : Mission IGF-IGAS à partir des données de la DGEFP et de la DGCL.

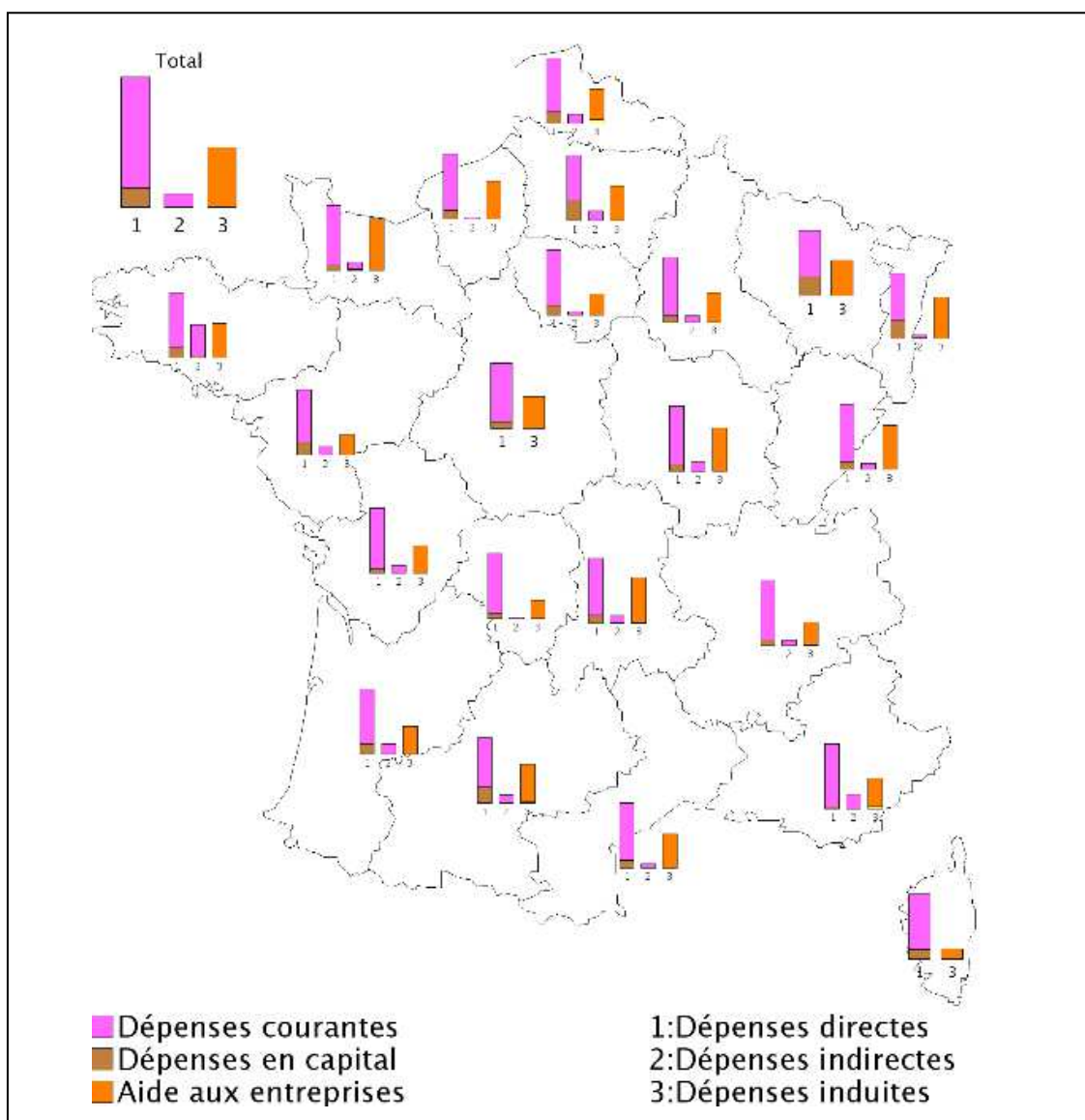
Graphique 11 : Comparaison de l'écart entre la dotation dédiée à l'ICF et les versements effectifs des conseils régionaux aux entreprises exprimé en valeur absolue et en pourcentage de la dotation ICF de la région (en 2011)



Source : Mission IGF-IGAS à partir des données de la DGEFP et de la DGCL.

La carte qui suit détaille les dépenses de conseils régionaux en faveur de l'apprentissage à partir des données 2010. Les dépenses directes sont relatives aux coûts de « production » de l'apprentissage, c'est-à-dire aux coûts directement liés à la formation pédagogique. Les dépenses indirectes regroupent les aides THR, les dépenses d'équipement, les bourses et aides à la mobilité internationale et les aides à la formation des maîtres d'apprentissage. Les dépenses induites sont les transferts aux personnes et entreprises incluant les primes ICF. Les dépenses courantes désignent les dépenses de fonctionnement. Enfin, les dépenses en capital financent les investissements immobiliers et l'équipement.

Graphique 12 : Cartographie du financement de l'apprentissage selon le type de dépense en 2010



Source : CNFPTLV.

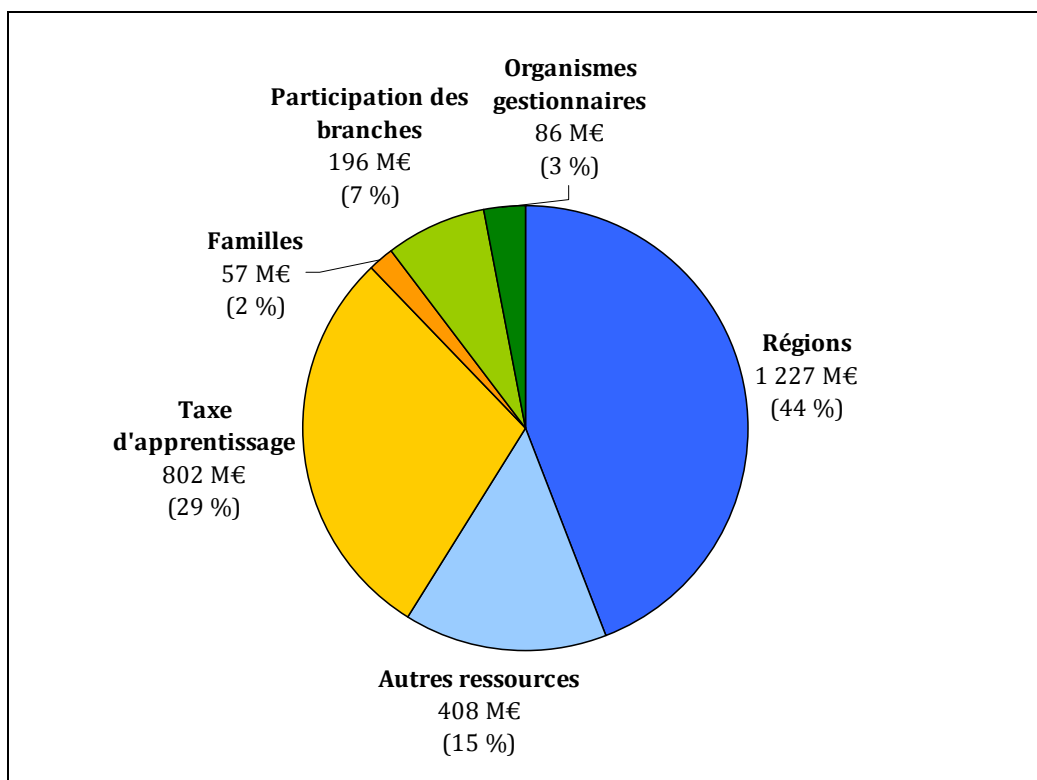
Globalement, la mission note que les dépenses induites représentent à peine plus de la moitié du total des financements (histogramme « Total » en haut à gauche du graphique). Il s'agit principalement des 596 M€ versés au titre de l'ICF par les conseils régionaux, au lieu des 801 M€ de la dotation. En comparant la barre de droite qui représente les dépenses induites au total des barres, la mission observe que l'ICF est proportionnellement faible par rapport au total des dépenses des régions en Corse, Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes, Île-de-France et Limousin. Dans ces collectivités locales, l'essentiel des financements sont consacrés aux dépenses directes courantes, c'est-à-dire au financement du fonctionnement des CFA.

2.2. Le mode de financement des CFA par les conseils régionaux devrait être harmonisé au niveau national

2.2.1. Les régions sont le principal financeur des CFA⁸

D'après le CNFPTLV, les conseils régionaux sont à l'origine de 44 % des ressources des CFA qui s'élevaient à 2 775 millions d'euros en 2010 (pour les CFA régionaux métropolitains). Les autres financeurs sont indiqués dans le graphique ci-dessous.

Graphique 13 : Sources de financement des CFA métropolitains régionaux en 2010



Source : CNFPTLV.

87 % du total des ressources, soit 2 414 millions d'euros, sont consacrés au fonctionnement pédagogique des CFA : 44 % viennent des régions, 32 % de la taxe d'apprentissage, 7 % des branches et le reste des autres sources de financement.

Les régions financent le fonctionnement des CFA (86 %), les dépenses THR (7 %) et l'investissement (7 %). La taxe d'apprentissage qui parvient aux CFA est constituée à 76 % de quota et à 24 % de hors-quota. Elle est consacrée à 95 % aux dépenses de fonctionnement des CFA, le reste allant à l'investissement. Les fonds des branches se composent des transferts de fonds de la professionnalisation (144 M€) et de taxes fiscales et cotisations professionnelles collectées dans certains secteurs d'activité⁹. Ils sont répartis comme suit : 89 % pour le fonctionnement des CFA, 10 % pour l'investissement et 1 % pour les THR.

⁸ Rapport du CNFPTLV de décembre 2012 intitulé « Le financement et les effectifs de l'apprentissage en France », réalisé à partir des données 2010.

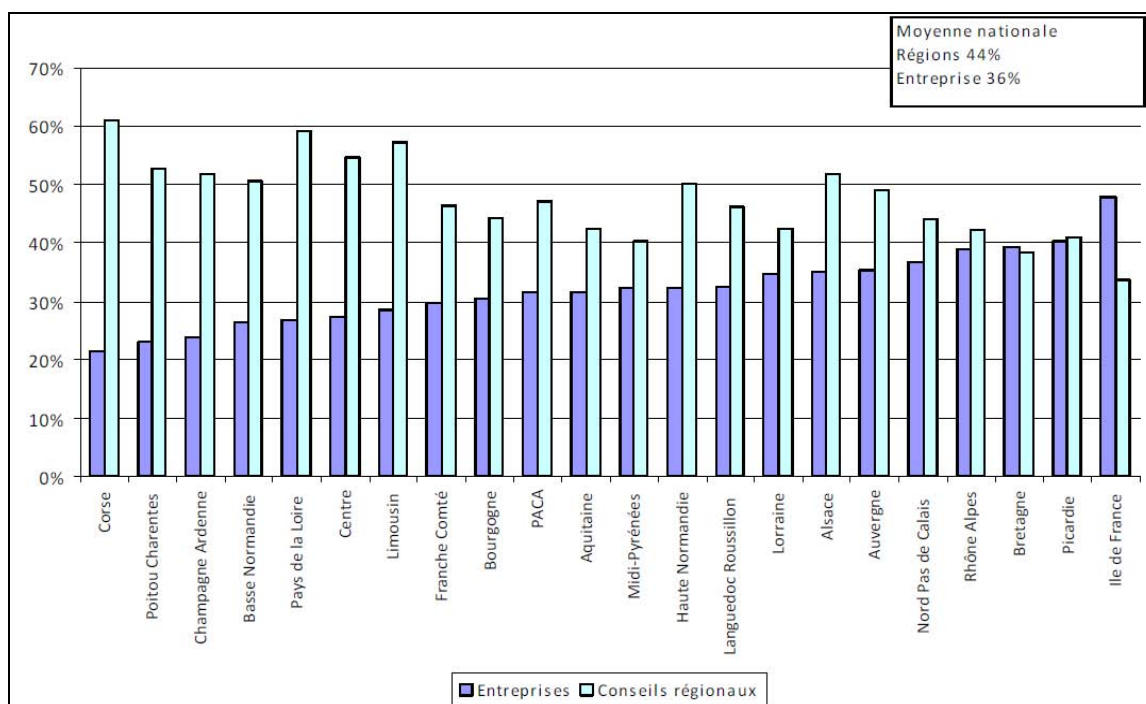
⁹ Entre autres : des taxes fiscales dans la réparation automobile (Association nationale pour la formation automobile, ANFA), et le transport-logistique (Association pour le développement de la Formation dans le Transport et la Logistique, AFT) ; une cotisation dans le BTP (Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics, CCCA-BTP).

Annexe IV

Les CFA nationaux (9 en 2010, rassemblant 0,6 % des apprentis français et 0,8 % des financements, 2 en 2013 : le CFA des compagnons du devoir et du tour de France et le CFA des métiers de la musique) sont financés par la taxe d'apprentissage (à 65 %, soit 15 M€) et par l'État. Le projet de loi de décentralisation du 10 avril 2013¹⁰ prévoyait le transfert de la responsabilité de la création des CFA aux régions : ces créations se feraient par convention entre la région et les autres acteurs (organismes de formation, collectivités locales, associations, etc.). Les CFA nationaux ont donc vocation à disparaître dans ce schéma. Cela pose la question de la coordination des actions locales à un niveau national. En effet, certains CFA recrutent sur tout le territoire français et ont des effectifs et des débouchés trop réduits pour justifier l'existence de centres de formations dans chaque région. Si la création des CFA revient aux régions, il serait nécessaire que certaines décisions soient prises de manière concertée au niveau national. Nous traitons ce point *infra* dans la partie 3.3.

La part des conseils régionaux dans le financement des CFA est complémentaire du financement des entreprises (taxe d'apprentissage et fonds des branches professionnelles). Ainsi, les CFA corses ne sont financés qu'à 20 % par les entreprises mais reçoivent 60 % de leurs fonds du conseil régional. A l'inverse, la région est minoritaire dans le financement de l'apprentissage en Île-de-France (33 %) parce que la taxe d'apprentissage collectée est très élevée et représente près de 50 % des ressources des CFA franciliens.

Graphique 14 : Part respective des conseils régionaux et des entreprises dans le financement des CFA en 2010



Source : CNFPTLV.

¹⁰ Projet de loi n°496 de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, en date du 10 avril 2013.

2.2.2. Dans les quatre régions visitées, quatre façons de financer les CFA ont été observées

Le mode de financement des CFA par les régions est variable. Il s'agit principalement d'une subvention d'équilibre versée sur la base d'un dialogue de gestion tout au long de l'année. La mission a pu observer quatre façons d'attribuer les fonds lors de ses déplacements en Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Selon la loi n° 2002-73 de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et le décret du 31 mai 2000 relatif au financement des centres de formation d'apprentis et des sections d'apprentissage, les organismes gestionnaires ont notamment pour obligation :

- ◆ de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes ou comptable public ;
- ◆ d'établir une comptabilité distincte pour leurs CFA.

2.2.2.1. Île-de-France

La région Île-de-France finance environ 170 CFA pour un montant de 221 millions d'euros en 2010¹¹. Le financement se fait selon la formule suivante :

Nombre d'heures x Nombre d'apprentis x Barème par niveau x Coefficient du CFA

Le coefficient tient compte des besoins du CFA ; il est fixé tous les cinq au minimum, et tous les deux ans en moyenne, par le conseil régional après examen des comptes. Certains CFA peuvent avoir un coefficient nul comme les CFA d'entreprise. La région peut aussi en théorie récupérer le reliquat de taxe d'apprentissage quand les sommes perçues par les CFA excèdent leurs besoins mais cela est uniquement fait lorsque le différentiel est important.

Le conseil régional réalise des audits – une douzaine par an – pour s'assurer de la fidélité des comptes et donc que le montant de subvention régionale est le bon. Cependant, il n'a pas de pouvoir de sanction administrative. De mauvaises pratiques comptables sont souvent détectées malgré l'obligation de certification des comptes. Par ailleurs, la comptabilité analytique n'est pas appliquée correctement dans tous les CFA, notamment dans les centres qui ne dispensent pas que des formations en apprentissage ou dans les CFA hors les murs.

Une autre source potentielle d'erreur, voire de fraude, identifiée par le conseil régional est l'absence de contrôle du nombre d'heures réalisées, qui sert au calcul de la subvention. Auparavant le service académique d'inspection de l'apprentissage (SAIA, qui est rattaché au rectorat) et les inspecteurs du travail vérifiaient ces heures mais ce n'est plus le cas.

Concernant le système de financement des CFA en général, la mission a compris que les centres de formation avaient des difficultés à bâtir un projet sur le long terme parce que le montant des ressources est très incertain : les directeurs de CFA ne connaissent le montant de taxe d'apprentissage qu'ils vont toucher qu'une fois l'année très avancée (en septembre), et les coûts de formation subventionnés par la région concernent presque exclusivement les coûts de fonctionnement, ce qui rend les dépenses d'investissements difficiles à réaliser.

2.2.2.2. Nord-Pas-de-Calais

Le conseil régional de Nord-Pas-de-Calais a financé les CFA à hauteur de 62 millions d'euros en 2010¹². On compte 32 CFA et environ 200 sites de formation dans la région.

¹¹ CNFPTLV, rapport de décembre 2012.

¹² Source : CNFPTLV, rapport « Le financement et les effectifs de l'apprentissage en France » de décembre 2012.

Annexe IV

Le financement des CFA ne se fait pas par une simple subvention d'équilibre mais comme suit¹³ :

- ◆ le budget de référence du CFA est calculé en multipliant le nombre d'heures conventionnées par un barème propre à chaque établissement¹⁴ ;
- ◆ le budget prévisionnel est pondéré par un taux de participation de la région, calculé pour cinq ans en fonction des autres ressources attendues du CFA.

Une convention quinquennale (2012-2016 pour la période actuelle) lie le CFA à la région où sont inscrits la nature des heures conventionnées, le barème du CFA et le taux de participation, mais ce dernier peut être modifié en cas de fluctuation des charges et ressources du CFA. Un dialogue de gestion a lieu tous les ans entre les deux parties, en plus des rencontres bisannuelles. Ce dispositif permet de détecter les difficultés et les dérives éventuelles des coûts de formation et de suivre l'évolution du taux de remplissage. La moyenne régionale d'intervention est de 1 200 € par apprenti et par an. Cependant, si le CFA n'a pas réussi à capter suffisamment de taxe d'apprentissage pour équilibrer son budget, la région verse des contributions exceptionnelles.

L'octroi de financement par la région pour l'année N-N+1 se fait selon le calendrier suivant :

- ◆ novembre N-1 : les organismes gestionnaires envoient leur budget prévisionnel au conseil régional ;
- ◆ janvier N : les CFA transmettent leurs effectifs réels à la région, ainsi que les horaires et formations effectuées ;
- ◆ janvier-juin N : la région instruit les dossiers ;
- ◆ octobre-décembre N : la commission « Formation professionnelle et apprentissage » du conseil régional donne son avis et la commission permanente décide définitivement du versement de l'acompte représentant 75 % du budget prévisionnel du CFA ;
- ◆ septembre N+1 : les mêmes commissions valident le versement du solde du financement pour l'année N-N+1.

La région essaye d'affiner le système de prévision budgétaire pour limiter les contributions exceptionnelles. Elle a ainsi mis en place une cellule qui aide les CFA à élaborer leurs budgets et qui vérifie leurs comptes. Cela n'empêche pas certains centres de formation de ne pas être structurés correctement. Certains n'ont par exemple pas de comptabilité analytique qui permettrait pourtant de déterminer le coût exact de chaque formation.

2.2.2.3. Pays de la Loire¹⁵

Le conseil régional des Pays de la Loire consacre 106 millions d'euros au financement des CFA¹⁶. En matière d'apprentissage, ses objectifs sont de maintenir le haut niveau et la qualité des formations.

¹³ Source : Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais (tous les documents encadrant et permettant le dialogue de gestion entre les CFA et la région sont disponibles sur le site Internet).

¹⁴ Le nombre d'apprentis est la moyenne pondérée de l'effectif du CFA : 2/3 des apprentis du 1^{er} semestre et 1/3 de ceux du 2^{ème} semestre. Les heures conventionnées sont celles de face à face pédagogique, de soutien, de préparation à l'examen qui sont inscrites dans la convention signée entre le CFA et la région. Le barème est également inscrit dans la convention ; il est égal à la moyenne des coûts de référence du niveau de diplôme et du domaine de formation.

¹⁵ Sources : déplacement en région et Convention régionale pour 2011-2016.

¹⁶ Source : CNFPTLV, rapport « Le financement et les effectifs de l'apprentissage en France » de décembre 2012.

Annexe IV

La région ne finance plus les CFA par des subventions d'équilibre. Aujourd'hui, le système repose sur des plafonds de financement fixés en début d'exercice. Les CFA communiquent leurs données comptables et leurs effectifs à la région au moyen d'un extranet dédié. Cela permet de calculer un coût moyen régional de formation pour chaque diplôme.

Le conseil régional décide du plafond de financement du CFA pour l'année N+1 en fonction des comptes N-1 et N, du budget prévisionnel N+1 et de la comparaison des ses coûts à la moyenne régionale. Quel que soit le CFA, le conseil régional le finance à hauteur du coût moyen régional de la formation auquel s'ajoute le plafond de financement, renégocié chaque année. Si le CFA a un excédent, celui-ci sera déduit du versement du plafond de l'année suivante. Par ailleurs, l'organisme gestionnaire du CFA s'engage à mettre en œuvre une stratégie active de mobilisation de la taxe d'apprentissage, puisque la région ne doit constituer qu'un complément en cas d'insuffisance de la taxe.

Le calendrier du dialogue de gestion est le suivant :

- ◆ février-mars N : la région informe l'organisme gestionnaire du plafond de financement de son CFA pour l'année N et verse 50 % de ce montant, l'organisme transmet le budget prévisionnel du CFA pour l'année N à la région par le biais de l'extranet, le conseil régional transmet les statistiques régionales aux CFA, leur permettant de se situer par rapport au coût de formation moyen ;
- ◆ avril N : l'organisme gestionnaire communique les comptes du CFA de l'année N-1 à la région ;
- ◆ mai-juin N : l'organisme gestionnaire transmet les coûts de formation N-1 du CFA à la région, calculés grâce à la grille du conseil régional ;
- ◆ septembre-octobre N : l'organisme gestionnaire indique à la région le niveau des recettes de taxe d'apprentissage de l'année N et les budgets prévisionnels des années N+1 et N+2, le conseil régional verse le solde prévisionnel du plafond de financement au CFA ;
- ◆ novembre-décembre N : la région transmet les coûts de formation moyens à l'organisme gestionnaire et lui verse l'éventuel ajustement du plafond de financement.

La région essaye également de vérifier la véracité des comptes communiqués par les CFA en comparant les remontées d'information avec les données que lui fournissent les OCTA (qui ont l'obligation de transmettre l'affectation des fonds libres). Si la taxe d'apprentissage s'avère être utilisée pour des jeunes sous statut scolaire au lieu des apprentis, le conseil régional envoie une lettre d'observation au CFA.

Le conseil régional finance également des dépenses d'investissement quand elles concernent des opérations de construction ou la rénovation de locaux et qu'elles sont inscrites dans le plan pluriannuel d'investissement que le CFA doit intégrer dans son projet d'établissement. Le niveau de subvention régionale est égal à 100 % pour les CFA adossés à des lycées publics dont la région possède les murs, et à 50 % maximum pour les autres CFA, sauf exceptions.

2.2.2.4. Provence-Alpes-Côte d'Azur

En 2010, le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur a participé au fonctionnement des CFA à hauteur de 81 millions d'euros, soit 53 % du total des ressources des CFA, ce qui est bien supérieur aux 44 % de la moyenne nationale¹⁷. Cette forte implication de la région dans le financement des CFA est nécessaire pour compenser le déficit de collecte de taxe d'apprentissage. En effet, le tissu économique local est constitué de nombreuses petites entreprises qui cotisent peu en taxe et d'établissements locaux de grands groupes qui reversent leur taxe dans les régions où sont localisés leurs sièges sociaux.

Le calendrier suivi par la région pour le versement des aides est conçu ainsi¹⁸ :

- ◆ au plus tard le 31 octobre N-1 : les CFA fournissent leur budget prévisionnel pour l'année N ;
- ◆ avant la fin du 1^{er} trimestre N : le conseil régional vote la dotation régionale de fonctionnement à destination des CFA ; 60 % de cette dotation sont versés aux CFA ;
- ◆ octobre N : le 2^{ème} versement, qui représente 35 % du montant de la dotation est effectué ;
- ◆ au plus tard le 1^{er} avril N+1 : les CFA transmettent leurs comptes financiers de l'année N à la région, ce qui déclenche le 3^{ème} versement de la dotation régionale ;
- ◆ avant la fin du 3^{ème} trimestre N+1 : la région valide les comptes financiers des CFA ;
- ◆ septembre N+1 : le 3^{ème} et dernier versement de la dotation de financement au titre de l'année N est effectué ; il correspond à 5 % du montant voté en mars N ;
- ◆ octobre N+1 : un ajustement de la dotation de l'année N peut éventuellement être voté.

La détermination du montant de la dotation régionale pour l'année N tient compte des données financières de l'année N-2 et des budgets des années N-1 et N. Elle exclut les surcoûts éventuels relevant de décisions de gestion (volume horaire supérieur à l'obligation légale, moyens pédagogiques spécifiques, etc.) et les frais de collecte de la taxe d'apprentissage.

Lorsque le besoin réel de subvention régionale est inférieur à la dotation prévisionnelle versée, le CFA équilibre ses comptes en ôtant de la taxe d'apprentissage qui devra être utilisée pour apurer les déficits antérieurs, pour financer le fonctionnement de l'établissement l'année suivante ou pour des projets d'investissements.

Dans le cas contraire, la région pourra ajuster à la hausse sa dotation à condition que l'organisme gestionnaire ait fait tout le nécessaire pour maintenir les ressources du CFA. Si les difficultés du CFA sont structurelles, une procédure spécifique est enclenchée qui doit permettre d'élaborer un plan d'action en concertation avec l'organisme gestionnaire.

Si un CFA collecte davantage de taxe d'apprentissage que nécessaire pour son fonctionnement et ses investissements (et qui ne bénéficie donc pas de financements de la région), ses ressources excédentaires de taxe doivent être reversées au Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue si le reliquat est toujours existant après 6 mois.

Enfin, les CFA doivent avoir une comptabilité analytique qui respecte les clés de répartition explicitées par la région pour établir les coûts de formation par apprenti. Ceux-ci doivent être communiqués au conseil régional au plus tard le 15 juillet N+1 (pour l'année N). Ils seront validés par la région avant le 30 septembre N+1 au plus tard puis à nouveau par les CFA pour le 15 octobre N+1, puis transmis au préfet de région pour publication sur la liste préfectorale.

¹⁷ Source : CNFPTLV, rapport « Le financement et les effectifs de l'apprentissage en France » de décembre 2012.

¹⁸ Source : documents du conseil régional sur le financement des CFA (convention type avec les CFA, bilan de l'apprentissage en 2011 et note sur les évolutions 2012).

2.2.3. Les listes préfectorales montrent une grande variabilité des coûts de formation sur le territoire national

2.2.3.1. Remarques générales sur les listes préfectorales

Chaque préfecture de région publie au début de chaque année civile la liste des établissements habilités à recevoir de la taxe d'apprentissage pour cette même année. Ces listes préfectorales ont en théorie un format identique dans chaque région et précisent notamment :

- ◆ le nom et les coordonnées de l'organisme de formation ;
- ◆ les détails de la formation : type de diplôme, intitulé de la formation ;
- ◆ l'éligibilité ou non de l'établissement au quota ;
- ◆ le coût de formation par apprenti, pour les centres de formation éligibles au quota ;
- ◆ le niveau du diplôme : A (niveaux V et IV), B (niveaux III et II) ou C (niveau I) puisque les entreprises assujetties doivent respecter une proportion 40/40/20 pour affecter leurs fonds de hors quota ;
- ◆ le nom et les coordonnées de l'organisme gestionnaire.

Le code RNCP (Répertoire national des certifications professionnelles) est indiqué pour chaque formation. De plus, les listes sont disponibles sur les sites Internet des préfectures de région. Il est donc possible de comparer les coûts par apprenti de différents CFA sur tout le territoire français pour des formations identiques.

Avant même d'exploiter finement ces listes, la mission observe que la qualité des données n'est pas satisfaisante. Ainsi, il a été nécessaire d'exclure de l'analyse les données de certaines régions – la Guyane, la Martinique et la Provence-Alpes-Côte d'Azur – car leurs listes ne respectaient pas le format du fichier modèle. Certaines données de la Corse et de la Bourgogne ont également été mises de côté car elles étaient parcellaires ou n'étaient pas au format type. Des incohérences ont également été notées : par exemple, des établissements relevant du hors quota et pour lesquels apparaît pourtant un coût par apprenti. Certains numéros de formation (RNCP) ne sont pas renseignés, d'autres correspondent à des diplômes supprimés, d'autres enfin sont des niveaux et pas des numéros.

2.2.3.2. Exploitation des listes préfectorales

La mission a agrégé les listes préfectorales en ne retenant que les données complètes et les organismes habilités à percevoir de la taxe d'apprentissage au titre du quota, et en supprimant les doublons éventuels. L'objectif est d'objectiver la variabilité des coûts de formation par apprenti pour une même qualification puisqu'il a été indiqué à la mission à plusieurs reprises lors des entretiens qu'il y avait en la matière des écarts excessifs.

A partir de ces données, a été constitué un fichier répertoriant 16 149 croisements d'un centre de formation avec une formation particulière, pour 992 formations différentes (i.e., qui ont des numéros RNCP distincts).

A cet égard, il est observé que 767 formations n'apparaissent qu'une seule fois en France (moins les 3 régions exclues) : 77 % des formations proposées dans les CFA sont donc uniques.

Sur les 299 formations distinctes de niveau I, toutes sont proposées 4 fois ou moins en France (272 une seule fois, soit 91 % des formations de niveau I), à l'exception du diplôme supérieur de comptabilité et de gestion (DSCG) qui est présent 25 fois. Parmi les 485 formations de niveau II, 429 ont un numéro RNCP unique en France, soit 89 % des formations de niveau II.

Annexe IV

91 % des formations en alternance qui sont « uniques » (en termes de numéro RNCP) en France appartiennent donc aux niveaux I et II. Cela pose un problème de lisibilité du système de formation et de reconnaissance des diplômes qui a d'ailleurs été identifié par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. En effet, une des propositions du projet de loi d'orientation de l'enseignement supérieur et de la recherche de 2013¹⁹ consiste en la limitation du nombre d'intitulés de diplômes en créant une nomenclature nationale des formations.

D'autre part, les coûts de formation sont très étalés : ils sont compris entre 101 € par an pour une mention complémentaire de Technicien en énergies renouvelables – ce qui ne semble pas refléter la réalité économique de la formation – et 94 430 € pour un baccalauréat professionnel d'aéronautique option mécanicien²⁰.

Cependant, il n'est pas pertinent de comparer des formations aussi différentes les unes des autres. La mission a donc choisi de traiter les quatre formations les plus présentes dans les 21 régions formant le territoire étudié :

- ◆ BTS Négociation et relation client (RNCP 32031210) ;
- ◆ BTS Management des unités commerciales (RNCP 32031209) ;
- ◆ BTS Maintenance industrielle (RNCP 32020110) ;
- ◆ Mention complémentaire de niveau V, Maintenance des systèmes embarqués de l'automobile (RNCP 01025507) ;

Tableau 4 : Principales caractéristique des formations les plus fréquemment offertes dans 21 régions françaises (coûts en € par an et par apprenti)

Intitulé	Occur- rences	Coût minimum	Coût médian	Coût moyen	Coût maximum	Coeff. dispersion
BTS Négociation et relation client	101	2 213	6 060	7 029	12 289	1,7
BTS Management des unités commerciales	97	2 204	5 431	5 892	19 668	3,2
BTS Maintenance industrielle	73	3 453	8 638	8 611	14 980	1,3
MC* Maintenance des systèmes embarqués de l'automobile	59	1 696	4 642	5 210	15 715	3,0

MC : Mention complémentaire au niveau V. Coefficient de dispersion = (coût maximum – coût minimum)/coût médian.
Source : Mission d'après les listes préfectorales 2013 relatives à la taxe d'apprentissage.

L'analyse du tableau récapitulatif fait déjà apparaître une situation paradoxale : la section d'apprentissage la plus coûteuse parmi les quatre indiquées ci-dessus est consacrée à un BTS Management des unités commerciales qui atteint 19 668 €. Or une formation aux métiers dans cette spécialité est en moyenne moins chère qu'une formation technique nécessitant du matériel spécialisé : dans la liste, les formations de la spécialité NSF 312 (commerce, vente) coûtent en moyenne 5 300 €, tandis que celles de toutes les spécialités confondues coûtent 6 200 €, tous niveaux confondus.

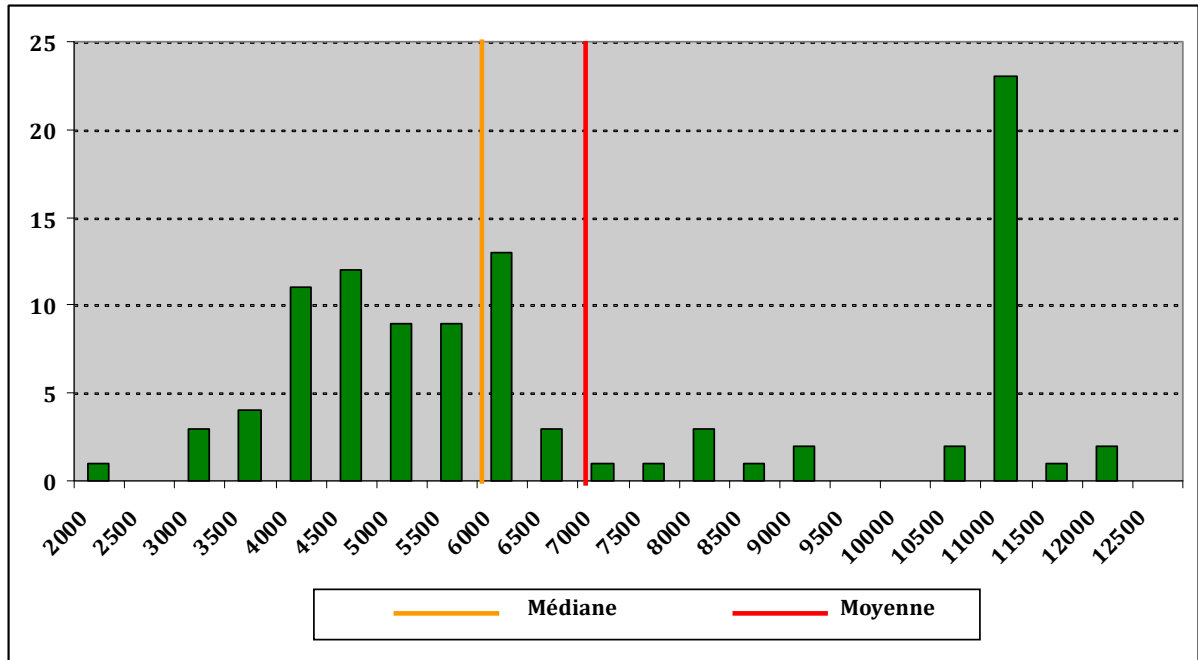
¹⁹ NOR : ESRJ1304228L/Bleue-1

²⁰ Il s'agit vraisemblablement d'une erreur, dès lors que les formations équivalentes s'établissent à un coût généralement bien inférieur.

Annexe IV

La distribution des coûts annuels de formation par apprenti du BTS Négociation et relation client est présentée dans le graphique ci-dessous. Le coefficient de dispersion, qui s'élève à 1,7, est plutôt faible en comparaison des autres formations étudiées. Cependant, le graphique fait apparaître une grande disparité des coûts de formation, et en particulier deux zones de concentration : entre 4 000 et 6 500 € et entre 11 000 et 11 500 €²¹.

Graphique 15 : Distribution des coûts de formation par apprenti du BTS Négociation et relation client (en € par an et par apprenti)



Source : Mission d'après les listes préfectorales 2013 relatives à la taxe d'apprentissage.

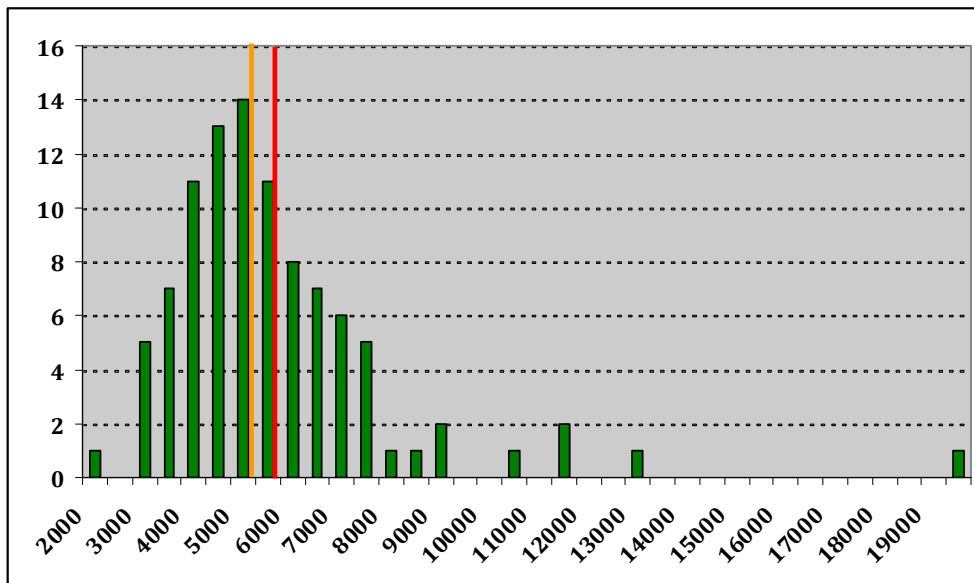
La distribution des coûts de formation du BTS Management des unités commerciales suit davantage une loi normale, centrée sur l'intervalle 5 000-5 500 €, comme le montre le graphique ci-dessous. Cependant le coefficient de dispersion, qui s'élève à 3,2, est bien plus élevé que pour le BTS Négociation et relation client. En effet, il y a plus de 17 000 € d'écart entre la section la plus chère et la section la moins coûteuse.

Les spécificités régionales observées concernent :

- ♦ la Bourgogne et le Languedoc-Roussillon qui proposent les sections les moins chères en moyenne : respectivement 3 421 € et 3 618 € ;
- ♦ la Réunion et l'Aquitaine qui ont les sections les plus chères en moyenne : respectivement 8 302 € et 7 982 €.

²¹ Ce second intervalle correspond aux CFA Formapresse à recrutement national, qui, par définition, figurent dans les listes préfectorales de plusieurs régions.

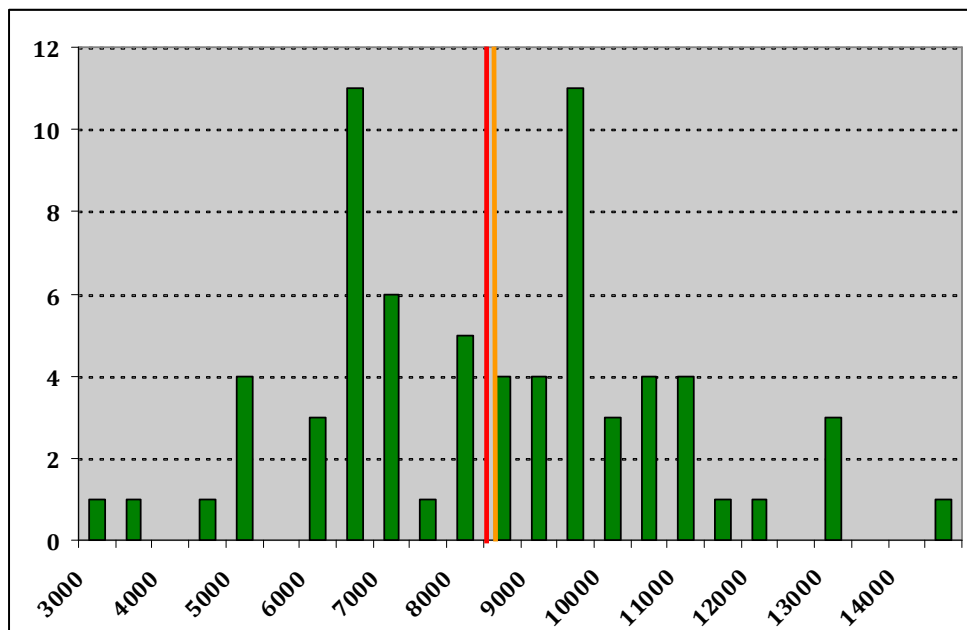
Graphique 16 : Distribution des coûts de formation par apprenti du BTS Management des unités commerciales (en € par an et par apprenti)



Source : Mission d'après les listes préfectorales 2013 relatives à la taxe d'apprentissage (la médiane apparaît ici en orange et la moyenne en rouge).

Le BTS Maintenance industrielle a un coefficient de dispersion plus faible que les trois autres formations étudiées en détail et qui s'élève à 1,3. On peut remarquer sur l'histogramme ci-dessous que les coûts sont essentiellement polarisés entre 6 000 et 11 500 €, et en particulier sur deux intervalles, entre 6 500 et 7 000 € et entre 9 500 et 10 000 €. Concernant les régions, le Limousin propose les formations les moins chères en moyenne (3 675 €, mais le Limousin n'a qu'une seule section d'apprentissage) quand la Haute-Normandie présente le coût de formation moyen le plus élevé parmi les régions étudiées (soit 12 087 € pour 3 sections d'apprentissage).

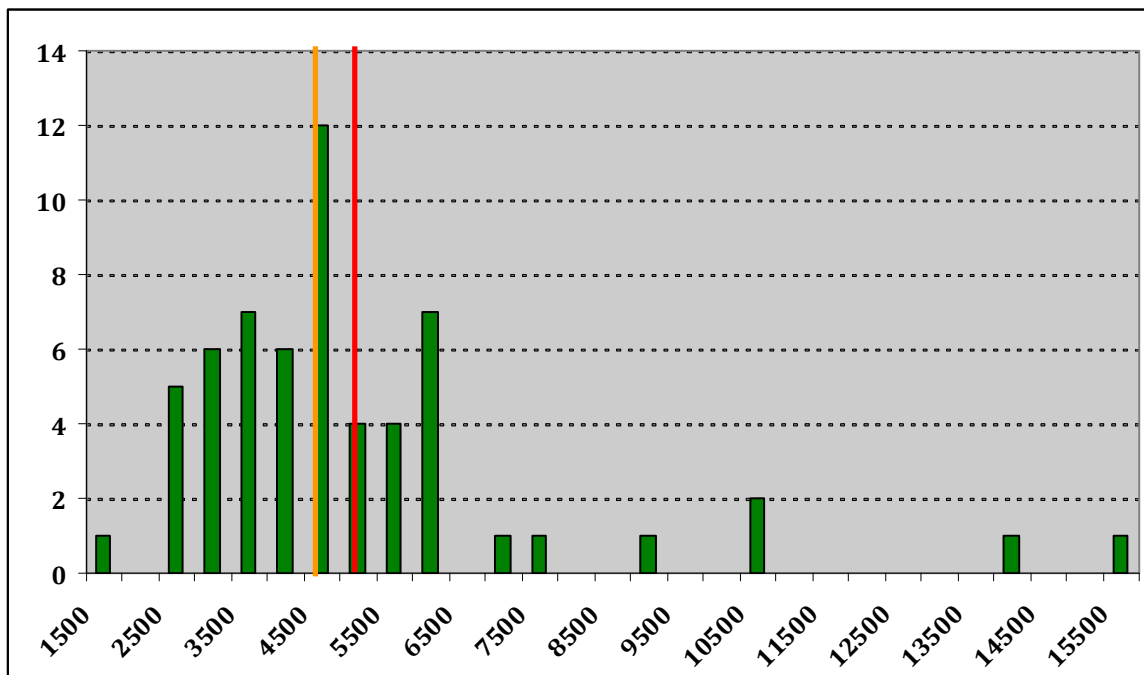
Graphique 17 : Distribution des coûts de formation par apprenti du BTS Maintenance industrielle (en € par an et par apprenti)



Source : Mission d'après les listes préfectorales 2013 relatives à la taxe d'apprentissage (la médiane apparaît ici en orange et la moyenne en rouge).

La quatrième formation la plus proposée en France est la mention complémentaire Maintenance des systèmes embarqués de l'automobile qui complète un diplôme de niveau V. Son coût s'échelonne de 1 696 à 15 715 € par an et par apprenti, avec 85 % des sections entre 2 500 et 6 500 €. La région la moins chère en moyenne est l'Alsace (1 696 €, pour une seule section), la plus chère est l'Aquitaine (8 559 €, calculé sur 4 sections).

Graphique 18 : Distribution des coûts de formation par apprenti de la Mention complémentaire Maintenance des systèmes embarqués de l'automobile (en € par an et par apprenti)



Source : Mission d'après les listes préfectorales 2013 relatives à la taxe d'apprentissage (la médiane apparaît ici en orange et la moyenne en rouge).

Au-delà de l'étude détaillée de ces quatre exemples bien représentés, la mission a étudié le coût des formations en fonction de la région, du niveau, de la spécialité, et du type de l'organisme gestionnaire. Étant donné le grand manque de fiabilité des données, cette étude doit cependant être prise avec précaution et considérée plus comme une invitation à poursuivre dans l'analyse des coûts et de leurs déterminants que comme un ensemble de conclusions définitives. Sous toutes réserves, cette analyse fait apparaître :

- ♦ une très forte disparité des coûts par apprenti selon les CFA, pour une formation au même niveau dans la même spécialité, disparité qui est confirmée par l'étude détaillée des quatre cas pour une formation strictement identique ;
- ♦ d'importantes particularités régionales, certaines régions ayant des coûts plus élevés que d'autres, y compris en restreignant l'analyse aux niveaux IV et V²² ;
- ♦ aucun surcroît manifeste de coût pour les centres de formation dépendant des chambres consulaires, comme cela avait été pointé à la mission par certains interlocuteurs ; les CFA détenus par des EPLE apparaissent en revanche plus coûteux, toutes choses étant égales par ailleurs.

²² À titre d'exemple, et sans qu'il s'agisse ici de pointer telle ou telle région —les écarts pouvant avoir des explications parfaitement justifiées qui n'apparaissent pas dans les données disponibles à partir des listes préfectorales—, le coût d'une formation est plus cher en moyenne de 1300 € en Aquitaine qu'en Alsace, toutes choses étant égales par ailleurs, dans le secondaire.

Pour éviter une telle variation des coûts de formation, la mission recommande l'élaboration d'une méthode de calcul des coûts annuels moyen par apprenti et par formation au niveau national, comme détaillé au point suivant.

2.2.4. La clarification et l'harmonisation des règles de financement passent par la nécessaire mise en place d'une comptabilité analytique dans tous les CFA

Comme indiqué au point 2.2.2, les CFA ont l'obligation d'avoir une comptabilité distincte de celle de l'organisme gestionnaire et de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes pour les CFA dont la comptabilité n'est pas établie par un comptable public. Ces deux impératifs sont le préalable à l'établissement d'une méthodologie claire et harmonisée nationalement portant sur le calcul du coût par apprenti, qui est à la base des subventions d'équilibre versées par les régions.

Une « nomenclature des centres de formation d'apprentis », établie par la DGEFP et validée par le Conseil national de la comptabilité le 1^{er} avril 2003, précise les normes comptables que les CFA doivent respecter sur tout le territoire national. Le service régional de contrôle (SRC) peut s'assurer de la bonne application des normes comptables dans les organismes de formation. Dans les faits, les contrôles sont très rares et de nombreux CFA ont une comptabilité obscure. Il est donc indispensable d'accentuer ces vérifications pour favoriser l'application effective d'une comptabilité analytique dans les CFA.

Au-delà des bonnes pratiques comptables, il est nécessaire d'harmoniser les règles de calcul des coûts de formation par apprenti. En effet, il est crucial que celles-ci prennent en compte toutes les dépenses nécessaires au bon fonctionnement des CFA (de nombreux centres n'ont par exemple pas suffisamment de moyens pour mettre leurs bâtiments aux normes) et établissent un véritable contrôle des coûts qui permette de limiter les écarts observés plus haut (cf. point précédent).

Un groupe de travail se penche actuellement sur cette question au sein du CNFPTLV. Une enquête a notamment été réalisée auprès des régions. Elle montre que 13 des 15 conseils régionaux qui ont répondu possèdent et diffusent un guide méthodologique relatif à l'application d'une comptabilité analytique dans les CFA. Les questions soulevées comprennent notamment le rapprochement des plans analytiques dans toutes les régions, la nécessité de préciser nationalement ce que sont les « heures formateurs » (qui entrent dans le calcul du coût de formation par apprenti), ou encore la difficulté de calcul des coûts lorsque les publics sont mixtes (apprentissage et formation continue par exemple).

3. Le niveau de coordination entre les différents acteurs de l'apprentissage, en particulier sur la cartographie des formations, n'est pas optimal dans toutes les régions

3.1. Les CCREFP sont le lieu privilégié de concertation régionale en matière d'apprentissage et de l'élaboration des CPRDFP

Créés par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002, dite « loi de modernisation sociale » et le décret du 29 avril 2002, les Comités de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) ont pour mission de « favoriser la concertation entre les divers acteurs afin d'assurer une meilleure coordination des politiques de formation professionnelle et d'emploi. Ils sont notamment en charge des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation de ces politiques ». Les CCREFP sont coprésidés par l'État et la région, et comprennent chacun six représentants de l'État, six représentants de la région, sept représentants des chambres consulaires et sept représentants des organisations de salariés.

Le Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP), créé par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie et qui remplace le Plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP), est élaboré dans le cadre du CCREFP. Son objet est la mise en place d'une stratégie de développement de la formation professionnelle à moyen terme qui soit le résultat d'une concertation entre les différentes parties. Il porte sur tout le champ de la formation professionnelle et sur tout le territoire régional. Il se fonde sur « une analyse des besoins en termes d'emplois et de compétences par bassin d'emploi ». Le CPRDFP est établi après chaque renouvellement du conseil régional. Les contrats de plan actuels sont donc valides pour la période 2011-2014.

Ainsi, le législateur a prévu les instances permettant une réelle concertation et une coordination des politiques relatives à la formation professionnelle en général et à l'apprentissage en particulier, permettant une clarification du paysage de la gouvernance régionale en la matière²³. Mais les pratiques observées en régions montrent que la volonté politique de toutes les parties est l'élément déterminant de la réussite des CCREFP et CPRDFP.

3.2. Le niveau de coordination régional observé lors des déplacements est très variable

3.2.1. Île-de-France

La concertation sur la carte des formations se fait dans le cadre de l'élaboration du CPRDFP en Île-de-France. Pour éviter d'avoir des CFA qui peinent à remplir leurs sections, un travail est fait au niveau régional pour analyser les taux d'insertion et les besoins des entreprises en fonction du niveau de formation et des spécialisations. Cela permet de faire des recommandations d'ouverture ou de fermeture de sections de formation.

Cependant, le conseil régional n'est pas favorable aux fermetures automatiques de formations en fonction des statistiques d'insertion. Il préfère que des jeunes soient formés dans toutes les filières car il estime que le marché du travail trop vite évolue pour que les besoins de l'économie locale à un horizon même proche soient prévisibles. De plus, il favorise le développement de l'apprentissage dans les premiers niveaux (V et IV) pour donner une première qualification à des jeunes – en difficultés notamment – qui pourront ensuite continuer à se former s'ils le souhaitent. Par conséquent, une vigilance doit être observée sur l'ouverture de CFA dans les niveaux supérieurs imposant le respect d'un cahier des charges spécifique²⁴.

Cette politique volontariste en faveur des premiers niveaux de qualification s'oppose aux souhaits de certains acteurs comme les chambres de commerce et d'industrie de développer davantage l'apprentissage dans les niveaux supérieurs.

²³ Cf. notamment le rapport du CNFPTLV de décembre 2012 intitulé *Le CCREFP : une instance de concertation et de coordination au cœur de la gouvernance régionale de l'emploi et de la formation professionnelle*.

²⁴ Le conseil régional a indiqué que ce cahier des charges est d'autant plus nécessaire que le SAIA n'est pas chargé de l'inspection des sections d'apprentissage au-delà du BTS : seul le recteur pourrait inspecter ou donner pouvoir d'inspection des CFA des universités, ce qui n'est pas fait.

3.2.2. Nord-Pas-de-Calais

L'élaboration de la carte des formations se fait en concertation avec les services de l'État²⁵, les branches professionnelles et les commissions consultatives (CCREFP et Comité économique et social régional), mais le conseil régional a le dernier mot. Le CPRDFP et les contrats d'objectifs sectoriels²⁶ (COS) sont cruciaux lors de la prise de décision.

Les critères utilisés pour décider de l'ouverture ou de l'extension d'une section d'apprentissage comprennent l'existence de la formation dans la nomenclature des formations, des conditions matérielles et pédagogiques du CFA et de sa situation financière, de la cohérence de la formation avec celles déjà proposées par le CFA et aux alentours, des besoins économiques structurels et du niveau d'insertion des diplômés actuels. La fermeture d'une section se fait à la demande du conseil régional ou du CFA ; elle est décidée si les effectifs sont inférieurs à sept apprentis deux années consécutives, sauf négociation entre le CFA et la région. Il est également possible de demander la substitution de deux formations de niveau égal. Elle sera autorisée ou non en fonction de l'évolution de la carte des formations, des besoins de formation et des capacités d'insertion des jeunes apprentis.

Pour l'ouverture d'une section en septembre N, les étapes sont les suivantes :

- ◆ novembre N-1 : retour des projets des CFA à la région ;
- ◆ novembre N-1 – janvier N (pour le supérieur) ou mars N (pour les autres formations) : validation par le conseiller régional délégué à l'apprentissage ;
- ◆ janvier ou mars N : présentation de la rentrée apprentissage par ce même conseiller à la commission « Formation professionnelle et apprentissage » ;
- ◆ février (pour le supérieur) ou fin mars N : présentation en commission permanent pour décision définitive ;
- ◆ à partir de février ou mai N : mise à jour des conventions par avenant ou établissement de convention pour les créations de sections.

3.2.3. Pays de la Loire

En Pays de la Loire, les fermetures de CFA sont peu nombreuses, mais on observe souvent des substitutions de formations au sein des centres existants.

La cartographie des formations pour la rentrée de septembre N est fixée dès le mois d'avril N-1. Le dialogue a lieu entre les branches en février et mars N-1. Ce dialogue peut avoir lieu au sein du CCREFP ou directement entre les branches d'un même secteur. La commission alternance du CCREFP s'occupe de l'articulation de l'apprentissage et des contrats de professionnalisation, mais selon la région elle a peu de visibilité sur l'offre existante et les débouchés professionnels. De leur côté, les branches ont une vision limitée des ouvertures et fermetures de formations. Toutefois, les différents acteurs ont une réelle volonté de coopérer.

Plusieurs étapes sont nécessaires pour l'ouverture d'une formation :

- ◆ la cartographie des formations est élaborée en avril N-1 ;

²⁵ Service académique de l'inspection de l'apprentissage (SAIA), Direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF), Direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports (DRDJS), Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS), et Direction régionale de l'équipement (DRE).

²⁶ Les COS permettent de décliner les objectifs régionaux du CPRDFP au niveau sectoriel et de les concilier avec les besoins des branches professionnelles concernées. Ils sont signés entre l'État, le conseil régional, les partenaires sociaux et Pôle emploi. Les COS ne sont pas limités à l'apprentissage : ils portent sur tout le champ de la formation professionnelle.

- ◆ puis les parties prenantes – région et rectorat – rédigent une note d'orientation qui précise les règles applicables à l'ouverture ou la fermeture des CFA. Elle est envoyée aux établissements en mai N-1. Ceux-ci doivent ensuite faire parvenir une lettre d'intention au conseil régional qui donne une réponse en juillet N-1 et la communique au rectorat et aux branches professionnelles ;
- ◆ le conseil régional essaye de se coordonner avec le rectorat pour éviter l'ouverture de formations similaires en lycée professionnel et CFA, mais le niveau de coopération n'est pas satisfaisant car l'ouverture de classes en lycée professionnel n'est pas une information certaine. Un nouveau processus est en cours d'élaboration : la région voudrait instaurer un principe de réciprocité obligeant le rectorat à indiquer formellement ses projets d'ouverture de classes pour que le conseil régional puisse autoriser ou non l'ouverture de sections en CFA en ayant toutes les informations nécessaires ;
- ◆ une fois les projets d'ouverture de CFA ou de sections décidés par la région, le CCREFP donne son avis puis l'ouverture est formellement votée par la commission permanente de la région en décembre N-1.

Pour fermer une formation, la discussion commence un peu plus tard, un an avant (septembre N-1 pour une fermeture à la rentrée N).

3.2.4. Provence-Alpes-Côte d'Azur

L'établissement du CPRDFP a été l'occasion d'un vrai travail de coordination (sur les aides versées par exemple) et a notamment permis d'identifier les calendriers et volontés de chacun. Cependant, la concertation entre les différentes parties prenantes fonctionne mal en région Provence-Alpes-Côte d'Azur sur les questions d'apprentissage. Ainsi le conseil régional met l'accent sur les formations des niveaux V et IV quand les syndicats professionnels et les chambres de commerce souhaitent le développement des niveaux supérieurs car ils estiment que cela répond aux besoins des entreprises. En outre, la région collabore peu avec l'État représenté par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

D'autre part, la cartographie des effectifs en formation professionnelle est en cours d'élaboration par l'Observatoire régional des métiers²⁷ pour permettre l'évaluation du CPRDFP. Les effectifs actuels ne sont donc pas précisément connus, alors même que les organismes gestionnaires de CFA doivent remplir une fiche annuelle précisant les formations proposées et les effectifs d'apprentis dans chaque section. Le déficit de communication des ces données à toutes les parties prenantes rend plus difficile l'élaboration d'une cartographie des formations raisonnée.

La démarche d'ouverture ou fermeture de sections d'apprentissage est précisée dans la convention que chaque CFA doit signer avec le conseil régional. Les effectifs minima et maxima, ainsi que les volumes horaires, sont précisés pour chaque section, diplôme, type de certification et niveau de formation par le conseil régional.

Pour ouvrir ou modifier une section d'apprentissage, l'établissement doit adresser une demande à la région qui l'examinera dans le cadre du projet d'établissement. Ce dossier doit comprendre notamment :

- ◆ une justification de l'ouverture au regard de l'environnement économique ;
- ◆ les entreprises intéressées et le nombre de contrats prévus l'année d'ouverture ;
- ◆ les emplois auxquels la formation prépare ;

²⁷ L'observatoire régional des métiers (ORM) est l'équivalent de l'observatoire régional de l'emploi et de la formation en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

- ♦ l'organisation pédagogique des formations ;
- ♦ le budget prévisionnel ;
- ♦ les moyens supplémentaires éventuellement nécessaires.

La fermeture ou la substitution d'une section d'apprentissage doit obligatoirement être demandée par le CFA si l'effectif est inférieur à cinq apprentis pendant deux années consécutives.

3.3. Une réelle concertation régionale et une coordination nationale sont nécessaires pour assurer l'efficacité de la formation en apprentissage

La réussite de la coordination régionale des politiques en faveur de l'apprentissage dépend fortement de la volonté des parties prenantes de travailler ensemble. Comme indiqué plus haut, le degré d'implication des membres est variable selon les régions. Pour reprendre une expression du CNFPTLV, le « portage politique » est la condition première de l'efficacité des CCREFP.

Au-delà de l'élaboration commune de politiques régionales, il est nécessaire de mettre en place une meilleure concertation et une coordination des mesures au niveau national. Les questions qui pourraient être traitées à ce niveau comprennent :

- ♦ les CFA à vocation nationale : certains centres de formation recrutent sur tout le territoire français notamment parce que les débouchés ne sont pas suffisamment nombreux pour justifier de l'existence de CFA dans chaque région. Le projet de loi de décentralisation²⁸ du 10 avril 2013 prévoyant le transfert total de la responsabilité de la création des CFA aux régions (seuls deux CFA nationaux existent encore, cf. point 2.2.1), il apparaît nécessaire de prévoir un lieu de concertation au niveau national pour que les régions s'accordent sur la création de sections d'apprentissage à recrutement national ;
- ♦ l'apprentissage à la frontière entre plusieurs régions : les CFA ayant pour l'immense majorité un recrutement régional, un apprenti qui habite dans une zone limitrophe peut devoir se rendre dans un CFA éloigné mais qui est dans sa région plutôt que dans un CFA plus proche qui se trouve dans une autre région ; les régions devraient donc faciliter l'apprentissage « transfrontalier » pour éviter des difficultés de logement ou de transport qui conduisent souvent à des ruptures de contrat, et coordonner leurs cartes de formations pour s'assurer qu'il n'y ait pas de redondance aux frontières, les bassins d'emploi n'étant pas bornés aux limites régionales ;
- ♦ la méthodologie de calcul du coût par apprenti (cf. 2.2.3) ;
- ♦ la lisibilité des aides régionales pour les entreprises : la politique de l'apprentissage est décidée au niveau régional mais la multiplication de dispositifs locaux différents n'est pas souhaitable si l'on veut qu'ils aient un caractère incitatif pour les entreprises présentes sur plusieurs territoires ; les régions gagneraient donc à coordonner leur action en la matière autant que possible.

Le CNFPTLV semble être l'instance à privilégier pour cette concertation nationale. Il s'agit en effet d'une instance rassemblant toutes les parties prenantes en matière d'apprentissage : l'État, les régions et les partenaires socioprofessionnels (cf. point 3.1) dont la mission est déjà de favoriser la concertation nationale et de définir des orientations et priorités en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

²⁸ Projet de loi n°496 de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, en date du 10 avril 2013.

Son « Groupe de travail apprentissage » se penche déjà sur des questions transverses qui touchent toutes les régions :

- ♦ l'harmonisation du mode de calcul du coût de formation par apprentis, comme indiqué *supra* ;
- ♦ la création d'une base de données permettant à tous les partenaires d'avoir un accès facilité aux listes préfectorales (une expérimentation a été faite sur ce point) ;
- ♦ ou encore l'apprentissage dans l'enseignement supérieur (qui concentre les débats car il est fortement captateur de taxe d'apprentissage mais constitue la majorité de la croissance des effectifs d'apprentis ces dernières années²⁹).

Le travail d'évaluation des politiques et d'exploitation des données financières relatives à l'apprentissage (comptes des CFA, financement des conseils régionaux, etc.) que le CNFPTLV effectue est crucial à la prise de décision. Le Conseil semble donc également être la bonne instance pour prendre des décisions communes concernant l'apprentissage. Pour cela le CNFPTLV devrait en particulier articuler son action avec celle des CCREFP pour que tous les acteurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage, à tous les niveaux, puissent avoir voix au chapitre et se concerter³⁰.

L'élargissement des compétences du CNFPTLV devra se faire en lien avec le projet de loi de décentralisation adopté en conseil des ministres le 10 avril 2013.³¹ Celui-ci prévoit en effet la fusion du CNFPTLV avec le Conseil national de l'emploi (CNE) en un Conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle (CNEOFP) pour rationaliser la gouvernance institutionnelle et décloisonner la prise de décision. Le CNEOFP rassemblerait des représentants des conseils régionaux, de l'État, du Parlement, des organisations professionnelles et syndicales, ainsi que des personnalités qualifiées et des organismes de formation.³²

Selon le projet de loi, le CNEOFP aurait les mêmes missions que celles précédemment exercées par le CNFPTLV et le CNE, auxquelles s'ajouteraient la possibilité d'émettre des avis sur les conventions d'application des CPRDFP et l'élaboration d'une convention régionale annuelle de coordination de l'emploi et de la formation. La coordination des politiques régionales de l'apprentissage semble être pleinement complémentaire de ces responsabilités.

²⁹ Source : CNFPTLV et voir Annexe II sur l'analyse historique.

³⁰ L'Association des régions de France (ARF) est complémentaire de cette action puisqu'elle doit permettre aux conseils régionaux de prendre des décisions en commun, mais elle ne permet pas l'intervention de toutes les parties prenantes.

³¹ Les CCREFP sont également amenés à évoluer d'après ce même projet de loi de décentralisation, ce qui devra donc être pris en compte lors de l'évolution du rôle du CNFPTLV que la mission préconise.

³² Ce projet est porté par le législateur depuis plusieurs années : en 2010 déjà le rapport de M. Morange (député UMP) qui préconisait cette fusion avait été adopté par la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale. Le rapport de l'IGAS, de l'Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) relatif au service public de l'orientation paru en janvier 2013 y est également favorable.

ANNEXE V

Simulations des coûts et bénéfices liés au recrutement d'alternants pour les entreprises

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	1
2. L'APPROCHE PAR COUT HORAIRE DE L'ALTERNANT SUR PLUSIEURS CAS TYPES MONTRE UN NET AVANTAGE DU CA PAR RAPPORT AU CP ET A FORTIORI PAR RAPPORT A UN RECRUTEMENT AU SMIC HORS ALTERNANCE.....	2
2.1. Les coûts et bénéfices objectifs liés à l'embauche d'un alternant sont le salaire chargé à mettre en regard des aides obtenues	2
2.1.1. <i>Le salaire chargé de l'alternant varie selon son âge, sa durée en alternance, son niveau de formation avec des modalités différentes pour les CA ou les CP.....</i>	<i>2</i>
2.1.2. <i>Les bénéfices objectifs sont constitués des aides ciblés sur l'alternance, des aides généralistes et de l'impact du recrutement de l'alternant sur le taux de CSA.....</i>	<i>4</i>
2.2. Le pourcentage du temps effectif en formation, au minimum de 15 % pour les CP et de 25 % pour les CA, est en réalité d'environ 32 % pour les deux contrats	4
2.3. Les coûts horaires estimés par l'outil varient de -3 à 5 €/h pour les CA et de 4 à 12 €/h pour les CP selon les cas types étudiés	7
2.3.1. <i>Pour les cas les plus fréquents d'utilisation, le coût horaire du CA est nettement inférieur à celui du CP</i>	<i>8</i>
2.3.2. <i>Lorsqu'on regarde l'évolution du coût horaire selon différentes variables le constat d'un avantage comparatif du CA par rapport au CP et au SMIC reste valable</i>	<i>10</i>
2.3.2.1. <i>Évolution selon l'âge de l'alternant.....</i>	<i>10</i>
2.3.2.2. <i>Evolution selon la durée d'embauche recherchée.....</i>	<i>11</i>
2.3.2.3. <i>Croisement âge et durée d'embauche.....</i>	<i>12</i>
2.3.2.4. <i>Évolution selon la région d'implantation</i>	<i>14</i>
3. L'APPROCHE PAR COUTS ECONOMIQUES NETS CONFIRME L'AVANTAGE COMPARATIF DU CA PAR RAPPORT AU CP ET MET EN EVIDENCE POUR CERTAINS TYPES DE CA L'EXISTENCE DE COUTS NETS NEGATIFS	15
3.1. Les coûts et bénéfices subjectifs quantifiés par la mission sont composés des coûts d'accueil et de la productivité de l'apprenti.....	15
3.1.1. <i>Coûts d'accueil.....</i>	<i>15</i>
3.1.2. <i>Participation de l'alternant à l'activité de l'entreprise.....</i>	<i>15</i>
3.2. Les coûts économiques nets estimés par l'outil varient de – 8 000 à 2 000 € pour les CA et de 0 à 10 000 € pour les CP	16
3.2.1. <i>La décomposition du coût économique net sur la durée du contrat confirme les enseignements de l'analyse par coûts horaires.....</i>	<i>16</i>
3.2.2. <i>Les coûts horaires en fonction de l'âge et niveau de qualification mettent en évidence des marges de manœuvre sur les CA mais une situation tendue sur les CP.....</i>	<i>17</i>

4. IL EXISTE D'AUTRES AVANTAGES ET INCONVENIENTS NON INTEGRES A L'OUTIL DE SIMULATION POUVANT EXPLIQUER LE RECOURS PAR L'EMPLOYEUR A L'UN OU L'AUTRE DES CONTRATS (CA, CP OU HORS ALTERNANCE)	19
4.1. Certains avantages non pris en compte dans l'outil font partie des principales raisons évoquées par les employeurs pour justifier le recours à l'alternance	20
4.1.1. <i>Pré-recrutement et formation interne</i>	20
4.1.2. <i>Connexion avec l'écosystème de l'entreprise</i>	20
4.2. Certains coûts n'ont pas pu être pris en compte dans l'outil, mais leur poids semble faible au regard des coûts objectifs intégrés aux simulations	20
4.2.1. <i>« Coûts cachés » liés au CA ou au CP</i>	20
4.2.2. <i>Risque de rupture</i>	21
4.3. Certains avantages non pris en compte peuvent expliquer le recours aux CP ou aux contrats hors alternance malgré leurs coûts a priori plus élevés.....	21
4.3.1. <i>Certains organismes de formation peuvent jouer le rôle de pré-recruteur pour les employeurs</i>	21
4.3.2. <i>La souplesse des CP par rapport aux CA peut les rendre plus attractifs pour certains employeurs</i>	21
4.3.3. <i>Le manque d'information sur les contrats en alternance ou tout simplement l'inadéquation de l'activité d'une entreprise à de la formation</i>	21
5. EN CONCLUSION, L'ANALYSE COUTS/BENEFICES PERMET DE METTRE EN EVIDENCE UN AVANTAGE COMPARATIF NET DU CA PAR RAPPORT AU CP ET DES MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES AIDES TOUT EN MAINTENANT L'ATTRACTIVITE DU CA POUR L'EMPLOYEUR.....	22

1. Introduction

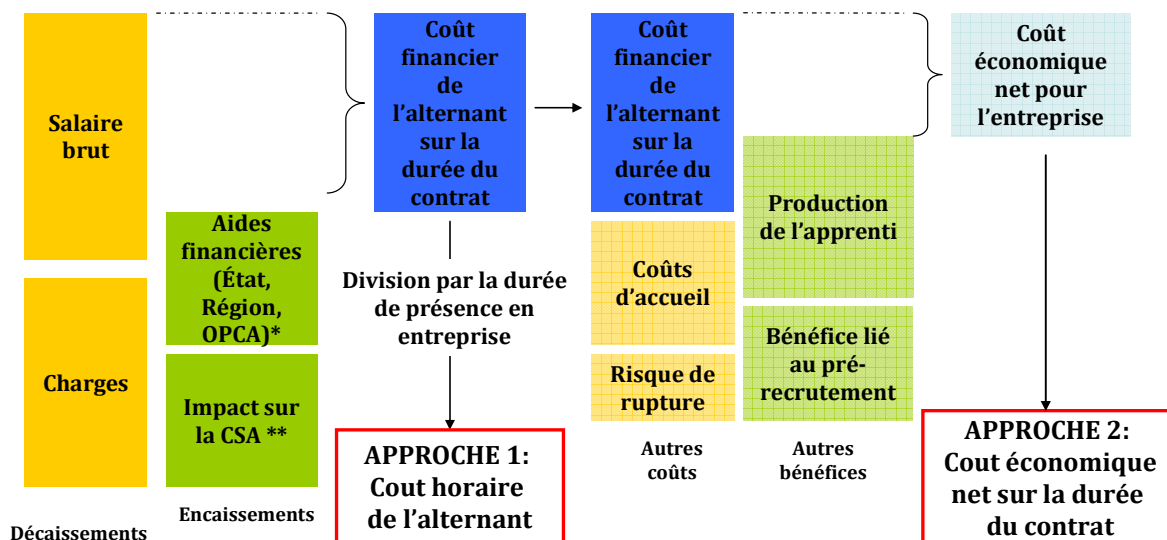
Après avoir présenté les aides existantes dans l'Annexe III, l'objectif est ici de se placer du point de vue de l'employeur et de tenter de comprendre les déterminants de son recours à un alternant (sous forme de CA ou de CP) plutôt qu'à une embauche classique au SMIC.

Dans ce but, la mission a développé un outil qui synthétise les coûts et bénéfices pour l'employeur liés à l'embauche d'un alternant en fonction de ses caractéristiques et du profil d'alternant recherché. Deux approches sont possibles (qui font l'objet de deux parties distinctes), selon les coûts et bénéfices qui sont pris en compte dans l'outil :

- ♦ L'approche par coût horaire de l'alternant : qui consiste à ne prendre en compte que les coûts et bénéfices objectivables (encaissements et décaissements monétaires) et à les diviser par la durée de présence de l'alternant dans l'entreprise pour obtenir un coût horaire moyen de l'alternant sur la durée de son contrat ;
- ♦ L'approche par coût économique net : qui consiste à prendre en compte, en plus des coûts et bénéfices objectivables un ensemble d'autres coûts et bénéfices tels que les coûts d'accueil (baisse de la productivité du tuteur par exemple) ou la production de l'apprenti. Cette approche est à prendre avec plus de précautions, car ces coûts et bénéfices sont par nature plus subjectifs.

La construction de ces deux grandeurs est décrite sur le graphique ci-dessous.

Graphique 1 : Présentation des deux approches pour étudier les déterminants du recours à l'alternance par l'employeur



Source : Mission.

NB : Un tel exercice avait été initié pour un cas type par la Cour des comptes dans son rapport « les dispositifs fiscaux en faveur de l'apprentissage » (exercices 2006 à 2011)¹.

¹ A partir de données de la DGEFP, la Cour a estimé pour 2011, dans le cas de l'embauche d'un apprenti âgé de 18 ans en première année d'apprentissage par une entreprise de moins de 5 salariés que le coût annuel employeur résiduel s'élevait à 4017 €², avec un taux de subventionnement de l'embauche d'un apprenti par l'Etat de 55 % (p17 du rapport).

2. L'approche par coût horaire de l'alternant sur plusieurs cas types montre un net avantage du CA par rapport au CP et *a fortiori* par rapport à un recrutement au SMIC hors alternance

2.1. Les coûts et bénéfices objectifs liés à l'embauche d'un alternant sont le salaire chargé à mettre en regard des aides obtenues

Les coûts/bénéfices dits « *objectifs* » sont les montants que l'employeur connaît avec certitude au moment du choix de l'embauche : salaires à verser ; aides à recevoir.

L'outil se place du point de vue d'un employeur qui cherche à recruter un alternant au 1^{er} juillet 2013 (ce qui n'est pas anodin pour certaines aides comme le crédit d'impôt compétitivité emploi –CICE-, cf. ci-dessous).

2.1.1. Le salaire chargé de l'alternant varie selon son âge, sa durée en alternance, son niveau de formation avec des modalités différentes pour les CA ou les CP

La principale charge pour l'employeur liée à l'embauche d'un alternant est le paiement de son salaire. Le salaire minimal brut d'un apprenti ou d'un salarié en contrat de professionnalisation est défini comme un pourcentage du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Ce pourcentage varie pour les contrats en apprentissage en fonction de l'âge de l'alternant et de l'année d'exécution du contrat, et pour les contrats de professionnalisation en fonction de son âge et de son niveau de formation.

En 2013, la rémunération annuelle minimale varie ainsi de 4 291 € à 13 387 € pour les contrats d'apprentissage (25-78 % du SMIC) et de 9 439 à 17 163 € (55-100 %² du SMIC) pour les contrats de professionnalisation (cf. tableaux ci-dessous).

Tableau 1 : Rémunérations minimales des employés en contrat d'apprentissage pour 2013

Age de l'apprenti	Année d'exécution du contrat	Pourcentage du SMIC	Rémunération annuelle 2013
Moins de 18 ans	1	25 %	4 291
	2	37 %	6 350
	3	53 %	9 096
De 18 ans à moins de 21 ans	1	41 %	7 037
	2	49 %	8 410
	3	65 %	11 156
21 ans et plus	1	53 %	9 096
	2	61 %	10 469
	3	78 %	13 387

Source : Mission, à partir de la circulaire du 24 janvier 2007 relative à la rémunération des apprentis.

² Le salaire minimal pour les plus de 26 ans est égal au minimum entre 85 % du salaire minimum conventionnel de branche et 100 % du SMIC. Pour simplifier les calculs, nous retiendrons dans la suite de cette annexe le chiffre de 100 % du SMIC.

Annexe V

Tableau 2 : Rémunérations minimales des employés en contrat de professionnalisation pour 2013

Age de l'employé en contrat de professionnalisation	Niveau de formation	Pourcentage du SMIC	Rémunération annuelle 2013
moins de 21 ans	titre ou diplôme non professionnel de niveau IV ou titre ou diplôme professionnel inférieur au bac	55 %	9 439
	titre ou diplôme professionnel égal ou supérieur au bac ou diplôme de l'enseignement supérieur	65 %	11 156
de 21 ans à moins de 26 ans	titre ou diplôme non professionnel de niveau IV ou titre ou diplôme professionnel inférieur au bac	70 %	12 014
	titre ou diplôme professionnel égal ou supérieur au bac ou diplôme de l'enseignement supérieur	80 %	13 730
26 ans et plus	titre ou diplôme non professionnel de niveau IV ou titre ou diplôme professionnel inférieur au bac	100 %	17 163
	titre ou diplôme professionnel égal ou supérieur au bac ou diplôme de l'enseignement supérieur	100 %	17 163

Source : Mission, à partir de la circulaire DGEFP du 19 juillet 2012.

NB : la méthodologie utilisée conduit à sous-estimer légèrement le salaire brut réel versé à l'alternant. En effet, certaines branches ont choisi de fixer leurs propres barèmes avec des niveaux de rémunération plus élevés³. De plus, rien n'empêche en théorie l'employeur de proposer à l'apprenti un salaire brut plus élevé que le minimum fixé par la réglementation ou l'accord de branche⁴.

Une fois déterminé le salaire de l'apprenti, il faut lui ajouter les cotisations patronales restant dues (la somme des deux constituant le salaire « *super brut* »). Le montant de ces cotisations dans les différents cas de CA ou de CP est décrit dans l'annexe III 1 et varie de 2,4 à 40,3 % (CA dans une entreprise de moins de 11 salariés vs CP dans une entreprise de plus de 20 salariés).

³ A titre d'exemple, la rémunération des apprentis du secteur du bâtiment et travaux publics varie entre 40 et 80 % du SMIC ; celle des apprentis préparant un brevet professionnel coiffure entre 57 et 80 % du SMIC.

⁴ D'après les données dont dispose la mission, la différence entre les salaires réels et les salaires minimaux est de l'ordre de 3 à 5 % (cf. Annexe VII).

2.1.2. Les bénéfices objectifs sont constitués des aides ciblées sur l'alternance, des aides généralistes et de l'impact du recrutement de l'alternant sur le taux de CSA

Outre les aides ciblées sur l'alternance, qui ont été décrites dans l'annexe III « analyse détaillée des mesures de soutien », deux autres bénéfices objectifs liées au recrutement de l'alternant sont à prendre en compte :

- ♦ Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dont le taux est de 4 % pour les rémunérations⁵ versées en 2013 puis 6 % à compter de 2014, et qui inclut dans son champ les alternants ;
- ♦ l'évolution du taux d'alternant lié à l'embauche et l'impact sur le versement de la CSA pour les entreprises de plus de 250 employés (décrite partie 1). En effet, l'embauche de l'alternant entraîne une modification du taux d'alternants dans l'entreprise qui peut, si l'entreprise change de tranche, entraîner une baisse de la CSA versée ou lui permettre de toucher le bonus de 400 €.

NB : on rappelle que l'employeur cherche à recruter un alternant au 1^{er} juillet 2013. Il bénéficiera donc du CICE à 4 % pendant 6 mois puis à 6 % au-delà (pour les contrats de plus de 18 mois on considère que le dispositif est maintenu en 2015).

2.2. Le pourcentage du temps effectif en formation, au minimum de 15 % pour les CP et de 25 % pour les CA, est en réalité d'environ 32 % pour les deux contrats

La quantification de l'ensemble des coûts et bénéfices objectifs liés à l'embauche de l'alternant permet d'obtenir le « *coût financier de l'alternant sur la durée du contrat* ». Pour obtenir à partir de cette valeur le coût horaire, il faut donc la diviser par le temps de présence théorique de l'alternant dans l'entreprise.

Le temps de présence réel de l'alternant en entreprise est obtenu par la différence entre la durée annuelle légale du travail (1 607 h d'après l'INSEE) et le nombre d'heures annuelles de formation. Le rapport entre les deux donne le pourcentage de présence effective en entreprise. Lorsqu'on multiplie ce pourcentage par la durée annuelle du travail servant de base au calcul du SMIC annuel (1820 h d'après l'INSEE) on obtient alors le temps de présence théorique de l'alternant en entreprise, sur la base duquel calculer le coût horaire de l'alternant.

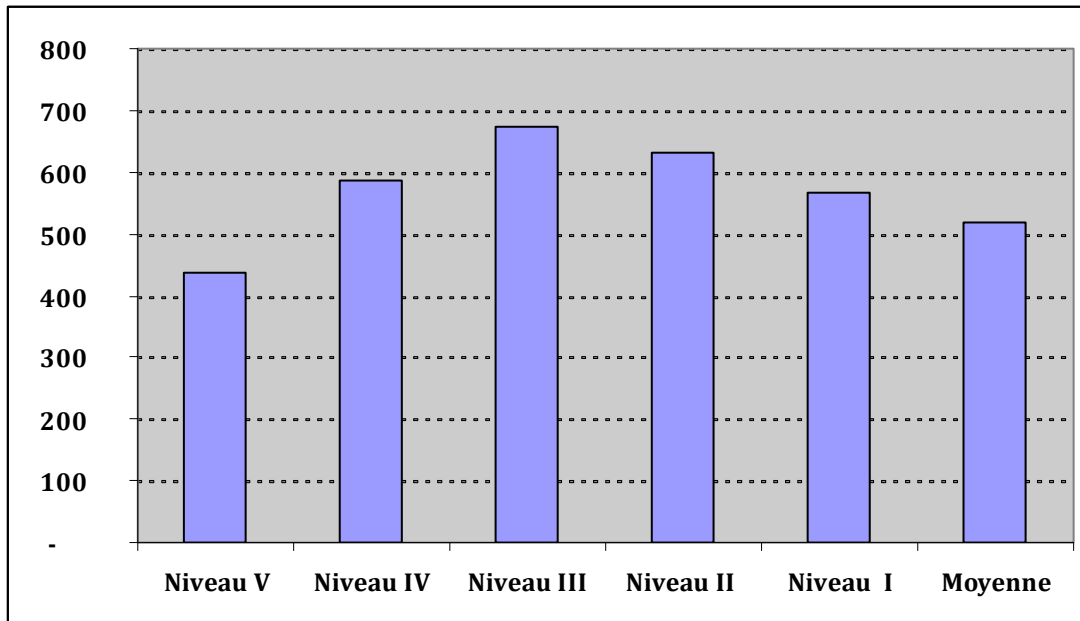
Afin de pouvoir réaliser ce calcul, l'enjeu est donc de disposer de données sur la durée de formation des alternants.

⁵ Dans le cas général, les rémunérations prises en compte dans l'assiette du CICE seront celles qui servent au calcul des cotisations patronales de sécurité sociale. Néanmoins, « *en cas d'application d'assiette forfaitaire pour le calcul des cotisations de Sécurité sociale, il convient de prendre la rémunération brute réelle* », ce qui est le cas du contrat d'apprentissage (source : dossier réglementaire CICE de l'Urssaf).

Annexe V

Pour les CA, la mission dispose de données précises sur le nombre d'heures annuelles de formation à partir de la base de données 2010 du groupe de travail apprentissage (GTA) du CNFPTLV⁶, qui permettent d'établir la durée moyenne annuelle de formation par apprenti en fonction du niveau de formation préparé (cf. graphique ci-dessous). Cette durée varie de 437 h/an (niveau V) à 674 h/an (niveau III), avec une moyenne à 517 h/an (minimum légal 400 h/an⁷) :

Graphique 2 : Durée moyenne annuelle en formation pour les apprentis en 2010 selon le niveau de la formation préparée



Source : Mission, à partir de données CNFPTLV.

NB : ces données sont prises en compte de manière détaillée dans l'outil de simulation, qui module donc le temps de formation en fonction du niveau de formation préparé indiqué pour chaque cas type.

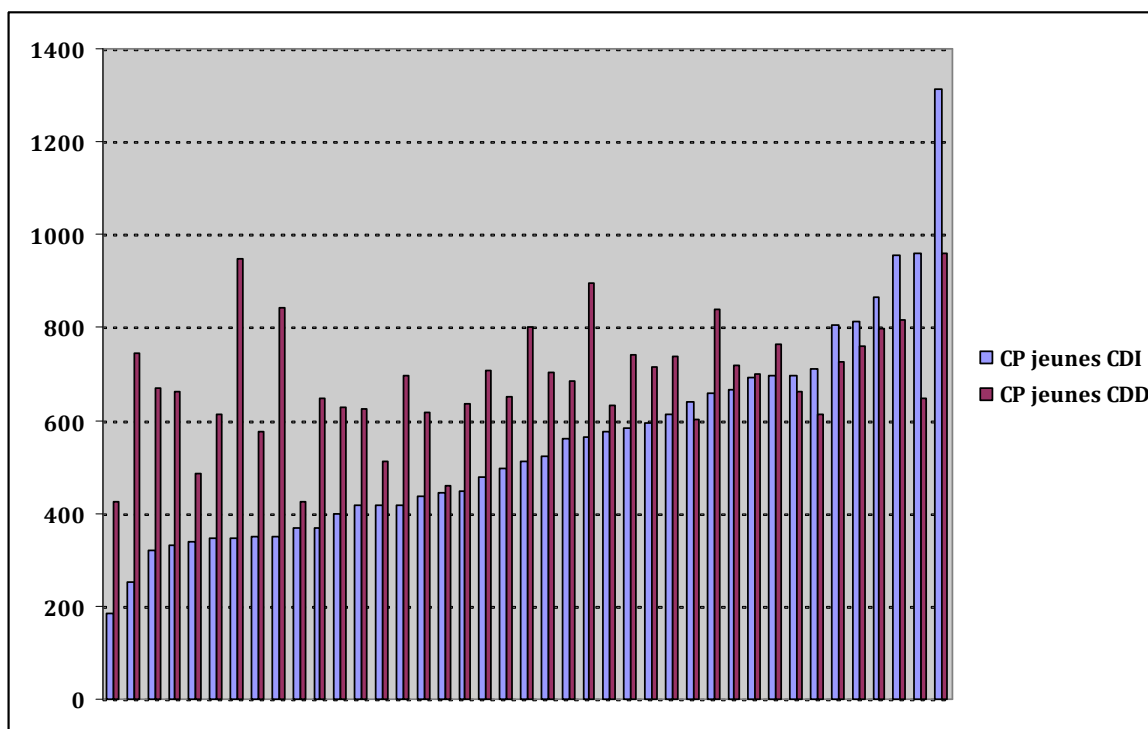
Pour les CP, la mission dispose des données de l'enquête QUALIPRO 2011, transmises par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). L'enquête permet de connaître la durée de formation pour chaque OPCA et par type de contrat (CDD ou CDI ; jeunes, adultes ou publics prioritaires).

Le graphique ci-dessous, qui représente pour les CP jeunes les données pour chacun des OPCA, permet de constater des pratiques assez différentes d'un OPCA à l'autre selon qu'il s'agit d'un recrutement en CDD ou en CDI (minimum 185, maximum 1 314 h/contrat).

⁶ Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

⁷ Le temps de formation donnée en centre de formation d'apprentis ne peut pas être inférieur à 400 heures par an en moyenne sur la durée du contrat et peut être augmenté en fonction du diplôme ou du titre homologué préparé (article L 116-3 du code du travail).

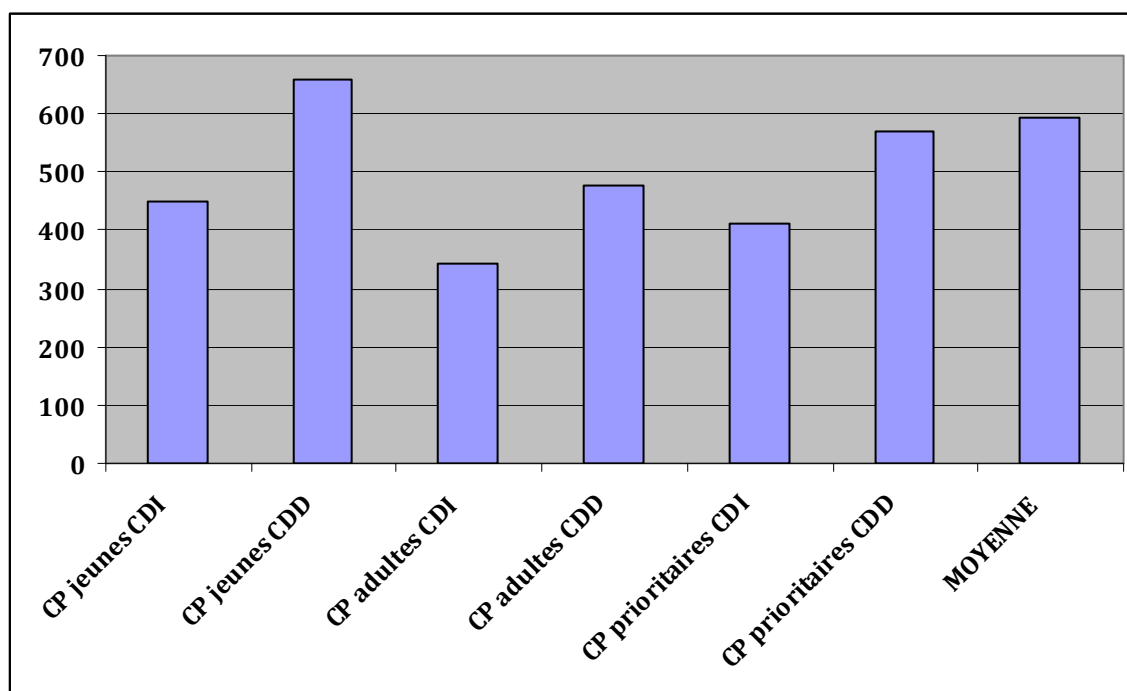
Graphique 3 : Durée moyenne en formation par contrat pour les recrutements en contrat de professionnalisation 2011 (jeunes) et par OPCA



Source : Mission, à partir de données FPSPP.

Toutes OPCA confondues, la durée moyenne de formation par contrat est de 592 h (minimum 344, maximum 658).

Graphique 4 : Durée moyenne en formation par contrat pour les recrutements en contrat de professionnalisation 2011 (tous OPCA confondus)



Source : Mission, à partir de données FPSPP.

NB : Il paraît surprenant que les durées de formation moyennes par contrat soient les plus élevées pour les CP jeunes recrutés en CDD. En effet, on aurait pu s'attendre à ce qu'une entreprise cherche à mieux former un jeune qu'elle garde ensuite en CDI. On aurait également pu s'attendre à ce que les CP prioritaires, qui concernent les publics en difficulté, fassent l'objet de durées de formation plus importantes⁸.

A partir des données DARES sur les entrées en CP 2011, il est possible d'estimer la durée moyenne des CP (tous types confondus), qui s'élève à 13,2 mois⁹. En multipliant cette valeur par la durée moyenne de formation par contrat on obtient la durée moyenne annuelle de formation pour les CP qui s'élève à 539 h/an, durée prise en compte pour l'ensemble des entrées en contrats de professionnalisation dans l'outil de simulation¹⁰.

La comparaison des données sur la durée annuelle en formation entre CA et CP est intéressante. En effet, il semble que les CP donnent lieu en moyenne à des durées annuelles de formation plus importantes que les CA (539 h/an vs 517 h/an), alors même que la durée légale en formation pour les CP¹¹ est bien inférieure à celle des CA.

Si l'on compare ces valeurs à la durée annuelle légale du travail (1607 h d'après l'INSEE), le temps de présence effectif de l'apprenti en entreprise est pour les CA et les CP respectivement de 67,8 et 68,4 %.

2.3. Les coûts horaires estimés par l'outil varient de -3 à 5 €/h pour les CA et de 4 à 12 €/h pour les CP selon les cas types étudiés

A partir de la méthodologie et des hypothèses présentées dans les parties 2.1 et 2.2, cette partie présente les résultats de l'outil pour plusieurs cas types.

Les données en entrée de l'outil et les valeurs qu'elles peuvent prendre sont précisées sur le tableau ci-dessous :

⁸ Néanmoins, étant donné que les durées de formation documentées par le FPSPP sont sur toute la durée du contrat et non par an (comme pour le CNFPTLV), il est possible que ces écarts s'expliquent par des durées de contrat en moyenne plus longues pour les CP jeunes (aucune donnée disponible n'a permis à la mission de vérifier ce point).

⁹ Les données DARES sont présentées par intervalles : (6-11 mois) ; 12 mois ; 13-23 mois ; 24 mois et plus. Le chiffre de 13,2 mois correspond à la moyenne pondérée par le pourcentage d'entrées des moyennes de ces intervalles.

¹⁰ Ce choix s'impose en l'absence de données sur la durée moyenne par contrat selon les différents types de contrats.

¹¹ Pour les contrats de professionnalisation, les actions de formation ont une durée minimale de 15 % durée totale du CDD (ou de l'action de professionnalisation dans le cas d'un CDI), sans pouvoir être inférieure à 150 heures, soit pour un contrat d'un an une durée minimale de formation de 241 h (durée légale annuelle du travail 1607 h), à comparer à 400 h pour les CA.

Tableau 3 : Variables prises en compte en entrée de l'outil d'évaluation des coûts et bénéfices de l'alternance

Caractéristiques de l'entreprise				Caractéristiques de l'alternant recherché			
Type d'entreprise	Salaire moyen dans l'entreprise	% d'alternants dans l'entreprise	Région d'implantation	Durée d'embauche recherchée	Age	Diplôme détenu et visé	Public spécifique
Artisan/non artisan nombre de salariés groupement d'employeur	De 1 à 5 fois le SMIC	De 0 à 10 %	20 régions métropolitaines caractérisées	De 6 mois à 2 ans pour les CP ; de 1 à 3 ans pour les CA	De 16 à 60 ans	Selon le niveau (de I à VI)	Handicap ; publics de zone sensible ; mixité des parcours ¹²

Source : Mission.

A partir de ces données en entrée, l'outil donne en sortie (pour chaque cas type) le coût horaire de l'alternant selon qu'il est embauché en CA, en CP ou selon qu'il est engagé au travers d'un contrat classique (CDD par exemple) et payé au SMIC.

La partie 2.3.1 détaille les résultats des simulations pour deux cas types d'utilisation de l'alternance parmi les plus fréquents, puis la partie 2.3.2 repart de ces ca-types et présente la variation des coûts horaires résultants d'une évolution d'une ou deux des variables du tableau ci-dessus.

2.3.1. Pour les cas les plus fréquents d'utilisation, le coût horaire du CA est nettement inférieur à celui du CP

Le premier résultat présenté, résumé sur les tableaux et visible sur les graphiques ci-dessous correspond à deux cas typique d'utilisation des contrats (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 4 : variables prises en compte en entrée de l'outil d'évaluation des coûts et bénéfices de l'alternance

N° cas type	Type d'entreprise	Salaire moyen dans l'entreprise	% d'alternants dans l'entreprise	Région d'implantation	Durée d'embauche recherchée	Age	Diplôme détenu et visé	Public spécifique
1	Artisan ; 8 salariés ;	2 SMIC	12,5 %	Ile de France	2 ans	16 ans	Préparation à un CAP	NON
2	Non artisan ; 300 salariés	2 SMIC	2,8 %	Ile de France	1 an	24 ans	Préparation Licence Pro	NON

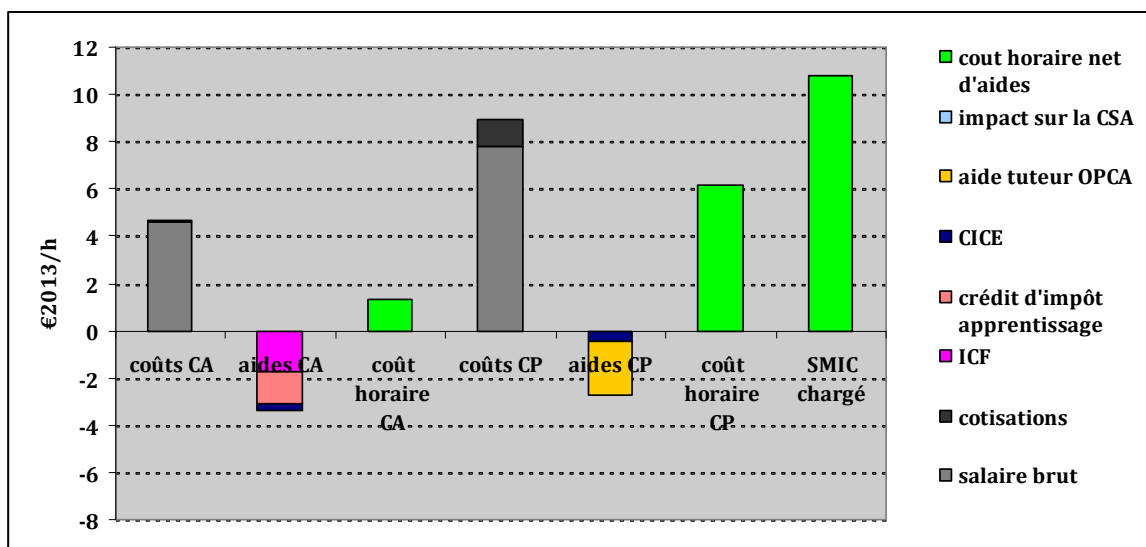
Source : Mission.

Dans les deux cas, le coût horaire de l'alternant recruté en CP est bien supérieur à celui d'un recrutement en CA, mais toujours nettement avantageux par rapport à un salarié au SMIC (54 et 58 % du SMIC vs 11 et 13 %). Le montant d'aide dont bénéficient les deux types de contrats étant sensiblement égal, la différence vient essentiellement du salaire et du montant de charge plus élevé dans le cas du CP.

¹² Dans plusieurs régions, des majorations d'ICF sont versées pour le recrutement de publics masculins (resp. féminins) pour des métiers traditionnellement féminins (resp. masculins).

Annexe V

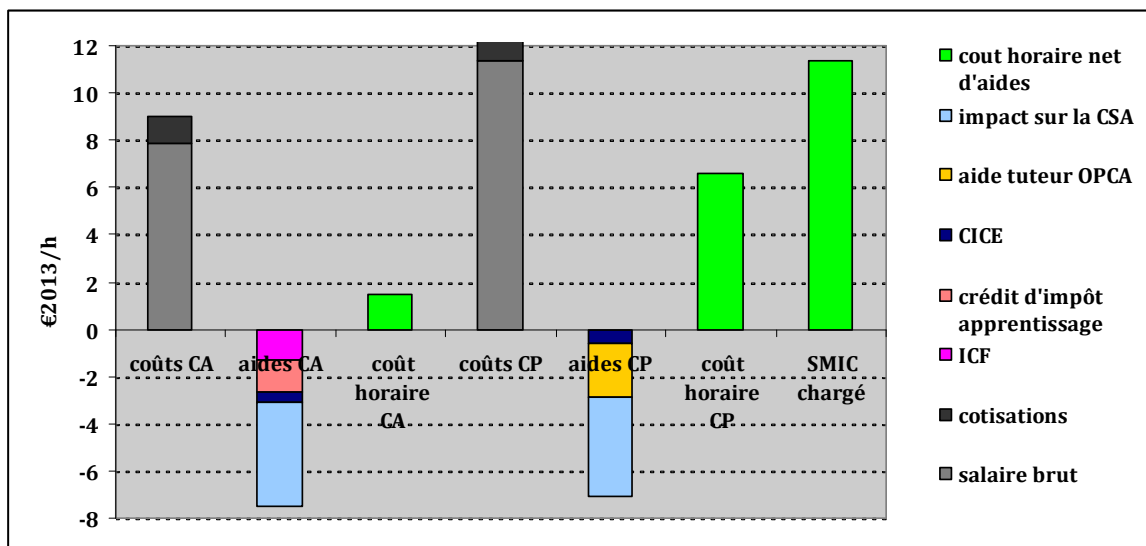
Graphique 5 : Décomposition du coût horaire pour le cas-type 1 dans le cas d'une embauche en CA ou en CP et comparaison avec le SMIC



Source : Mission.

Dans le deuxième cas, un bénéfice important tient au fait que le recrutement de l'alternant permet à l'entreprise d'augmenter son taux d'alternant (de 2,8 à 3,1 %) et donc de faire passer son taux de CSA de 0,1 à 0,05 %. Sans cet effet (valable pour les deux contrats), le coût horaire de l'alternant aurait été de 52 % du SMIC en CA et 95 % du SMIC en CP. Sans tenir compte de l'effet positif sur la CSA, l'avantage comparatif du CP par rapport à un salarié au SMIC est donc faible pour le deuxième cas.

Graphique 6 : Décomposition du coût horaire pour le cas-type 2 dans le cas d'une embauche en CA ou en CP et comparaison avec le SMIC



Source : Mission.

2.3.2. Lorsqu'on regarde l'évolution du coût horaire selon différentes variables le constat d'un avantage comparatif du CA par rapport au CP et au SMIC reste valable

L'objectif de cette sous-partie est de repartir des deux cas type décrits précédemment et d'observer l'impact de la variation d'un paramètre sur le coût horaire.

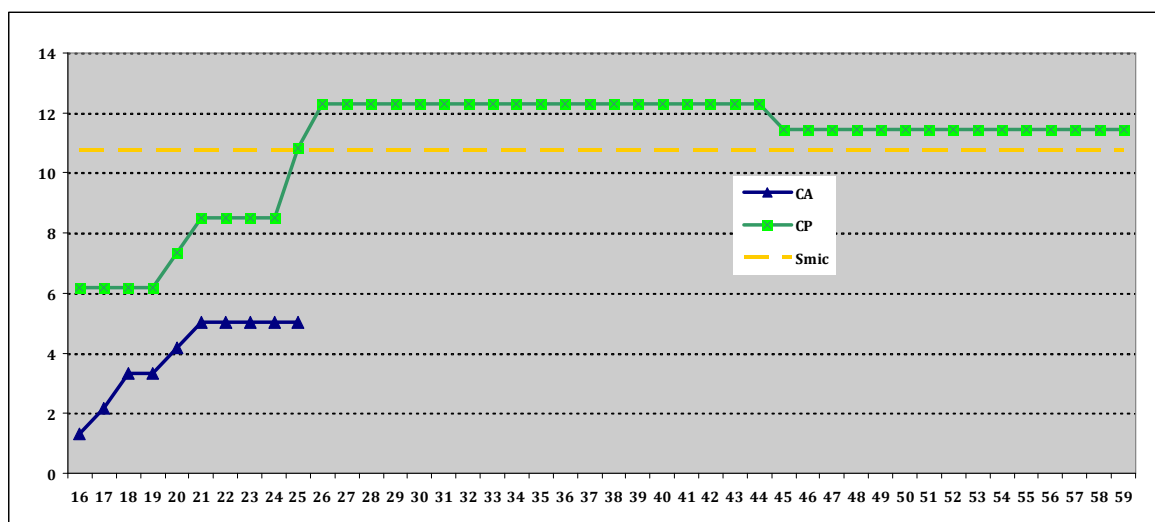
2.3.2.1. Évolution selon l'âge de l'alternant

Les deux graphiques ci-dessous représentent les résultats des simulations pour les cas types 1 et 2 lorsqu'on change uniquement l'âge d'entrée de l'alternant. On retrouve les valeurs des graphiques de la partie précédente pour un âge de 16 ans (cas type 1) et 24 ans (cas type 2).

Plusieurs observations peuvent être formulées à partir de ces graphiques :

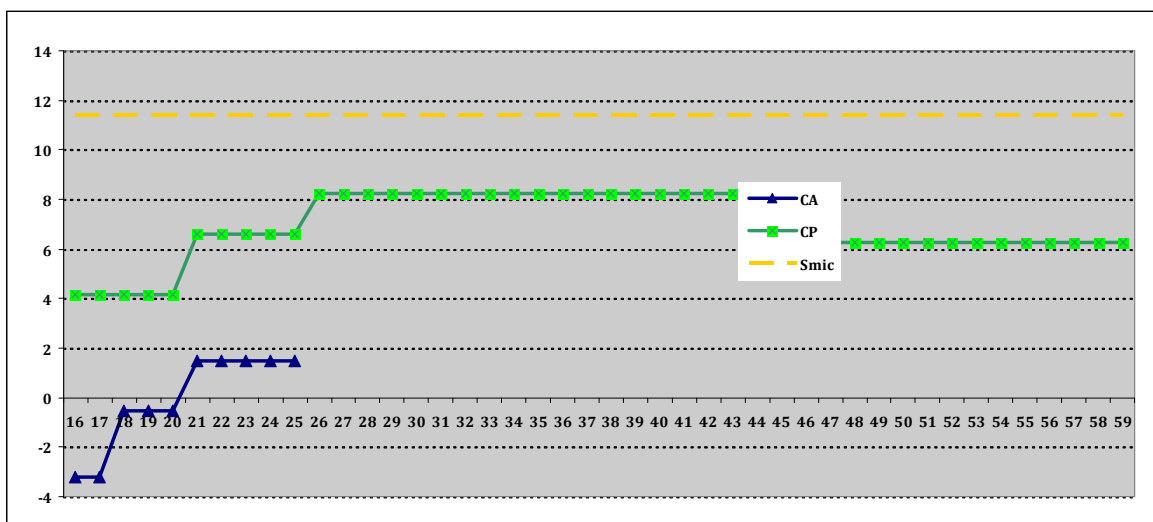
- ♦ pour les publics potentiellement éligibles au CA ou au CP (jeunes de 16 à 25 ans), le coût horaire du CA est toujours largement inférieur à celui du CP et à celui du SMIC (pour les deux cas types étudiés), et peut même être négatif (notamment pour les alternants de 16 à 21 ans du cas type 2) ;
- ♦ le coût horaire du CP peut être supérieur à celui du recrutement d'un salarié au SMIC, en particulier pour les publics adultes ;
- ♦ pour le CA comme pour le CP, le coût horaire de l'alternant est croissant en fonction de son âge au moment du recrutement, et ce en fonction des critères de construction des grilles salariales qui tendent à défavoriser les publics les plus âgés. Néanmoins ;
 - pour le CP, l'AFE versée par Pôle emploi vient légèrement atténuer cet effet entre les jeunes de moins de 25 ans et les demandeurs d'emploi de 26 Ans et plus (et ce d'autant plus que la durée du contrat est courte, en raison du caractère forfaitaire de l'aide) ;
 - pour les CP, l'aide de Pôle emploi au recrutement de personnes de plus de 45 ans vient leur donner un avantage comparatif par rapport aux publics moins âgés (là encore d'autant plus important que la durée du contrat est courte, en raison du caractère forfaitaire de l'aide).

Graphique 7 : Évolution du coût horaire de l'alternant (€/h) recruté en CA ou en CP selon son âge au moment du recrutement pour le cas type 1



Source : Mission.

Graphique 8 : Évolution du coût horaire de l'alternant (€/h) recruté en CA ou en CP selon son âge au moment du recrutement pour le cas type 2



Source : Mission.

NB : à titre d'exemple, pour en faciliter la lecture, le graphique 8 indique que, pour un employeur non artisan situé en Ile de France avec 300 salariés payés en moyenne 2 SMIC et 2,8 % d'alternants (cas type 2), le coût horaire du recrutement en CA (au 1^{er} juillet 2013) pour 1 an en préparation à une licence professionnelle est compris entre -3,2 et 1,5 €/h selon l'âge de la personne employée. Pour le recrutement d'un jeune de 20 ans, le coût horaire calculé par l'outil de simulation est de -0,5 €/h.

2.3.2.2. Evolution selon la durée d'embauche recherchée

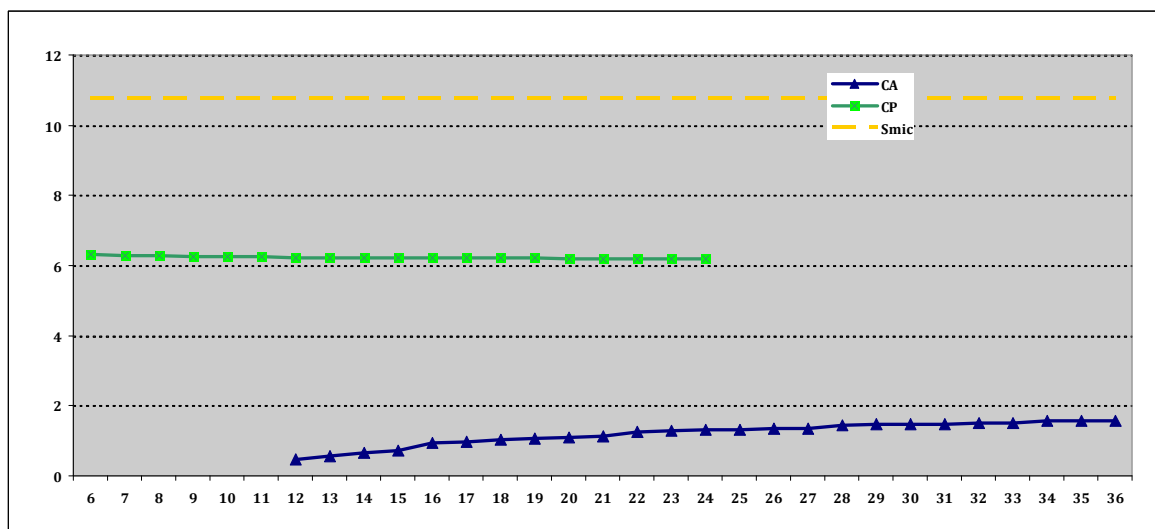
Après avoir présenté dans la partie précédente l'évolution du coût horaire selon l'âge de l'alternant, les deux graphiques ci-dessous représentent les résultats des simulations pour les cas types 1 et 2 lorsqu'on change uniquement la durée de recrutement souhaitée. On retrouve donc les valeurs des graphiques de la partie 2.3.1 pour une durée de 24 mois (cas type 1) et 12 mois (cas type 2).

Plusieurs observations peuvent être formulées à partir de ces graphiques :

- ♦ dans les deux cas le coût du CA est croissant avec la durée d'embauche en raison du salaire de l'apprenti qui évolue positivement avec son âge et sa durée passée en apprentissage¹³ ;
- ♦ pour le cas 2 on observe une baisse brutale du coût horaire entre 7 et 8 mois qui s'explique par le fait qu'un alternant présent 75 % de l'année conduit le taux d'alternant à changer de tranche, donc l'employeur à diminuer son versement de CSA (on assiste ensuite à un rattrapage progressif du coup horaire du CP, puisque l'impact CSA positif est du même montant quelque soit la durée de recrutement au-delà de 8 mois) ;

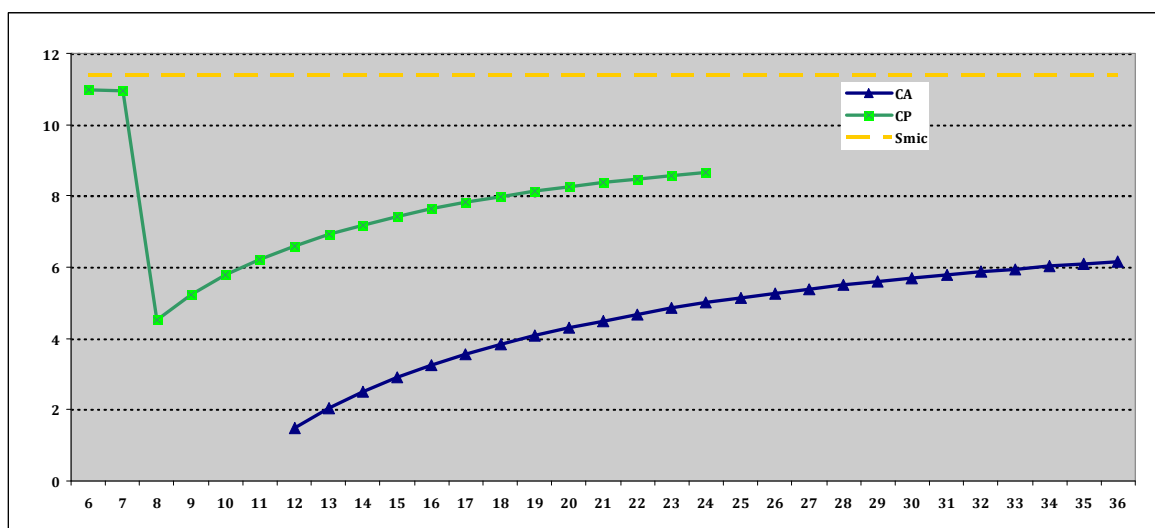
¹³ En réalité, il peut y avoir des effets de seuil dus aux modalités de calcul de l'ICF, dont certaines bonifications sont forfaitaires (versées une fois tous les 6 mois, 1 an ou même par contrat). Ces effets ne sont néanmoins pas pris en compte par l'outil qui les lisse.

Graphique 9 : Évolution du coût horaire de l'alternant (€/h) recruté en CA ou en CP selon la durée d'embauche recherchée pour le cas type 1



Source : Mission.

Graphique 10 : Évolution du coût horaire de l'alternant (€/h) recruté en CA ou en CP selon la durée d'embauche recherchée pour le cas type 2



Source : Mission.

2.3.2.3. Croisement âge et durée d'embauche

A la différence des deux parties précédentes (2.3.2.1 et 2.3.2.2), on présente ici le résultat des simulations en croisant deux variables.

Ainsi, les deux graphiques ci-dessous (correspondant au cas type 1) présentent les coûts horaires (pour le CA sur le tableau supérieur et CP tableau inférieur) en fonction à la fois de l'âge de l'alternant (par ligne) et de la durée d'embauche recherchée (par colonne). Le code couleur permet de distinguer les zones pour lesquelles le coût est le plus faible (verts vif et pâle 0-2,5 €/h et 2,5-5 €/h), intermédiaire (jaune 5-8 €/h) ou plus important (orange clair et foncé 8-11 €/h et supérieur à 11 €/h).

Annexe V

Graphique 11 : Évolution du coût horaire de l'alternant (€/h) recruté en CA selon la durée d'embauche recherchée (abscisse) et l'âge (ordonnée) pour le cas type 1

	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36
16	0,5	0,6	0,7	0,7	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6
17	0,5	0,7	0,9	1,1	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7
18	2,8	2,8	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5
19	2,8	2,8	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5
20	2,8	3,0	3,1	3,3	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	3,9	4,1	4,1	4,2	4,2	4,3	4,3	4,4	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6	4,6
21	4,5	4,6	4,6	4,7	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
22	4,5	4,6	4,6	4,7	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
23	4,5	4,6	4,6	4,7	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
24	4,5	4,6	4,6	4,7	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
25	4,5	4,6	4,6	4,7	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2

Source : Mission.

Graphique 12 : Évolution du coût horaire de l'alternant (€/h) recruté en CP selon la durée d'embauche recherchée (abscisse) et l'âge (ordonnée) pour le cas type 1

	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
16	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
17	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
18	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
19	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
20	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,2	6,2	6,4	6,6	6,7	6,8	6,9	7,0	7,1	7,1	7,2	7,3	7,3	7,4
21	8,7	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
22	8,7	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
23	8,7	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
24	8,7	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
25	8,7	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,9	9,2	9,5	9,7	9,9	10,1	10,2	10,4	10,5	10,6	10,7	10,8
26	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
27	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
28	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
29	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
30	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
31	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
32	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
33	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
34	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
35	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
36	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
37	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
38	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
39	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
40	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
41	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
42	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
43	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
44	11,7	11,9	12,0	12,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3
45	10,0	10,5	10,8		9,2	9,6	9,9	10,1	10,3	10,5	10,7	10,8	10,9	11,0	11,1	11,2	11,3	11,4	11,5
46	10,0	10,5	10,8		9,2	9,6	9,9	10,1	10,3	10,5	10,7	10,8	10,9	11,0	11,1	11,2	11,3	11,4	11,5
47	10,0	10,5	10,8		9,2	9,6	9,9	10,1	10,3	10,5	10,7	10,8	10,9	11,0	11,1	11,2	11,3	11,4	11,5
48	10,0	10,5	10,8		9,2	9,6	9,9	10,1	10,3	10,5	10,7	10,8	10,9	11,0	11,1	11,2	11,3	11,4	11,5
49	10,0	10,5	10,8		9,2	9,6	9,9	10,1	10,3	10,5	10,7	10,8	10,9	11,0	11,1	11,2	11,3	11,4	11,5
50	10,0	10,5	10,8		9,2	9,6	9,9	10,1	10,3	10,5	10,7	10,8	10,9	11,0	11,1	11,2	11,3	11,4	11,5

Source : Mission.

On constate que de manière générale les coûts horaires pour un recrutement en CA sont nettement plus faibles que pour un recrutement en CP, et que ces coûts sont positivement corrélés à la durée d'embauche (en raison des aides versées de manière forfaitaire) et à l'âge de l'alternant (en raison de la structure de la grille salariale).

Pour les CP, les corrélations sont plus complexes en raison du format des aides versées par Pôle emploi. Ainsi, le coût horaire est positivement corrélé à l'âge, sauf à partir de 45 ans en raison de l'aide pour les plus de 45 ans. S'agissant de la corrélation avec la durée d'embauche, on observe pour les plus de 26 ans une baisse à partir de 10 mois, due au deuxième versement de l'aide forfaitaire de 2 000 €.

Le graphique ci-dessous fait le rapport entre les coûts horaires indiqués sur les deux graphiques ci-dessus pour les valeurs d'âge de l'alternant et de durée d'embauche communes aux deux types de contrats. Il permet de confirmer visuellement l'avantage comparatif des CA par rapport aux CP, en particulier pour le recrutement de jeunes de 16 à 18 ans.

Graphique 13 : Rapport entre le coût horaire de l'alternant (€/h) recruté en CP et en CA selon la durée d'embauche recherchée et l'âge pour le cas type 1

	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
16	13,5	11,0	9,5	8,5	6,7	6,3	6,1	5,8	5,6	5,5	4,9	4,8	4,7
17	13,5	8,9	6,9	5,8	4,6	4,2	3,9	3,6	3,5	3,3	3,0	2,9	2,9
18	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
19	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
20	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
21	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
22	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
23	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
24	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
25	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1

Source : Mission.

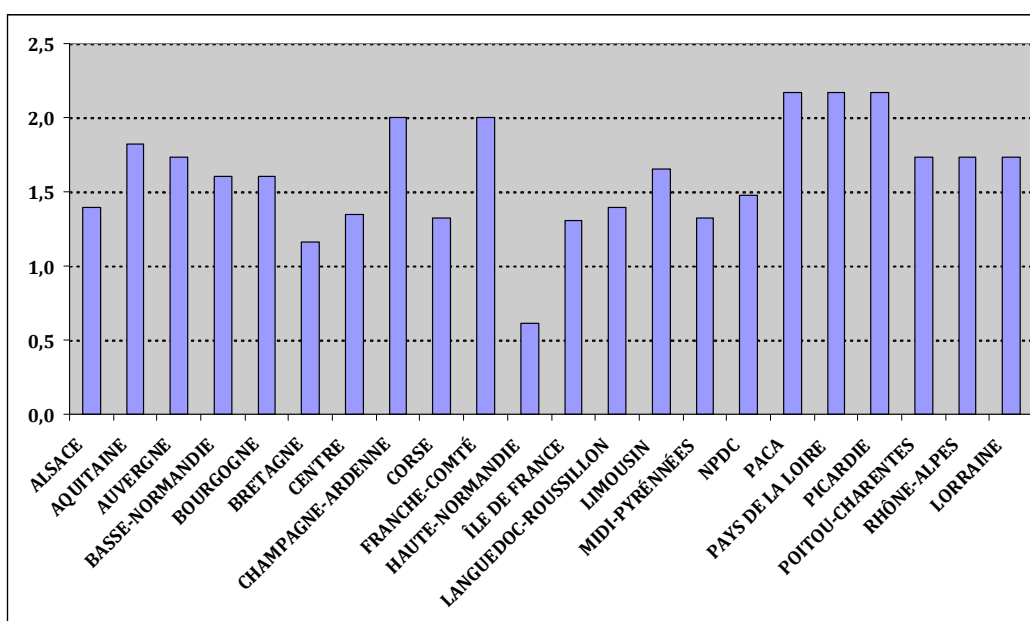
Grille de lecture : A titre d'exemple, et pour faciliter la lecture du graphique ci-dessus, pour une entreprise du cas type 1 souhaitant recruter un alternant de 18 ans pour une durée de 12 mois, on constate que le coût horaire en CA sera 2,2 fois inférieur à celui pour un recrutement en CP.

2.3.2.4. Évolution selon la région d'implantation

Le dernier croisement réalisé dans cette partie est celui par région, afin d'illustrer l'impact des variations de critères pour l'ICF (évoqué dans l'annexe IV analyse régionale) sur le coût horaire de l'alternant.

Le graphique ci-dessous permet de constater, pour le cas type 1, que le coût horaire du contrat d'apprentissage peut varier sensiblement (de 0,6 €/h en Haute-Normandie à 2,2 €/h en Picardie). On peut également vérifier que le coût horaire du cas type 1 en Île-de-France (région ayant servi de référence pour les graphiques précédents) se situe à un niveau intermédiaire.

Graphique 14 : Coût horaire de l'alternant (€/h) recruté en CA pour le cas type 2 selon la région d'implantation de l'entreprise



Source : Mission.

3. L'approche par coûts économiques nets confirme l'avantage comparatif du CA par rapport au CP et met en évidence pour certains types de CA l'existence de coûts nets négatifs

L'objectif de cette partie est d'intégrer à l'analyse coûts/avantages, en plus des aides et salaires chargés décrits dans la partie précédente, d'autres coûts et avantages plus difficilement quantifiables mais qui peuvent représenter des déterminants importants dans le choix des employeurs de recourir ou non à l'alternance.

La partie 3.1.1 présente les coûts et bénéfices subjectifs pour lesquels la mission a proposé un chiffrage et intégrés à l'outil de simulation (graphiques en partie 3.1.2). La partie 4 évoque sans chercher à les chiffrer les autres paramètres (coûts ou bénéfices) pouvant entrer dans la réflexion d'un employeur sur le recours à un contrat d'alternance.

3.1. Les coûts et bénéfices subjectifs quantifiés par la mission sont composés des coûts d'accueil et de la productivité de l'apprenti

3.1.1. Coûts d'accueil

L'accueil d'un alternant engendre plusieurs types de charges pour l'entreprise :

- ♦ charges d'encadrement : l'alternant doit être encadré par un employé de l'entreprise, qui participe ainsi à sa formation. Néanmoins, le temps passé par l'encadrant à former l'alternant entraîne une baisse de sa propre productivité. Cette baisse de productivité a un coût pour l'entreprise ;
- ♦ charges d'environnement : l'entreprise doit mettre à disposition de l'alternant le matériel et l'espace nécessaire à l'exercice de son activité.

Concernant la première charge, un dédommagement existe dans le cadre du contrat de professionnalisation, versé par les OPCA (*cf.* partie « aides »), mais pas dans le cadre du contrat d'apprentissage.

Pour les simulations, la mission a retenu comme estimation des coûts d'accueil une baisse de 10 % de la productivité du tuteur, la productivité étant assimilée à sa rémunération. Ce chiffre de 10 % a été proposé lors d'entretiens par différents interlocuteurs indépendants, mais doit être pris avec précaution car il ne repose sur aucune étude à la méthodologie éprouvée.

3.1.2. Participation de l'alternant à l'activité de l'entreprise

La participation de l'employé à l'activité de l'entreprise dépend de plusieurs paramètres :

- ♦ son degré de qualification au moment de l'embauche ;
- ♦ son âge ;
- ♦ sa durée de présence dans l'entreprise.

On peut considérer que les deux premiers paramètres conditionnent la productivité horaire de l'employé, alors que le troisième paramètre permet d'estimer la participation de l'employé à l'activité de l'entreprise sur une période donnée (année par exemple).

La durée de présence dans l'entreprise correspond à la durée légale mensuelle du travail dont on retranche le nombre d'heures en formation (*cf.* partie 3.1.1.3).

La productivité horaire est en revanche beaucoup plus difficile à estimer. En l'absence de données, la mission a fait le choix d'hypothèses conservatrices, avec une productivité horaire exprimée en pourcentage du SMIC et qui varie positivement en fonction de l'âge (+1 % par an jusqu'à 35 ans) et du niveau de qualification au moment de l'entrée en alternance (+10 % par niveau). Le minimum étant fixé à 20 % du SMIC pour un jeune de 16 ans sans qualification, on obtient un maximum peu élevé de 88 % pour un adulte de 35 ans et plus possédant une formation de niveau I, conformément à l'objectif de présenter des hypothèses de productivité prudentes.

3.2. Les coûts économiques nets estimés par l'outil varient de - 8 000 à 2 000 € pour les CA et de 0 à 10 000 € pour les CP

Une fois pris en compte ces nouveaux coûts et avantages sur l'intégralité de la durée du contrat, on peut procéder à nouveau à des comparaisons entre CA et CP et en faisant évoluer certaines variables (âge, durée du contrat, niveau de diplôme) à partir des deux cas types présentées dans la partie précédente.

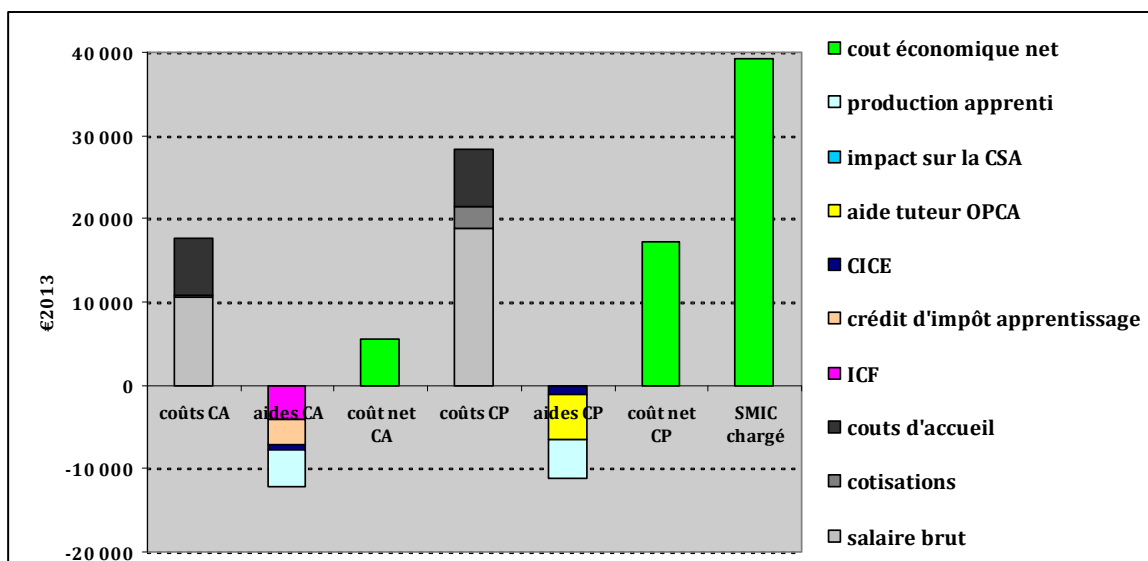
3.2.1. La décomposition du coût économique net sur la durée du contrat confirme les enseignements de l'analyse par coûts horaires

Les deux graphiques ci-dessous présentent le poids des différents coûts et bénéfices dans le coût économique net total des contrats pour les deux cas types, et la résultante (« coût net ») pour un recrutement en CA et en CP, par rapport au salaire chargé à verser pour un recrutement classique au SMIC.

Ces deux graphiques sont à mettre en parallèle des graphiques 7 et 8 et en confirment les enseignements tout en apportant quelques éléments supplémentaires :

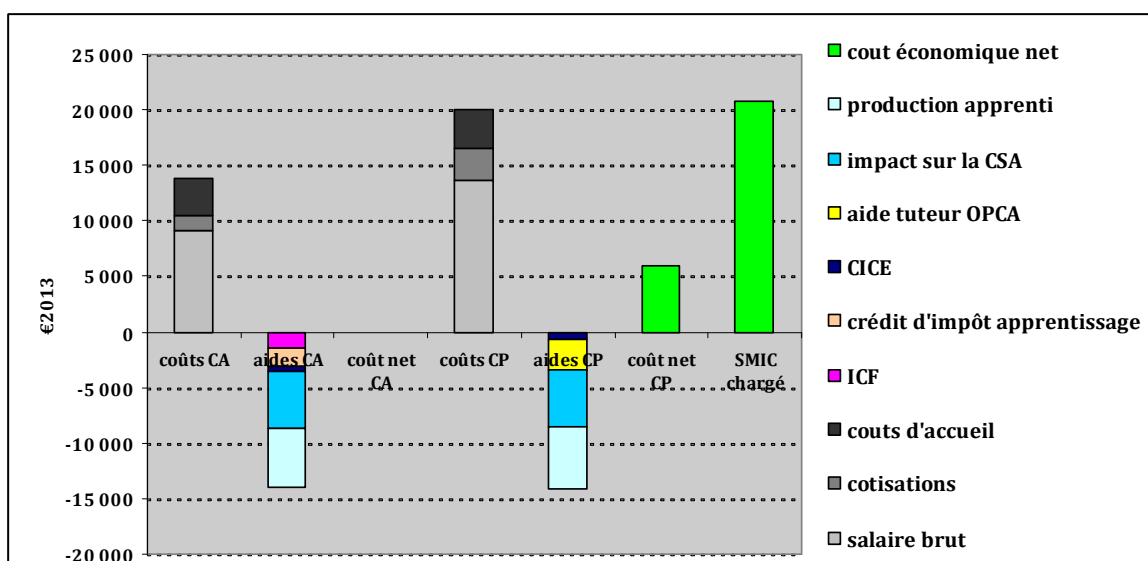
- ♦ globalement, la valeur attachée à la production de l'apprenti est du même ordre de grandeur que le coût d'accueil, on retrouve donc le fait que le CA est plus intéressant pour l'employeur que le CP et tous deux plus intéressants qu'un recrutement classique. Néanmoins, dans le détail la prise en compte de ces coûts et bénéfice a un effet inverse entre le cas type 1 et le 2 :
 - pour le cas type 1 la valeur attachée à la production de l'apprenti, sensiblement égale pour un CA ou un CP en raison de temps de formation similaires (585 h/an vs 539 h/an), ne suffit pas à compenser les coûts d'accueil (environ 4 500 € contre 6 900 €) ce qui dégrade l'avantage comparatif des CA et des CP par rapport à un recrutement classique ;
 - pour le cas type 2 le phénomène inverse se produit : l'apprenti étant plus âgé et possédant déjà une formation il est plus productif, la valeur de sa production dépasse alors celle des coûts d'accueil ce qui renforce l'avantage comparatif des CA et CP par rapport à un recrutement classique (le coût net du CA prend même une valeur négative de -77 €).

Graphique 15 : Décomposition du coût net pour le cas-type 1 dans le cas d'une embauche en CA ou en CP et comparaison avec le SMIC



Source : Mission.

Graphique 16 : Décomposition du coût net pour le cas-type 2 dans le cas d'une embauche en CA ou en CP et comparaison avec le SMIC



Source : Mission.

3.2.2. Les coûts horaires en fonction de l'âge et niveau de qualification mettent en évidence des marges de manœuvre sur les CA mais une situation tendue sur les CP

Les deux graphiques ci-dessous reprennent la méthodologie présentée dans la partie 3.1 pour établir les graphiques 13 et 14. Les variables croisées (pour le cas-type 2) sont l'âge de l'alternant et le niveau de qualification de l'alternant (on considère que le niveau préparé est un cran au dessus du niveau détenu), et la valeur cible (indiquée sur les graphiques) correspond au coût net avec le code couleur suivant : en vert lorsque le coût net est négatif (vert vif lorsque < -5 000 €) et en orange lorsqu'il est positif (orange vif lorsque > 5 000 €).

Annexe V

Cette approche permet en théorie de déterminer si l'entreprise a intérêt ou non à recruter un alternant en regard des coûts et avantages qui ont été pris en compte (il y a intérêt lorsque le coût net est négatif).

S'agissant des CA pour le cas type 2 (graphique 19), dans la majorité des cas le recrutement de l'alternant est source de bénéfices pour l'entreprise, parfois à des niveaux élevés (>5 000 € pour un contrat d'un an). Les situations pour lesquels ce n'est pas le cas correspondent aux niveaux de qualification les plus faibles pour des publics de plus de 21 ans (pour lesquelles la productivité ne compense pas la rémunération fixée par la grille salariale).

S'agissant des CP dans la grande majorité des cas le recrutement engendre un coût net pour l'entreprise. En théorie donc, au regard des coûts et avantages pris en compte par l'outil de simulation, les employeurs n'auraient pas intérêt à recruter en CP. La tendance à la hausse du nombre d'entrées en CP observée depuis 2005 (cf. annexe 1) s'explique donc soit par des hypothèses trop conservatrices de notre outil (sur la productivité des alternants ou leurs coûts d'accueils), soit par l'existence d'autres coûts et avantages non quantifiés qui joueraient en faveur du contrat de professionnalisation par rapport au contrat d'apprentissage. Ce dernier point est évoqué dans la partie suivante.

Graphique 17 : Coût net de l'alternant (€) recruté en CA selon son âge et son niveau de qualification pour le cas type 2

	1	2	3	4	5	6
16	- 7 932	- 6 841	- 5 750	- 4 659	- 3 568	- 2 477
17	- 8 041	- 6 950	- 5 859	- 4 768	- 3 677	- 2 586
18	- 5 034	- 3 943	- 2 852	- 1 761	- 670	421
19	- 5 143	- 4 052	- 2 961	- 1 870	- 779	312
20	- 5 252	- 4 161	- 3 070	- 1 979	- 888	203
21	- 3 023	- 1 932	- 841	250	1 341	2 432
22	- 3 132	- 2 041	- 950	141	1 232	2 323
23	- 3 241	- 2 150	- 1 059	32	1 123	2 214
24	- 3 350	- 2 259	- 1 168	- 77	1 014	2 105
25	- 3 459	- 2 368	- 1 278	- 187	904	1 995

Source : Mission.

Annexe V

Graphique 18 : Coût net de l'alternant (€) recruté en CP selon son âge et son niveau de qualification pour le cas type 2

	1	2	3	4	5	6
16	450	1 590	2 730	3 871	3 025	4 165
17	336	1 476	2 616	3 757	2 911	4 051
18	222	1 362	2 502	3 643	2 797	3 937
19	108	1 248	2 388	3 529	2 683	3 823
20	-6	1 134	2 274	3 415	2 569	3 709
21	2 858	3 999	5 139	6 279	5 434	6 574
22	2 744	3 885	5 025	6 165	5 320	6 460
23	2 630	3 771	4 911	6 051	5 206	6 346
24	2 516	3 657	4 797	5 937	5 092	6 232
25	2 402	3 543	4 683	5 823	4 978	6 118
26	4 260	5 400	6 541	7 681	8 821	9 962
27	4 146	5 286	6 427	7 567	8 707	9 848
28	4 032	5 172	6 313	7 453	8 593	9 734
29	3 918	5 058	6 198	7 339	8 479	9 619
30	3 804	4 944	6 084	7 225	8 365	9 505
31	3 690	4 830	5 970	7 111	8 251	9 391
32	3 576	4 716	5 856	6 997	8 137	9 277
33	3 462	4 602	5 742	6 883	8 023	9 163
34	3 348	4 488	5 628	6 769	7 909	9 049
35	3 348	4 488	5 628	6 769	7 909	9 049
36	3 348	4 488	5 628	6 769	7 909	9 049
37	3 348	4 488	5 628	6 769	7 909	9 049
38	3 348	4 488	5 628	6 769	7 909	9 049
39	3 348	4 488	5 628	6 769	7 909	9 049
40	3 348	4 488	5 628	6 769	7 909	9 049
41	3 348	4 488	5 628	6 769	7 909	9 049
42	3 348	4 488	5 628	6 769	7 909	9 049
43	3 348	4 488	5 628	6 769	7 909	9 049
44	3 348	4 488	5 628	6 769	7 909	9 049
45	970	2 110	3 251	4 391	5 531	6 672
46	970	2 110	3 251	4 391	5 531	6 672
47	970	2 110	3 251	4 391	5 531	6 672
48	970	2 110	3 251	4 391	5 531	6 672
49	970	2 110	3 251	4 391	5 531	6 672
50	970	2 110	3 251	4 391	5 531	6 672

Source : Mission.

4. Il existe d'autres avantages et inconvénients non intégrés à l'outil de simulation pouvant expliquer le recours par l'employeur à l'un ou l'autre des contrats (CA, CP ou hors alternance)

L'outil de simulation développé par la mission permet de mettre en évidence de façon globale les avantages comparatifs des CA et CP en fonction des besoins de l'employeur et par rapport aux contrats hors alternance (*cf.* parties précédentes). Néanmoins, sa vocation n'est pas de produire des vérités absolues sur la rationalité économique du recours par un employeur à un CA, un CP ou à un contrat classique sur des cas précis, et ce pour deux raisons principales :

- ♦ en premier lieu car comme tout outil de simulation celui-ci est contraint de faire des hypothèses simplificatrices, donc forcément discutables (les paramètres ne sont ainsi pas différenciés selon les secteurs d'activité, ce qui est une limite certaine) ;
- ♦ ensuite, car il existe d'autres avantages et inconvénients de ces différents types de contrats non quantifiables, mais qui constituent bien des coûts et bénéfices pris en compte par les employeurs dans leurs réflexions au moment d'une embauche. Les avantages et inconvénients dont la mission a eu connaissance sont détaillés ci-dessous, mais la liste n'est assurément pas exhaustive (chaque employeur pouvant posséder ses propres critères de décision spécifiques).

4.1. Certains avantages non pris en compte dans l'outil font partie des principales raisons évoquées par les employeurs pour justifier le recours à l'alternance

4.1.1. Pré-recrutement et formation interne

Le premier avantage des contrats en alternance (CA ou CP) non pris en compte dans l'outil de simulation mais fréquemment avancé comme une des raisons majeure au recrutement d'alternants par les entreprises (aussi bien en entretiens que dans les réponses au questionnaire –cf. annexe 5) est le rôle de pré-recrutement joué par la période d'alternance. En effet, cette période permet à l'entreprise de tester l'alternant en conditions professionnelles et donc de se faire une idée bien plus précise de ses compétences et de sa capacité d'intégration que celle qu'il aurait pu forger au cours d'un entretien de recrutement.

De plus, au cours de sa période en CA ou en CP, l'alternant est formé sur les procédés et les outils de l'entreprise, il est donc directement opérationnel au moment d'un éventuel recrutement en CDD ou CDI par l'entreprise. L'alternance sert donc en plus de pré-recrutement de période de formation interne, que l'entreprise a parfois de toute façon besoin de mettre en place pour tout nouvel arrivant.

4.1.2. Connexion avec l'écosystème de l'entreprise

Le deuxième avantage lié au recours à l'alternance pour l'entreprise est de la mettre en connexion avec son écosystème : à la fois du côté des centres de formation, qui peuvent lui transmettre un savoir théorique au travers de l'alternant (et réciproquement) ; mais également avec d'autres entreprises. Ce point est particulièrement vrai pour les grandes entreprises qui forment beaucoup d'alternants mais n'ont pas la capacité de tous les accueillir. En effet, si les alternants ont bénéficié d'un accueil satisfaisant et gardent une bonne image de l'entreprise ils concourront dans leurs prochains postes au développement des relations entre leur nouvel employeur et leur entreprise formatrice.

4.2. Certains coûts n'ont pas pu être pris en compte dans l'outil, mais leur poids semble faible au regard des coûts objectifs intégrés aux simulations

4.2.1. « Coûts cachés » liés au CA ou au CP

S'agissant des contrats d'apprentissage, certains acteurs ont fait état en entretien de pratiques consistant pour les CFA à faire payer à l'employeur ou à l'apprenti des coûts d'inscription. En théorie, cette pratique ne devrait pas exister, les employeurs ayant vocation à financer les CFA au travers de la taxe d'apprentissage (avec un complément des CR – cf. annexes 6 et 9). Si cela était avéré, la prise en compte de ce coût diminuerait l'avantage comparatif du CA par rapport au CP.

S'agissant du contrat de professionnalisation, il existe des cas où l'entreprise fait l'avance des coûts de formation et ne se fait rembourser que dans un second temps par son OPCA. L'impact négatif sur sa trésorerie peut constituer une contre-incitation à recourir au CP.

4.2.2. Risque de rupture

Le risque de rupture peut constituer pour l'employeur une contre-incitation au recrutement d'alternants. En effet, les taux de rupture peuvent être élevés pour certains publics et dans certains secteurs, et ces situations ne sont jamais agréables à vivre pour un employeur (comme pour son apprenti).

4.3. Certains avantages non pris en compte peuvent expliquer le recours aux CP ou aux contrats hors alternance malgré leurs coûts a priori plus élevés

4.3.1. Certains organismes de formation peuvent jouer le rôle de pré-recruteur pour les employeurs

Pour assurer leur pérennité (et leur rentabilité), les organismes de formation doivent remplir leurs formations. Ils sont ainsi incités à aller proposer des CP aux entreprises et peuvent pour faciliter l'acceptation de ces derniers leur proposer un service « *clé en main* » avec la formation et l'alternant correspondant. Les CFA peuvent également jouer ce rôle, et servent parfois d'intermédiaires entre les apprentis et les employeurs potentiels, mais ils bénéficient pour la grande majorité d'une garantie implicite des conseils régionaux au travers du versement des subventions d'équilibre, et sont ainsi moins incités à jouer ce rôle d'entremetteur.

4.3.2. La souplesse des CP par rapport aux CA peut les rendre plus attractifs pour certains employeurs

Enfin, le dernier avantages non pris en compte dans l'outil de simulation et qui joue en faveur du CP est sa relative souplesse par rapport aux CA. En effet, à la différence du recrutement d'apprentis qui doit s'inscrire dans un calendrier contraint par les rythmes scolaires, les formations en CP peuvent s'échelonner tout au long de l'année.

De plus, alors que les formations en apprentissage doivent s'inscrire dans un cadre pédagogique précis, vérifié par les services du rectorat, les formations en CP sont moins contraintes, et peuvent donc potentiellement plus s'adapter à des besoins précis de certains employeurs.

4.3.3. Le manque d'information sur les contrats en alternance ou tout simplement l'inadéquation de l'activité d'une entreprise à de la formation

S'agissant du recours à des contrats hors alternance pour des publics qui pourraient *a priori* être éligibles aux CA ou aux CP, de nombreuses raisons peuvent être invoquées, mais les deux principales aux yeux de la mission sont les suivantes :

- ◆ le fait que certaines entreprises ne sont tout simplement pas en mesure d'accueillir des alternants, de par leur taille, leur rythmes de travail ou leur secteur d'activité (ou l'absence de personnes ressources pour assurer les fonctions de tuteur) ;
- ◆ le manque d'information sur les bénéfices, en termes d'aides financières mais aussi d'avantages extra-financiers (*cf.* ci-dessus), attachés au recrutement en CA ou en CP. Ce point est d'autant plus valable que le système d'aide actuel est segmenté et multiple, ce qui engendre un sentiment de complexité pour les entreprises.

5. En conclusion, l'analyse coûts/bénéfices permet de mettre en évidence un avantage comparatif net du CA par rapport au CP et des marges de manœuvre pour diminuer les aides tout en maintenant l'attractivité du CA pour l'employeur

Trois enseignements principaux peuvent être tirés de l'analyse coûts/bénéfices menée dans cette annexe, sous sa forme coûts horaires ou sous sa forme coûts économiques nets :

- ♦ le premier est que les coûts horaires du CA sont dans l'ensemble des cas étudiés chiffrés par la mission inférieurs à ceux du CP. Les raisons d'une coexistence des deux contrats sur certains publics (16-24 ans pour des contrats de un à deux ans) semblent donc être d'ordre extra-financier (absence de CFA ; formations plus souples en CP ; contraintes de calendrier ; habitudes d'une branche professionnelle) ;
- ♦ le second est que pour l'ensemble des cas de recrutements étudiés en CA et en CP jeunes (moins de 26 ans), le coût horaire de l'alternant est sensiblement inférieur à celui du recrutement d'un employé au SMIC. S'agissant des contrats d'apprentissage, l'analyse par coûts économiques nets met même en évidence des cas de coûts négatifs, qui permettent donc légitimement d'évoquer l'hypothèse d'effets d'aubaines pour le recrutement de certains publics justifiant une diminution de certaines aides ;
- ♦ le troisième est que l'impact à la baisse de l'ICF sur le coût horaire des CA est réel mais limité (-1,7 €/h et - 1,3 €/h pour les cas-types 1 et 2 -cf. graphiques 7 et 8 -). Par conséquent, la suppression de l'ICF aurait un effet sensible pour les employeurs, mais pas de nature à remettre en cause l'avantage comparatif du CA par rapport au CP, encore moins par rapport au recrutement d'un employé au SMIC hors alternance.

ANNEXE VI

Chiffrage des évolutions possibles sur la collecte et la répartition de la taxe d'apprentissage

SOMMAIRE

1. LES FLUX FINANCIERS ISSUS DE LA COLLECTE DE LA TAXE ET DES CONTRIBUTIONS D'APPRENTISSAGE SONT CONSEQUENTS (2,8 MDS€ EN 2011) MAIS OPAQUES EN RAISON DE PROCESSUS DE COLLECTE ET D'AFFECTATION VARIES.....	1
1.1. Le montant de taxe d'apprentissage collecté s'élève à près de 2 Md€ en 2011 mais le rendement est incertain du fait de l'absence de données fiables sur les exemptions, exonérations et dépenses libératoires	2
1.1.1. <i>Avant prise en compte des exonérations spécifiques, la différence entre le montant collecté et le montant potentiel de TA est d'environ 500 M€.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Après prise en compte des exonérations spécifiques, la différence entre le montant collecté et le montant potentiel de TA reste supérieur à 350 M€, sans qu'il soit possible de déterminer si ce montant est dû aux dépenses libératoires ou à une déficience de la collecte par les OCTA</i>	<i>3</i>
1.2. Les règles complexes encadrant la répartition de la TA et des contributions annexes entre les différents acteurs de la formation contribuent à l'opacité du système et empêchent de porter une appréciation sur la pertinence de l'affectation des fonds.....	5
1.2.1. <i>La répartition globale des fonds collectés entre régions, quota et hors quota est bien documentée</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>En 2011, la typologie des bénéficiaires de 52 % des fonds du quota (hors FNDMA) reste encore non documentée dans PACTOLE</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>En 2011, la typologie des bénéficiaires de 41 % des fonds du hors quota reste encore non documentée dans PACTOLE.....</i>	<i>8</i>
1.2.4. <i>Le contenu des 15 à 20 M€ versé au titre des activités complémentaires appellent plusieurs réserves de la part de la mission ; 85 M€ de fonds du hors quota restent de plus impossibles à tracer.....</i>	<i>10</i>
1.3. L'évolution du bilan emploi/ressource du CAS FNDMA est incertain, mais, en tout état de cause, il ne pourra être à la fois affecté aux régions et servir à financer de la dotation de décentralisation au-delà de 2015	11
 2. LA MISE EN APPLICATION DES PROPOSITIONS DE REFORME DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE PERMETTRAIT DE DONNER DES MARGES DE MANŒUVRE SUPPLEMENTAIRES AUX REGIONS POUR SOUTENIR L'ALTERNANCE	15
2.1. De nombreux rapports, dont celui du sénateur Patriat en 2013, ont pointé la nécessité d'une réforme profonde de la taxe d'apprentissage.....	15
2.2. Les propositions de réforme du sénateur Patriat pourraient conduire à donner aux régions la maîtrise sur 125 à 527 M€ de fonds supplémentaires issus de la collecte des taxes d'apprentissage	16
2.3. Dans le prolongement de la réforme proposée par Patriat, d'autres évolutions pourraient permettre de donner la maîtrise aux régions sur plusieurs centaines de millions d'euros supplémentaires.....	19
2.3.1. <i>Des évolutions de l'assiette ou du taux des taxes d'apprentissages pourraient permettre d'en augmenter le rendement</i>	<i>19</i>
2.3.2. <i>Une modification des règles d'utilisation des fonds collectés pourrait permettre un emploi plus ciblé vers les publics prioritaires.....</i>	<i>21</i>

2.3.3.	<i>Tableau récapitulatif des mesures annexes envisagées par la mission dans le prolongement du rapport Patriat.....</i>	24
2.4.	En combinant les propositions du rapport Patriat et celles de la mission, il est possible de donner des marges de manœuvre supplémentaires conséquentes aux régions.....	25

Annexe VI

L'objectif de cette annexe est de chiffrer les flux financiers résultants de réformes du système de collecte et de répartition de la taxe d'apprentissage. En effet, bien que le sujet central de la mission soit les aides financées par l'État pour l'alternance, il est apparu à la mission lors des premières auditions qu'une réforme du système d'aide ne pouvait être pensée indépendamment des projets de réforme de la taxe d'apprentissage (notamment celui présenté par le sénateur Patriat).

La présente annexe se compose de deux parties :

- ♦ la première est consacrée à la présentation des flux financiers de collecte et d'affectation de la taxe d'apprentissage (et des contributions annexes) à partir de l'exploitation des données fournies par la délégation générale emploi formation professionnelle (DGEFP) ;
- ♦ la seconde comporte des propositions de réforme du système de taxe d'apprentissage et une analyse des conséquences en termes de flux financiers pour les acteurs de l'alternance.

1. Les flux financiers issus de la collecte de la taxe et des contributions d'apprentissage sont conséquents (2,8 Mds€ en 2011) mais opaques en raison de processus de collecte et d'affectation variés

À la taxe d'apprentissage traditionnelle (TA) se sont ajoutés :

- ♦ à partir de 2005¹ la contribution additionnelle au développement de l'apprentissage (CDA) ;
- ♦ et à partir de 2010² la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA).

Cette taxe et ces contributions présentent la même assiette, à savoir le « *montant total des appointements, salaires, indemnités et rémunérations payées au cours de l'année, y compris les avantages en nature, en argent et les pourboires ayant le caractère de salaire* » (article L. 2042-1 et suivants du code de la sécurité sociale). En revanche, les taux de cette taxe et de ces contributions diffèrent : 0,5 % pour la TA³ ; 0,18 % pour la CDA et un taux variable selon le nombre d'alternants dans l'entreprise pour celles soumises à la CSA (entreprises de plus de 250 salariés uniquement, cf. analyse détaillée des aides présentée en annexe III).

Sont traités ci-après :

- ♦ le rendement de la TA (§ 1.1) ;
- ♦ la répartition de cette taxe et des contributions annexes en 2011 (§1.2) ;
- ♦ et l'évolution de la répartition de la collecte entre les différents bénéficiaires du quota et du hors quota entre 2005 et 2011 (§1.3).

¹ Loi de finance pour 2005.

² Loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

³ Sauf dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle pour lesquels le taux est de 0,26 %.

1.1. Le montant de taxe d'apprentissage collecté s'élève à près de 2 Md€ en 2011 mais le rendement est incertain du fait de l'absence de données fiables sur les exemptions, exonérations et dépenses libératoires

1.1.1. Avant prise en compte des exonérations spécifiques, la différence entre le montant collecté et le montant potentiel de TA est d'environ 500 M€

De manière générale, la taxe d'apprentissage (TA) est due par toute entreprise employant au moins un salarié et domiciliée ou établie en France et assujettie à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu (IR) au titre de bénéfices industriels et commerciaux⁴. Trois catégories d'organismes non redevables de la TA sont donc à signaler :

- ◆ l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;
- ◆ le secteur associatif sous conditions⁵ ;
- ◆ les professions libérales sous conditions⁶.

Le tableau ci-dessous indique le montant de taxe d'apprentissage effectivement collecté par les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) en 2010 et 2011⁷, et le compare au montant de TA potentiel estimé par la mission à partir des données mises en ligne par l'ACOSS⁸. Pour 2010, l'écart estimé par cette méthode est de 493 M€, et de 535 M€ pour 2011.

Tableau 1 : Comparaison entre le potentiel de taxe estimé (hors exonérations) et le montant effectivement collecté

M€	Montant maximal estimé par la mission à partir des données ACOSS	Montant de la collecte réalisé par les OCTA
2010	2 392	1 899
2011	2 479	1 944

Source : Mission, à partir de données ACOSS, DARES et JB.

⁴ Article 224 du code général des impôts (CGI).

⁵ Les associations sont soumises à la taxe d'apprentissage, si elles sont soumises à l'impôt sur les sociétés au taux de droit commun. Dans le cas contraire ou si l'association est uniquement soumise au taux réduit, elle est exonérée de taxe d'apprentissage. (Source : centre info sur www.droit-de-la-formation.fr).

⁶ Les entreprises uniquement redevables au titre des « *bénéfices non commerciaux* » ou uniquement des « *bénéfices agricoles* » sont exclues de la taxe d'apprentissage. Il s'agit du régime fiscal communément appelé « *BNC* ». (Source : centre info sur www.droit-de-la-formation.fr).

⁷ Source : Jaune budgétaire formation professionnelle en annexe au projet de loi de finance pour 2013 (JB).

⁸ Le calcul effectué par la mission consiste à appliquer le taux de TA approprié aux rémunérations brutes des entreprises du secteur concurrentiel. Les données sont disponibles en ligne sur le site de l'ACOSS - base de données Séquoia, alimentée par les bordereaux récapitulatifs de cotisation (BRC) collectés par les Urssaf - . Hors exonérations spécifiques traitées plus loin dans cette partie, le champ recoupe globalement celui des assujettis à la TA car il comprend tous les secteurs d'activité économique sauf : les administrations publiques, l'éducation non marchande (établissements d'enseignement relevant de l'Etat ou des collectivités locales), la santé non marchande et l'emploi par les ménages de salariés à domicile. Il couvre en revanche mal le secteur de l'agriculture et des industries agroalimentaires (IAA), mais ces dernières bénéficient de certaines exonérations spécifiques (cf. ci-dessous).

1.1.2. Après prise en compte des exonérations spécifiques, la différence entre le montant collecté et le montant potentiel de TA reste supérieur à 350 M€, sans qu'il soit possible de déterminer si ce montant est dû aux dépenses libératoires ou à une déficience de la collecte par les OCTA

Une source d'explication de l'écart indiqué dans la partie précédente est les exonérations de taxe d'apprentissage dont bénéficient certaines catégories d'entreprises *a priori* assujetties. En effet, en application de l'article 224.3 du code général des impôts, sont affranchies de la taxe les organismes suivants :

- ◆ toutes les entreprises qui emploient au moins un apprenti et dont la base annuelle d'imposition à la TA n'excède par six fois le SMIC annuel ;
- ◆ les sociétés et personnes morales ayant pour objet exclusif les divers ordres d'enseignement ;
- ◆ les groupements d'employeurs, sous conditions⁹.

De plus, les rémunérations versées aux apprentis bénéficient elles-mêmes de dispositifs d'exonérations spécifiques :

- ◆ un abattement d'assiette de 11 points de SMIC pour toutes les entreprises (*cf.* annexe III) ;
- ◆ une exemption de TA sur les revenus des apprentis pour les entreprises de moins de 11 salariés.

Les données mises en ligne par l'ACOSS ne permettant pas d'isoler la masse salariale bénéficiant de ces différentes exemptions ou exonérations, la mission n'a pas été à même de chiffrer elle-même les montants correspondants. En revanche, à la demande de la mission, la DARES a pu faire cet exercice de chiffrage à partir des données extraites des déclarations annuelles de données sociales (DADS)¹⁰ pour 2010.

La première colonne du tableau 2 ci-dessous indique le potentiel de collecte de TA lié à différentes catégories d'organismes. Les huit premières lignes correspondent aux catégories bénéficiant aujourd'hui d'exemptions ou d'exonérations. D'après les données DARES, l'impact à la baisse sur la collecte de TA de ces exemptions/exonérations s'élève à 1,08 Md€. **Une fois prise en compte ces exonérations, le potentiel de TA lié aux entreprises aujourd'hui théoriquement assujetties s'élève à 2, 25 Md€ pour 2010, soit 354 M€ de plus que le montant effectivement collecté en 2010.**

Tableau 2 : Montants potentiels de TA supplémentaire en 2010 en cas de suppression d'exemptions ou d'exonérations de TA chiffrées par la DARES

Type d'exemption ou exonération	Potentiel de taxe d'apprentissage	Potentiel de taxe supplémentaire après éventuel redressement par la mission
Champ fonction publique d'Etat, territoriale ou hospitalière	790 412 541	790 412 541
Champ non marchand (hors fonction publique et consulaires)	205 280 629	205 280 629

⁹ « Les groupements d'employeurs composés d'agriculteurs ou de sociétés civiles agricoles bénéficiant de l'exonération, constitués selon les modalités prévues au chapitre III du titre V du livre II de la première partie du code du travail et, à proportion des rémunérations versées dans le cadre de la mise à disposition de personnel aux adhérents non assujettis ou bénéficiant d'une exonération, les autres groupements d'employeurs constitués selon les modalités prévues au chapitre III du titre V du livre II de la première partie du code du travail. » (source : CGI).

¹⁰ La DARES exploite les déclarations annuelles de données sociales (DADS) transmises par l'ACOSS via l'INSEE, qui indiquent par entreprise à la fois le nombre de salariés, le nombre d'apprentis, et la masse salariale correspondant à ces deux catégories.

Annexe VI

Type d'exemption ou exonération	Potentiel de taxe d'apprentissage	Potentiel de taxe supplémentaire après éventuel redressement par la mission
Statut juridiques particuliers non assujettis (syndicat de propriété, groupement d'employeurs, congrégation, fondation, association)	2 890 084	2 890 084
Champ enseignement (privé uniquement)	29 883 862	29 883 862
Champ agriculture	22 574 975	22 574 975
Rémunération inférieure à 6 fois le SMIC et existence d'apprentis	22 235 729	24 311 463
Exonération totale de TA sur le revenu des apprentis (entreprises de moins de 10 salariés)	2 094 875	2 290 434
Abattement de 11 points de SMIC sur le revenu des apprentis (entreprises de moins de 10 salariés)	2 304 940	2 520 109
SOUS-TOTAL	1 077 677 636	1 080 164 098
Autres organismes (actuellement assujettis)	2 253 181 328	2 250 694 866
TOTAL	3 330 858 963	3 330 858 963

Source : Mission, à partir de données et calculs DARES.

NB : La deuxième colonne du tableau 2 reprend les montants de la DARES mais ajuste à la hausse ceux des trois dernières lignes pour tenir compte d'un biais lié à l'exploitation des DADS. En effet, l'estimation de la DARES se base sur un nombre d'apprentis visiblement sous-estimé, en tout cas lorsqu'on le compare aux nombres estimés par l'ACOSS à partir de l'exploitation de ces mêmes DADS ou à celui résultant de l'enquête menée par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)¹¹ (cf. tableau 3). Cette sous-estimation du nombre d'apprentis employés conduit donc mécaniquement à sous estimer le nombre d'organisations (et, partant, la masse salariale) bénéficiant des trois dernières mesures d'exonérations. Pour tenir compte de cela, la mission a multiplié les montants estimés par la DARES pour les trois dernières exonérations par 1,09 (ratio entre le nombre d'apprentis estimés par l'ACOSS et celui estimé par la DARES). Ces différentes estimations divergentes entre administrations posent évidemment question quant à l'architecture globale du système de collecte de données sur l'apprentissage (cf. sur ce point particulier, les développements figurant dans l'annexe VIII).

Tableau 3 : Estimations du nombre d'apprentis selon la source utilisée

source de l'estimation	DARES à partir des DADS	ACOSS à partir des DADS	DEPP (enquête CFA)
Nombre d'apprentis au 31/12/2010	385 683	421 687	426 280
Ratio par rapport à l'estimation DARES	NA	1,09	1,11

Source : Mission, à partir de données transmises par la DARES, l'ACOSS et la DEPP.

Au-delà des incertitudes sur la fiabilité de la méthodologie employée pour le chiffrage, deux phénomènes pourraient expliquer l'écart entre le potentiel et la TA effectivement collectée.

¹¹ Enquêtes du système d'information sur la formation des apprentis (SIFA).

Le premier est la prise en compte de certaines dépenses libératoires versées par l'entreprise sans transiter par l'intermédiaire des OCTA. Ainsi, deux types de dépenses libératoires du hors-quota peuvent faire l'objet d'un versement direct par l'entreprise¹² :

- ♦ les frais de stage¹³ ;
- ♦ les donations en nature (subvention en matériel pour des CFA) ;

Potentiellement, ces dépenses peuvent représenter des montants importants.

Concernant les frais de stage, étant déductibles dans la limite de 4 % de la taxe d'apprentissage (article R. 6241-10 du code du travail), ils peuvent représenter un montant maximum de 77,8 M€ (pour 2011). **Malgré cela, aucun organisme n'a aujourd'hui les moyens de connaître les montants engagés, ni les OCTA ni les administrations publiques.**

Concernant les donations en nature, la loi prévoit (Circulaire n°2007-031) une vérification de ces dépenses par l'OCTA à qui l'entreprise doit faire parvenir les justificatifs de subvention. En théorie, il devrait donc être possible de connaître ces montants. **Néanmoins, les éléments de collecte et de répartition (ECR) transmis par les OCTA à la DGEFP ne prévoyant aucun champ pour ces dépenses, aucune estimation globale (même approximative) n'existe actuellement¹⁴.**

Le deuxième phénomène pouvant expliquer l'écart estimé de 354 M€ pour 2010 est un déficit de recouvrement par les OCTA, qui n'est pas à exclure compte tenu de la faible pression de contrôle dont ces dernières font l'objet (voir à ce sujet les différents rapports évoqués en partie 2).

1.2. Les règles complexes encadrant la répartition de la TA et des contributions annexes entre les différents acteurs de la formation contribuent à l'opacité du système et empêchent de porter une appréciation sur la pertinence de l'affectation des fonds

1.2.1. La répartition globale des fonds collectés entre régions, quota et hors quota est bien documentée

Le graphique ci-dessous représente, pour l'année 2011, l'affectation des fonds des taxes d'apprentissage collectés par les OCTA à partir des données du jaune budgétaire en annexe au projet de loi de finance pour 2013 « *formation professionnelle* » (JB 2013) et des données transmises par la DGEFP pour le FNDMA et les contributions annexes (CDA et CSA¹⁵).

On peut regrouper ces fonds en trois ensembles :

- ♦ les fonds affectés aux régions (1 205 M€) : il s'agit des fonds de la CDA et des lignes d'emploi « *contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage* » et « *péréquation* » du FNDMA¹⁶ ;

¹² Les entreprises doivent indiquer sur le bordereau de collecte transmis à leur OCTA les frais de stage et les donations en nature, mais à la connaissance de la mission, il n'existe pas d'agrégat des montants correspondants au niveau national, en tout cas pas dans la base de données PACTOLE.

¹³ Les entreprises soustraient au montant de la taxe d'apprentissage les frais de stage si ces derniers existent. Les entreprises doivent être en mesure de présenter les conventions de stage.

¹⁴ De plus, les entreprises ayant la possibilité de verser la TA à différent OCTA, il est permis de douter de la capacité des OCTA à contrôler efficacement la réalité de ces dépenses.

¹⁵ Le montant de CDA est celui indiqué dans la base de données PACTOLE pour 2011, et le montant de CSA pour 2011 est tiré d'une note transmise par la DGEFP sur la CSA.

¹⁶ Le FNDMA est excédentaire pour l'année 2011 de 81 M€.

Annexe VI

- ◆ les fonds du quota - hors FNDMA – (629 M€) : il s'agit de fonds affectés spécifiquement aux centres de formation d'apprentis (CFA) et sections d'apprentissage (SA) par trois canaux distincts :
 - concours financiers obligatoires aux CFA des apprentis employés dans l'entreprise ;
 - versement pré-affectés par les entreprises ;
 - versements non affectés, l'affectation étant dans ce cas géré par les OCTA ;
- ◆ les fonds du hors quota – ou barème – (877 M€) : ces fonds sont là encore affectés par deux canaux distincts : (1) pré-affectation par les entreprises et (2) fonds non-affectés gérés par les OCTA. Néanmoins, à la différence des fonds du quota, ils peuvent bénéficier à l'ensemble des formations technologiques et professionnelles (cf. graphique 1 ci-dessous), dans la mesure où ils vérifient le barème de répartition¹⁷ par niveau de formation présenté dans le tableau ci-dessous.

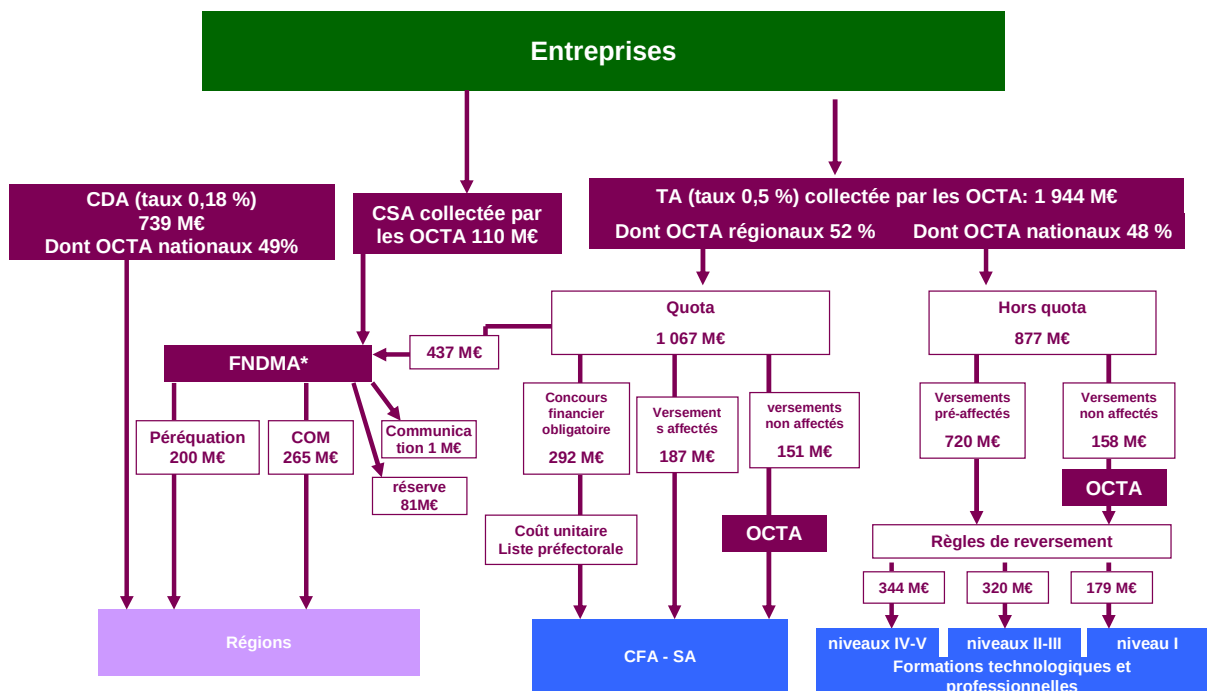
Tableau 4 : Barème de répartition entre niveaux de formation des fonds du hors-quota

Niveau de formation	I	II	III	IV	V	VI
Catégorie	C	B		A		
Pourcentage des fonds du hors quota	20 %	40 %		40 %		

Source : Mission.

- catégorie A (niveaux de formation IV et V – bac et pré-bac -) : 40 % des fonds ;
- catégorie B (niveaux II et III – bac +2 et bac +3 -) : 40 % des fonds ;
- catégorie C : niveau I (bac +5 et supérieur) : 20 % des fonds.

Graphique 1 : Répartition de la collecte 2011 des taxes d'apprentissage



Source : Mission, à partir de données DB et DGEFP.

¹⁷ Actuellement, une entreprise peut choisir de faire bénéficier un niveau de formation du pourcentage affecté à la catégorie voisine en plus du pourcentage propre à sa catégorie (cf. discussion développement sur ce point en partie 2).

La répartition globale des fonds entre les trois ensembles précités, illustrée dans ce graphique, est bien connue.

Au sein de ces trois ensembles, la répartition et l'utilisation de ces fonds est en revanche plus difficile à établir. L'utilisation par les régions des fonds de la TA et des contributions annexes est traitée dans une annexe séparée (cf. annexe IV). En revanche, la répartition des fonds du quota et du hors quota et l'état du FNDMA font l'objet des deux sous-parties suivantes.

1.2.2. En 2011, la typologie des bénéficiaires de 52 % des fonds du quota (hors FNDMA) reste encore non documentée dans PACTOLE

Le détail de la répartition des fonds répartis au titre du quota fait l'objet du champ C3_2 des éléments de collecte et de répartition (ECR) remplis par les OCTA et consolidés dans la base de données PACTOLE.

Le graphique 3 ci-dessous indique les montants correspondants aux différentes catégories de ce champ entre 2005 et 2011, ainsi que la différence entre le total de ce champ et le montant total des fonds répartis par les OCTA, tiré des jaunes budgétaires 2007 à 2013. Cette différence correspond donc aux montants non renseignés par les OCTA dans le champ C3_2 (catégorie « *non renseigné dans PACTOLE* »).

Une des catégories du champ C3_2 est la catégorie « *Autres* ». Elle regroupe les montants renseignés par les OCTA, mais non détaillés, par exemple car ils ont été affectés à des CFA-SA ne pouvant s'inscrire dans les catégories du champ C3-2 (CFA d'établissements d'enseignement privés)¹⁸.

A la lecture de ce graphique, la première observation qui s'impose est le très faible niveau d'information dont disposent les administrations centrales à partir des données collectées dans PACTOLE. En effet, les montants dont on ne connaît pas le type de CFA bénéficiaire (catégorie « *Autres* » plus montants non renseignés dans PACTOLE) représentent encore en 2011 52 % du total du quota hors FNDMA¹⁹. **De plus, aucune comparaison n'est possible entre les bénéficiaires des fonds pré-affectés ou non-affectés.**

Bien que la tendance soit à une amélioration de la remontée d'information (le pourcentage des montants dont l'affectation n'est pas connue est passé de 93 % en 2006 à 52 % en 2011), on peut s'interroger sur la capacité des administrations centrales à piloter un dispositif sur lequel ils ont un aussi faible niveau de visibilité. Cette observation soulève également la question des moyens (réglementaires et humains) dont dispose la DGEFP pour procéder au contrôle de l'activité des OCTA.

¹⁸ En raison (1) de l'importance des montants de cette catégorie « *Autres* », alors que la plupart des CFA relèvent pourtant des catégories du champ C3_2 (2) de la faible pression de contrôle exercée par l'administration centrale sur les OCTA, en particulier sur la façon dont sont remplis les ECR, il n'est pas à exclure que certaines OCTA ne fassent pas l'effort de répartir leurs affectations entre catégories, ce qui conduirait le montant réel de la catégorie « *Autres* » à être artificiellement surestimé.

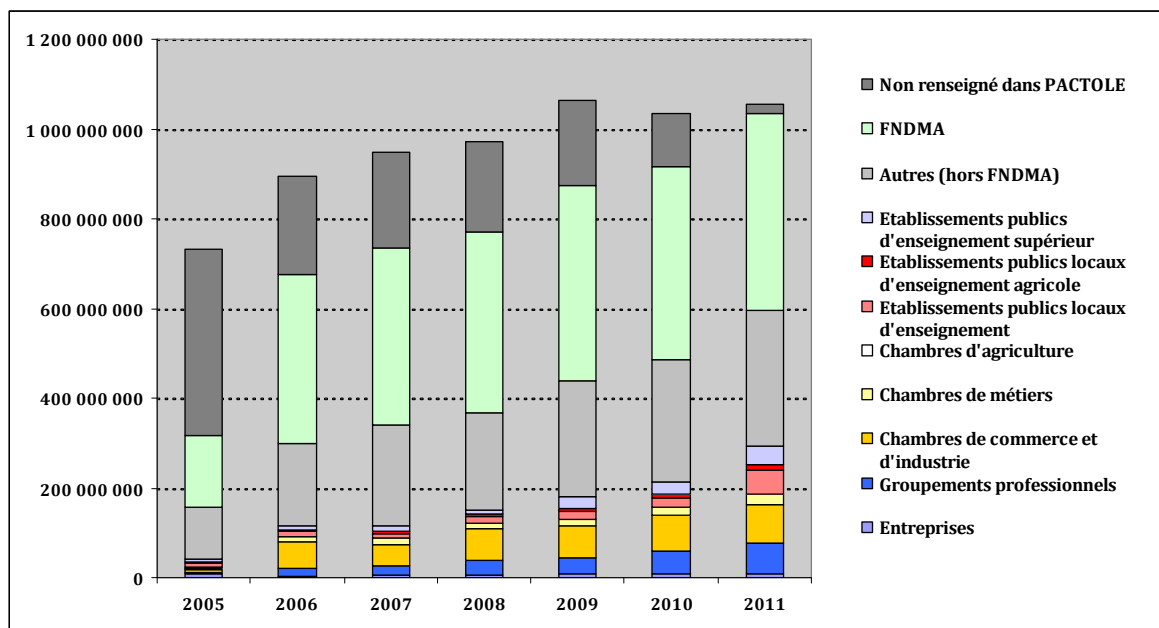
¹⁹ Ce constat sur la difficulté à obtenir des données fiables et complètes va bien au-delà du champ C3_2. En effet, on observe des différences pour les mêmes catégories entre les montants dans PACTOLE et ceux indiqués dans les jaunes budgétaires. Ainsi, le montant total de quota collecté pour 2011 (hors FNDMA) est de 629,3 M€ d'après le JB, et de 633,5 M€ d'après PACTOLE. La DGEFP a indiqué à la mission que ces écarts résultaient notamment d'une transmission des ECR par certains OCTA trop tardive pour pouvoir être prise en compte pour l'écriture du jaune budgétaire.

Annexe VI

L'évolution depuis 2005 de la répartition des versements (hors « Autres ») permet néanmoins deux observations :

- ◆ le fait que parmi les établissements consulaires, les CFA des chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont bénéficiaires de montants importants en regard de ceux gérés par les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) et des chambres d'agriculture (CA) : respectivement 88,4 M€ ; 23,6 M€ et 0,4 M€ (ce phénomène est lié aux exemptions dont bénéficient les petites entreprises, notamment artisanales et agricoles, qui emploient des apprentis –cf. § 1) ;
- ◆ la montée en puissance récente (depuis 2009) des fonds alloués aux établissements publics d'enseignement supérieur, à mettre en relation avec l'augmentation du nombre des apprentis du niveau I (cf. annexe I et II).

**Graphique 2 : Ventilation des fonds répartis au titre du quota entre 2005 et 2011
par nature d'organisme gestionnaire du CFA ou SA destinataire**



Source : Mission, à partir de données PACTOLE.

1.2.3. En 2011, la typologie des bénéficiaires de 41 % des fonds du hors quota reste encore non documentée dans PACTOLE

Le détail de la répartition des fonds répartis au titre du hors-quota fait l'objet du champ C3_3 des éléments de collecte et de répartition (ECR) remplis par les OCTA et consolidés dans PACTOLE.

Le graphique 4 ci-dessous indique les montants correspondants aux différentes catégories de ce champ entre 2005 et 2011. Ces catégories correspondent aux types d'établissements d'enseignement (secondaires ou supérieurs) bénéficiaires des fonds du hors quota, selon qu'ils relèvent du public, du privé ou d'un organisme consulaire. De plus, comme pour le quota, le champ C3_3 inclut une catégorie « Autres » qui regroupe l'ensemble des autres catégories d'établissements bénéficiaires des fonds du hors quota (cf. § 1.2.4).

Annexe VI

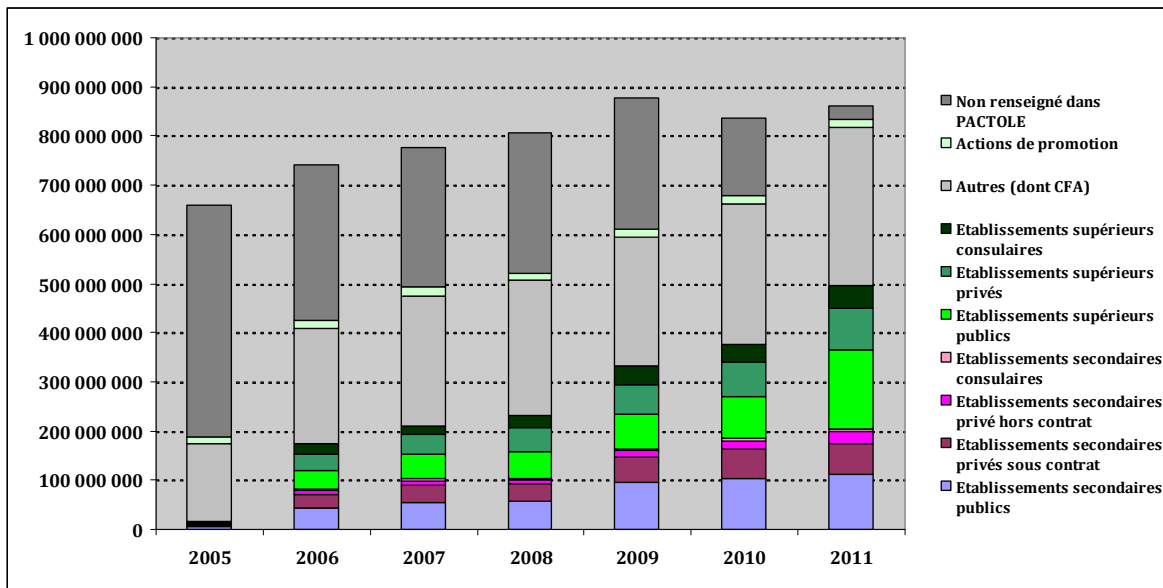
Comme pour les fonds du quota, la première observation qui s'impose est le faible degré de visibilité sur l'affectation des fonds. En effet, les montants dont on ne connaît pas le type de bénéficiaires (catégorie « *Autres* » plus montants non renseignés dans PACTOLE) représentent en 2011 41 % du total des fonds du hors quota (95 % en 2005). De plus, **aucune distinction n'est faite selon que ces fonds aient été pré-affectés par l'entreprise ou répartis par les OCTA (non pré-affectés).**

S'agissant de la catégorie « *Autres* », cette faible visibilité et absence de détail est d'autant plus préjudiciable que cette catégorie est la principale cible des suspicions de versements indus et d'effets d'aubaine (fréquemment évoqués lors des entretiens). En effet, elle inclut les organismes bénéficiant des fonds du hors quota et qui ne relèvent pas de la catégorie établissements d'enseignement²⁰ (cf. § 1.2.4).

L'évolution des montants dont la répartition est connue entre 2006 et 2011²¹ permet néanmoins d'observer :

- ♦ une progression de la part des établissements supérieurs au détriment des établissements secondaires (54/46 en 2006 contre 59/41 en 2011) ;
- ♦ une baisse de la part des établissements rattachés à des organismes consulaires (de 16 à 10 % entre 2006 et 2011) au profit des établissements publics (de 46 % à 55 %) ; la part des établissements privés restant relativement stable (de 38 à 35 %).

Graphique 3 : Ventilation des fonds répartis au titre du hors-quota entre 2005 et 2011 par type d'établissements bénéficiaire²²



Source : Mission.

²⁰ Cette suspicion n'est *a priori* pas sans fondement compte tenu (1) du fait que la seule exigence pour pouvoir bénéficier de fonds du hors quota est d'être inscrit sur une des listes préfectorales et (2) des réserves quant à l'établissement de ces listes et à leur mise à jour formulées par de la mission (cf. observations détaillées en annexe IV sur ce point).

²¹ La remontée d'information en 2005 n'est pas suffisamment fiable pour être intégrée à l'analyse.

²² A partir de 2011, une nouvelle catégorie « écoles de la deuxième chance » a été ajoutée. Le montant correspondant pour 2011 est de 0,9 M€.

1.2.4. Le contenu des 15 à 20 M€ versé au titre des activités complémentaires appellent plusieurs réserves de la part de la mission ; 85 M€ de fonds du hors quota restent de plus impossibles à tracer

Outre les données agrégées dans PACTOLE, deux sources supplémentaires de données peuvent être mobilisées pour compléter l'analyse de la répartition des fonds du hors quota et mieux identifier ce que recouvre la catégorie « Autre » :

- ◆ les comptes des CFA, agrégés par le CNFPTLV, et qui permettent d'établir pour 2010 (aucune donnée 2011) un versement de TA provenant du hors-quota vers les CFA de 190,1 M€ (soit 67 % du total de la catégorie « Autres ») ;
- ◆ une enquête ponctuelle menée par la DGEFP auprès des OCTA sur la catégorie « activités complémentaires »²³, qui donne pour l'année 2011 un total de versements de 14,5 M€ (cf. tableau ci-dessous). En tenant compte du fait que 34 des 144 OCTA n'ont pas répondu à cette enquête, le montant des « activités complémentaires » peut donc être estimé pour 2011 à 19,0 M€ (soit 6 % du total de la catégorie « Autres »).

L'analyse des résultats de cette enquête permet les observations générales suivantes :

- ◆ 1 885 bénéficiaires sont répertoriés, soit une moyenne de 7 792 € par bénéficiaire ;
- ◆ le versement maximum s'élève à 1,35 M€, alors que 202 versements présentent des montants extrêmement faibles (inférieurs ou égaux à 30 €) ;
- ◆ 27,7 % du total est versé à des organismes d'information et d'orientation scolaire et professionnelle, conformément au champ prévu pour les « activités complémentaires » ;

Quelques réserves sont à signaler :

- ◆ parmi les bénéficiaires se trouvent des organismes de formation, tels que des EPLE (lycées techniques, lycées professionnels, lycées agricoles - 6,7 % du total-) ou des CFA, ne relevant pas *a priori* de cette catégorie (à moins de considérer que les versements visent les activités d'information et d'orientation menées en interne par ces organismes) ;
- ◆ surtout, on relève la possibilité d'« auto-affectations », puisque certains des bénéficiaires sont également des OCTA (ou en relèvent directement) ; c'est notamment le cas des Points A CCI (17,3 % du total) ; des CAD gérés par les CMA (2,3 % du total) et des fonds versés à l'Association pour le développement de la Formation professionnelle dans le transport (AFT), association agréé comme OCTA (bénéficiaire de 3,7 M€ soit 26 % du total des activités complémentaires²⁴), soit au total pour ces trois types d'organismes près de la moitié du total des activités complémentaires, ce qui ne peut manquer de poser question compte tenu de la faible pression de contrôle exercée sur les OCTA ;
- ◆ certaines dénominations d'organisme sur la liste soulèvent des interrogations et mériteraient des investigations supplémentaires. On trouve ainsi dans la catégorie « Autres », plusieurs entreprises de boucherie pour un total de 655 k€²⁵. Le groupe Euro France réalise et commercialise des actions de promotion de métiers, et est destinataire de 143 k€ ;

²³ Cette catégorie, plafonnée par entreprise à 20 % du montant de TA hors quota, peut concerner « des frais des activités complémentaires des premières formations technologiques et professionnelles c'est-à-dire les frais afférents à l'information et à l'orientation scolaire et professionnelle, ainsi que l'enseignement ménager (la liste est arrêtée par chaque préfecture de région) » (Source : centre Inffo).

²⁴ L'AFT a été classé par la DGEFP (et apparaît donc dans le tableau) dans la catégorie « organisme de formation ».

²⁵ Parmi lesquelles la « Socopa Viande », société par action simplifiée (SAS) qui, à elle seule, bénéficie d'après cette enquête de 457 333 € de versements pour 2011.

Annexe VI

- ♦ enfin, certaines associations, dont l'activité ou l'intérêt pour la collectivité ne sont pas remises en cause par la mission, se livrent à des activités dont le champ est beaucoup plus large. Il s'agit notamment des associations ayant pour objet la promotion de l'emploi des personnes handicapées, l'insertion au sens général, la coopération internationale.

La plupart des difficultés énoncées ci-dessus proviennent de la formulation vague de la loi de 1971. Les fonds sont en effet attribués aux « frais des activités complémentaires », ce qui autorise le versement à tout type de structure qui les pratiquerait à titre accessoire et non seulement à celles qui ont pour objet unique ces activités. Cet état de fait rend plus délicat un contrôle éventuel et favorise l'utilisation des fonds à des fins qui, pour légitimes qu'elles puissent être, ne concourent pas aux premières formations professionnelles.

Tableau 5 : Répartition effectuée par la DGEFP des bénéficiaires de la catégorie « activités complémentaires » du hors quota

Catégorie	Total (€)
OF (organismes de formation)	4 007 966
Association	3 743 253
Point A CCI ²⁶	2 504 400
EPL (Établissement Public Local d'Enseignement)	968 756
Autres	844 317
CIO (Centre d'information et d'orientation)	741 427
CAD (Centre d'aide à la décision)	419 860
EPIDE (Établissements Public d'insertion de la défense)	387 675
Handicap	259 693
ONISEP (Office national d'information sur les enseignements et les professions)	197 719
Universités	132 249
CDDP (centre département de documentation pédagogique)	101 214
Ecole 2 ^{ème} chance	79 319
APECITA (Association pour l'emploi des cadres, ingénieurs et techniciens de l'Agriculture)	53 461
Cité des métiers	42 575
Fondation	167
Total	14 484 050

Source : Mission, à partir de données DGEFP.

Au final, même en mobilisant ces deux sources de données complémentaires à PACTOLE, aucune source de donnée n'est donc disponible²⁷ pour 37 % de la catégorie « Autres » du hors quota (soit 87,2 M€ en prenant l'année 2011 comme référence).

1.3. L'évolution du bilan emploi/ressource du CAS FNDMA est incertain, mais, en tout état de cause, il ne pourra être à la fois affecté aux régions et servir à financer de la dotation de décentralisation au-delà de 2015

En 2011, comme représenté sur le graphique 1 (*cf. supra*), le fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) servait à financer :

- ♦ 200 M€ de péréquation entre régions ;

²⁶ Le réseau des «point a» est un réseau d'information dédié à l'alternance gérés par les CCI. Une centaine de "point a" sont répartis sur tout le territoire, DOM-TOM inclus. D'après leur site, 100 000 jeunes et 150 000 entreprises sont conseillés chaque année.

²⁷ D'après la DGEFP, ces montants correspondraient principalement à des versements pour les établissements sanitaires et sociaux et aux établissements sportifs.

Annexe VI

- ◆ 265 M€ au titre de la contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (CDMA, incluant notamment les contrats d'objectifs et de moyen Etat-Région -COM-);
- ◆ et 1 M€ pour la communication et la promotion de l'apprentissage.

Compte tenu de ses ressources 2011 (CSA et 22 % TA), le solde du FNDMA pour 2011 était positif de 81 M€.

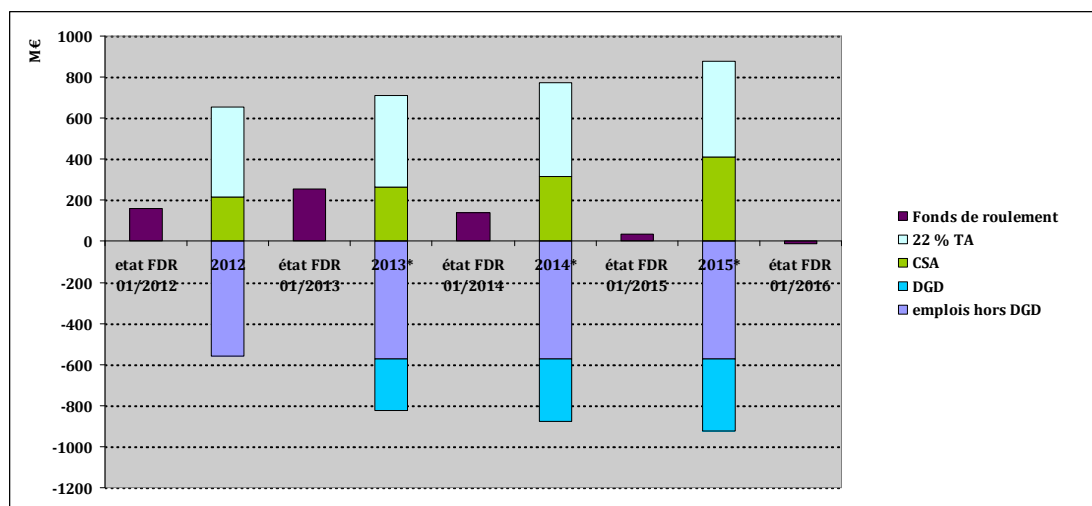
La loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a transformé le FNDMA en compte d'affectation spéciale (CAS) ce qui a notamment permis de lui imputer en emplois à partir de 2012 les montants correspondants au versement du bonus CSA.

De plus, les dépenses au titre du CDMA sont passées d'après les données transmises par la DGEFP de 265 à 353 M€ de 2011 à 2012. Malgré cela, le solde emploi/ressources est resté positif en raison de la progression des recettes de CSA (215 M€²⁸ en 2012).

Néanmoins, ce solde positif n'est pas amené à perdurer. En effet, le PLF 2013 prévoit entre 2013 et 2015 qu'une partie de la dotation de décentralisation (DGD) « *primes d'apprentissage (loi du 27 février 2002)* » soit prélevée sur le CAS-FNDMA²⁹ (au lieu d'être imputée en totalité sur le programme 103). Cette imputation budgétaire a permis de diminuer les crédits de paiement (CP) 2013 du programme 103 (toutes choses égales par ailleurs) mais devrait engendrer d'après les prévisions transmises par la DGEFP un solde emploi-ressource négatif pour le CAS venant progressivement consommer le fonds du roulement, et ce malgré l'hypothèse d'une croissance des recettes de CSA³⁰.

Le graphique ci-dessous permet de constater que le fonds de roulement du CAS, maximal en janvier 2013 commence à diminuer dès 2013 en raison d'emplois supérieurs aux ressources pour atteindre une valeur négative (- 14 M€) en janvier 2016.

Graphique 4 : Emplois et ressources du CAS FNDMA entre 2012 et 2015 et impact sur le fonds de roulement au 1^{er} janvier de chaque année (* projections)



Source : Mission, d'après les projections DGEFP.

²⁸ Le montant exact des recettes de CSA est difficile à obtenir. Ainsi, au sein même de la DGEFP il passe d'un document à l'autre 209 à 215 M€.

²⁹ « Il est à noter sur le programme 103 une évolution des modalités de rattachement budgétaire des crédits de DGD dont une partie à hauteur de 250 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des primes d'apprentissage est désormais présentée sur le CAS FNDMA » (p112 du RAP 2013).

³⁰ Ces hypothèses de croissance de la CSA sont à prendre avec précaution compte tenu du constat sur la déficience des systèmes de contrôle actuels (cf annexe IV). Une moindre recette de CSA conduirait le solde emploi/ressources à être d'autant plus dégradé.

Annexe VI

Compte tenu de ces éléments, la mission relève que, pour qu'un scénario d'évolution de la TA soit soutenable, un choix explicite doit être fait concernant le devenir du FNDMA entre deux options :

- ◆ affecter les ressources actuelles du CAS FNDMA aux régions (cf. § 2)³¹ ;
- ◆ ou imputer une partie de la DGD sur le CAS FNDMA.

En effet, un scénario qui prétendrait à la fois affecter aux régions des ressources supplémentaires au travers du transfert des recettes de l'actuel CAS FNDMA (dont le solde est effectivement positif en 2011 et 2012), tout en continuant à prévoir une imputation pérenne de DGD sur ce même CAS n'apparaît pas viable.

L'affectation des recettes du CAS FNDMA aux régions nécessite de réfléchir aux règles de répartition de ces recettes entre régions pour compenser les disparités régionales dans la perception de la TA.

Deux options sont envisageables :

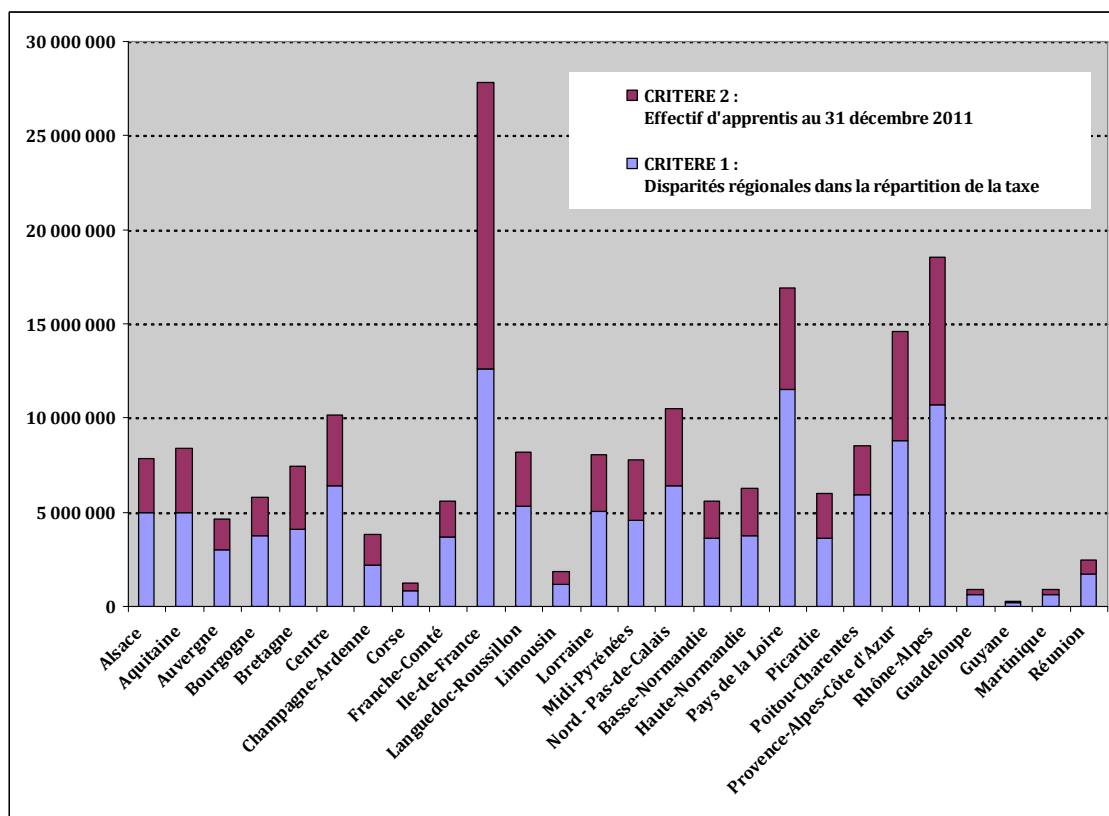
- ◆ laisser les régions décider librement des règles de répartition, par exemple au sein d'une instance qui peut être l'ARF ou une instance associant l'État et les partenaires sociaux comme le CNFPTLV (cf. discussion sur ce point en annexe IV) ;
- ◆ reprendre les règles de péréquation actuellement en vigueur pour les 200 M€ du CAS FNDMA au titre de la péréquation, inscrites à l'article D. 6241-12 du code du travail :
 - pour 60 %, à due proportion du nombre d'apprentis inscrits dans les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage dans la région au 31 décembre précédent et d'un quotient :
 - dont le numérateur est la taxe d'apprentissage par apprenti perçue l'année précédente ou, à défaut, l'avant-dernière année écoulée par les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage pour l'ensemble du territoire national ;
 - dont le dénominateur est la taxe d'apprentissage par apprenti perçue lors de cette même année par les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage dans la région ;
 - pour 40 %, à due proportion du nombre d'apprentis inscrits dans les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage dans la région au 31 décembre de l'année précédente (estimé à partir des données DEPP).

Le graphique 5 ci-dessous représente la répartition 2012 des 200 M€ en provenance du CAS FNDMA et le graphique 6 ces mêmes montants ramenés au nombre d'apprentis par régions.

³¹ Ces dernières bénéficieraient alors de l'augmentation projetée des recettes de CSA en raison du relèvement des taux (cf. graphique 4).

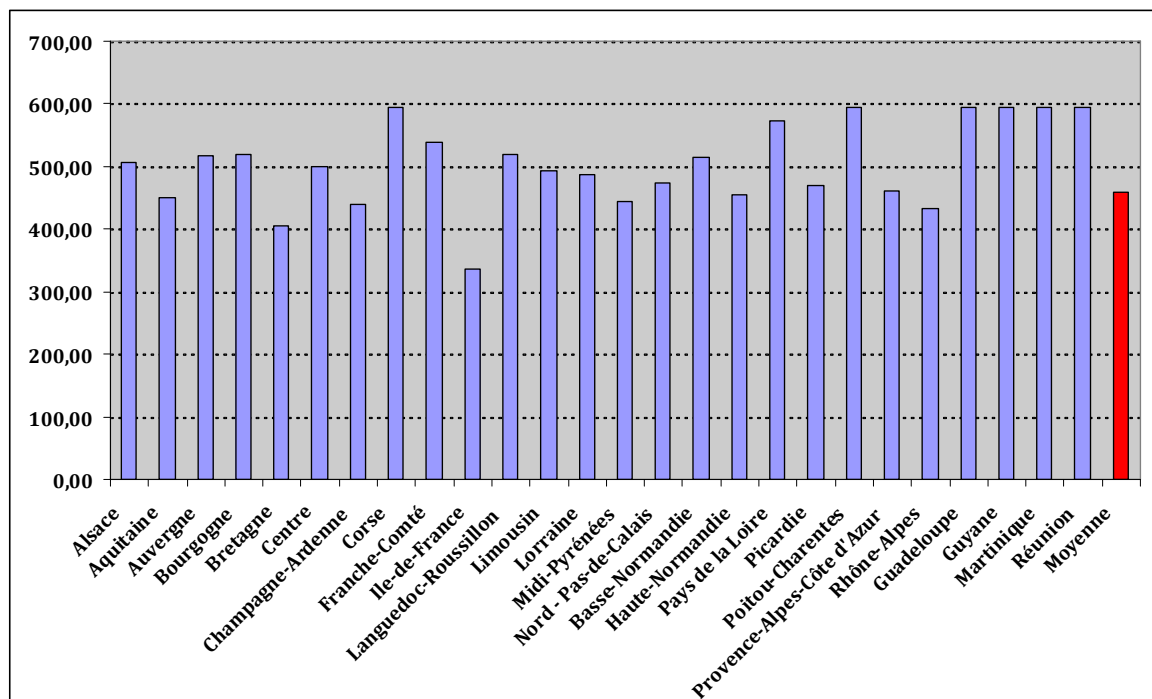
Annexe VI

Graphique 5 : Répartition pour 2012 des 200 M€ du CAS FNDAM au titre de la péréquation entre régions



Source : Mission, à partir de données DGEFP.

Graphique 6 : Répartition pour 2012 des 200 M€ du CAS FNDAM au titre de la péréquation entre régions exprimé en €/apprentis



Source : Mission, à partir de données DGEFP.

2. La mise en application des propositions de réforme de la taxe d'apprentissage permettrait de donner des marges de manœuvre supplémentaires aux régions pour soutenir l'alternance

2.1. De nombreux rapports, dont celui du sénateur Patriat en 2013, ont pointé la nécessité d'une réforme profonde de la taxe d'apprentissage

Depuis dix ans, le système de collecte et de répartition des taxes d'apprentissage (TA, CDA, CSA) a fait l'objet de nombreux rapports des corps d'inspection et de la Cour des comptes.

Le dernier rapport de l'IGAS (décembre 2011)³² en dénombre ainsi sept sur la période 2003-2011.

Le dernier rapport en date sur la taxe d'apprentissage est le rapport d'information du sénateur Patriat (mars 2013) « *fait au nom de la commission des finances sur la répartition du produit de la taxe d'apprentissage* ». Il s'associe aux constats des rapports précédents pour souligner le « *caractère peu transparent et illisible de la redistribution du produit de cette taxe* » ; « *un contrôle de la collecte déficient* »³³ et formule deux séries de préconisations portant sur :

- ♦ la collecte : réduction du nombre d'organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) et du nombre de modes d'habilitation ;
- ♦ la répartition du produit de la taxe et le pilotage du dispositif : introduction d'un pilotage régional dans la répartition de la TA pour répondre à la double problématique d'une affectation de la taxe par les entreprises ou les OCTA en décalage à la fois avec (1) les besoins des territoires et (2) l'action des conseils régionaux sur l'apprentissage et la formation professionnelle³⁴.

Le premier volet de préconisations sur l'organisation de la collecte et le constat d'un contrôle déficient ne sont pas discutés dans cette annexe, bien que la mission les partage, car ils s'écartent trop du sujet des aides relatives à l'alternance.

En revanche, les préconisations relatives à la répartition du produit de la taxe et au pilotage du dispositif sont détaillées et chiffrées *infra*, car elles pourraient conduire à une évolution des équilibres financiers pour les acteurs de l'alternance, évolution qu'il convient d'articuler avec celles sur les aides financées par l'Etat.

Ainsi, la suppression des dotations ICF évoquée comme une possibilité dans plusieurs des scénarios envisagés par la mission pourrait s'accompagner d'un rééquilibrage des flux financiers de la taxe d'apprentissage en faveur des régions.

Ces mesures s'inscriraient alors dans le projet de réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage annoncé par le président de la République lors d'une visite d'un centre de formation d'apprentis (CFA) à Blois lundi 4 mars 2013.

³² « *Evaluation des modalités de recouvrement et de contrôle de la contribution supplémentaire à l'apprentissage dans le cadre de la mise en œuvre du bonus-malus* » IGAS, décembre 2011.

³³ Le rapport souligne en particulier deux points : (1) « *le système actuel de listes préfectorales ne permet pas d'identifier avec précision les formations et établissements éligibles* » et (2) « *l'administration fiscale ne dispose plus de l'information relative au paiement de la taxe* ».

³⁴ La région serait pilote du dispositif, mais aurait la responsabilité d'associer l'Etat et les partenaires sociaux à la réflexion sur la répartition de la TA et en fonction de priorités définies conjointement, par exemple au travers du contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP).

En effet, lors de cette intervention, le chef de l'Etat a précisé que la taxe d'apprentissage devait entièrement consacrée à l'apprentissage et qu'un projet de loi sur la formation professionnelle et sur l'apprentissage, serait préparé, en concertation avec les partenaires sociaux, avant la fin de l'année.

2.2. Les propositions de réforme du sénateur Patriat pourraient conduire à donner aux régions la maîtrise sur 125 à 527 M€ de fonds supplémentaires issus de la collecte des taxes d'apprentissage

Les préconisations de réforme relatives à l'architecture et la répartition de la taxe inscrites dans la synthèse du rapport Patriat sont les suivantes :

- ♦ préconisation 1 « fusionner la TA avec la CDA » : TA et CDA fusionnées donneraient alors lieu à un prélèvement global et unique de 0,68 %, la nouvelle taxe d'apprentissage (NTA) ;
- ♦ préconisation 2 « simplifier la CSA » : en la remplaçant par un système de malus forfaitaire calculé sur le nombre d'apprentis que l'entreprise ne respecte pas (voir aussi sur ce point l'annexe « chiffrages ») ;
- ♦ préconisation 3 « augmenter la part de la taxe d'apprentissage affectée à l'apprentissage » : sans revenir sur le principe de libre affectation par les entreprises, le rapport préconise d'inscrire dans un cadre régional la répartition des fonds avec la région comme pilote, en coordination avec l'État et les partenaires sociaux, avec l'idée que cette nouvelle gouvernance devrait permettre de flécher vers l'apprentissage une part plus importante des fonds libres ;
- ♦ préconisation 4 « accroître la part confiée aux régions dans la gouvernance de la répartition des fonds » : concrètement, en confiant aux régions la répartition des versements non affectés ;
- ♦ préconisation 5 « étudier la suppression de la distinction entre quota et hors quota ou en rééquilibrer la répartition » : la distinction quota-hors quota serait alors remplacée par une distinction part affectée par l'entreprise/part pilotée par la région.

Aucune de ces cinq séries de préconisations ne conduit *a priori*³⁵ à une évolution du montant global de la collecte de la TA et de ses contributions annexes.

En revanche, leur mise en œuvre conduirait nécessairement à un transfert dans la responsabilité d'affectation des fonds entre les trois grands types d'acteurs affectataires (entreprises ; OCTA ; régions), une fois pris en compte l'affectation automatique aux CFA d'accueil (« concours financiers obligatoires ») et les emplois nationaux du CAS-FNDMA (bonus alternant ; actions de communication et mises en réserve).

La mission s'est attachée à évaluer les montants de ces transferts de maîtrise d'affectation en s'appuyant sur les chiffres indiqués dans la partie IV du rapport Patriat « pistes et préconisations pour une réforme de l'apprentissage » et sur des données transmises par la DGEFP³⁶.

³⁵ Concernant la préconisation 2, même en cas de modification du calcul de la CSA, rien n'empêche en théorie de calibrer le malus forfaitaire pour que le rendement de la nouvelle CSA soit exactement égal à celui de la CSA actuelle.

³⁶ Les ressources et emplois du CAS-FNDMA indiquées sur le Graphique 2 sont tirées des données « exécutions 2012 » du fichier « projections emploi/ressources du CAS-FNDMA 2013-2015 » transmis par la DGEFP et exploité partie 1.3. La répartition concours obligatoire/fonds libres/pré-affectés pour le quota et fonds libres/pré-affecté pour le hors quota est tirée des données PACTOLE 2011, en faisant l'hypothèse que les pourcentages de répartition sont inchangés entre 2011 et 2012. Les autres données sont tirées du rapport Patriat.

Annexe VI

A partir des préconisations du rapport Patriat, la mission a établi deux scénarios³⁷ :

- ♦ scénario 1 : ce scénario reprend les propositions minimales du rapport Patriat (représentées sur le graphique 5 ci-dessous) :
 - mise en place de la NTA, conformément à la préconisation 1 ;
 - rééquilibrage entre quota et hors quota (répartition 71/29 de la NTA entre quota et hors quota), soit une partie de la préconisation 5 ;
- ♦ scénario 2 : ce scénario consiste à appliquer les préconisations du rapport Patriat sous leur forme la plus ambitieuse. Il reprend les propositions du scénario 1 et y ajoute :
 - l'affectation de l'ensemble des fonds libres aux régions - les OCTA continuent à être associés à la réflexion sur l'affectation mais ne sont plus maîtres de l'affectation (préconisations 3, 4 et 5) ;
 - le transfert intégral des fonds du CAS FNDMA aux régions.

Le tableau 6 ci-dessous détaille pour les deux scénarios les montants transférés d'un affectataire à l'autre par rapport à la situation actuelle.

Le graphique 7 représente l'ensemble des flux financiers selon la répartition actuelle (partie inférieure du graphique) et selon le scénario 1 (partie supérieure du graphique).

On remarque que les deux scénarios de réforme auraient pour principal impact de donner la main aux régions sur 125 à 527 M€ de taxes d'apprentissage supplémentaires à affecter³⁸, au détriment en partie des entreprises, mais surtout des OCTA dans le scénario 2. Ce total n'inclut pas les 353 M€ des COM, qui étaient déjà préalablement affectés aux régions mais dans le cadre de conditions négociées avec l'État, lesquelles disparaîtraient donc.

Tableau 6 : Évolutions de la maîtrise de la répartition des fonds des taxes d'apprentissage entre les trois classes d'affectataires et les autres emplois du CAS-FNDMA³⁹

Affectataires de la TA	Montants 2012 sans réforme (prévisions)	Montants 2012 scénario 1	Montants 2012 scénario 2	Evolutions (min à max)
Régions	1 303	1428	1830	+125 à +527
Entreprises	966	849	849	-117
OCTA	323	302	0	-21 à -323
Affectation automatique au CFA d'accueil	293	305	305	+12
Réserves et emplois nationaux CAS FNDMA	100	100	0	0 à -100
TOTAL	2985	2984	2984	NA

Source : Mission.

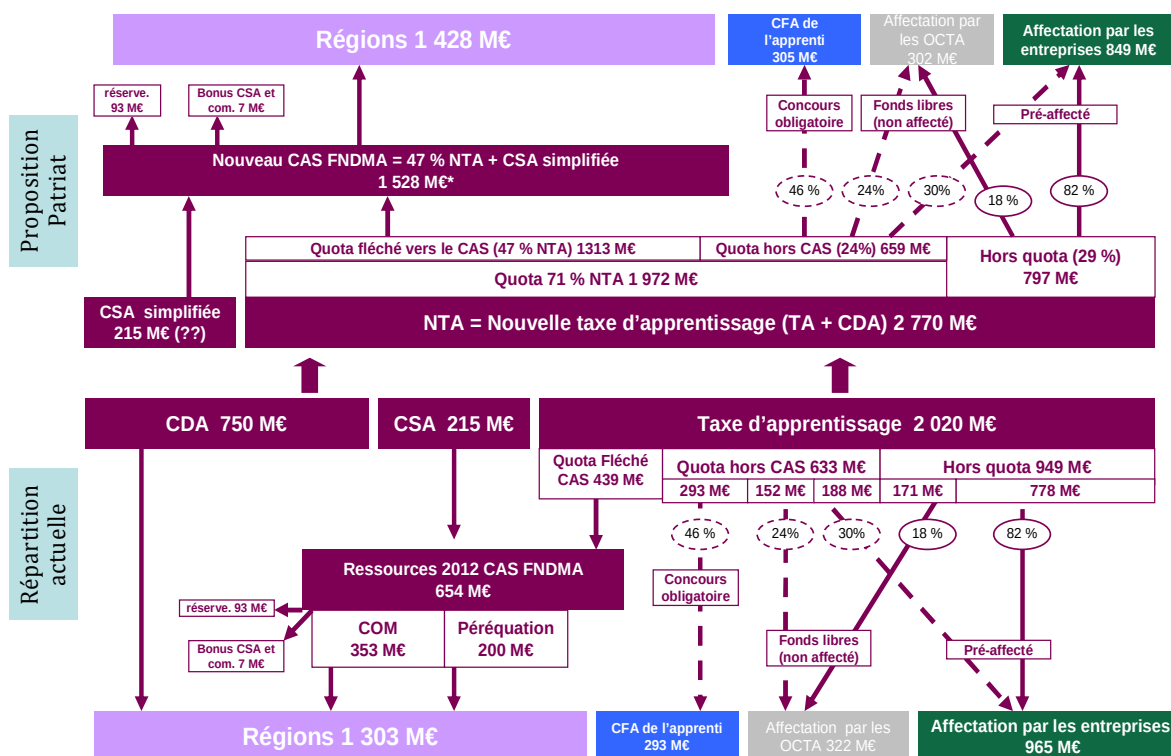
NB : La différence entre les deux scénarios vient du fait que la responsabilité d'affectation des fonds du CAS et des OCTA est transférée aux régions dans le scénario 2 par rapport au 1.

³⁷ La préconisation 2 (réforme de la CSA) est retenue dans les deux scénarios, mais avec l'hypothèse que le rendement de la nouvelle CSA est égal à celui de l'ancienne.

³⁸ Pour la partie quota, il est possible que le fait de transférer la gestion des fonds libres aux régions impacte la répartition fonds affectés/fonds libres (actuellement 82/18). En effet, si les entreprises ont plus confiance en leur OCTA qu'en la Région, il est possible qu'elles augmentent la part des fonds pré-affectés.

³⁹ La différence de un entre le montant total sans réforme (2 985 M€) et le montant avec réforme (2 984 M€) est du à un arrondi fait dans le rapport Patriat qui décompose le total de NTA (2 770 M€) en quota (1 972 M€) plus hors quota (797 M€), soit un total de 2 669 M€.

Graphique 7 : répartition prévisionnelle 2012 de la collecte des taxes d'apprentissage selon la réglementation actuelle (partie inférieure) et dans l'hypothèse d'une application minimale des réformes proposées par rapport Patriat (partie supérieure - scénario 1 -)



Source : Mission à partir des données du rapport Patriat et de la DGEFP.

Pour bien en comprendre les enjeux, les transferts de maîtrise des fonds de la TA issus de la mise en œuvre des scénarios du rapport Patriat doivent être mis en perspective dans le cadre de la réflexion plus globale incluant les aides finançant l'alternance. Ainsi, si les mesures présentées dans cette partie sont favorables aux régions, il ne faut pas oublier que ces transferts visent à compenser (pour tout ou partie) la baisse des moyens d'action donnés aux régions sur les aides (cf. annexe VII chiffres et rapport de synthèse).

Dans un objectif de transparence, l'annexe VII fait l'exercice de synthèse de l'impact de l'ensemble des mesures présentées (relatives aux aides et à la TA) sur les acteurs du financement de l'alternance.

Un autre point d'attention à signaler est que la modification des responsabilités incombant aux différents acteurs devra se traduire par une évolution du financement de leur fonctionnement⁴⁰. Ces évolutions étant loin d'être anodines en termes de structuration des écosystèmes locaux et d'un point de vue humain, elles nécessiteront une concertation préalable, ainsi qu'annoncée par le président de la République dans son discours de Blois.

⁴⁰ S'agissant des OCTA, cette évolution pourrait permettre de remédier à plusieurs de réserves formulées dans le rapport Patriat, qui note par exemple « **Les frais de collecte varient selon la DGEFP de 1 à 140 en fonction de l'organisme lorsque les frais de gestion sont ramenés au coût par dossier** ». Actuellement les frais de collecte des OCTA sont essentiellement réglés par l'arrêté du 30 juin 2003. Il prévoit trois niveaux de frais de collecte. (1) Lorsque la collecte est inférieure à 5 M€, le montant des frais ne peut excéder 3 % de la collecte ; (2) lorsque la collecte se situe entre 5 M€ et 50 M€, le plafond des frais ne peut excéder 2,2 % de la collecte, sauf lorsque l'application de ce taux conduit à un résultat inférieur à 150 000 €, le plafond de dépenses est porté à 150 000 € ; (3) lorsque la collecte se situe au-delà de 50 M€, les dépenses sont plafonnées à 1,5 % de la collecte, sauf lorsque l'application de ce taux conduit à un résultat inférieur à 1,1 M€, le plafond est porté à 1,1 M€. (source : rapport Patriat).

2.3. Dans le prolongement de la réforme proposée par Patriat, d'autres évolutions pourraient permettre de donner la maîtrise aux régions sur plusieurs centaines de millions d'euros supplémentaires

Si l'objectif est de donner des marges de manœuvre supplémentaires aux régions afin de compenser une baisse des dotations de décentralisation (*cf.* chiffrages de l'annexe VII), ou de flécher les fonds de la TA vers certains publics ou niveaux de formation jugés prioritaires d'autres leviers peuvent être mobilisés dans le prolongement des préconisations du rapport Patriat.

Ces leviers, détaillés et chiffrés lorsque c'était possible dans les sous parties suivantes, sont de deux natures :

- ◆ évolutions de la fiscalité applicable (taux et exemptions) ;
- ◆ évolution des règles d'affectation des fonds collectés.

2.3.1. Des évolutions de l'assiette ou du taux des taxes d'apprentissages pourraient permettre d'en augmenter le rendement

2.3.1.1. Diminution des exemptions, exonérations et du champ des dépenses libératoires

Une première mesure pour augmenter le rendement des taxes d'apprentissage est de supprimer tout ou partie des exemptions et exonérations dont bénéficient certaines catégories d'entreprise ou de salaires, pour un total de 1,08 Md€ en 2011 d'après les estimations de la DARES (*cf.* tableau 1 partie 1.1).

La mission propose de distinguer trois catégories parmi ces exonérations et exemptions.

La première catégorie englobe les organismes qu'il semble justifié de ne pas assujettir à la taxe d'apprentissage. Si l'on se réfère au tableau 1 de la partie 1 il s'agit des organismes relevant des champs suivants : « fonction publique⁴¹ » ; « secteur non marchand » ; « éducation » ;

La seconde catégorie englobe les organismes bénéficiant d'exonérations qui ne semblent *a priori* pas justifiées mais concernant des secteurs ou des statuts sensibles et qui nécessiteraient donc une concertation avec les acteurs concernés avant toute remise en cause. Si l'on se réfère au tableau 1 de la partie 1 il s'agit des organismes relevant des champs suivants : « statut juridiques particuliers non assujettis (syndicat de propriété, groupement d'employeurs, congrégation, fondation, association) » ; et « champ agriculture », la somme des deux représentant pour 2011 un potentiel de TA supplémentaire évalué à 24,5 M€ (*cf.* tableau 1) (soit 25,5 M€ pour 2012⁴²) ;

⁴¹ Une proposition évoquée par plusieurs acteurs lors d'entretiens serait d'assujettir les organismes publics à la TA, au motif que certains accueillent des apprentis. Cette proposition n'a pas été retenue par la mission pour deux raisons. En premier lieu il semble artificiel de chercher à assimiler les deux régimes (à titre d'exemple, les organismes publics ne bénéficient pas du crédit d'impôt). Ensuite, le résultat serait un prélèvement sur le budget de l'Etat et des collectivités pour financer la TA, ce qui est difficilement compatible avec la trajectoire budgétaire rappelée dans la lettre de mission.

⁴² Pour passer des estimations 2011 aux estimations 2012, on multiplie les premières par le rapport entre les montants de collecte 2011 et les prévisions 2012 (1,039).

Enfin, la troisième catégorie est celle des exonérations qu'il paraît nécessaire de remettre en cause à court terme car elles sont responsables d'effets négatifs (au-delà de la moindre perception de TA dont elles sont responsables). En l'espèce, il s'agit de l'exonération pour les entreprises qui emploient au moins un apprenti et dont la base annuelle d'imposition à la TA n'excède par six fois le SMIC annuel. En effet, si celle-ci peut sembler utile dans son principe (alléger le coût du travail pour les petites entreprises qui emploient des apprentis), elle entraîne actuellement une série d'effets en cascade :

- ♦ en premier lieu, elle peut conduire les CFA à privilégier l'accueil d'apprentis travaillant dans les grandes entreprises (ou à orienter les élèves en recherche d'entreprises vers les grandes entreprises), car seules ces dernières versent actuellement les concours obligatoires nécessaires à l'équilibre budgétaire des CFA⁴³ ;
- ♦ ensuite, elle pénalise les CFA formant aux filières structurellement composées de petites entreprises (les CFA des chambres des métiers et de l'artisanat par exemple), qui perçoivent par conséquent relativement peu de concours obligatoire (cf. partie 1) ;
- ♦ enfin, elle oblige les régions à compenser ces moindres recettes pour les CFA, la plupart du temps par des subventions d'équilibre (cf. annexe IV analyse régionale).

A minima, il pourrait donc être utile d'abaisser le seuil de l'exonération (de six à trois SMIC par exemple), ce qui augmenterait le rendement des taxes d'apprentissage sans en faire évoluer le taux. En considérant que la masse salariale des entreprises employant des apprentis et dont la base annuelle d'imposition à la TA n'excède par trois fois le SMIC annuel est égale à celle dont la base annuelle d'imposition à la TA est comprise entre trois et six fois le SMIC annuel, le potentiel de TA supplémentaire de TA pour 2011 est estimé à 12,2 M€ (soit 50 % de 24,3 M€, potentiel de TA supplémentaire en cas de suppression totale cf. tableau 1 partie 1)⁴⁴. Pour 2012, ces estimations s'élèvent à 12,7 et 25,3 M€⁴⁵.

L'augmentation de la charge pour les petites entreprises pourrait être compensée par une action ciblée des conseils régionaux à partir des fonds supplémentaires collectés.

NB : la mission ne propose pas de recommandations dans cette partie sur les exonérations de TA dont bénéficient les revenus des apprentis, car cette question est traitée dans l'annexe VII avec l'ensemble des autres exonérations de charges.

Une deuxième mesure pour augmenter le rendement de la taxe d'apprentissage serait de supprimer les deux types de dépenses libératoires du hors-quota (frais de stage et dons en nature⁴⁶) qui ne transitent actuellement pas par les OCTA (cf. partie 1) et sur lesquels aucun organisme n'a actuellement de vision globale.

Les montants dégagés par cette deuxième mesure sont plus difficiles à estimer en l'absence de données sur les dépenses libératoires. En retenant pour 2011 le chiffrage de 77,8 M€ (correspondant à la situation où l'intégralité des entreprises utilise la possibilité de déduire 4 % des frais de stage de sa TA) comme valeur moyenne, on obtient pour 2012 une valeur moyenne de 80,8 M€ (fourchette estimée par la mission de 60,0 à 100,0 M€).

⁴³ Cet avantage comparatif pour les grandes entreprises resterait réel, bien qu'amoindri, en cas de suppression de l'exonération. En effet, une entreprise dont la masse salariale est égale à six Smic verserait au maximum 515 € de TA.

⁴⁴ Une des propositions transmise par l'ARF consiste même à aller plus loin en fixant un montant minimum de contribution annuelle de 200 € par assujetti. Concrètement, ceci augmenterait le taux de cotisation par rapport au régime général de toutes les entreprises dont la base annuelle d'imposition est inférieure à 1,7 smic annuel.

⁴⁵ Pour passer des estimations 2011 aux estimations 2012, on multiplie les premières par le rapport entre les montants de collecte 2011 et les prévisions 2012 (1,039).

⁴⁶ La suppression des dons en nature en tant que dépense libératoire n'empêcherait en rien les entreprises de céder du matériel aux CFA, ni de compenser le coût de ce matériel pour le CFA par un supplément d'affectation de ses fonds libres.

2.3.1.2. Évolution du taux de taxe, éventuellement dans le cadre de la mise en place d'une fiscalité régionale

L'estimation du rendement pour 2012 de la TA + CDA (*i.e.* de la NTA) donnée dans le rapport Patriat est de 2 770 M€, pour un taux de 0,68 %. Le rendement de la NTA est donc de 40,7 M€ par point de base (pb). Une troisième mesure serait donc de relever le taux de NTA de 0,68 à 0,70 %, le montant des fonds collectés serait alors mécaniquement augmenté de 81,4 M€⁴⁷.

Une quatrième mesure envisageable, allant dans le sens d'une plus grande capacité d'action des régions sur l'apprentissage, serait de donner la possibilité à ces dernières de moduler le taux de TA, en respectant une fourchette allant de 0,68 % (taux de NTA) à 0,75 % (ou de 0,70 à 0,75 % si la troisième mesure était adoptée). Les fonds collectés au-delà de 0,68 % (ou 0,70 %) seraient alors intégralement reversés aux CR.

Si cette option était appliquée de manière uniforme par les régions, le montant des fonds collectés serait alors mécaniquement augmenté de 40,7 M€ par pb.

Pour être mise en place cette mesure implique néanmoins de savoir distinguer l'origine régionale des fonds de TA, ce qui pose encore deux problèmes :

- ♦ une part importante de la TA est collectée par des OCTA nationales (48 %) ;
- ♦ lorsque les entreprises font le choix de verser la TA à un collecteur régional, la région de versement dépend de la localisation du siège de l'entreprise, même si sa zone d'activité est plus étendue.

Cette option de régionalisation d'une partie de la taxe d'apprentissage, intéressante dans son principe, semble donc difficile à mettre en place à court terme. A moyen terme, une discussion entre l'État, les conseils régionaux et les OCTA pourrait permettre de la voir aboutir. Une deuxième solution serait de l'inscrire dans le cadre d'une réforme du réseau de collecte de la taxe d'apprentissage qui dépasse le cadre de cette mission.

2.3.2. Une modification des règles d'utilisation des fonds collectés pourrait permettre un emploi plus ciblé vers les publics prioritaires

2.3.2.1. Une suppression du cloisonnement entre quota et hors quota pour les concours obligatoires et un ajustement du pourcentage de TA affecté au quota augmenterait la part de la TA servant effectivement à financer l'apprentissage

Le quota est la fraction de la TA obligatoirement réservée à l'apprentissage (*cf.* graphique 1). Au sein du quota, les concours obligatoires au CFA de l'apprenti visent à couvrir les coûts d'accueil de l'apprenti au sein du CFA, ils constituent donc *a priori* la modalité d'affectation la plus directement en lien avec les besoins de financement réels de l'apprentissage.

⁴⁷ NB : Ce taux de 0,70 % est indiqué comme exemple de mesure, mais des taux inférieurs ou supérieurs peuvent être mis en place s'il est jugé nécessaire d'augmenter (ou de diminuer) les recettes de TA nécessaire à l'équilibre global des scénarios (*cf.* rapport de synthèse).

Deux phénomènes empêchent néanmoins actuellement de donner un rôle plus central aux concours obligatoires :

- ◆ les divergences profondes entre région quant aux modalités de calcul de ces coûts et à leur contrôle auprès des CFA (cf. l'analyse régionale en annexe IV) ⁴⁸ ;
- ◆ le fait que ces concours obligatoires ne peuvent actuellement s'imputer que sur le quota de la TA (cloisonnement entre quota et hors quota). Par conséquent, à partir du moment où la somme des coûts unitaires des apprentis accueillis par une entreprise dépasse son quota de TA, les CFA accueillant ses apprentis reçoivent des concours obligatoires inférieurs au montant du coût d'accueil inscrit sur les listes préfectorales.

Pour répondre au deuxième point, **une cinquième mesure pourrait être mise en œuvre consistant à (1) accroître la part du quota par rapport au hors quota (75 % de la NTA) (2) à mobiliser le hors quota pour le règlement des concours obligatoires lorsque le quota n'est pas suffisant**, ce qui revient à une suppression partielle du cloisonnement entre quota et hors quota.

A partir des données mises à disposition de la mission, il n'est pas possible de chiffrer précisément l'impact de cette mesure. En effet, aucune base ne recense aujourd'hui les entreprises dont les concours obligatoires sont inférieurs aux coûts unitaires indiqués sur les listes préfectorales⁴⁹.

Néanmoins, une manière d'approximer l'impact est de faire l'hypothèse forte d'une stabilité de la répartition des fonds du quota entre versement affectés/non affectés et concours obligatoires⁵⁰. Le graphique ci-dessous repart du scénario 1 présenté en partie 2.2 (cf. graphique 5) et montre l'effet d'une évolution du taux de répartition quota/hors quota sur les différents affectataires⁵¹. Pour une valeur de 71 %, on retrouve la répartition correspondant au scénario 1 du rapport Patriat (cf. tableau 2). Si le taux affecté au quota passe de 71 à 75 %, alors le montant des concours obligatoires pour les CFA augmente de 51 M€ au détriment des entreprises (-58 M€), l'affectation passant par les OCTA étant peu impactée (+7 M€) (estimations pour 2012).

Cette mesure ne permet pas aux régions de devenir directement affectataires de plus de fonds, mais elles bénéficient néanmoins du meilleur équilibre financier des CFA qui implique un moindre besoin de financement sur le budget des régions.

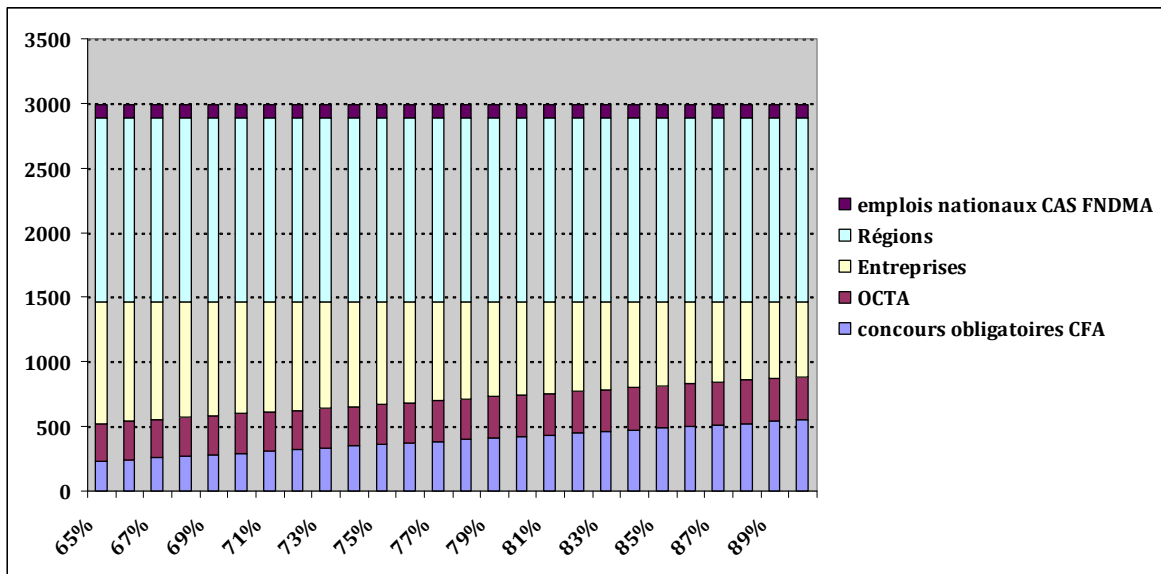
⁴⁸ Si une place plus importante était donnée aux concours obligatoires, un travail d'homogénéisation des pratiques devrait être mis en place en parallèle. Un tel travail est d'ailleurs en cours sous l'égide du CNFPTLV qui indique qu'à « la demande du bureau du CNFPTLV et sur mandat du 9 février 2010, la Commission des comptes et son Groupe Technique Apprentissage (GTA) ont entamé un travail d'analyse ayant pour but de proposer des recommandations pour un calcul harmonisé du coût par apprenti ».

⁴⁹ La seule donnée disponible est le coût unitaire d'accueil de l'apprenti par formation, publié sur les listes préfectorales par régions, mais le nombre d'apprenti accueilli dans chaque de ces formations n'est pas indiqué.

⁵⁰ L'augmentation de la part de quota avec maintien du cloisonnement aurait pour effet de baisser la part du quota pour les versements obligatoires, mais la suppression du cloisonnement aurait pour effet d'augmenter le montant de ces versements obligatoires aux CFA. Si l'on considère que ces deux effets sont de même ampleur, l'hypothèse faite semble valable.

⁵¹ On considère que la part de TA affectée au CAS FNDMA n'est pas modifiée (47 % de la TA, comme proposé dans le rapport Patriat).

Graphique 8 : Impact d'une variation du taux de NTA affecté au quota sur la répartition de la NTA entre les différents affectataires



Source : Mission.

2.3.2.2. Une évolution des règles de répartition du hors quota permettrait également un meilleur ciblage des financements

Le premier levier à mobiliser pour restreindre les bénéficiaires du hors quota afin de focaliser les fonds vers les organismes les plus pertinents est une action sur la procédure d'agrément (listes préfectorales). Ce point est rappelé à titre liminaire en raison de son importance mais fait l'objet d'un développement dans l'analyse régionale présentée en annexe IV et n'est donc pas repris ici dans le détail.

En complément de cette action, deux mesures d'ordre réglementaire peuvent être prise à court terme :

- ◆ **un abaissement du plafond de TA affectable aux « activités complémentaires » de 20 à 10 % (sixième mesure) ;**
- ◆ **un abaissement de 20 à 10 % du pourcentage du hors quota affectable à la catégorie C (correspondant au niveau de formation I), sans possibilité de bénéficier des pourcentages de la catégorie inférieure (septième mesure).**

D'après les chiffres présentés § 1.2.4, l'impact de la sixième mesure serait relativement faible, au maximum une baisse des versements 2011 pour les activités complémentaires de 9,5 M€⁵² (9,9 M€ pour 2012), mais peut avoir un impact positif en termes de communication, les activités complémentaires focalisant une grande partie des critiques quant aux affectations de TA injustifiées. La loi de 1971 pourrait également être révisée, en supprimant la référence désormais obsolète à l'enseignement ménager, et en restreignant le bénéfice de cette fraction de TA aux associations dont l'objet est restreint à ces activités complémentaires. Cette exigence conduirait à isoler, dans une comptabilité séparée, ces activités et ces ressources. Enfin, la loi pourrait s'accompagner d'une réglementation précisant la définition des actions admissibles.

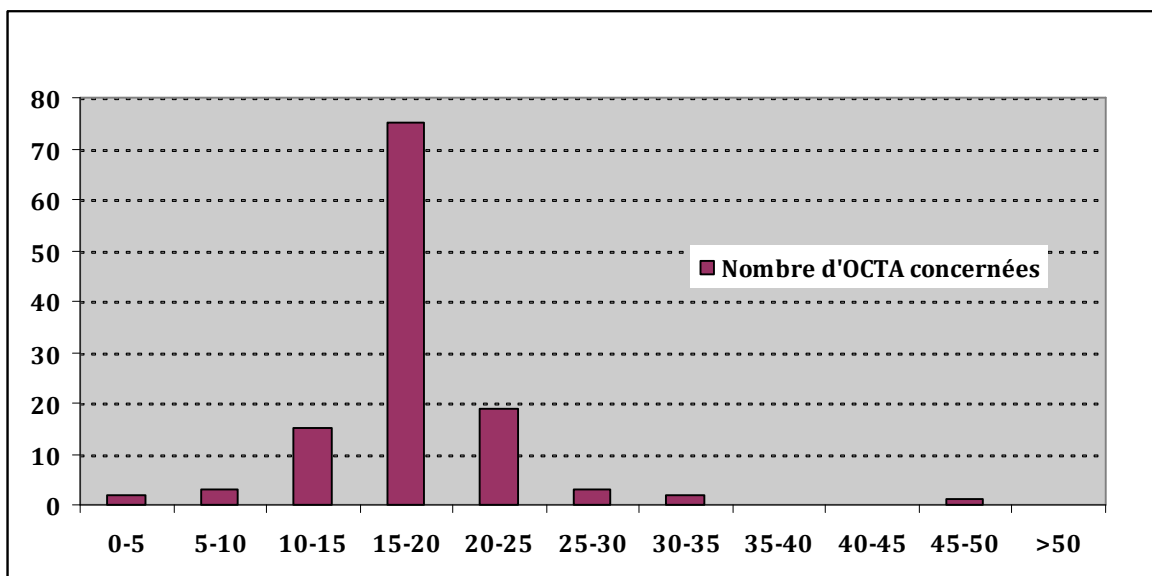
⁵² Le maximum est calculé en considérant que toutes les entreprises qui versent actuellement des fonds pour les activités complémentaires sont au plafond de 20 % pour ces versements.

Annexe VI

La septième mesure aurait en revanche un impact plus important, en conduisant à un rééquilibrage des financements de TA depuis les niveaux de formation supérieurs vers les premiers niveaux. Il est possible de chiffrer ce montant en exploitant le champ C3-4 des ECR, qui permet de connaître la ventilation des fonds répartis au titre du hors quota par catégorie de formation et par OCTA. On constate ainsi sur le graphique ci-dessous que 21 % des OCTA affectent plus de 20 % des fonds à la catégorie C, avec un maximum à 46 %. Ces niveaux sont rendus possibles, malgré un maximum théorique de 20 %, par la possibilité de bénéficier du pourcentage de la catégorie voisine (40 % pour la catégorie B).

La mise en œuvre de la septième mesure aurait pour impact, estimé à partir de la distribution du graphique ci-dessous, de réaffecter pour 2011 94,8 M€⁵³ de fonds depuis la catégorie A vers les catégories B et C (98,5 M€ pour 2012).

Graphique 9 : Distribution des OCTA en fonction du pourcentage des dépenses du hors quota répartis sur la catégorie C (niveau I de formation)



Source : Mission, d'après données PACTOLE.

NB : Seuls 120 OCTA sur les 144 ont remplis ce champ des ECR. Les montants indiqués sont extrapolés à partir du total des fonds répartis (JB 2013).

2.3.3. Tableau récapitulatif des mesures annexes envisagées par la mission dans le prolongement du rapport Patriat

Tableau 7 : Récapitulatif des mesures envisagées et chiffrées par la mission.

Nom de la mesure	Flux financiers (fiabilité du chiffrage)	Commentaire
1. Évolution du champ des entreprises exonérées de TA.	a minima 12,7 M€ de TA et jusqu'à 51,7 M€ supplémentaire (fort)	A court terme, évolution du seuil de l'exonération PME embauchant des apprentis de 6 à 3 SMIC.
2. Suppression des dépenses libératoires transitant en dehors des OCTA.	80,8 M€ (fourchette 60,0-100,0) de TA supplémentaire (faible)	Pertinent à court terme.

⁵³ Ce montant correspond à l'ensemble des versements faits par les OCTA au-delà du plafond de 10 % affectable à la catégorie A.

Annexe VI

Nom de la mesure	Flux financiers (fiabilité du chiffrage)	Commentaire
3. Relever le taux de NTA de 0,68 à 0,70 %.	81,4 M€ de TA supplémentaire (40,7 M€/pb) (fort)	A activer en fonction des réformes sur les aides.
4. Modulation régionale de la TA (de 0,70 à 0,75 %).	Maximum de 203,5 M€ de TA supplémentaire (40,7 M€/pb) (fort)	A activer en fonction des réformes sur les aides et dans le cadre d'une réforme de la collecte.
5. Faire passer la part de NTA affectée au quota à 75 % et mobiliser si nécessaire le hors quota pour le règlement des concours obligatoires.	+51 M€ de concours obligatoires aux CFA (au détriment des fonds libres) (moyen)	Pertinent à court terme.
6. Baisse de 20 à 10 % du plafond des versements vers les activités complémentaires.	Maximum +9,9 M€ pour d'autres utilisations (moyen)	Pertinent à court terme (faible impact financier, mais enjeu d'image).
7. Évolution de la répartition des fonds par niveau de formation	+98,5 M€ depuis la catégorie C vers les catégories B et A (premiers niveaux de formation)	A activer en fonction des réformes sur les aides (existence d'un autre ciblage éventuel vers les premiers niveaux de formation)

Source : Mission.

2.4. En combinant les propositions du rapport Patriat et celles de la mission, il est possible de donner des marges de manœuvre supplémentaires conséquentes aux régions

Comme mentionné en introduction, l'objectif de cette annexe était triple :

- ◆ décrire les flux de collecte et de répartition de la taxe d'apprentissage actuels ;
- ◆ interroger la pertinence de critères d'affectation et de répartition ;
- ◆ sur la base des deux points précédents et des préconisations du rapport Patriat, établir des scénarios d'évolution permettant à la fois de remédier à certaines des carences actuelles du système et de dégager des moyens d'action supplémentaire pour les régions (en compensation d'une éventuelle suppression de la dotation ICF).

En conclusion de cette annexe, la mission propose d'articuler les mesures présentées dans la partie 2 sous la forme de deux scénarios :

- ◆ le premier, consistant en une réforme relativement légère, dont la mise en œuvre est envisageable à court terme et ne remettant pas en cause les canaux de financements existants (mais uniquement leur importance relative) ;
- ◆ le second, consistant en une réforme plus ambitieuse, remettant en cause un certain nombre de fonction et de responsabilités existantes (mais pas nécessairement pertinentes), et qui nécessiterait une phase de concertation importante pour en permettre l'acceptation et en régler les modalités de fonctionnement précises.

Parmi les mesures présentées dans cette annexe, le premier scénario intègre les suivantes :

- ◆ la création de la NTA (fusion CDA-TA) avec une répartition 71/29 entre quota et hors quota (tel que proposé par le rapport Patriat et au lieu de 55/45 pour la TA actuelle), et la suppression partielle du cloisonnement quota-hors quota (lorsque le quota d'une entreprise ne suffit pas au versement des concours obligatoires) ;
- ◆ un abaissement du plafond pour bénéficier de l'exonération de TA (de 6 à 3 SMIC – mesure 1 du tableau 3) et la suppression des dépenses libératoires hors du champ des OCTA (mesure 2 du tableau 3) ;

Annexe VI

- ♦ une affectation directe aux régions des fonds de l'actuel CAS FNDMA ainsi qu'un rôle de pilote sur les versements non affectés du quota, dont la répartition serait négociée avec les partenaires sociaux et l'État (les OCTA garderaient la maîtrise des fonds libres du hors-quota).

Le deuxième scénario reprend les mesures du premier en allant pour certaines plus loin et en en ajoutant de nouvelles :

- ♦ la création de la NTA (fusion CDA-TA) avec une répartition 75/25 entre quota et hors quota, et la suppression partielle du cloisonnement quota-hors quota (lorsque le quota d'une entreprise ne suffit pas au versement des concours obligatoires) ;
- ♦ une suppression des exonérations de TA pour les petites entreprises employeuses d'apprentis et pour les champs « agriculture » et « statuts juridiques particuliers » et la suppression des dépenses libératoires hors du champ des OCTA (mesure 2 du tableau 3) ;
- ♦ le transfert de l'ensemble des versements non affectés (quota et hors quota) aux régions ; les OCTA (éventuellement en nombre plus restreint) étant associées ainsi que l'État à la discussion quant à leur affectation mais perdant leur rôle décisionnaire (pour se concentrer sur leur fonction de collecte globale et de répartition des fonds pré-affectés par les régions) ;
- ♦ un relèvement du taux de NTA de 0,68 à 0,70 %, avec la possibilité laissée à chaque région d'aller jusqu'à 0,75 % (mesures mission 3 et 4) ;
- ♦ la baisse de 20 à 10 % du plafond des versements vers les activités complémentaires. (mesure mission 6) et l'évolution de la répartition des fonds par niveau de formation au travers d'un changement des critères d'affectation du hors quota (mesure mission 7).

Le tableau ci-dessous dresse le bilan pour les régions de ces deux scénarios, à partir des estimations de montants pour 2012 présentées § 2.3 et en distinguant trois types de transferts :

- ♦ transfert de gestion : concerne les financements qui étaient déjà donnés aux régions mais dans un cadre contractuel (en l'espèce les COM) ;
- ♦ transfert du pilotage : les financements préexistants de l'apprentissage gérés auparavant par d'autres affectataires et dont la maîtrise est donnée aux régions ;
- ♦ transfert de nouveaux financements : les nouveaux financements « réels », correspondant à des ressources nouvelles ou des fonds préalablement affectés à des utilisations hors champ de compétence des régions.

Enfin, une quatrième colonne indique les nouveaux financements pour l'apprentissage (issus de ressources de TA supplémentaires) mais qui ne sont pas gérés par les régions.

Tableau 8 : Bilan pour les régions des scénarios présentés par rapport à l'existant (en M€)

	Transfert de gestion	Transfert du pilotage	Transfert de nouveaux financements	Nouveaux financements apprentissage (non gérés par la région)
Scénario 1	353	374	49	45
Scénario 2	353	525	243	174

Source : Mission.

ANNEXE VII

Chiffrage des principales évolutions envisageables en matière d'aides

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	1
2. LES EVOLUTIONS PROPOSEES DE L'INDEMNITE COMPENSATRICE FORFAITAIRE.....	1
2.1. Redonner des marges de manœuvre aux régions en supprimant l'obligation de versement minimal.....	1
2.2. Juridiquement, la suppression de l'obligation entraînerait la reprise de la compensation à son coût historique	2
2.3. La diminution de la compensation doit toutefois s'envisager au sein d'une réforme globale du système de financement.....	2
2.4. Le CAS FNDMA pourrait être mis à contribution pour accompagner le financement d'une éventuelle dotation transitoire aux régions entre 2014 et 2016 au titre des engagements de prime ICF pris antérieurement à sa suppression	3
2.4.1. <i>La suppression totale de la dotation ICF dès 2014, si elle est juridiquement envisageable, aurait des conséquences importantes pour l'équilibre budgétaire des régions au regard des engagements déjà pris.....</i>	<i>3</i>
2.4.2. <i>Des prélèvements sur le CAS FNDMA entre 2014 et 2016 permettraient d'accompagner la diminution de la dotation, envisageable selon différentes modalités.....</i>	<i>4</i>
3. ÉVOLUTIONS ETUDIEES CONCERNANT LE DISPOSITIF D'EXONERATIONS DE COTISATIONS SOCIALES.....	9
3.1. Bien que la mission ne recommande pas de faire évoluer le dispositif d'exonérations de cotisations spécifique au contrat d'apprentissage, les effets de plusieurs hypothèses de réforme ont néanmoins été simulés.....	9
3.1.1. <i>Précisions concernant la méthodologie employée par la mission</i>	<i>9</i>
3.1.2. <i>Scénarios possibles d'évolutions et résultats des simulations envisagées par la mission</i>	<i>15</i>
3.2. Évolutions envisageables concernant le dispositif d'exonérations dont bénéficie le contrat de professionnalisation.....	25
3.2.1. <i>L'exonération de cotisations AT-MP dont bénéficient les contrats de professionnalisation embauchés par des GEIQ pourrait être supprimée et l'économie redéployée sur une aide directe en faveur du même public.....</i>	<i>26</i>
3.2.2. <i>Le régime des exonérations de cotisations dont bénéficient les contrats de professionnalisation signés par des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus pourrait être entièrement aligné sur le droit commun.....</i>	<i>26</i>

4. LE DISPOSITIF DIT DU « BONUS/MALUS ALTERNANCE » DOIT ETRE REVU, VOIRE ETRE DIRECTEMENT INTEGRE A UNE VERSION REDEFINIE DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE.....	27
4.1. La mission ne recommande pas le maintien du système en l'état.....	27
4.2. Un scénario alternatif pourrait consister à simplifier le dispositif en intégrant la CSA à la taxe d'apprentissage.....	28
5. LE CREDIT D'IMPOT DONT BENEFICIENT LES EMPLOYEURS POURRAIT ETRE MIEUX CIBLE, VOIRE SUPPRIME	29
6. LA MISSION PRIVILEGIE UN RECALIBRAGE DE L'EXONERATION D'IMPOT SUR LE REVENU.....	31

1. Introduction

L'objectif de la présente annexe est, pour chacune des aides financées par l'État et étudiées dans le cadre du présent rapport, de dresser le panorama des évolutions envisageables et d'en présenter les chiffrages correspondants.

Elle traitera ainsi, successivement, des différents scénarios d'évolution simulés par la mission concernant :

- ◆ l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) (2) ;
- ◆ les dispositifs spécifiques d'exonérations de cotisations sociales dont bénéficient le contrat d'apprentissage et, dans certains cas particuliers, le contrat de professionnalisation (3) ;
- ◆ le dispositif dit du « bonus-malus » (4) ;
- ◆ le crédit d'impôt dont bénéficient les entreprises employant des apprentis (5) ;
- ◆ l'exonération d'impôt sur le revenu concernant les apprentis et leurs familles (6).

2. Les évolutions proposées de l'indemnité compensatrice forfaitaire

Dans sa forme actuelle, l'indemnité compensatrice forfaitaire apparaît comme présentant un certain nombre de défauts (voir annexe IV). D'une part, le plancher de 1 000 €, défini par la loi, est perçu par plusieurs régions comme une contrainte qui empêche une meilleure utilisation des fonds. D'autre part, les régions offrant une indemnité plus importante ne semblent pas bénéficier en regard d'un développement quantitatif plus élevé de l'apprentissage.

2.1. Redonner des marges de manœuvre aux régions en supprimant l'obligation de versement minimal

Ainsi, la mission ne recommande pas le maintien de cette obligation.

Toutefois, cela ne devrait pas signifier la disparition de toute aide à destination des entreprises. L'idée serait au contraire de substituer à l'aide forfaitaire et universelle actuelle une aide dont l'opportunité même du versement, le montant ainsi que les modulations éventuelles en fonction de critères librement choisis par la région seraient laissés à l'appréciation de ces dernières.

Il ressort en effet des entretiens menés que, dans certaines circonstances, des jeunes désireux d'entrer en apprentissage trouvent une place en centre de formation d'apprentis (CFA) mais ne parviennent pas à trouver d'employeur. Dans ces circonstances, l'effort doit porter sur le soutien aux employeurs. Plusieurs régions ont d'ailleurs, en partenariat avec les centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation et les observatoires régionaux emploi formation (Carif-Oref) ainsi qu'avec les chambres consulaires et les branches professionnelles, établi un diagnostic de l'évolution de l'emploi, dont elles se servent déjà notamment pour déterminer les ouvertures et fermetures de sections en CFA. Ce diagnostic pourrait également être l'occasion de moduler l'indemnité aux employeurs de façon adaptée au contexte régional :

- ◆ pour ajuster l'équilibre entre niveaux de formation ;
- ◆ en fonction des objectifs sociaux, économiques et politiques du conseil régional ;
- ◆ pour éviter les effets d'aubaine manifestes ;

- ♦ pour tenir compte de la situation différente des secteurs économiques vis-à-vis de l'apprentissage.

À l'exception des considérations sectorielles, ces politiques se rencontrent déjà dans les modalités régionales d'attribution de l'indemnité (cf. annexe IV). Cependant, les montants en question sont souvent trop faibles, comparés par exemple aux rémunérations des apprentis, pour être incitatifs (cf. annexe V).

2.2. Juridiquement, la suppression de l'obligation entraînerait la reprise de la compensation à son coût historique

L'indemnité compensatrice, lors de sa décentralisation, avait fait l'objet d'une compensation (cf. annexe IV). La mission a interrogé la direction générale des collectivités locales (DGCL) sur les conséquences éventuelles d'une suppression de l'obligation de versement du minimum d'indemnité compensatrice.

La suppression pure et simple d'une compétence est un cas nouveau, pour lequel il convient donc de rester prudent. Dans les cas de reprises de compétences, le principe est que l'évaluation de la compensation se fait au jour du transfert, ce qui donnerait un montant de 596 M€ pour 2011.

En revanche, dans le cas d'une suppression, il n'y aurait pas transfert, et l'article 72-2 de la Constitution ne trouverait pas à s'appliquer. La compensation versée serait alors sans objet, et pourrait être purement et simplement supprimée.

Suivant cette interprétation, c'est le montant historique (calculé au moment de la décentralisation) et actualisé depuis qui pourrait être retranché de la compensation, soit 801 M€, dont 551 M€ dans la dotation générale de décentralisation (DGD) « formation professionnelle » et 250 M€ depuis le compte d'affectation spécial Financement national du développement et de modernisation de l'apprentissage (CAS FNDMA).

2.3. La diminution de la compensation doit toutefois s'envisager au sein d'une réforme globale du système de financement

La DGD « formation professionnelle » et, en 2013, le versement depuis le CAS FNDMA, viennent alimenter au sein de chaque région les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Si aucune disposition expresse n'impose l'affectation de ces fonds uniquement à l'apprentissage et à la formation professionnelle, cela résulte en revanche de l'esprit général des textes. Les régions sont donc libres d'utiliser dans l'ensemble de la formation professionnelle les montants de la DGD, à l'exclusion de tout autre domaine. Il n'y a pas, en particulier, d'obligation spécifique d'affecter les montants correspondant à l'indemnité compensatrice historique à l'aide aux employeurs, ni même à l'apprentissage en général.

En pratique, la dépense des régions en matière d'indemnité compensatrice forfaitaire est inférieure au montant historique actualisé qui leur est versé par le CAS et la DGD (cf. annexe IV). La suppression de ce montant aurait donc des conséquences sur l'ensemble de la formation professionnelle, et notamment sur les aides versées aux CFA : des régions ont en effet indiqué à la mission que les économies dégagées par la diminution des indemnités étaient réutilisées ainsi. Il paraît toutefois opportun de maintenir une partie de l'aide en l'orientant plus efficacement, et non de la supprimer entièrement.

La mission recommande donc :

- ♦ de supprimer l'obligation de verser mille euros au titre de l'indemnité ;

- ◆ par suite, de diminuer de 801 M€ la compensation versée aux régions¹ ;
- ◆ simultanément, dans le cadre de la réforme globale du financement de l'apprentissage, de dégager des moyens supplémentaires et de les affecter aux régions ;
- ◆ de laisser ces dernières libres, en particulier, d'utiliser ces moyens supplémentaires afin d'aider les employeurs, suivant des modalités à déterminer au niveau régional.

Concernant la diminution de compensation, les scénarios proposés par la mission sont établis en tenant compte des projections à long terme du CAS FNDMA. Les projections établies pour celui-ci par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la direction du budget (DB) indiquent en effet que les excédents qu'il a connus par le passé ne devraient pas persister.

2.4. Le CAS FNDMA pourrait être mis à contribution pour accompagner le financement d'une éventuelle dotation transitoire aux régions entre 2014 et 2016 au titre des engagements de prime ICF pris antérieurement à sa suppression

2.4.1. La suppression totale de la dotation ICF dès 2014, si elle est juridiquement envisageable, aurait des conséquences importantes pour l'équilibre budgétaire des régions au regard des engagements déjà pris

Les développements qui précèdent ont souligné que la suppression d'une compétence préalablement transférée aux régions est un cas nouveau.

S'agissant du montant de la dotation à reprendre, les interprétations des administrations interrogées (direction des affaires juridiques – DAJ – *via* la DB et DGCL) semblent converger sur la possibilité d'en reprendre le total dès lors que la suppression est actée, soit 801 M€.

Néanmoins, se pose la question de la dynamique de cette reprise de dotation. En effet, même si l'obligation légale de versement minimal de 1 000 € était supprimée dans la loi et appliquée aux nouveaux contrats signés à partir du 1^{er} janvier 2014, les régions continueraient à être redevables des primes pour les contrats signés avant le 1^{er} janvier 2014 pour des durées supérieures à un an². En effet, la prime est versée pour chaque année du cycle de formation (*cf.* annexe III), et plus précisément, dans un grand nombre de régions, à l'issue de chaque année. Or, en moyenne entre 2009 et 2011, plus de $\frac{3}{4}$ des contrats d'apprentissage ont été signés pour des durées supérieures à 1 an (*cf.* graphique ci-dessous).

Tableau 1 : Répartition moyenne des entrées en contrat d'apprentissage entre 2009 et 2011 selon la durée prévue par le contrat

Durée prévue pour le contrat au moment de sa signature	Pourcentages moyens entre 2009-2011
12 mois	22 %
de 13 à 23 mois	27 %
24 mois	41 %
25 mois et plus	10 %

Source : Mission, à partir de données DARES.

¹ La DGD formation professionnelle est diminuée de 551 M€, la mission proposant dans le cadre de la réforme de la taxe d'apprentissage de donner la maîtrise des fonds du CAS FNDMA aux régions, dont les 250 M€ de fonds de roulement.

² La plupart des régions prévoient en effet que le règlement s'applique aux contrats signés à partir d'une date donnée, les modifications du règlement ultérieures s'appliquant aux nouveaux contrats.

Sur cette question de la dynamique de diminution de la dotation, aucun des organismes interrogés n'a pu être conclusif tant sur sa nécessité que sur ses modalités, ce qui peut s'expliquer au moins en partie par l'absence de précédents historiques sur lesquels s'appuyer.

Néanmoins, au-delà de la question d'une nécessité juridique, la mission considère qu'il est important d'envisager une diminution progressive de cette dotation ou la mise en place d'une dotation transitoire pendant la période de transition (entre 2014 et 2016³). En effet, il n'apparaît pas opportun de contraindre les régions, par la restriction de leurs moyens budgétaires, à revenir sur une politique qu'elles avaient annoncée, ce qui discréditerait auprès de ses bénéficiaires —en l'occurrence, les employeurs— la parole publique. Plusieurs exemples de modalités pratiques de calcul des montants de cette dotation transitoire (et de son financement) sont détaillés ci-dessous.

2.4.2. Des prélèvements sur le CAS FNDMA entre 2014 et 2016 permettraient d'accompagner la diminution de la dotation, envisageable selon différentes modalités

En l'absence d'éléments fiables indiquant de quelle façon devrait être calculée la dotation entre 2014 et 2016, la mission a proposé deux modalités de calculs :

- ♦ l'une constituant l'inverse de l'augmentation de la dotation versée aux régions en 2003, 2004 et 2005 au moment de la décentralisation du versement de l'ICF (§ 2.1.4.2.1) ;
- ♦ l'autre basée sur la proportion de contrats signés avant le 1^{er} janvier 2014 parmi l'ensemble des contrats d'apprentissage (§ 2.1.4.2.2) ;

Dans les deux cas, des prélèvements sur le CAS FNDMA pourraient servir à financer tout ou partie de cette dotation.

2.4.2.1. La première option consisterait à répliquer, le dispositif transitoire et forfaitaire mis en place entre 2003 et 2005 lors du transfert du versement des primes ICF aux régions

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré aux régions la prise en charge de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) versée aux employeurs à laquelle ouvrent droit les contrats d'apprentissage enregistrés par les services de l'État. Ce transfert de compétence a pris effet pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003.

L'exposé des motifs de la loi indique, au sujet de l'article 107 « *l'article proposé prévoit que la charge résultant de ce transfert de compétence est compensée par l'État, sur la base de la dépense supportée par l'État au titre de ce dispositif en 2002. Toutefois, dans la mesure où les dépenses en cause s'effectuent dans un cadre pluriannuel lié notamment à la durée des contrats d'apprentissage, la compensation correspondante est versée progressivement aux régions selon un échancier défini par la loi : les régions disposeront ainsi de 6 % du montant total de la compensation en 2003, 63 % en 2004, 97 % en 2005, et de la totalité en 2006. »*

³ Les contrats d'apprentissage étant pratiquement en totalité signés pour des durées de 1 à 3 ans, en cas d'entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2014 alors à partir du 1^{er} janvier 2017 plus aucun des contrats en activité (sauf cas de redoublements) ne devrait plus être en activité.

Annexe VII

Appliquer au cas présent le symétrique de ce qui avait été mis en œuvre en 2003 conduirait donc à verser aux régions, en cas de suppression de l'obligation de versement de l'ICF au 1^{er} janvier 2014, une dotation transitoire en 2014, 2015, 2016 égale à 93 %, 63 % et 3 % du total des dépenses supportées au titre de l'ICF par les régions en 2013 (596 M€⁴ en considérant une stabilité des versements entre 2011 et 2013).

Tableau 2 : Dotations à verser au titre de l'ICF suivant la première modalité de calcul de la dotation transitoire

M€	2013	2014	2015	2016	2017
Montants	801	554	375	18	0

Source : Mission.

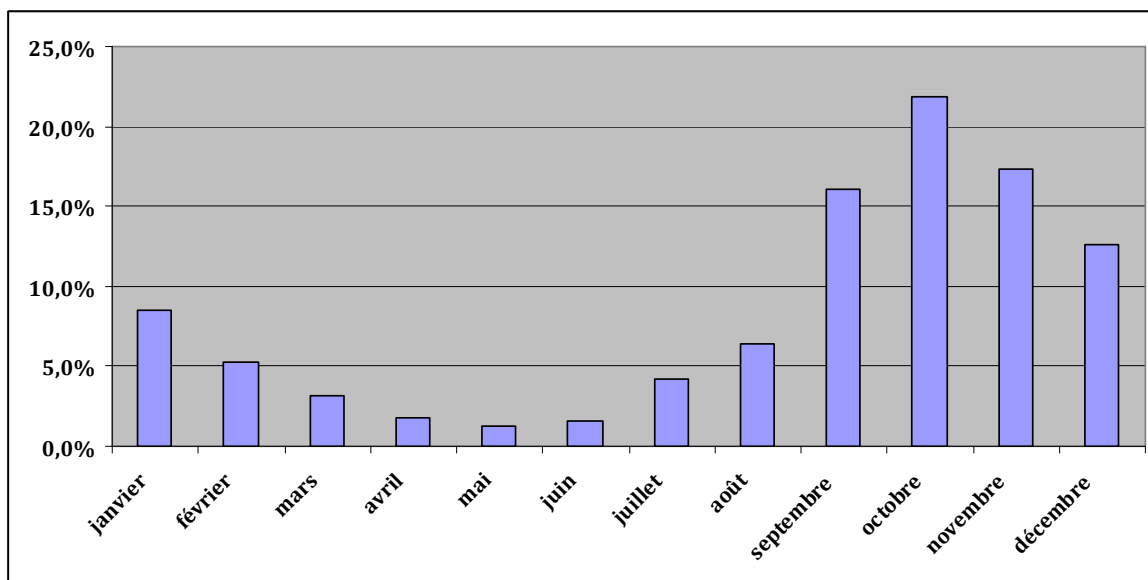
2.4.2.2. La seconde option consisterait à déterminer plus finement les modalités de ce transfert progressif en se fondant sur la proportion de contrats signés avant le 1^{er} janvier 2014 parmi l'ensemble des contrats d'apprentissage

Une deuxième modalité de calcul présentée ici à titre d'exemple est celle consistant à indexer la dotation transitoire sur la proportion de contrats signés avant le 1^{er} janvier 2014 (date d'entrée en vigueur de la suppression) par rapport au stock total de contrats.

Afin d'estimer l'évolution de cette proportion, la mission s'est appuyée sur deux types de données :

- ♦ la durée moyenne des contrats d'apprentissage (cf. tableau 1 ci-dessus) ;
- ♦ la dynamique infra-annuelle des entrées en contrat d'apprentissage (cf. graphique ci-dessous) ;

Graphique 1 : Répartition moyenne entre 2009 et 2012 des entrées en contrat d'apprentissage par mois.



Source : Mission, d'après données DARES.

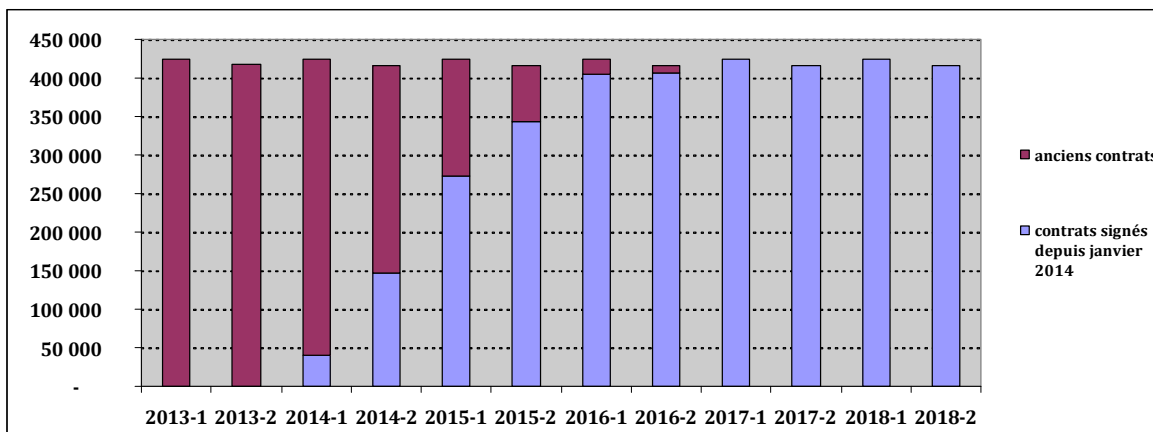
⁴ Cf. annexe IV.

Annexe VII

Pour les besoins de ce calcul, la mission a également fait l'hypothèse que le stock de contrats au 31/12 de chaque année entre 2013 et 2016 serait égal à celui au 31/12/2012, soit 439 108 (données DADS)⁵.

À partir de ces hypothèses, le graphique ci-dessous détaille par semestres le nombre de contrats signés avant et après le 1^{er} janvier 2014 parmi le stock total de contrats.

Graphique 2 : Projection du nombre de contrats d'apprentissage signés avant le 1/01/2014



Source : Mission.

En calculant le montant des dotations transitoires comme l'application aux derniers versements ICF connus des régions (596 M€, montant 2011) de la proportion moyenne des anciens contrats sur le stock total fin 2012, dernier stock connu (439 108 d'après données DADS), les dotations transitoires à verser seraient alors respectivement de 464, 159 et 21 M€ (pour 2014, 2015 et 2016)⁶.

Tableau 3 : Dotations à verser au titre de l'ICF suivant la seconde modalité de calcul de la dotation transitoire présentée par la mission

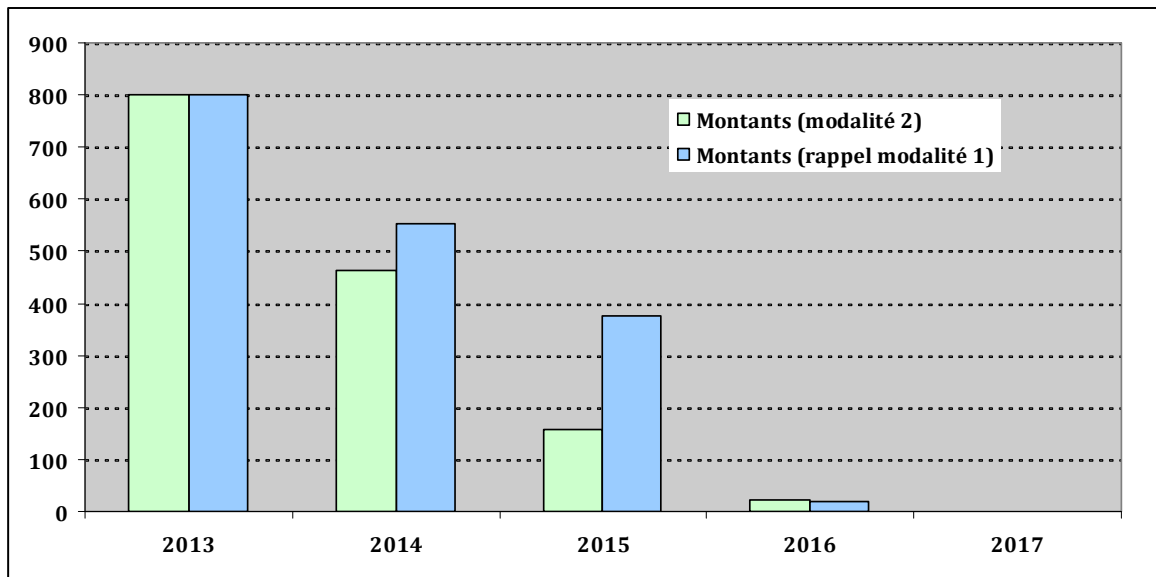
M€	2013	2014	2015	2016	2017
Montants (modalité 2)	801	464	159	21	0
Montants (rappel modalité 1)	801	554	375	18	0

Source : Mission.

⁵ À partir de cette hypothèse, la mission a donc estimé un taux de chute pour les contrats permettant d'arriver au 31/12/2016 à un stock de 439 108 contrats, tous signés après l'entrée en vigueur de la suppression.

⁶ Proportions moyennes d'anciens contrats égales à 78 %, 27 % et 4 % pour 2014, 2015 et 2016 respectivement.

Graphique 3 : Dotations à verser au titre de l'ICF (dotation classique 2013 puis dotations transitoires 2014-2016) suivant la modalité de calcul retenue (en M€)



Source : Mission.

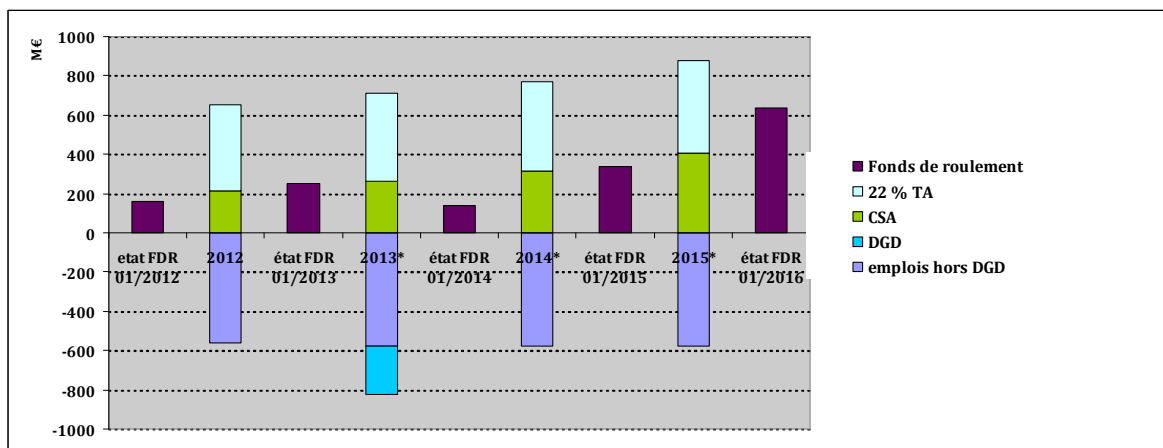
2.4.2.3. La mise à contribution du CAS FNDMA pour le financement des dotations transitoires peut être envisagée

Une des possibilités pour financer les dotations transitoires serait d'opérer des prélèvements sur le CAS FNDMA, celui-ci restant donc quel que soit le scénario de réforme retenu pour la taxe d'apprentissage (cf. rapport de synthèse) géré par l'État jusqu'en 2016 afin d'accompagner la mise en œuvre progressive de la réforme.

Le bilan prévisionnel des emplois et ressources ainsi que du fonds de roulement (FDR) du CAS FNDMA a été présenté dans l'annexe VI à partir de données fournies par la DGEFP.

D'après ces données, sans opérer de prélèvements autres que celui pour financer la dotation ICF aux régions en 2013 à hauteur de 250 M€, le fonds de roulement prévisionnel du CAS FNDMA serait en janvier 2016 de 636 M€ (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 4 : Solde emplois-ressources et fonds de roulement prévisionnel du CAS FNDMA (sans prélèvement pour financement de la dotation transitoire)



Source : Mission, à partir de données DGEFP.

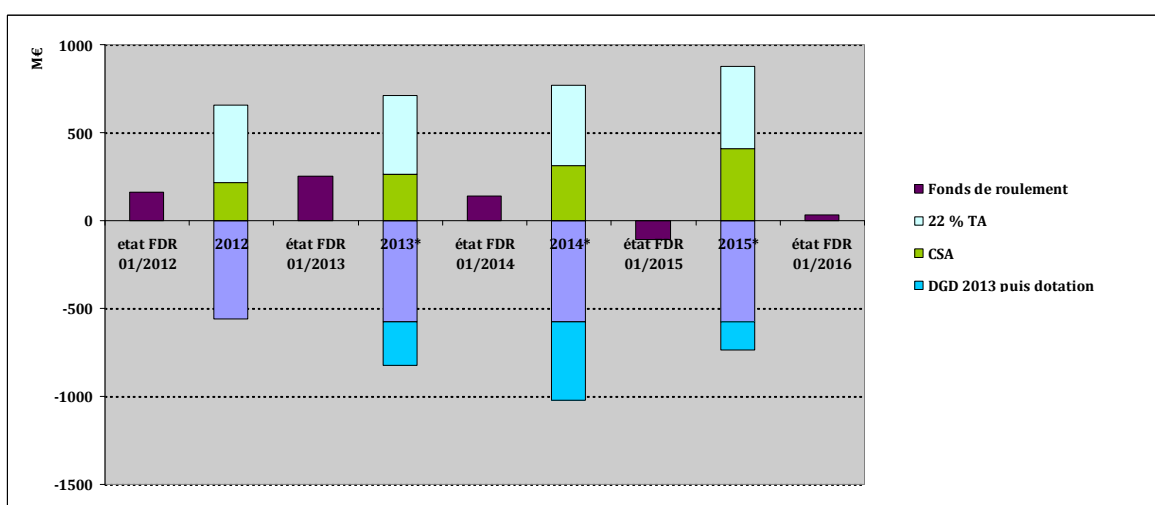
Annexe VII

Les deux graphiques ci-dessous représentent la progression de ces mêmes emplois-ressources et fonds de roulement dans l'hypothèse où des prélèvements seraient opérés sur ce CAS à hauteur des besoins de financement de la dotation transitoire pour les années correspondantes.

Le graphique 4 ci-dessous correspond à la situation hypothétique où cette dotation transitoire serait calculée selon la seconde modalité (indexation sur la proportion de contrats). Le FDR du CAS FNDMA serait en janvier 2016 alors égal à 13 M€, soit pratiquement égal au besoin de financement restant pour 2016 (21 M€)⁷.

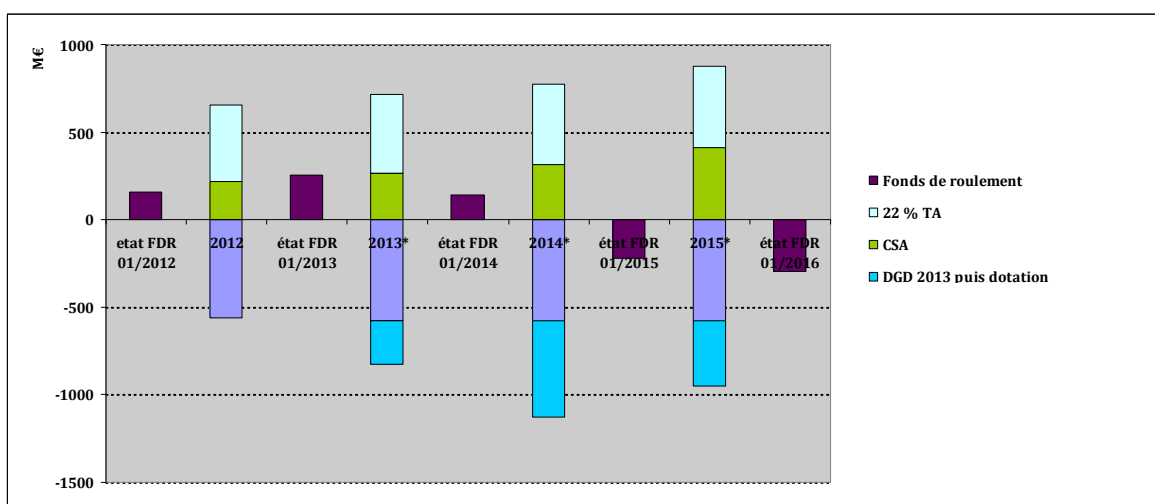
En revanche, dans l'hypothèse où cette dotation transitoire serait calculée selon la première modalité (symétrique de la dynamique 2003-2005), alors le CAS FNDMA ne suffirait plus à en assurer seul son financement (FDR au 01/2016 égal à -293 M€).

Graphique 5 : Solde emplois-ressources et fonds de roulement prévisionnel du CAS FNDMA (avec prélèvement selon la seconde modalité pour financement de la dotation transitoire)



Source : Mission.

Graphique 6 : Solde emplois-ressources et fonds de roulement prévisionnel du CAS FNDMA (avec prélèvement selon la première modalité pour financement de la dotation transitoire)



Source : Mission.

⁷ Le FDR passerait néanmoins par une phase négative en janvier 2015 égale à -127 M€, qui nécessiterait la mise en place d'un plafond de découvert fixé en loi de finances.

3. Évolutions étudiées concernant le dispositif d'exonérations de cotisations sociales

3.1. Bien que la mission ne recommande pas de faire évoluer le dispositif d'exonérations de cotisations spécifique au contrat d'apprentissage, les effets de plusieurs hypothèses de réforme ont néanmoins été simulés

Afin de procéder aux simulations des évolutions envisageables en matière d'exonérations de cotisations sociales pour les apprentis, la mission a bâti plusieurs scénarios. Elle s'est pour cela appuyée sur une méthodologie précise (3.1.1) qui lui a permis d'obtenir les résultats des évolutions possibles selon plusieurs « scénarios types » (3.1.2).

3.1.1. Précisions concernant la méthodologie employée par la mission

La méthodologie retenue par la mission a reposé sur une approche en deux étapes :

- ♦ dans un premier temps, le travail a consisté à simuler et à chiffrer plusieurs scénarios donnés (chaque scénario se distinguant par ses règles propres en matière d'assiette, de taux de cotisation, d'exonérations) et d'obtenir pour chacun des scénarios testés un montant de cotisations rapportées ;
- ♦ dans un deuxième temps, le montant de cotisation obtenu pour chacun des scénarios est comparé avec le montant obtenu dans un scénario de « référence » par rapport auquel est déterminé le montant de cotisations à compenser.

3.1.1.1. Travaux préalables à la réalisation des simulations

Afin de réaliser les différentes simulations souhaitées, la mission a procédé à plusieurs travaux préalables.

3.1.1.1.1. Dans un premier temps, pour pouvoir réaliser ses simulations, la mission a dû estimer un montant de rémunération forfaitaire moyenne annuelle des apprentis par type d'entreprise

En effet, il n'a pas été trouvé de données déjà existantes sur le sujet. Pour déterminer ce montant, la mission a procédé de la façon suivante.

Au regard des différents taux de cotisations en vigueur (Cf. tableau 4), elle a distingué les entreprises selon trois catégories : les entreprises de moins de 11 salariés ; les entreprises de 11 à 19 salariés ; les entreprises de 20 salariés et plus.

Annexe VII

Tableau 4 : Tableau récapitulatif des taux de cotisations applicables selon le type de contrat (contrat de droit commun ou contrat d'apprentissage) et la taille de l'entreprise

Cotisation concernée	Part Patronale						Part Salariale	
	Droit commun			Apprentissage			Droit commun	Apprentissage
Taille de l'entreprise	>19	de 11 à 19	<11	App >19	App. 11-19	App. < 11	Toute taille	Toute taille
Maladie, maternité, invalidité, décès	12,80%	12,80%	12,80%	-	-	-	0,75%	-
vieillesse déplaçonnée	1,60%	1,60%	1,60%	-	-	-	0,10%	-
Vieillesse sous plafond	8,40%	8,40%	8,40%	-	-	-	6,75%	-
Allocations familiales	5,40%	5,40%	5,40%	-	-	-	-	-
AT / MP (taux moyen)	2,38%	2,38%	2,38%	2,38%	2,38%	2,38%	-	-
CSG	-	-	-	-	-	-	7,50%	-
CRDS	-	-	-	-	-	-	0,50%	-
CSA (contribution solidarité autonomie)	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	-	-	-
Sous total Sécurité sociale	30,88%	30,88%	30,88%	2,68%	2,68%	2,38%	15,60%	
Complémentaire retraite (non cadres)	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	-	3,00%	-
AGFF (retraite complémentaire)	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	-	0,80%	-
Assurance chômage	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	-	2,40%	-
AGS (régime de garantie des salariés)	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	-	-	-
Formation professionnelle	1,60%	1,05%	0,55%	1,60%	1,05%	-	-	-
Versement transport (taux moyen)	2,60%	2,60%	-	2,60%	2,60%	-	-	-
FNAL 1	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	-	-	-
FNAL 2	0,40%	-	-	0,40%	-	-	-	-
participation à l'effort de construction	0,45%	-	-	0,45%	-	-	-	-
Taxe d'apprentissage + CDA	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	-	-	-
Sous total hors Sécurité sociale	15,83%	14,43%	11,33%	15,83%	14,43%	-	6,20%	-
TOTAL	46,71%	45,31%	42,21%	18,51%	17,11%	2,38%	21,80%	

Source : Mission, à partir de données ministère du travail, ACOSS et DSS.

La mission a ensuite bâti une hypothèse sur l'état des contrats d'apprentissage en cours à un instant donné.

Elle s'est appuyée pour cela sur les tendances réelles connues en matière d'entrées en contrat d'apprentissage en partant des données disponibles auprès de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) concernant le nombre d'entrées en contrats d'apprentissage pour les trois dernières années disponibles (2009, 2010, 2011), par type d'entreprises, par âge et par durée de contrat (Cf. tableau 5 pour les entreprises de 1 à 10 salariés).

Tableau 5 : Données disponibles concernant les entrées en contrat d'apprentissage pour les entreprises de 1 à 10 salariés

		Age							
Année d'enregistrement du contrat	Durée du contrat (en mois)	-de 16	16	17	18	19	20	21	22+
2009	jusqu'à 12 mois	146	1 750	5 889	5 990	3 760	3 078	2 265	3 709
	de 13 à 23 mois	5 160	10 004	6 676	5 874	4 541	3 173	1 982	2 800
	24 mois	13 811	18 496	11 471	9 345	6 044	3 839	2 192	3 195
	25 mois ou plus	1 488	1 881	2 548	2 478	1 523	908	612	898
Total 2009		20 605	32 131	26 584	23 687	15 868	10 998	7 051	10 602
2010	jusqu'à 12 mois	154	1 495	5 049	5 533	3 784	2 920	2 251	3 756
	de 13 à 23 mois	4 649	8 469	5 632	4 924	3 832	2 875	1 846	2 651
	24 mois	15 210	17 920	11 402	9 935	6 816	4 249	2 526	3 520
	25 mois ou plus	2 003	2 434	2 559	2 581	1 628	1 030	689	1 000
Total 2010		22 016	30 318	24 642	22 973	16 060	11 074	7 312	10 927
2011	jusqu'à 12 mois	164	1 801	5 511	5 837	4 559	3 748	2 762	5 009
	de 13 à 23 mois	6 464	10 591	6 614	5 624	4 821	3 373	2 195	3 459
	24 mois	16 477	18 384	10 623	9 386	7 066	4 500	2 706	3 868
	25 mois ou plus	2 715	2 889	2 424	2 259	1 563	1 084	760	1 119
Total 2011		25 820	33 665	25 172	23 106	18 009	12 705	8 423	13 455
Total		68 441	96 114	76 398	69 766	49 937	34 777	22 786	34 984

Source : Mission à partir de données DARES sur les contrats enregistrés pour l'année donnée.

Annexe VII

Ces différentes données ont permis de reconstituer une photographie fictive du nombre de contrats d'apprentissage en cours à prendre en compte au 1^{er} janvier 2012 (hors prise en compte des ruptures⁸) et la typologie de ces contrats par type d'entreprise et par ancienneté.

Tableau 6 : Estimation des contrats d'apprentissage en cours au 1^{er} janvier 2012, par type d'entreprise et par ancienneté de contrat

Date de signature du contrat	Nombre de contrats pris en compte (hors prise en compte des ruptures)			
	Entreprises de 20 salariés ou plus	Entreprises de 11 à 19 salariés	Entreprises de 1 à 10 salariés	Toutes entreprises
2009	10 025	1 216	12 336	23 577
2010	64 204	9 174	120 380	193 758
2011	105 246	13 117	160 355	278 718
Total au 1er janvier 2012	179 475	23 507	293 071	496 053

Source : Mission.

La mission a ensuite croisé ces données sur l'état théorique des contrats d'apprentissage (incluant également l'âge des apprentis qui ne figure pas dans le tableau 6) en cours au 1^{er} janvier 2012 avec la grille relative à la rémunération minimale des apprentis (cf. tableau 7 ci-dessous).

Tableau 7 : Rémunération et assiette sociale des apprentis (France métropolitaine)

	Avant 18 ans	De 18 à 20 ans	21 ans et plus
1^{ère} année d'apprentissage			
Rémunération minimale	25 % du SMIC	41 % du SMIC	53 % du SMIC
Assiette des cotisations	14 % du SMIC	30 % du SMIC	42 % du SMIC
2^{ème} année d'apprentissage			
Rémunération minimale	37 % du SMIC	49 % du SMIC	61 % du SMIC
Assiette des cotisations	26 % du SMIC	38 % du SMIC	50 % du SMIC
3^{ème} année d'apprentissage			
Rémunération minimale	53 % du SMIC	65 % du SMIC	78 % du SMIC
Assiette des cotisations	42 % du SMIC	54 % du SMIC	67 % du SMIC

Source : Annexe 5 du PLFSS pour 2013.

Ce croisement lui a permis de déterminer, pour chacune des trois catégories d'entreprises, un salaire annuel moyen (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Exemple de calcul de la rémunération moyenne des apprentis pour les entreprises de 1 à 10 salariés

date de signature du contrat	nombre de contrats pris en compte hors prise en compte des ruptures	Rémunération moyenne hors rupture (typologie des contrats arrêtée au 1 ^{er} janvier 2012)
2009	12 336	11 620,05
2010	120 380	7 891,31
2011	160 355	5 867,94
	293 071	6 941,16

Source : Mission.

⁸ Ce travail préliminaire sert essentiellement à caractériser la typologie des alternants selon la taille de l'entreprise d'accueil. Le nombre réel d'alternants, évidemment inférieur lorsqu'on tient compte des taux de rupture, est recalé dans un deuxième temps à partir des données de l'ACOSS (cf. ci-dessous).

Annexe VII

Les résultats obtenus par la mission concernant la rémunération minimale annuelle moyenne des apprentis par type d'entreprise figurent dans le tableau suivant.

Tableau 9 : Rémunération moyenne annuelle des apprentis par type d'entreprise

Type d'entreprises	20 salariés ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
Rémunération moyenne estimée (en €)	8 064	7 466	6 941	7 372

Source : Calculs mission à partir de données DARES et de la grille de rémunération des apprentis.

Ces différentes données serviront d'hypothèses de départ pour la réalisation des simulations qui suivront.

3.1.1.1.2. Dans un deuxième temps, la mission a dû déterminer un effectif moyen d'apprentis à partir duquel réaliser ses simulations.

Pour travailler sur les mêmes bases que celles qui ont servi aux travaux de l'ACOSS pour évaluer le montant réel de la compensation due, la mission a réalisé ses calculs sur la base du nombre d'apprentis estimé par l'ACOSS au 31/12/2012, soit 439 108.

En s'appuyant sur les données disponibles auprès de la DARES concernant le pourcentage d'entrées en contrats d'apprentissage par taille d'entreprise, elle a réparti cet effectif moyen total par type d'entreprise de la façon suivante :

Tableau 10 : Répartition de l'effectif annuel moyen d'apprentis par type d'entreprise

Type d'entreprises	20 salariés ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
Effectif moyen estimé	158 079	21 955	259 074	439 108

Source : Calculs mission à partir de données DARES et du PAP du programme 103.

3.1.1.1.3. Une fois déterminées ces différentes données de base nécessaires à la réalisation des simulations, la mission a fait le recensement des autres données nécessaires à ses simulations

La mission a ainsi retenu pour ses calculs les données suivantes concernant le montant du SMIC et les différents taux de cotisation à prendre en compte :

Tableau 11 : Montants de SMIC pris en compte pour les calculs

SMIC	SMIC horaire	SMIC mensuel	SMIC annuel
Montant	9,43 €	1 430 €	17 160 €

Source : Mission à partir des données du Ministère du travail.

Annexe VII

Tableau 12 : Taux de cotisations pris en compte pour les calculs

Situation de "droit commun"	Type d'entreprises	20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10
	Volet patronal			
	Taux de cotisation patronales (avant Fillon)	46,71%	45,31%	42,21%
	Réduction Fillon	26,00%	28,10%	28,10%
	Taux de cotisation patronales (après Fillon)	20,71%	17,21%	14,11%
	Volet salarial			
En cas d'apprentissage	Taux de cotisations salariales	21,80%	21,80%	21,80%
	dont CSG et CRDS seules	8,00%	8,00%	8,00%
	Type d'entreprises	20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10
	Taux de cotisations patronales	18,51%	17,11%	2,38%
	Taux de cotisations salariales	0,00%	0,00%	0,00%

Source : Mission à partir des données ACOSS, DB et DSS.

3.1.1.2. Reconstitution de scénarios « de référence »

La mission a ensuite reconstitué deux « scénarios de référence », à partir des données obtenues à l'issue des travaux préalables :

- ♦ le premier scénario est le scénario actuel (dont les paramètres sont les suivants : assiette minorée de 11 points de SMIC, exonérations spécifiques à l'apprentissage de certaines cotisations patronales en fonction de la taille de l'entreprise ; exonérations totales spécifiques à l'apprentissage des cotisations salariales) ;
- ♦ le deuxième scénario est le scénario « fictif » par référence auquel est calculée la compensation due par l'État aux organismes sociaux.

3.1.1.2.1. Scénario actuel (assiette minorée de 11 points de SMIC, exonérations totales spécifiques à l'apprentissage de certaines cotisations, variable selon la taille de l'entreprise) :

Tableau 12 : Scénario actuel

Type d'entreprises		20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
salaires minimal moyen (1)		8 064	7 466	6 941	7 372
assiette minorée de 11% de SMIC (2)		6 176	5 578	5 053	5 484
Cotisation patronale due	Taux applicable (3)	18,51%	17,11%	2,38%	
	Montant (4)	1 143	954	120	
Cotisation salariale due	Taux applicable (5)	0%	0%	0%	
	Montant (6)	0	0	0	
Total cotisation due par salarié (7)		1 143	954	120	
Effectif moyen estimé (8)		158 079	21 955	259 074	439 108
Cotisations totales dues (9)		180 724 076	20 955 262	31 159 068	232 838 407

Source : Mission

Dans le scénario actuel, l'assiette servant de base au calcul (2) est minorée de 11 points de SMIC par rapport au salaire minimal moyen découlant de la grille de rémunération apprentis (1).

Les taux applicables pour les cotisations patronales (3) et salariales (5), pour chaque type d'entreprise (de 1 à 10 salariés, de 11 à 19 salariés, de 20 salariés et plus) sont les taux propres au dispositif d'exonération apprentis. Ils permettent de déterminer le montant dû par apprenti au titre de la cotisation patronale (4=2x3) et de la cotisation apprenti (6=2x5) puis de calculer un montant moyen de cotisation dû par apprenti (7=4+6).

Le montant de cotisations totales (9=7x8) pour chaque catégorie d'entreprises est le produit de l'effectif moyen retenu (8) par le montant moyen de cotisation dû par apprenti (7).

Annexe VII

Il ressort des calculs effectués par la mission que ce scénario rapporte au total un montant de cotisations de l'ordre 232,8 M€.

3.1.1.2.2. Scénario fictif servant actuellement de référence pour le calcul de la compensation due :

Tableau 13 : Scénario fictif servant de référence pour le calcul de la compensation

Type d'entreprises		20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
salaire minimal moyen (1)		8 064	7 466	6 941	7 372
assiette minorée de 11% de SMIC (2)		6 176	5 578	5 053	5 484
Cotisation patronale due	Taux applicable (3)	46,71%	45,31%	42,21%	
	Montant (4)	2 885	2 528	2 133	
Cotisation salariale due	Taux applicable (5)	13,80%	13,80%	13,80%	
	Montant (6)	852	770	697	
Total cotisation due par salarié (7)		3 737	3 297	2 830	
Effectif moyen estimé (8)		158 079	21 955	259 074	439 108
Cotisations totales dues (9)		590 794 913	72 394 247	733 285 469	1 396 474 629

Source : Mission.

Ce scénario « fictif » est celui dont les paramètres (assiette, taux, exonérations éventuelles...) sont déterminés de façon à ce qu'aucune compensation de l'État ne soit nécessaire.

Sachant que l'abattement d'assiette de 11 points et l'exemption de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ne donnent pas lieu à compensation⁹ mais que, en revanche, les exonérations de taux donnent bien lieu à compensation, ce scénario se caractérise par conséquent par un maintien de l'assiette minorée de 11 %, par un maintien des contributions CSG et CRDS et par l'application de taux normaux de droit commun, tant pour le volet patronal que pour le volet salarial.

Le montant total de cotisations que devrait rapporter ce scénario (1 396,5 M€) est donc celui qui sert de référence pour le calcul de la compensation. C'est en effet la perte de cotisations, le « manque à gagner » pour les organismes sociaux, par rapport à ce montant référence qui devra être compensé dans chacun des scénarios testés.

3.1.1.2.3. Détermination de la compensation due :

Pour déterminer le montant de la compensation propre à chaque scénario, il suffit de faire la différence entre le montant de cotisations rapporté par le scénario fictif de référence et le montant de cotisations produit par le scénario testé.

Ainsi, dans le cas du scénario « actuel », le calcul de la compensation due se fait de la façon suivante :

Montant de cotisations obtenu avec le scénario fictif – montant de cotisation obtenu
avec le scénario actuel = montant de la compensation. Soit :

$$1\,396,5\text{ M€} - 232,8\text{ M€} = 1\,163,6\text{ M€}$$

⁹ Concrètement, cela signifie que le « manque à gagner » résultant de ces deux types d'exonérations n'est pas compensé et que, par rapport à la situation de droit commun, cet abattement et cette exemption constituent une « perte sèche » pour les organismes concernés.

Ce montant de 1 163,6 M€ reconstitué par la mission est relativement proche de celui retenu dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2013 (1 234,37 M€). La différence (de l'ordre de 70 M€) peut être expliquée par l'existence d'hypothèses initiales différentes pour la construction de la prévision de dépense dans le PLF :

- ♦ d'une part, le nombre de contrats pris en compte dans le PLF est de 403 918 (au lieu de 439 108 dans le cadre des présentes simulations). Ce choix pèse à la baisse dans la détermination du montant à compenser inscrit en PLF ;
- ♦ d'autre part, la rémunération moyenne prise en compte pour la construction du PLF (48,67 % du SMIC annuel, soit 8 352 €) est supérieure à celle adoptée ici par la mission (7 372 €, soit près de 43 % du SMIC annuel). Ce choix pèse à la hausse dans la détermination du montant à compenser inscrit en PLF.

3.1.2. Scénarios possibles d'évolutions et résultats des simulations envisagées par la mission

Trois catégories de « scénarios-types » ont été testées :

- ♦ la première catégorie concerne des scénarios pour lesquels seuls les taux de cotisation applicables sont modifiés par rapport à la situation actuelle. L'assiette (incluant l'abattement de 11 points par rapport au salaire minimal moyen) est quant à elle inchangée ;
- ♦ la deuxième catégorie concerne des scénarios pour lesquels, *a contrario*, seule l'assiette est modifiée par rapport à la situation actuelle. Dans ces scénarios, les taux applicables restent les taux spécifiques résultant du dispositif actuel d'exonérations de cotisations dont bénéficient les contrats d'apprentissage ;
- ♦ la troisième catégorie concerne des scénarios pour lesquels à la fois l'assiette et les taux sont modifiés par rapport à la situation actuelle.

Chacun des différents scénarios types comporte naturellement toute une série de variantes envisageables. Seules certaines ont été testées et figurent dans le présent document.

3.1.2.1. Première catégorie de scénarios testés : des scénarios pour lesquels l'assiette est inchangée par rapport à aujourd'hui et pour lesquels seuls varient les taux de cotisation

Dans le cadre de cette première catégorie, quatre scénarios principaux ont été testés, certains comportant des variantes.

3.1.2.1.1. Scénario-type 1 : assiette inchangée, passage aux « allègements Fillon » pour les cotisations patronales, maintien des exonérations salariales dans leur intégralité

Dans ce scénario, par rapport à la situation actuelle, seul le régime des exonérations de cotisations patronales est modifié. Les règles de « droit commun » (« allègements Fillon ») sont appliquées. L'assiette de cotisation et les exonérations de cotisations salariales restent en revanche inchangées.

C'est ce scénario de réforme du dispositif des exonérations de cotisations que la mission évoque dans le scénario n°3 développé dans le rapport.

Dans le cadre de ce scénario, le produit des cotisations obtenues s'élèverait à 408 M€.

Annexe VII

Tableau 14 : Scénario-type 1

Type d'entreprises	20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
salaire minimal moyen (1)	8 064	7 466	6 941	7 372
assiette minorée de 11% de SMIC (2)	6 176	5 578	5 053	5 484
Cotisation patronale due	Taux applicable (3)	20,71%	17,21%	14,11%
	Montant (4)	1 279	960	713
Cotisation salariale due	Taux applicable (5)	0%	0%	0%
	Montant (6)	0	0	0
Total cotisation due par salarié (7)	1 279	960	713	
Effectif moyen estimé (8)	158 079	21 955	259 074	439 108
Cotisations totales dues (9)	202 203 977	21 077 736	184 728 762	408 010 475

Source : Mission.

Par rapport à la situation actuelle, ce scénario permettrait de collecter plus de 175 M€ de cotisations supplémentaires.

Le montant de la compensation due s'élèverait à 988,5 M€ (soit la différence entre les 1 396,5 M€ du scénario de référence et les 408 M€ de produit du scénario). Le gain budgétaire lié à ce scénario (moindre compensation par rapport à la situation actuelle) serait donc de 175 M€.

Ce scénario impliquerait néanmoins une hausse du coût du travail des contrats d'apprentissage d'un peu plus de 5 % par rapport à la situation actuelle. Il n'a en revanche pas d'effet sur le salaire net perçu par les salariés, dont les cotisations (y compris CSG et CRDS) demeurent entièrement exonérées.

Tableau 15 : Conséquences du scénario-type 1 sur le montant de la compensation et le coût du travail

Coût total pour les employeurs	Augmentation du coût du travail	Variation coût du travail en %
3 644 908 195	175 172 069	5,05%

Produit total des cotisations	dont produit de la CSG-CRDS	Compensation due
408 010 475	0	988 464 154

Compensation due	Gain de cotisation	Gain budgétaire
988 464 154	175 172 069	175 172 069

Source : Mission.

3.1.2.1.2. Scénario-type 1 bis : assiette inchangée, passage aux « allègements Fillon » pour les cotisations patronales pour les seules entreprises de 20 salariés et plus, maintien des exonérations salariales dans leur intégralité

Dans cette variante du scénario 1, seules les entreprises de 20 salariés et plus ne bénéficieraient plus du dispositif spécifique d'exonération de cotisations patronales et seraient soumises au droit commun des « allègements Fillon ». Les autres entreprises (moins de 20 salariés) continueraient à bénéficier des exonérations patronales spécifiques au contrat d'apprentissage. Les salariés, quelle que soit la taille de leur entreprise continueraient également à être entièrement exonérés des cotisations.

Dans le cadre de ce scénario, le produit des cotisations obtenues s'élèverait à 254,3 M€.

Annexe VII

Tableau 16 : Scénario-type 1 bis

Type d'entreprises		20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
salaire minimal moyen (1)		8 064	7 466	6 941	7 372
assiette minorée de 11% de SMIC (2)		6 176	5 578	5 053	5 484
Cotisation patronale due	Taux applicable (3)	20,71%	17,11%	2,38%	
	Montant (4)	1 279	954	120	
Cotisation salariale due	Taux applicable (5)	0%	0%	0%	
	Montant (6)	0	0	0	
Total cotisation due par salarié (7)		1 279	954	120	
Effectif moyen estimé (8)		158 079	21 955	259 074	439 108
Cotisations totales dues (9)		202 203 977	20 955 262	31 159 068	254 318 308

Source : Mission.

Par rapport à la situation actuelle, ce scénario permettrait un léger gain de cotisations de l'ordre de 21,5 M€.

Le montant de la compensation due s'élèverait à 1 142,2 M€ (soit la différence entre les 1 396,5 M€ du scénario de référence et les 254,3 M€ de produit du scénario). Le gain budgétaire lié à ce scénario (moindre compensation) serait donc modeste. Il s'élèverait à 21,5 M€.

Comme pour le scénario 1, ce scénario 1 bis impliquerait une hausse du coût du travail des apprentis. Mais, dans la mesure où elle est limitée aux seules entreprises de 20 salariés et plus, cette hausse du coût du travail serait limitée à 0,62 % au total.

Tableau 17 : Conséquences du scénario-type 1 bis sur le montant de la compensation et le coût du travail

Coût total pour les employeurs	Augmentation du coût du travail	Variation coût du travail en %
3 491 216 028	21 479 901	0,62%

Produit total des cotisations	dont produit de la CSG-CRDS	Compensation due
254 318 308	0	1 142 156 321

Compensation due	Gain de cotisation	Gain budgétaire
1 142 156 321	21 479 901	21 479 901

Source : Mission.

3.1.2.1.3. Scénario-type 2 : assiette inchangée, passage au droit commun pour les exonérations patronales (« allègements Fillon ») ; fin des exonérations salariales)

Dans ce scénario, outre l'assiette qui reste assise sur le montant de la rémunération minimale et qui reste minorée de 11 points de SMIC, les taux de cotisations sont soumis aux règles du droit commun : les cotisations patronales (dans la mesure où les rémunérations restent inférieures à 1 SMIC) se voient appliquer le taux plein de l'abattement Fillon ; les cotisations salariales sont calculées selon le taux normal de 21,8 %.

C'est ce scénario de réforme du dispositif des exonérations de cotisations que la mission évoque dans le scénario n°1 développé dans le rapport.

Dans le cadre de ce scénario, le produit des cotisations obtenues s'élèverait à près de 933 M€.

Annexe VII

Tableau 18 : Scénario-type 2

Type d'entreprises	20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
salaire minimal moyen (1)	8 064	7 466	6 941	7 372
assiette minorée de 11% de SMIC (2)	6 176	5 578	5 053	5 484
Cotisation patronale due	Taux applicable (3)	20,71%	17,21%	14,11%
	Montant (4)	1 279	960	713
Cotisation salariale due	Taux applicable (5)	21,80%	21,80%	21,80%
	Montant (6)	1 346	1 216	1 102
Total cotisation due par salarié (7)	2 626	2 176	1 815	
Effectif moyen estimé (8)	158 079	21 955	259 074	439 108
Cotisations totales dues (9)	415 050 269	47 777 018	470 135 354	932 962 641

Source : Mission.

Par rapport à la situation actuelle, ce scénario permettrait un gain important de cotisations de l'ordre de 700 M€.

Le montant de la compensation due s'élèverait à un peu plus de 656 M€. Ce montant est obtenu en faisant la différence entre les 1 396,5 M€ du scénario de référence et les 740,4 M€ de produit du scénario 2 correspondant aux cotisations couvertes par le champ de la compensation (c'est-à-dire les près de 933 M€ de produit total du scénario moins les 192,6 M€ de produit liés à la CSG et à la CRDS qui, dans la mesure où la CSG et la CRDS ne sont pas compensées en cas d'exonérations, doivent être sortis du calcul). Le gain budgétaire lié à ce scénario (moindre compensation) serait donc important et dépasserait les 500 M€.

Comme les développements qui précèdent l'ont souligné, ce scénario permet également de constater que la fin de l'exonération de CGS et de CRDS rapporterait à elle seule près de 200 M€ de cotisations supplémentaires aux organismes sociaux (mais est sans conséquences sur le montant de la compensation budgétaire).

Comme pour le scénario 1, ce scénario impliquerait une hausse du coût du travail des apprentis de l'ordre de 5 %. En revanche, à la différence du scénario 1, ce scénario 2 impliquerait une baisse du salaire net des apprentis qui ne seraient désormais plus du tout exonérés de la part salariale des cotisations. Cette baisse serait importante (21,8 %). La mission précise qu'il ne s'agit ici que de raisonner à partir de scénarios-types. Mais si ce scénario devait être mis en œuvre, une telle baisse de la rémunération des apprentis étant difficilement supportable, il conviendrait sans doute, pour la compenser, au moins en partie, de revoir la grille de rémunération minimale des apprentis. Et donc, à terme, une partie au moins du coût lié à la réintroduction des cotisations salariales serait supportée par les entreprises et se traduirait donc par une hausse du coût du travail probablement supérieure aux 5 % évoqués dans ce scénario.

Tableau 19 : Conséquences du scénario-type 2 sur le montant de la compensation et le coût du travail

Coût total pour les employeurs	Augmentation du coût du travail	Variation coût du travail en %
3 644 908 195	175 172 069	5,05%

Produit total des cotisations	dont produit de la CSG-CRDS	Compensation due
932 962 641	192 642 997	656 154 984

Compensation due	Gain de cotisation	Gain budgétaire
656 154 984	700 124 235	507 481 238

Source : Mission.

Annexe VII

3.1.2.1.4. Scénario-type 3 : assiette inchangée, suppression de toute exonération patronale (y compris de la possibilité de bénéficier des « allègements Fillon »), maintien des exonérations salariales

Ce scénario consisterait à faire passer les cotisations patronales au taux normal (c'est-à-dire hors « allègements Fillon »). Les allègements généraux (« Fillon ») ne seraient donc pas applicables pour les contrats d'apprentissage. L'assiette de calcul des cotisations ainsi que les exonérations de cotisations salariales resteraient inchangées par rapport à aujourd'hui.

Au-delà de l'intérêt de la simulation et de l'exploration des différents scénarios types envisageables, l'idée sous-jacente de ce scénario serait que les employeurs d'apprentis, dans la mesure où ils bénéficient déjà d'une assiette réduite de cotisation et de la possibilité de rémunérer les apprentis sur la base de rémunérations inférieures au SMIC, ne seraient pas éligibles au dispositif de droit commun des allègements généraux.

Dans le cadre de ce scénario, le produit des cotisations obtenues s'élèverait à près de 1 064,2 M€.

Tableau 20 : Scénario-type 3

Type d'entreprises		20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
salaire minimal moyen (1)		8 064	7 466	6 941	7 372
assiette minorée de 11% de SMIC (2)		6 176	5 578	5 053	5 484
Cotisation patronale due	Taux applicable (3)	46,71%	45,31%	42,21%	
	Montant (4)	2 885	2 528	2 133	
Cotisation salariale due	Taux applicable (5)	0,00%	0,00%	0,00%	
	Montant (6)	0	0	0	
Total cotisation due par salarié (7)		2 885	2 528	2 133	
Effectif moyen estimé (8)		158 079	21 955	259 074	439 108
Cotisations totales dues (9)		456 057 352	55 492 866	552 615 241	1 064 165 460

Source : Mission.

Par rapport à la situation actuelle, ce scénario permettrait de collecter plus de 831,3 M€ de cotisations supplémentaires.

Le montant de la compensation due s'élèverait à 332,3 M€ (soit la différence entre les 1 396,5 M€ du scénario de référence et les 1 064,2 M€ de produit du scénario). Le gain budgétaire lié à ce scénario (moindre compensation par rapport à la situation actuelle) serait donc de 831,3 M€.

Ce scénario impliquerait néanmoins une hausse du coût du travail très importante concernant le champ de l'apprentissage, de presque 24 % par rapport à la situation actuelle. Il n'a en revanche pas d'effet sur le salaire net perçu par les salariés, dont les cotisations (y compris CSG et CRDS) demeurent entièrement exonérées.

Tableau 21 : Conséquences du scénario-type 3 sur le montant de la compensation et le coût du travail

Coût total pour les employeurs	Augmentation du coût du travail	Variation coût du travail en %
4 301 063 180	831 327 053	23,96%

Produit total des cotisations	dont produit de la CSG-CRDS	Compensation due
1 064 165 460	0	332 309 169

Compensation due	Gain de cotisation	Gain budgétaire
332 309 169	831 327 053	831 327 053

Source : Mission.

Annexe VII

3.1.2.1.5. Scénario-type 4 : assiette inchangée, passage aux taux normaux (excluant les « allègements Fillon ») pour les cotisations patronales et salariales

Ce scénario consiste à voir ce qui se passerait s'il était mis fin à toutes les exonérations (patronales et salariales), l'assiette de calcul des cotisations restant toutefois inchangé par rapport à aujourd'hui (abattement de 11 points).

Dans le cadre de ce scénario, le produit des cotisations obtenues s'élèverait à près de 1 589,1 M€.

Tableau 22 : Scénario-type 4

Type d'entreprises		20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
salaire minimal moyen (1)		8 064	7 466	6 941	7 372
assiette minorée de 11% de SMIC (2)		6 176	5 578	5 053	5 484
Cotisation patronale due	Taux applicable (3)	46,71%	45,31%	42,21%	
	Montant (4)	2 885	2 528	2 133	
Cotisation salariale due	Taux applicable (5)	21,80%	21,80%	21,80%	
	Montant (6)	1 346	1 216	1 102	
Total cotisation due par salarié (7)		4 231	3 744	3 235	
Effectif moyen estimé (8)		158 079	21 955	259 074	439 108
Cotisations totales dues (9)		668 903 644	82 192 148	838 021 833	1 589 117 626

Source : Mission.

Par rapport à la situation actuelle, ce scénario permettrait de collecter plus de 1 356 M€ de cotisations supplémentaires.

Le montant de la compensation due serait nul. En effet, toutes les exonérations donnant actuellement lieu à compensation seraient supprimées dans ce scénario.

Comme dans le scénario-type précédent, le présent scénario impliquerait néanmoins une hausse du coût du travail très importante, de presque 24 % par rapport à la situation actuelle. Et le salaire net des apprentis serait également affecté par le rétablissement des cotisations salariales.

Tableau 23 : Conséquences du scénario-type 4 sur le montant de la compensation et le coût du travail

Coût total pour les employeurs	Augmentation du coût du travail	Variation coût du travail en %
4 301 063 180	831 327 053	23,96%

Produit total des cotisations	dont produit de la CSG-CRDS	Compensation due
1 589 117 626	192 642 997	0

Compensation due	Gain de cotisation	Gain budgétaire
0	1 356 279 219	1 163 636 222

Source : Mission.

3.1.2.2. Deuxième catégorie de scénarios testés : des scénarios pour lesquels les exonérations spécifiques liées à l'apprentissage sont intégralement maintenues mais qui reposent sur la base d'une assiette théorique de cotisation différente

Deux scénarios-types ont été testés sur la base de ces principes.

Annexe VII

3.1.2.2.1. Scénario-type 5 : fin de l'abattement d'assiette de 11 points ; maintien des taux et exonérations spécifiques à l'apprentissage

Dans ce scénario-type, seule l'assiette de calcul des cotisations change par rapport à la situation actuelle. Il est ainsi mis fin à l'abattement de 11 points.

Dans le cadre de ce scénario, le produit des cotisations obtenues s'élèverait à 306,8 M€.

Tableau 24 : Scénario-type 5

Type d'entreprises		20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
salaires minimal moyen (1)		8 064	7 466	6 941	7 372
Cotisation patronale due	Taux (2)	18,51%	17,11%	2,38%	
	Montant (3)	1 493	1 277	165	
Cotisation salariale due	Taux (4)	0,00%	0,00%	0,00%	
	Montant (5)	0	0	0	
Total cotisation moyenne due par salarié (6)		1 493	1 277	165	
Effectif moyen estimé (7)		158 079	21 955	259 074	439 108
Cotisations totales dues (8)		235 956 050	28 046 033	42 797 937	306 800 020

Source : Mission.

Par rapport à la situation actuelle, ce scénario permettrait de collecter un peu moins de 75 M€ de cotisations supplémentaires.

Comme dans plusieurs des scénarios types précédents, ce scénario conduirait à une hausse du coût du travail des apprentis, mais modérée (de l'ordre de 2 %).

Le calcul du nouveau montant de compensation est en revanche plus compliqué.

En effet, le surcroît de cotisations constaté dans le cadre de ce scénario est lié à un élargissement de l'assiette, lui-même lié à la fin de l'abattement de 11 points. Or, le coût de cet abattement de 11 points n'est actuellement pas compensé. Le gain lié à la fin de l'abattement ne peut donc, a priori, pas être considéré comme devant être retiré du montant de la compensation.

En outre, l'assiette de référence pour le calcul des cotisations théoriquement dues étant désormais élargie, le calcul de la compensation pourrait aussi devoir être fait sur la base du montant des cotisations théoriquement dues dans le cadre de cette assiette élargie, surtout si l'élargissement d'assiette conduit aussi dans certains cas, par exemple en matière d'assurance vieillesse ou d'assurance chômage, à augmenter en parallèle les droits des assurés. Il aurait ainsi probablement été nécessaire de regarder, cotisation exonérée par cotisation exonérée, quelles sont celles qui, du fait de l'élargissement d'assiette créent des droits supplémentaires aux assurés (cas par exemple de l'assurance chômage ou de l'assurance vieillesse évoquées plus haut), et quelles sont celles qui ne créent pas de droit supplémentaires (les cotisations familiales par exemple).

Au regard des incertitudes juridiques sur les règles applicables en l'espèce, il n'a pas été possible à la mission de procéder au calcul précis d'une compensation assise sur cette base. Elle signale en revanche que si la nouvelle référence prise en compte pour le calcul de la compensation devait être un scénario ayant pour paramètres la nouvelle assiette élargie et l'application des taux normaux (patronaux et salariaux) de cotisation, la compensation pourrait alors être supérieure à aujourd'hui et s'élever, au maximum, à près de 1 570 M€ (soit 1 875 M€ du nouveau scénario de référence moins les 306,8 M€ du scénario-type 5).

Tableau 25 : Principales conséquences du scénario-type 5

Coût total pour les employeurs	Augmentation du coût du travail	Variation coût du travail en %
3 543 697 740	73 961 613	2,13%
Produit total des cotisations	dont produit de la CSG-CRDS	Gain de cotisations
306 800 020	sans objet	73 961 613

Source : Mission.

3.1.2.2.2. Scénario-type 6 : assiette assise sur le salaire réel ; maintien des taux et exonérations spécifiques à l'apprentissage

Dans ce scénario-type, l'assiette serait désormais constituée sur la base du salaire réel perçu par les apprentis et non plus sur la base d'un salaire forfaitaire minoré des 11 points de SMIC.

La mission a en effet eu communication auprès de la DARES d'une estimation du salaire réel moyen des apprentis qui s'élèverait à 7 634 €. En s'appuyant sur les données obtenues dans le cadre des travaux préalables à ses simulations pour déterminer le salaire minimal moyen par type d'entreprise (*cf. supra*), elle a estimé un montant moyen réel par type d'entreprise.

Il ressort des simulations réalisées que, dans le cadre de ce scénario, le produit des cotisations obtenues s'élèverait à 317,7 M€.

Tableau 26 : Scénario-type 6

Type d'entreprises		20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
salaire réel moyen (1)		8 351	7 731	7 188	7 634
Cotisation patronale due	Taux (2)	18,51%	17,11%	2,38%	
	Montant (3)	1 546	1 323	171	
Cotisation salariale due	Taux (4)	0,00%	0,00%	0,00%	
	Montant (5)	0	0	0	
Total cotisation moyenne due par salarié (6)		1 546	1 323	171	
Effectif moyen estimé (7)		158 079	21 955	259 074	439 108
Cotisations totales dues (8)		244 341 900	29 042 785	44 318 970	317 703 656

Source : Mission.

Par rapport à la situation actuelle, ce scénario permettrait de collecter un peu moins de 85 M€ de cotisations supplémentaires. Il conduirait également à une hausse du coût du travail des apprentis d'un peu moins de 6 %.

Comme pour le scénario type précédent, le calcul du nouveau montant de compensation est délicat. Des échanges que la mission a pu avoir avec la direction de la sécurité sociale (DSS), il conviendrait sans doute, a minima, de procéder en regardant, cotisation par cotisation, celles pour lesquelles l'augmentation d'assiette entraîne une augmentation de droits et celles pour lesquelles elle n'en entraîne pas. La compensation pourrait alors être évaluée à partir d'un nouveau scénario fictif de référence prenant en compte le montant des cotisations théoriquement dues sur la base de la nouvelle assiette pour les cotisations qui, en raison de l'augmentation d'assiette offrent des droits supplémentaires aux agents, sur la base de l'ancienne assiette pour les cotisations qui, en dépit de la nouvelle assiette, n'ouvrent pas de droits supplémentaires.

Annexe VII

Tableau 27 : Principales conséquences du scénario-type 6

Coût total pour les employeurs	Augmentation du coût du travail	Variation coût du travail en %
3 669 640 334	199 904 208	5,76%

Produit total des cotisations	dont produit de la CSG-CRDS	Gain de cotisations
317 703 656	sans objet	84 865 249

Source : Mission.

3.1.2.3. Troisième catégorie de scénarios testés : des scénarios pour lesquels à la fois l'assiette et les taux évoluent par rapport à la situation actuelle

Dans le cadre de cette famille de scénarios-types, de très nombreuses variantes seraient imaginables. La mission s'est limitée à en simuler deux.

3.1.2.3.1. Scénario-type 7 : assiette assise sur le salaire forfaitaire minimal mais sans l'abattement de 11 points ; passage des taux de cotisation au droit commun des allègements généraux pour les cotisations patronales (réduction Fillon) ; passage des cotisations salariales au taux normal

Dans ce scénario-type, il est mis fin à l'abattement de 11 points de SMIC de l'assiette et les taux de cotisation sont ramenés au droit commun pour le volet salarial et patronal avec, pour ce dernier, éligibilité au dispositif des allègements généraux.

Dans le cadre de ce scénario, le produit des cotisations obtenues s'élèverait à 1 251,6 M€.

Tableau 28 : Scénario-type 7

Type d'entreprises		20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
salaire minimal moyen (1)		8 064	7 466	6 941	7 372
Cotisation patronale due	Taux (2)	20,71%	17,21%	14,11%	
	Montant (3)	1 670	1 285	979	
Cotisation salariale due	Taux (4)	21,80%	21,80%	21,80%	
	Montant (5)	1 758	1 628	1 513	
Total cotisation moyenne due par salarié (6)		3 428	2 912	2 493	
Effectif moyen estimé (7)		158 079	21 955	259 074	439 108
Cotisations totales dues (8)		541 895 824	63 943 643	645 745 339	1 251 584 806

Source : Mission.

Par rapport à la situation actuelle, ce scénario permettrait de collecter plus d'un milliard de cotisations supplémentaires.

Il conduirait également à une hausse du coût du travail des apprentis de l'ordre de 9 % et engendrerait, sauf dispositions particulières évoquées plus haut (augmentation de la rémunération forfaitaire minimale des apprentis par exemple, et donc hausse du coût pour les employeurs) pour les scénarios présentant la même caractéristique, une baisse sensible du salaire réel (du montant des cotisations salariales à payer désormais, c'est-à-dire de 21,8 %).

Comme pour les scénarios précédents (scénarios types 5 et 6), le montant de la nouvelle compensation budgétaire à réaliser n'a pu être déterminé précisément dans la mesure où il faudrait, a minima, probablement distinguer, cotisation par cotisation, l'assiette de référence à considérer.

Annexe VII

Tableau 29 : Principales conséquences du scénario-type 7

Coût total pour les employeurs	Augmentation du coût du travail	Variation coût du travail en %
3 782 838 823	313 102 696	9,02%

Produit total des cotisations	Gain de cotisations
1 251 584 806	1 018 746 399

Source : Mission.

Un scénario-type 7 bis intégrant les mêmes paramètres que le scénario 7 à l'exclusion de volet salarial qui resterait exonéré donne des résultats sensiblement différents, avec un montant de cotisations collectées de 545,9 M€, soit un gain moindre que dans le précédent (313,1 M€) mais une absence d'impact sur le salaire net des apprentis.

Tableau 30 : Scénario-type 7 bis

Type d'entreprises		20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
salaire minimal moyen (1)		8 064	7 466	6 941	7 372
Cotisation patronale due	Taux (2)	20,71%	17,21%	14,11%	
	Montant (3)	1 670	1 285	979	
Cotisation salariale due	Taux (4)	0,00%	0,00%	0,00%	
	Montant (5)	0	0	0	
Total cotisation moyenne due par salarié (6)		1 670	1 285	979	
Effectif moyen estimé (7)		158 079	21 955	259 074	439 108
Cotisations totales dues (8)		264 000 529	28 209 949	253 730 625	545 941 103

Source : Mission.

Tableau 31 : Principales conséquences du scénario-type 7 bis

Coût total pour les employeurs	Augmentation du coût du travail	Variation coût du travail en %
3 782 838 823	313 102 696	9,02%

Produit total des cotisations	Gain de cotisations
545 941 103	313 102 696

Source : Mission.

3.1.2.3.2. Scénario-type 8 : assiette assise sur le salaire réel ; passage des taux de cotisation au droit commun des allègements généraux pour les cotisations patronales (réduction Fillon) ; maintien des exonérations salariales

Un dernier scénario-type a été simulé. Il consisterait à faire passer l'assiette et les cotisations patronales au droit commun : salaire réel et non plus forfaitaire abattu de 11 points pour l'assiette ; allègements généraux pour les cotisations patronales. Il préserverait en revanche les exonérations salariales.

Ce scénario rapporterait 565,3 M€ de cotisations, soit un gain de 332,5 M€ par rapport à aujourd'hui. La hausse du coût du travail des apprentis serait de près de 13 %.

Le calcul de la compensation pose là encore difficulté :

- ♦ soit, comme pour les scénarios qui précèdent, on considère que la compensation doit être calculée au cas par cas, cotisation par cotisation : les cotisations pour lesquelles l'augmentation d'assiette et/ou de taux ouvre des droits supplémentaires appellent aussi a priori une compensation supplémentaire ; celles pour lesquelles l'augmentation de taux et/ou d'assiette n'ouvre pas de droit supplémentaire peuvent a priori continuer à être calculées sur la base du scénario de référence précédent ;

Annexe VII

- ♦ soit on considère que le passage au droit commun intégral implique également de calculer la compensation sur la base du scénario de référence utilisé dans le cadre du droit commun (c'est-à-dire construit à partir de l'assiette réelle et des taux normaux), sans distinguer entre les cotisations qui, du fait des changements de taux et/ou d'assiette (surtout) ouvrent de nouveaux droits et celles qui n'en ouvrent pas. Le montant à compenser serait alors supérieur, de l'ordre de 1 376,8 M€ d'après les estimations de la mission (soit 1 942,1 M€ du nouveau scénario de référence¹⁰ moins les 565,3 M€ de produit de ce scénario-type 8).

Tableau 32 : Scénario-type 8

Type d'entreprises		20 ou plus	de 11 à 19	de 1 à 10	Toutes entreprises
salaire réel moyen (1)		8 351	7 731	7 188	7 634
Cotisation patronale due	Taux (2)	20,71%	17,21%	14,11%	
	Montant (3)	1 729	1 331	1 014	
Cotisation salariale due	Taux (4)	0,00%	0,00%	0,00%	
	Montant (5)	0	0	0	
Total cotisation moyenne due par salarié (6)		1 729	1 331	1 014	
Effectif moyen estimé (7)		158 079	21 955	259 074	439 108
Cotisations totales dues (8)		273 383 077	29 212 527	262 748 181	565 343 785

Source : Mission.

Tableau 33 : Principales conséquences du scénario-type 8

Coût total pour les employeurs	Augmentation du coût du travail	Variation coût du travail en %
3 917 280 463	447 544 336	12,90%

Produit total des cotisations	Gain de cotisations
565 343 785	332 505 378

Source : Mission.

Pour l'ensemble des raisons développées dans le corps du rapport, la mission ne recommande pas de modifier le régime des exonérations de cotisations dont bénéficie le contrat d'apprentissage.

3.2. Évolutions envisageables concernant le dispositif d'exonérations dont bénéficie le contrat de professionnalisation

Comme évoqué dans l'annexe III le contrat de professionnalisation ne bénéficie désormais plus de dispositifs d'exonérations particuliers que pour certaines catégories de publics et/ou d'employeurs.

La mission a cependant pu relever au cours des nombreux entretiens réalisés que ces dispositifs étaient très peu connus des employeurs. Leur caractère éventuellement incitatif est donc probablement assez réduit.

¹⁰ Pour réaliser cette estimation, la mission a considéré que la CSG et la CRDS exonérées dans le cadre du scénario-type 8 continuaient à ne pas être compensées.

3.2.1. L'exonération de cotisations AT-MP dont bénéficient les contrats de professionnalisation embauchés par des GEIQ pourrait être supprimée et l'économie redéployée sur une aide directe en faveur du même public

La suppression de l'exonération accident du travail-maladie professionnelle (AT-MP) dont bénéficient les contrats de professionnalisation signés par des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) avec des jeunes de moins de 26 ans ou avec des demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans représenterait une économie budgétaire de l'ordre de 1,6 M€, soit l'intégralité du montant actuellement consacré à la compensation de cette exonération.

Au-delà de cette économie, certes modeste, la fin de cette exonération spécifique serait cohérente au regard de la politique de responsabilisation des employeurs en matière de sinistre engagée depuis plusieurs années par les pouvoirs publics. Elle aurait en outre du sens en permettant l'application pleine et entière de la règle votée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2008 qui dispose que les cotisations AT-MP à la charge de l'employeur ne doivent désormais plus être exonérées. Selon les informations communiquées par la DSS, ces contrats de professionnalisation sont en effet les derniers à bénéficier d'une telle exonération.

La mission propose de redéployer le montant de l'économie réalisée (1,6 M€) sur l'aide individuelle forfaitaire versée aux GEIQ employeurs de contrats de professionnalisation. D'après les estimations de la mission cette aide pourrait ainsi passer de 686 € à près de 1 000 € (pour une année pleine).

3.2.2. Le régime des exonérations de cotisations dont bénéficient les contrats de professionnalisation signés par des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus pourrait être entièrement aligné sur le droit commun

S'agissant ensuite de l'exonération spécifique des cotisations patronales de sécurité sociale (hors cotisations AT-MP qui sont toujours dues, excepté en cas d'embauches effectuées par un GEIQ) dont bénéficient les contrats de professionnalisation signés par des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus, la mission relève que ce dispositif s'inscrit plus largement dans la politique mise en œuvre en faveur de l'emploi des seniors.

Sans se prononcer sur le bien fondé d'une telle politique, la mission considère que celle-ci n'a pas nécessairement vocation à être inscrite dans le cadre du soutien à l'alternance. De plus, les montants actuels du soutien unitaire sont faibles. Aussi, le surcroît de complexité que cette aide ajoute au système ne semble pas justifié par une réelle incitation particulière pour les employeurs à recruter ces publics.

Sur la base des données rendues disponibles dans le projet annuel de performances (PAP) du programme 103, il apparaît que le coût moyen mensuel de ce dispositif par bénéficiaire est de 399,20 €. Il est calculé en appliquant un taux moyen d'exonération de 28 % à une rémunération moyenne estimée à 100 % du SMIC (soit 9,40 € de SMIC horaire * 151,67 heures mensuelles * 28 % d'exonération). Le montant de 13 M€ de compensation du dispositif est ensuite obtenu en multipliant ce coût moyen mensuel de 399,20 € par le nombre moyen mensuel de bénéficiaires (estimé à 2 718 dans le PLF) et par le nombre de mois (12).

Dans l'hypothèse de la suppression de ce dispositif, les bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation retomberaient dans le droit commun des allègements généraux. Selon le type d'entreprise dans lequel ils se trouvent, ils se verraient donc appliquer, sur la même base d'une rémunération au SMIC, un taux d'exonération de 28,1 % pour ceux qui se trouvent dans des entreprises de moins de 20 salariés ou de 26 % pour ceux qui se trouvent dans des entreprises de 20 salariés ou plus.

L'économie maximale (dans l'hypothèse où 100 % des salariés concernés se trouveraient dans une entreprise de 20 salariés ou plus) s'établirait, selon les calculs de la mission, autour de 1 M€ maximum¹¹ sur les 13 M€.

4. Le dispositif dit du « bonus/malus alternance » doit être revu, voire être directement intégré à une version redéfinie de la taxe d'apprentissage

Étant donné les très fortes évolutions connues par ce dispositif (alors même que sa création est récente), il est délicat de proposer des évolutions supplémentaires : la surtaxe a été créée en 2009, les taux ont été modifiés une première fois en 2011, puis une seconde fois. Le bonus a connu sa première année d'application en 2012.

Cependant, des évolutions sont déjà programmées dans la loi, puisque les taux continueront à croître jusqu'en 2016. De plus, une réforme importante du financement de l'apprentissage et de sa gouvernance étant engagée, il est utile de s'interroger sur l'ensemble des dispositifs qui peuvent être améliorés.

La faible incitativité du dispositif ne peut être démontrée de façon certaine ; toutefois, un faisceau d'indices désigne cette hypothèse comme probable. Il s'agit notamment :

- ♦ de la complexité du mécanisme, qui le rend particulièrement peu lisible ;
- ♦ de l'existence d'importants effets de seuil, qui n'ont pas été atténués par la dernière réforme ;
- ♦ ou encore, de l'absence d'évolution de la structure de l'apprentissage dans les entreprises concernées.

À l'inverse, les évolutions permanentes des modalités de calcul de la taxe n'ont pas facilité la compréhension du dispositif par les entreprises, et, partant, son efficacité.

4.1. La mission ne recommande pas le maintien du système en l'état

La mission reprend la recommandation d'exprimer le montant de la contribution en coût par alternant manquant, ce coût étant lui-même proportionnel au salaire moyen de l'entreprise :

$$\begin{aligned} \text{CSA} &= a \cdot \frac{\text{Masse salariale}}{\text{Effectif}} \cdot (b \cdot \text{Effectifs} - \text{Nb. d'alternants}) \\ &= \text{Taux} \cdot \text{Salaire moyen} \cdot \text{Nb. d'alternants manquant} \end{aligned}$$

où a représente le taux de cotisation, b la cible.

Cette formule présenterait sur la formule actuelle l'avantage d'être d'une plus grande simplicité, et, en évitant les effets de seuil¹², d'être plus incitative puisque chaque alternant supplémentaire conduirait à une diminution de la contribution de l'entreprise.

Il est possible de maintenir dans ce système une progressivité, en faisant de a un taux marginal valable au sein de chaque « tranche » d'apprentis. La progressivité récemment introduite, bien que censée augmenter l'incitativité du dispositif, est néanmoins une source de complexité supplémentaire. La mission recommande donc de ne pas retenir de taux différents pour l'application de la taxe.

¹¹ Le calcul permettant d'aboutir à 1 M€ est : $[13 \text{ M€} - (9,40 \cdot 151,67 \cdot 26 \% \cdot 2 \cdot 718 \cdot 12)]$.

¹² Cf. annexe III, et notamment le graphique de la réduction de CSA par apprenti supplémentaire.

Enfin, l'inclusion dans les effectifs d'alternants des volontaires internationaux en entreprise (V.I.E.) et des conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) semble poursuivre des objectifs très divers. Les V.I.E. ne comportent pas, en effet, de période d'alternance. Les CIFRE s'adressent à des doctorants, ce qui ne sert donc pas l'objectif politique du renforcement de l'alternance aux niveaux V et IV. La mission recommande donc *a minima*, pour l'ensemble de ses scénarios, l'exclusion des V.I.E. du calcul des quotas. Concernant les CIFRE, même si l'on peut considérer qu'il s'agit d'alternance, ce dispositif étant aidé par ailleurs, il n'est pas évident qu'il nécessite de bénéficier d'aides supplémentaires¹³. Si les V.I.E. et les CIFRE ne sont plus comptabilisés comme des alternants, il conviendra alors, logiquement, de réviser le quota que les entreprises doivent respecter¹⁴.

L'évaluation précise de l'effet budgétaire d'une telle mesure supposerait de connaître la répartition précise des entreprises, alors même que seul le nombre d'entreprises dans les tranches définies par les seuils actuels est connue. On supposera donc que les entreprises sont uniformément réparties dans chaque tranche. Dans ces conditions, les taux (*a* de l'équation) permettant de conserver le même niveau de collecte et les mêmes cibles de proportion d'alternants, à comportement des entreprises inchangé, sont les suivants :

Tableau 34 : Taux de cotisation de la nouvelle CSA permettant de garder constant le montant de collecte

	Taux 2010	Taux 2011	Taux 2012	Taux 2013	Taux 2014
Moins de 2000	3,2 %	3,2 %	5,4 %	6,5 %	7,5 %
Plus de 2000	3,4 %	3,4 %	7,2 %	9,0 %	10,8 %

Source : Mission.

Ces taux ne sont pas directement comparables à ceux de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), puisqu'ils ne s'appliquent qu'à la fraction de la masse salariale correspondant aux alternants manquants.

D'un point de vue pratique, la mission recommande d'effectuer les changements en 2016 afin d'éviter de modifier un dispositif annoncé par la loi.

Enfin, dans ce scénario, le bonus serait supprimé.

4.2. Un scénario alternatif pourrait consister à simplifier le dispositif en intégrant la CSA à la taxe d'apprentissage

Une autre solution serait d'intégrer la CSA dans la taxe d'apprentissage (ou la contribution au développement de l'apprentissage – CDA). Dans le cadre de la réforme en cours de la taxe d'apprentissage, un nouveau taux serait défini, soit unique pour toutes les entreprises, soit différencié en fonction de leur taille (moins de 250, entre 250 et 2 000, au-delà de 2 000). Cette partie de la taxe aurait vocation, pour prendre la suite de la CSA, à alimenter la péréquation entre régions. Le bonus serait supprimé.

Cette solution simplifierait fortement la collecte des fonds de l'apprentissage, puisque le calcul n'aurait plus à prendre en compte de multiples variables difficiles à calculer et donc à contrôler. Les efforts actuellement commencés sur le contrôle de la CSA pourraient alors être généralisés, et permettraient un meilleur recouvrement de l'ensemble, et ce d'autant plus que les croisements seraient moins complexes à opérer.

¹³ Subvention annuelle forfaitaire de 17 000 € versée par l'association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT).

¹⁴ Les éventuels effets désincitatifs sur l'embauche des V.I.E. pourront faire l'objet de mesures correctrices.

Enfin, en termes de pilotage financier, cette opération conduirait à améliorer la prévision budgétaire, et pour l'ensemble des acteurs du système, et notamment les conseils régionaux, permettrait de mieux anticiper les évolutions des ressources disponibles. Elle éviterait aussi, pour le cas où les entreprises en question viendraient à s'approcher de la cible, une situation dans laquelle un surcroît de besoins —le financement des formations des apprentis en CFA— serait accompagné d'une diminution des moyens —la baisse de la CSA collectée (cf. annexe III).

5. Le crédit d'impôt dont bénéficient les employeurs pourrait être mieux ciblé, voire supprimé

La mise en place d'un ciblage du crédit d'impôt en fonction de la taille de l'entreprise pourrait être envisagée. D'autres crédits d'impôt font l'objet d'un tel ciblage, mais celui-ci consiste généralement à réserver le bénéfice de l'avantage aux petites et moyennes entreprises (PME) au sens communautaire du terme¹⁵ (i.e., celles qui ont employé moins de 250 salariés et ont soit réalisé un chiffre d'affaires inférieur à un montant au cours de l'exercice ou de la période d'imposition, soit un total de bilan inférieur à un seuil).

Il n'existe pas de crédit d'impôt fondé sur la taille de l'entreprise et qui retienne un nombre de salariés autre que celui retenu pour définir les PME, à savoir 250 salariés. En revanche, d'autres dispositifs fiscaux retiennent des distinctions entre entreprises fondés sur un nombre salariés ou sur une masse salariale plus faible.

C'est ainsi par exemple que sont affranchis de la taxe d'apprentissage, en application des dispositions de l'article 224 du code général des impôts, les entreprises occupant un ou plusieurs apprentis dont la masse salariale n'excède pas six fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) annuel.

De même, l'article 20 de la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989 dispose que : « les rémunérations versées aux apprentis par les entreprises qui emploient au plus dix salariés sont exonérées de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et des participations des employeurs au développement de la formation professionnelle continue et à l'effort de construction ».

Compte tenu de l'existence de tels précédents, la mission considère qu'un traitement différencié des entreprises, au regard du crédit d'impôt apprentissage, en fonction de leur taille ne contreviendrait pas au principe d'égalité devant l'impôt.

A partir des éléments recueillis, la mission estime qu'un ciblage en fonction de la taille de l'entreprise permettrait à terme de réduire le montant de la dépense fiscale de :

- ◆ 213 M€ si le crédit d'impôt était limité aux très petites entreprises (- de 10 salariés) ;
- ◆ 116 M€ si le crédit d'impôt était limité aux entreprises de moins de 50 salariés ;
- ◆ 73 M€ si le crédit d'impôt était limité aux PME (- de 250 salariés).

¹⁵ Annexe I au règlement CE 800/2008 du 6 août 2008.

Annexe VII

Tableau 35 : Répartition des employeurs de nouveaux contrats d'apprentissage par taille d'entreprise et estimation de la part correspondante du crédit d'impôt

Taille de l'établissement	Nouveaux contrats en 2011		Estimation de la part correspondante du crédit d'impôt
	En nombre	En %	
0 à 4 salariés	110 723	39,7 %	198 M€
5 à 9 salariés	49 661	17,8 %	89 M€
10 à 49 salariés	53 871	19,3 %	97 M€
50 à 199 salariés	21 032	7,5 %	38 M€
200 à 250 salariés	2 968	1,1 %	5 M€
Plus de 250 salariés	40 485	14,5 %	73 M€
Total	278 740	100,0 %	500 M€

Source : DARES – L'apprentissage en 2011 – novembre 2012. Mission.

Le ciblage pourrait également être fondé sur un cumul de critères, à savoir la taille de l'entreprise et le niveau de diplôme ou de qualification préparé par l'apprenti.

En réservant le bénéfice du crédit d'impôt aux entreprises employant des apprentis préparant des diplômes ou de qualification de niveaux IV et V, ce double ciblage permettrait à terme de réduire le montant de la dépense fiscale de :

- ◆ 248 M€ si le crédit d'impôt était limité aux très petites entreprises (- de 10 salariés), le crédit ne s'applique alors que pour la zone signalée en jaune dans le tableau ci-après ;
- ◆ 178 M€ si le crédit d'impôt était limité aux entreprises de moins de 50 salariés, le crédit ne s'applique alors que pour les zones signalées en vert et en jaune dans le tableau ci-après ;
- ◆ 159 M€ si le crédit d'impôt était limité aux PME (- de 250 salariés), le crédit ne s'applique alors que pour les zones signalées en vert, jaune et bleu dans le tableau ci-après).

Cette évolution aurait un impact relativement limité sur les petites entreprises, l'apprentissage dans l'enseignement supérieur étant plus fréquent dans les entreprises de plus de 250 salariés (en 2011, ils représentent plus des $\frac{3}{4}$ des nouveaux contrats de ces entreprises).

A l'inverse, une suppression intégrale pèserait pour plus de la moitié de l'économie réalisée sur les seules entreprises de moins de dix salariés.

Tableau 36 : Répartition des employeurs de nouveaux contrats d'apprentissage en 2011 par taille d'entreprise et par niveau de diplôme préparé

Taille de l'établissement	Niveau de diplôme ou de qualification			
	V	IV	III et+	Total
0 à 4 salariés	68 894	29 864	11 965	110 723
5 à 9 salariés	28 884	13 080	7 697	49 661
10 à 49 salariés	24 733	13 829	15 309	53 871
50 à 199 salariés	4 767	4 758	11 507	21 032
200 à 249 salariés	491	539	1 938	2 968
+ de 250 salariés	3 019	5 797	31 669	40 485
Total	130 788	67 867	80 085	278 740

Source : DARES-DB. Mission¹⁶.

¹⁶ 1337 contrats pour lesquels les informations relatives à la taille de l'entreprise ou au niveau de qualification n'étaient pas disponibles ont été écartés du calcul soit 0,47 % des contrats conclus en 2011.

Tableau 37 : Estimation de la répartition du crédit d'impôt apprentissage au titre des nouveaux contrats d'apprentissage en 2011 selon la taille de l'entreprise des employeurs et le niveau de diplôme préparé

Taille de l'établissement	Niveau de diplôme ou de qualification			
	V	IV	III et+	Total
0 à 4 salariés	123	54	21	198
5 à 9 salariés	52	23	14	89
10 à 49 salariés	44	25	27	97
50 à 199 salariés	9	9	21	38
200 à 249 salariés	1	1	3	5
+ de 250 salariés	5	10	57	73
Total	234	122	144	500

Source : DARES-DB. Mission.

Toutefois, compte tenu du fait qu'il existe d'autres dispositifs incitatifs bénéficiant aux employeurs d'apprentis (exonération de cotisation sociales, primes régionales et bonus-malus), la mission considère que ce dispositif pourrait être totalement supprimé, permettant ainsi une réduction de la dépense fiscale à due concurrence, soit 500 M€.

6. La mission privilégie un recalibrage de l'exonération d'impôt sur le revenu

Quatre évolutions de ce dispositif ont été envisagées par la mission :

- ♦ sa suppression ;
- ♦ la limitation de ses effets aux seuls apprentis relevant des niveaux V et IV ;
- ♦ la limitation de ses effets aux seuls apprentis mineurs à la charge de leurs parents ;
- ♦ la fusion de celui-ci avec d'autres dispositifs d'exonération des rémunérations perçues par les jeunes poursuivant des études (exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des rémunérations des stagiaires et des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires).

Encadré 1 : Exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires

Cette exonération, plafonnée à 3 SMIC mensuels, concerne les rémunérations perçues par les jeunes âgés de 25 ans au plus en contrepartie d'une activité exercée pendant l'année scolaire ou universitaire ou durant les congés scolaires ou universitaires (36° de l'article 81 du CGI).

Recensée dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2013 sous la référence DF 120132, son coût est estimé à 210 M€ pour l'année 2013.

Encadré 2 : Exonération d'impôt sur le revenu des indemnités de stage en entreprises versées aux élèves et étudiants

Cette exonération d'impôt sur le revenu, qui ne résulte que de l'application d'une prise de position administrative¹⁷, concerne la rémunération perçue au cours d'un stage. Elle suppose que soient réunies 3 conditions cumulatives :

- les stages doivent faire partie intégrante du programme de l'école ;
- les stages doivent présenter pour l'élève un caractère obligatoire ;

¹⁷ BOI-RSA-CHAMP-20-30-10-10 n° 200.

- leur durée ne doit pas excéder trois mois.

Recensée dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2013 sous la référence DF 120110, son coût est estimé à 35 M€ pour l'année 2013.

Compte tenu de l'existence d'autres dispositifs ayant pour objet d'exonérer les rémunérations des stagiaires et des jeunes poursuivant des études décrits dans les encadrés ci-dessus, la suppression du seul dispositif applicable aux apprentis aurait pour effet de créer une différence de traitement entre les apprentis et les bénéficiaires de ces mesures, au détriment des apprentis.

Outre qu'une telle mesure présenterait un risque d'inconstitutionnalité, la mission considère qu'elle ne serait pas justifiée et qu'elle conduirait à défavoriser l'apprentissage par rapport aux autres modes de formation. Elle l'a donc écartée.

La limitation du bénéfice de l'exonération aux seuls apprentis mineurs à charge du foyer fiscal de leurs parents¹⁸ permettrait d'apporter une réponse à la situation des ménages de classe moyenne pour lesquels l'imposition des revenus de leurs enfants mineurs apprentis pourrait entraîner une augmentation de leur cotisation fiscale alors même qu'ils assument l'entretien de ceux-ci, sans percevoir eux-mêmes lesdits revenus et donc les dissuader d'orienter leurs enfants vers l'apprentissage.

La mission a cependant écarté cette hypothèse qui n'apporte qu'une réponse partielle, dès lors que le maintien des autres dispositifs applicables aux stagiaires et aux jeunes poursuivant des études, produirait des effets potentiellement discriminants sur les apprentis majeurs.

Elle a également écarté, pour les mêmes raisons, l'option consistant à réserver le bénéfice de l'exonération aux seuls apprentis relevant des niveaux V et IV.

La mission a considéré que les trois dispositifs existants s'inscrivaient non pas dans une logique de développement de l'offre ou d'incitation à l'embauche d'apprentis, de stagiaires ou d'apprentis mais plutôt dans une logique d'aide au financement des études dans le cadre d'une tendance observée sur une longue période de besoin croissant de financer celles-ci, toujours plus longues et plus coûteuses, par le travail rémunéré mais aussi par la professionnalisation des études.

On observe en effet que plus de 30 % des étudiants qui travaillent occupent un emploi « intégré » dans le cursus de la formation : 15 % dans le cadre d'un contrat d'apprentissage et 17 % dans le cadre d'un stage. Ces emplois, qui concernent près de la moitié des étudiants du supérieur qui travaillent, ne répondent pas tant à un besoin de financement qu'à une logique de pré-insertion professionnelle.

De ce fait, qu'ils bénéficient ou non d'un avantage fiscal ces emplois ne sont en aucun cas encouragés par l'existence d'un avantage fiscal. Ces dispositifs, dépourvus de réels effets incitatifs, ont été vus par la mission comme servant une politique d'aide financière aux jeunes qui travaillent durant leurs études.

Au final, afin que l'évolution envisagée ne conduise pas à défavoriser l'apprentissage par rapport aux autres modes de formation, la mission propose de procéder à un recalibrage global des dispositifs existants consistant à unifier le régime applicable aux salaires des apprentis avec ceux applicables d'une part aux rémunérations des stagiaires et d'autre part aux rémunérations des étudiants de moins de 26 ans.

¹⁸ Il est toutefois rappelé que le 2 de l'article 6 du CGI permet au contribuable de réclamer des impositions distinctes pour ses enfants, lorsque ceux-ci tirent un revenu de leur travail ou d'une fortune indépendante de la sienne.

Dans l'évolution envisagée, le plafond d'exonération serait commun à ces trois catégories de rémunérations et s'élèverait à 3 SMIC mensuels.

Cette évolution permettrait ainsi :

- ◆ d'actualiser les conditions d'accès à l'exonération des indemnités de stage en entreprise qui peuvent aujourd'hui apparaître comme partiellement obsolètes. Ainsi, la durée maximale de trois mois pour l'exonération des stages ne correspond plus toujours aux pratiques des écoles et des universités ;
- ◆ de donner une base législative à l'exonération des indemnités de stage, laquelle ne résulte que d'une tolérance administrative ancienne, ce qui est pas conforme à sa nature d'exonération fiscale ;
- ◆ de mettre fin à une superposition complexe de ces trois dispositifs pouvant conduire à des situations de cumul d'avantages, un même étudiant pouvant, au titre d'une année, bénéficier de plusieurs exonérations (ex. stage obligatoire plus job d'été) ;
- ◆ d'uniformiser la situation des revenus considérés au regard de la prime pour l'emploi (PPE) ;
- ◆ de recentrer l'exonération du salaire des apprentis, qui n'apparaît pas à même d'atteindre son objectif de développement de l'apprentissage¹⁹.

Cette mesure, qui permettrait d'obtenir un dispositif plus équitable et plus lisible, a été expertisée par la Direction de la législation fiscale (DLF) de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et a été évoquée avec le ministère du travail, le ministère de l'éducation nationale, ainsi que celui de l'enseignement supérieur et de la recherche durant les conférences fiscales qui se sont tenues à la fin du mois d'avril 2013. Elle a notamment reçu un écho positif de la part du ministère du travail.

L'exonération serait codifiée dans une seule et même disposition législative (article 81-36° du CGI modifié) dont le champ serait, pour des raisons d'équité, élargi au travers de la suppression des conditions de durée et du caractère obligatoire pour les stages.

La limite d'âge de 25 ans serait généralisée afin d'obtenir un dispositif unique d'exonération des jeunes de moins de 25 ans qui travaillent durant leurs études.

Compte tenu des données non fiscales exploitées et des hypothèses moyennes retenues de rémunération, de répartition des effectifs concernés par niveau d'études ou d'apprentissage, les chiffrages fournis ne constituent que des ordres de grandeur.

a) Plafonnement à 3 SMIC mensuels concernant l'exonération des apprentis

Sur la base des données statistiques relatives aux apprentis, exploitées pour le chiffrage de la dépense fiscale en PLF 2013 ²⁰ au titre de l'année 2012, l'exonération du salaire des apprentis âgés de moins de 25 ans, dans la limite de 3 SMIC mensuels, génère un gain estimé à 100 M€, hors impact PPE.

Sur la base d'un temps de travail pris égal à un mi-temps, la réforme conduirait par ailleurs à un coût au titre de la PPE de 120 M€.

La baisse du plafond engendrerait donc une augmentation nette de la dépense fiscale de l'ordre de 20 M€.

¹⁹ Cette mesure fait l'objet d'une cotation égale à zéro sur une échelle de zéro à trois dans le rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales publié en 2011.

²⁰ Repères et références statistiques – édition 2011. Résultats définitifs 2009-2010 et provisoires 2010-2011.

Annexe VII

b) Gain lié au plafonnement à 3 SMIC mensuels concernant les indemnités de stage

Sur la base des données statistiques relatives aux étudiants, exploitées pour le chiffrage de la dépense fiscale en PLF 2013 au titre de l'année 2012, en conservant la condition de durée requise pour l'octroi de l'exonération et sous l'hypothèse d'un montant de gratification égal au minimum fixé par décret, soit 12,5 % du plafond horaire de la sécurité sociale (417,09 € en 2011), un plafonnement à 3 SMIC mensuels de l'exonération des indemnités de stage n'a pas d'impact sur le montant de la dépense fiscale.

c) Coût lié à l'ouverture du champ de l'exonération à d'autres types de stages (suppression des conditions de durée et du caractère obligatoire) :

Le chiffrage ne retient pas le critère de l'absence du caractère obligatoire, à défaut de données disponibles.

L'ouverture du champ de l'exonération aux stages dont la durée excède 3 mois génèrerait une augmentation de la dépense fiscale de l'ordre de 15 M€ en raison de l'entrée dans le champ des stages effectués par les étudiants en 3^{ème} cycle et/ou en école d'ingénieur et de commerce.

Sur la base d'un montant correspondant au minimum de gratifications dû par l'employeur et d'une durée moyenne de stage de 4 à 6 mois, l'application du plafonnement à 3 SMIC mensuels des indemnités de stage est sans incidence.

Globalement, compte tenu de leur impact sur la prime pour l'emploi (PPE), ces mesures présentent **globalement une augmentation de la dépense fiscale** de l'ordre de 35 M€.

Tableau 38 : Estimation de l'impact de la réforme des dispositifs d'exonération applicables aux jeunes qui travaillent durant leurs études (ordres de grandeur)

	Effet sur la dépense fiscale	Effet sur la prime pour l'emploi	Effet global
	- = économie + = coût supplémentaire		
Exonération d'impôt sur le revenu des salaires des apprentis	-100 M€	+ 120 M€	+ 20 M€
Exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires	-	-	-
Exonération d'impôt sur le revenu des indemnités de stage en entreprises versées aux élèves et étudiants	+ 15 M€	-	+ 15 M€
<i>Total</i>	<i>- 85 M€</i>	<i>+ 120 M€</i>	<i>+ 35 M€</i>

Source : Direction de la législation fiscale (DLF).

ANNEXE VIII

Panorama rapide des systèmes de collecte de données sur l'alternance

SOMMAIRE

1. LES CIRCUITS DE COLLECTE DE DONNEES SUR L'ALTERNANCE SONT DISPERSES ENTRE DE NOMBREUX ORGANISMES.....	1
2. LA MULTIPLICITE DES CIRCUITS ET LEUR CLOISONNEMENT ENGENDRENT DES DONNEES INCOHERENTES QUI NUISENT A LA CAPACITE D'EVALUATION ET DE PILOTAGE PAR LES POUVOIRS PUBLICS	2
2.1. Certaines données sont manquantes	2
2.2. Les données disponibles ne se recoupent généralement pas.....	3
2.3. A l'exception du CNFPTLV, peu d'organismes procèdent à l'agrégation des données provenant de sources variées.....	4
2.4. La fiabilisation des données et la mise à disposition de celles-ci aux chercheurs académiques permettrait un travail d'évaluation plus poussé que celui existant aujourd'hui.....	4

Avertissement

La mission précise, à titre liminaire, qu'il n'entraîne pas dans son champ d'intervention de réaliser un audit approfondi des circuits de collecte des données du secteur de l'alternance. Toutefois, au cours de ses travaux, il lui a été possible d'identifier un certain nombre d'incohérences ou de difficultés relatives au recueil et au traitement de ces données. La présente annexe n'a donc pour ambition que d'établir un rapide compte-rendu des difficultés rencontrées.

1. Les circuits de collecte de données sur l'alternance sont dispersés entre de nombreux organismes

En raison du nombre important d'organismes impliqués dans la définition des politiques relatives à l'alternance et à leur mise en œuvre pratique, les données quantitatives relatives à l'alternance proviennent de différentes sources :

- ◆ la DGEFP (délégation générale à l'enseignement et à la formation professionnelle) dispose (1) d'une vision agrégée des comptes des OCTA (base PACTOLE¹) et des OPCA² et (2) de données mensuelles sur les caractéristiques des entrées en alternance à partir des enregistrements de contrats³. Enfin, elle est en charge de l'élaboration des documents budgétaires de la mission Travail Emploi et suit à ce titre l'état financier du CAS FNDMA ;
- ◆ la DARES (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) dispose : (1) d'une extraction des déclarations annuelles de données sociales (DADS) qui leur permet d'estimer un stock d'apprentis au 31/12 de chaque année ainsi qu'un potentiel de taxe d'apprentissage à recouvrer⁴ ; (2) d'enquêtes auprès des conseils régionaux permettant de reconstituer les flux financiers pour l'apprentissage et la formation professionnelle ;
- ◆ la DEPP (Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance) dispose (1) des effectifs d'apprentis en CFA au 31/12 de chaque année à partir du système d'information sur la formation des apprentis (SIFA) ; (2) d'enquêtes sur l'insertion à court terme⁵ des sortants de lycées (IVA) et d'apprentissage (IPA) ; (3) d'études plus ciblées à partir de panels d'élèves entrant en collège ; (4) de la dépense moyenne annuelle par apprenti et par financeur (inclus dans les comptes de l'éducation) ;
- ◆ le CEREQ effectue tous les trois ans une enquête dite « *enquête génération* » qui permet de reconstituer les parcours des jeunes au cours de leurs trois premières années de vie active⁶ ;

¹ La remontée des OCTA dans PACTOLE est incomplète. Ainsi, le CNFPTLV indique dans son rapport « *le financement et les effectifs de l'apprentissage en France* » (publié en décembre 2012) qu'il restait 8 OCTA (sur les 144) n'ayant pas encore répondu. La mission a également pu constater à partir des extractions de PACTOLE transmises par la DGEFP que de nombreux champs n'étaient pas renseignés par les OCTA (pour 2011, seuls 120 OCTA sur les 144 ont renseigné l'affectation des fonds du hors quota par catégorie de formation).

² Cette base est construite à partir des éléments de collecte et de répartition (ECR) collectés auprès des OCTA et des éléments statistiques et comptables (ESC) collectés auprès des OPCA (et transmis ensuite au FPSPP).

³ Base Ariane pour les CA et Extrapro pour les CP. Les contrats sont enregistrés par les OPCA pour les CP et par les CCI/CMA pour les CA. Pour les CA, il subsiste en parallèle de la procédure automatique d'enregistrement sur Ariane un comptage et une saisie manuelle réalisée par un prestataire de service privé.

⁴ Pour 2010 le potentiel de taxe d'apprentissage estimé par la DARES est de 2,25 Mds€ alors que la collecte réelle s'est élevée à 1,95 Md€ (voir sur ce point l'annexe VI).

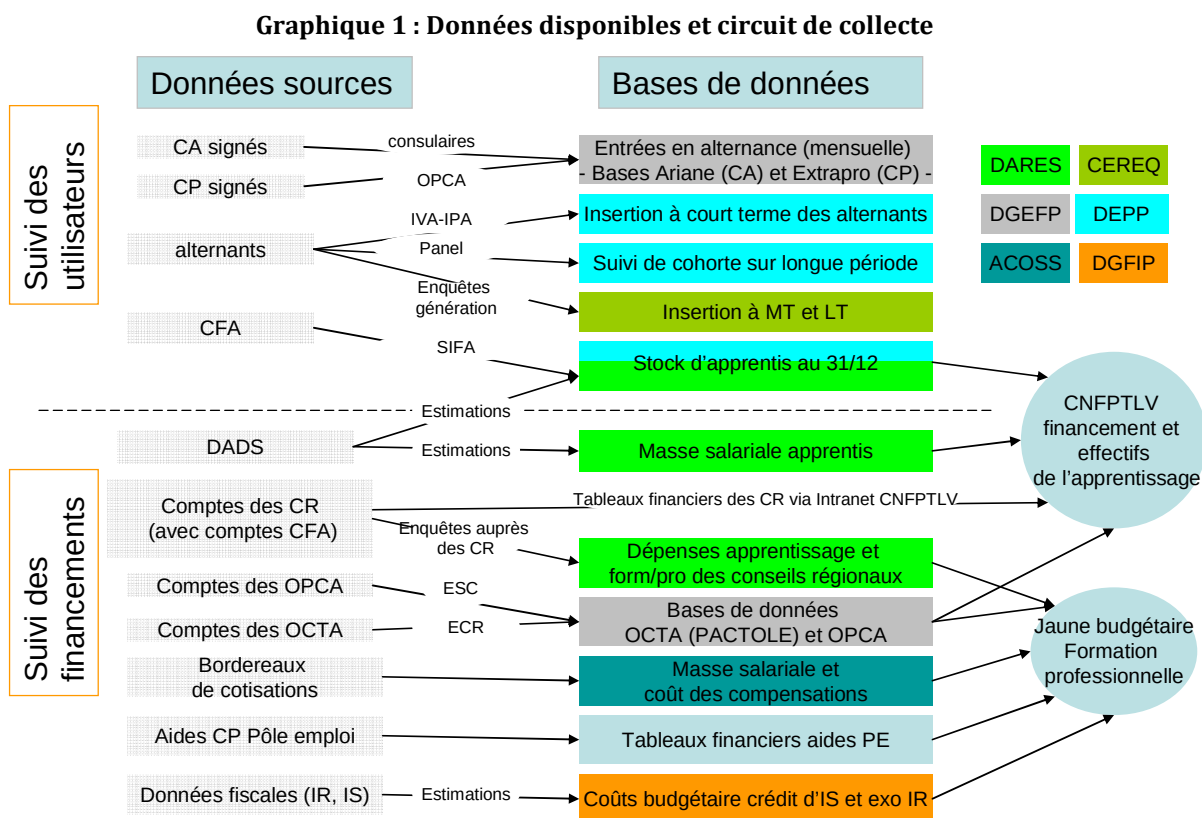
⁵ L'enquête est réalisée sous la forme de questionnaires envoyés en février à tous les élèves qui ont quitté le lycée (ou le CFA) au cours ou à la fin de l'année scolaire précédente, et qui ne poursuivent pas d'études dans un autre établissement. Sont aussi concernés par cette enquête, les lycées et CFA relevant du ministère de l'agriculture et de la pêche. Les taux de réponse étaient en 2008 de 53 % pour IVA et 45 % pour IPA.

⁶ À noter en particulier l'enquête génération 2004 qui contient un volet spécifique sur l'apprentissage.

Annexe VIII

- ◆ l'ACOSS dispose (1) des DADS et (2) des « *bordereaux récapitulatif de cotisation* » remplis par les entreprises. Ces données permettent d'estimer précisément la masse salariale des apprentis et le montant des compensations de cotisation à verser par l'État aux différentes caisses de sécurité sociale ;
- ◆ Pôle emploi dispose des données sur les aides aux CP dont il a la charge.

L'ensemble de ces différents organismes et des données qu'ils collectent sont représentés sur le graphique ci-dessous.



Source : Mission.

2. La multiplicité des circuits et leur cloisonnement engendrent des données incohérentes qui nuisent à la capacité d'évaluation et de pilotage par les pouvoirs publics

2.1. Certaines données sont manquantes

La première lacune du système actuel de collecte de données est l'absence de données globales consolidées pour certaines variables pourtant nécessaires à l'évaluation et à la décision publique.

En particulier, l'annexe VI a montré que le système de données sur la collecte et l'affectation de la taxe et des contributions d'apprentissage souffrait de nombreuses zones d'ombres :

- ◆ sur les bénéficiaires du quota et du hors/quota (52 % et 41 % non retracé dans Pactole) ;
- ◆ sur l'influence d'un fléchage des fonds par l'OCTA ou par les entreprises ;
- ◆ sur la catégorie des activités complémentaires du hors/quota ;

- ♦ sur les dépenses libératoires qui conduisent à une moindre recette de TA.

Certaines de ces zones d'ombres sont dues à l'absence de ces champs dans les éléments demandés aux entreprises ou aux OCTA. D'autres, néanmoins, sont liés à l'absence d'une remontée satisfaisante d'information (en termes de délai et d'exhaustivité) de la part des OCTA, et non à une mauvaise volonté de la part de la DGEFP, dont la bénévolence dans la transmission d'informations à la mission mérite d'être soulignée.

Ce problème de remontée d'information pourrait être traité soit dans le cadre d'une réforme profonde du nombre et du statut des collecteurs de TA (par exemple sur le modèle de la réforme mise en place pour les OPCA), soit par la mise en place de pénalités aux OCTA actuels en cas de non respect des délais ou d'absence de certaines données.

Un deuxième exemple concerne les données sur les entrées en contrat d'apprentissage et de professionnalisation. Selon qu'il s'agisse d'une entrée en CA ou en CP les champs renseignés et mis en ligne par la DARES sont différents, ce qui empêche toute une série de comparaisons potentiellement instructives (à titre d'exemple, il n'existe pas de champ « *niveau de la formation préparée* » pour les CP).

2.2. Les données disponibles ne se recoupent généralement pas

A travers le panorama établi en partie 1, on constate que différents organismes peuvent collecter des données similaires. Ainsi, la DARES et le CNFPTLV collectent tous deux des données auprès des conseils régionaux, l'un par le biais d'enquêtes (la DARES), l'autre par le biais des « *tableaux financiers régionaux* » que les régions doivent remplir en ligne.

Dans d'autres cas, les données issues d'une même source mais présentées dans deux documents différents peuvent ne pas converger. C'est notamment le cas des données sur la taxe d'apprentissage selon qu'elles sont directement extraites de Pactole ou constatées dans la lecture des jaunes budgétaires en annexe aux projets de loi de finance (l'explication étant d'après la DGEFP que les données figurant sur les jaunes budgétaires n'intègrent pas les données transmises en retard par certains OCTA).

En outre, plusieurs organismes collectent ou produisent des données, souvent divergentes, sur les stocks d'apprentis en fin d'année (au 31/12/2012) : l'ACOSS (données DADS) ; la DARES (au travers de l'exploitation des DADS ou de projections à partir des entrées en contrats) et la DEPP (données SIFA). À titre d'exemple, le tableau ci-dessous récapitule la valeur estimée de ce stock par les différents organismes :

Tableau 1 : Estimation du stock d'apprenti au 31/12 d'une année selon les organismes en charge de l'estimation

Estimation du stock d'apprenti au 31/12 de l'année	ACOSS (DADS)	DARES (DADS fichier employeur)	DARES (projections à partir des entrées)	DEPP
2010	421 687	387 016	418 913	424 742
2011	461 890	ND	428 397	426 280
2012	439 108	ND	432 471	ND

Source : Mission.

2.3. A l'exception du CNFPTLV, peu d'organismes procèdent à l'agrégation des données provenant de sources variées

Deux documents, représentés sur le graphique 1, font l'exercice de synthèse des effectifs d'alternants et de leur financement :

- ♦ le rapport du CNFPTLV « *le financement et les effectifs de l'apprentissage en France* » publié tous les deux ans ⁷ et qui s'accompagne d'un outil en ligne d'exploitation des données⁸. A la connaissance de la mission, il n'existe pas d'équivalent pour les contrats de professionnalisation.
- ♦ le jaune budgétaire « *formation professionnelle* » en annexe au PLF 2013.

Au niveau régional, certains CARIF-OREF font également l'exercice de synthétiser les données existantes pour les mettre à disposition des décideurs locaux.

2.4. La fiabilisation des données et la mise à disposition de celles-ci aux chercheurs académiques permettrait un travail d'évaluation plus poussé que celui existant aujourd'hui

La mission encourage vivement la poursuite de l'exercice de recoupement, de globalisation, de fiabilisation et de mise à disposition des données existantes tel qu'il a été engagé par le CNFPTLV. Ce dernier a ainsi mis en ligne un outil permettant d'avoir accès à toutes les données collectées et de réaliser à partir de là des cartes (cf. annexe IV analyse régionale). Néanmoins, cet exercice est pour l'instant limité au champ de l'apprentissage et gagnerait à être élargi aux contrats de professionnalisation.

Au-delà de cet exercice nécessaire, la mission suggère d'étudier l'intérêt de confier au CNFPTLV une mission d'harmonisation des systèmes informatiques sur le champ de l'alternance, à destination de l'ensemble des acteurs —régions, OCTA, entreprises assujetties, bénéficiaires de la taxe d'apprentissage, services déconcentrés de l'État—, qui pourrait aller jusqu'à une mise en commun partielle ou totale. *A minima*, le CNFPTLV pourrait mettre en place un groupe de travail pour établir des formats informatiques standard permettant l'échange de données informatisé.

Cette mise à disposition de données est vivement souhaitée par de nombreux acteurs auditionnés (notamment le CEREQ) et permettrait aux chercheurs académiques de réaliser des études statistiques plus poussées en particulier sur les déterminants du recours à l'alternance et ses impacts pour l'entreprise et pour les alternants.

⁷ Ce document s'appuie sur les données du SIFA transmise par la DEPP, sur les données OCTA/OPCA transmises par la DGEFP, sur les données DARES pour la masse salariale des apprentis et sur les comptes des régions (transmis par le biais d'un intranet mis en place depuis 2009 par le CNFPTLV).

⁸ <http://www.abossardsolutions.fr/BDTF.php>

ANNEXE IX

Liste des personnes contactées

SOMMAIRE

1. CABINET DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL.....	1
2. CABINET DU MINISTRE DELEGUE CHARGE DU BUDGET.....	1
3. DIRECTION DU BUDGET.....	1
4. DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES (DGCL).....	1
5. DIRECTION GENERALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE (DGESCO)	1
6. DIRECTION DE L'EVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA PERFORMANCE (DEPP).....	1
7. DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE (DGEFP)	2
8. DIRECTION DE L'ANIMATION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES ET DES STATISTIQUES.....	2
9. DIRECTION GENERALE DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE (DGER, MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET).....	2
10. DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES (DGFIP) – DIRECTION DE LA LEGISLATION FISCALE (DLF)	2
11. DIRECTION GENERALE DU TRESOR.....	3
12. DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE (DSS).....	3
13. DIRECTIONS REGIONALES DES ENTREPRISES, DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI (DIRECCTE).....	3
13.1. Direccte Île-de-France.....	3
13.2. Direccte Nord-Pas-de-Calais.....	3
13.3. Direccte Pays-de-la-Loire	3
13.4. Direccte Provence-Alpes-Côte d'Azur	4
14. SERVICE GENERAL POUR LES AFFAIRES REGIONALES (SGAR) PAYS-DE-LA-LOIRE.....	4
15. AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS)	4
16. CONSEIL D'ANALYSE STRATEGIQUE (CAS).....	4
17. COUR DES COMPTES.....	4
18. COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT (CGI).....	4

19. CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE (CNFPTLV)	5
20. FONDS PARITAIRE DE SECURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS (FPSPP)	5
21. POLE EMPLOI.....	5
22. RECTORATS.....	5
23. ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE (ARF).....	5
24. CONSEILS REGIONAUX.....	6
24.1. Conseil régional d'Île-de-France	6
24.2. Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais	6
24.3. Conseil régional des Pays-de-la-Loire	6
24.4. Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur	6
25. CENTRES D'ANIMATION, DE RESSOURCES ET D'INFORMATION SUR LA FORMATION (CARIF) ET OBSERVATOIRES REGIONAUX EMPLOI FORMATION (OREF)	6
26. CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS (CEREQ).....	6
27. CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE (CCI).....	7
27.1. CCI France	7
27.2. CCI Pays-de-la-Loire	7
27.3. CCI Nord de France (Nord-Pas-de-Calais)	7
27.4. CCI Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	7
28. CONFEDERATION GENERALE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (CGPME) ÎLE-DE-FRANCE	7
29. CHAMBRES DES METIERS ET DE L'ARTISANAT (CMA)	7
29.1. Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA)	7
29.2. CMA régionale Nord-Pas-de-Calais.....	8
29.3. CMA régionale Pays-de-la-Loire	8
29.4. CMA régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	8
29.5. CMA de Seine-et-Marne	8
30. COMITE NATIONAL DE COORDINATION ET D'EVALUATION DES GROUPEMENTS D'EMPLOYEURS POUR L'INSERTION ET LA QUALIFICATION (CNCE-GEIQ)	8
31. COMPAGNONS DU TOUR DE FRANCE (FEDERATION NATIONALE COMPAGNONNIQUE DES METIERS DU BATIMENT)	8
32. CONFEDERATION DE L'ARTISANAT ET DES PETITES ENTREPRISES DU BATIMENT (CAPEB) – UNION REGIONALE DES PAYS-DE-LA-LOIRE.....	8
33. FEDERATION FRANÇAISE DU BATIMENT (FFB)	8

34. MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE (MEDEF)	9
35. UNION DES INDUSTRIES ET DES METIERS DE LA METALLURGIE (UIMM).....	9
36. UNION PROFESSIONNELLE ARTISANALE (UPA).....	9
37. ORGANISMES COLLECTEURS (ORGANISMES COLLECTEURS DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE – OCTA – ET ORGANISMES PARITAIRES COLLECTEURS AGREES – OPCA).....	9
37.1. AGEFOS PME (OPCA).....	9
37.2. Association nationale pour la formation automobile (ANFA).....	9
37.3. Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP, OCTA)	9
37.4. Constructys (OCTA du BTP)	9
37.5. OPCALIA (OPCA)	9
38. AUTRES ORGANISATIONS	10
38.1. AFPI Pays de la Loire	10
38.2. Association nationale des apprentis de France (ANAF)	10
38.3. Apprentis d'Auteuil	10
38.4. Conférence des grandes écoles (CGE)	10
38.5. Formasup (CFA des formations du supérieur).....	10
38.6. Mission locale de Montreuil (93).....	10
38.7. Université Paris Dauphine.....	10
39. CENTRE DE FORMATION D'APPRENTIS (CFA).....	11
39.1. Corot Alphonse Mounier (Marseille)	11
39.2. BTP CFA Loire-Atlantique	11
40. PERSONNALITES QUALIFIEES.....	11

1. Cabinet du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

M. Jérôme Giudicelli, conseiller formation professionnelle, coordinateur du pôle

M^{me} Florence Philbert, conseillère chargée du budget et des services pour l'administration générale, conseillère budgétaire et conseillère MAP

M. Daniel Vatan, conseiller technique apprentissage et alternance

2. Cabinet du ministre délégué chargé du budget

M. Étienne Fallou, conseiller budgétaire santé, emploi, formation, travail, solidarité, industrie, énergie

3. Direction du budget

M. Gautier Bailly, chargé de la sixième sous-direction

M. Ludovic Abiven, adjoint au chef du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Maxime Tassin, adjoint au chef du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Jean-Pierre Testaud, chef du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle (6BEFP)

4. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Mme Virginie Duhamel-Fouet, chef du bureau de la fiscalité locale

M. Alaric Malves, chef du bureau du financement des transferts de compétence

M^{me} Sabine Meunier, adjointe au chef de bureau, département des études et des statistiques locales

M^{me} Lucie Rigaux, adjointe au chef de bureau du financement des transferts de compétence

M. Michael Griffaud, chef de section, bureau du financement des transferts de compétence

5. Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

M. Jean-Marc Huart, chef du bureau des lycées professionnels et de l'apprentissage au sein de la sous-direction des lycées et de la formation professionnelle tout au long de la vie

M^{me} Stéphanie Roucou, bureau des lycées professionnels et de l'apprentissage

6. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)

M. Cédric Afsa, chef du service statistique ministériel et sous-directeur des synthèses

M. Luc Brière, chef du bureau du compte de l'éducation et du patrimoine des établissements au sein de la sous-direction des synthèses

Annexe IX

M^{me} Isabelle Robert-Bobée, chef du bureau des études statistiques sur la formation des adultes, l'apprentissage et l'insertion des jeunes au sein de la sous-direction des synthèses

7. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

M^{me} Marie Morel, sous-directrice des politiques de formation et du contrôle

M^{me} Alexandra Noël, chargée de mission au sein de la mission des politiques de formation et de qualification (sous-direction des politiques de formation et de contrôle)

M^{me} Frédérique Racon, chef de la mission des politiques de formation et de qualification (dans la sous-direction des politiques de formation et de contrôle)

8. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

M. Patrick Pommier, adjoint de la responsable du département formation professionnelle

M^{me} Annie Delort, département formation professionnelle

M^{me} Ruby Sanchez, département formation professionnelle

9. Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER, ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt)

M^{me} Sandra Azoulay, chargée d'études

M^{me} Yveline Guégan, chef du bureau des partenariats professionnels à la sous-direction des politiques de formation et d'éducation

M. Philippe Vincent, sous-directeur des politiques de formation et d'éducation

10. Direction générale des finances publiques (DGFîP) – Direction de la législation fiscale (DLF)

M. Guillaume Appéré, chef du bureau A de la DLF, en charge de la coordination des projets de textes législatifs et réglementaires de nature fiscale et des études statistiques en matière fiscale

M^{me} Jocelyne Auriault, inspectrice principale des finances publiques, chef de la 1^{ère} section du bureau B2 de la DLF, en charge des questions relatives à la fiscalité des entreprises et notamment des crédits d'impôt applicables aux entreprises

M^{me} Charlotte Chevalier, inspectrice des finances, chargée des fonctions de sous-directrice à la sous-direction C de la DLF, en charge de la fiscalité des personnes

M. Gilles Clabecq, inspecteur principal des finances publiques, chef de la 5^{ème} section du bureau A de la DLF, en charge de l'évaluation du coût et du rendement budgétaire des mesures fiscales

M. Laurent Kohler, administrateur des finances publiques adjoint, adjoint au chef du bureau C1 de la DLF, en charge des questions générales relatives à l'impôt sur le revenu

Annexe IX

M. Paul-Henri George, inspecteur principal des finances publiques, chef de la 2^{ème} section du bureau C1 de la DLF, en charge des mesures fiscales en matière d'impôt sur le revenu dans la catégorie des traitements et salaires

M^{me} Hélène Poncet, chef du bureau GF-3C de la DGFIP, en charge des statistiques fiscales

Mme Corinne Touati Franc-Girard, inspectrice divisionnaire des finances publiques, adjointe au chef de la 5^{ème} section du bureau A de la DLF, en charge de l'évaluation du coût et du rendement budgétaire des mesures fiscales

11. Direction générale du Trésor

M. Emmanuel Jessua, chef du bureau politique économique France

M. Nicolas Ferrari, chef du bureau marché du travail et politiques de l'emploi

12. Direction de la sécurité sociale (DSS)

M. Nicolas Agnoux, adjoint au sous-directeur du financement de la protection sociale (successeur de M. Verge depuis fin mars 2013)

M. Jonathan Bosredon, chef de service, adjoint au directeur

M^{me} Virginie Chenal, adjointe au chef de bureau

M. Nicolas Hubert, chef de bureau de la législation financière

M^{me} Marie Nonorge, rédactrice, bureau de la législation financière

M. Damien Verge, adjoint au sous-directeur du financement de la protection sociale

13. Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)

13.1. Direccte Île-de-France

M^{me} Kathia Brandt, inspectrice du travail, service régional de contrôle (SRC)

M. Laurent Vilboeuf, directeur

13.2. Direccte Nord-Pas-de-Calais

M^{me} Claude Garnier, directrice adjointe du service marché du travail et insertion professionnelle

M. Pierre Grandjouan, directeur régional adjoint, responsable du pôle Entreprises Emploi Economie

M^{me} Annaïck Laurent, directrice régionale

13.3. Direccte Pays-de-la-Loire

M. Jérôme Migne, responsable du pôle entreprises, emploi et économie

Annexe IX

M. Michel Montigné, service mutations économiques et de l'emploi et développement des compétences

M. Yvan Redureau, inspecteur du travail

M. Michel Ricochon, directeur régional

13.4. Direccte Provence-Alpes-Côte d'Azur

M. Francis Garnier, Pôle entreprises, emploi et économie (3E)

M. Patrice Russac, directeur

14. Service général pour les affaires régionales (SGAR) Pays-de-la-Loire

M. Philippe Gaubert, chargé de mission

15. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

M. Jean-Marie Guerra, directeur de la direction de la réglementation, du recouvrement et du service (DIRRES)

M^{me} Gaëlle Prioux, responsable du département des prévisions (régime général) à la direction statistique

M^{me} Sylvaine Rapaud, chargée de projets juridiques à la DIRRES

M^{me} Frédérique Salahud, direction financière TSRP (trésorerie)

M. Louis Truphème, responsable du département offres et qualité de service à la DIRRES

16. Conseil d'analyse stratégique (CAS)

M. Hervé Monange, directeur général adjoint

M^{me} Véronique Deprez-Boudier, chef du département travail emploi

M. Mohamed Harfi, chargé de mission, département travail emploi

M. Quentin Delpech, chargé de mission, département travail emploi

17. Cour des comptes

M. Pierre Rolland, conseiller référendaire

18. Commissariat général à l'investissement (CGI)

M. Yves Lichtenberger, directeur du programme emploi, égalité des chances

19. Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV)

M^{me} Carole Aboaf, conseillère technique

M^{me} Laurence Merlin, conseillère technique

M. Hubert Patingre, secrétaire général

20. Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

M. Bernard Abeillé, directeur général

M^{me} Françoise Patouet, directeur délégué et responsable du contrôle de gestion

21. Pôle emploi

M^{me} Dominique Barbet-Mansion, directrice régionale en région Pays-de-la-Loire

M^{me} Marie-Bernadette Blin, responsable du département analyse financière et facturation aux tiers

M^{me} Sylvie Clément, responsable du département prévision et conjoncture

M. Baptiste Giansily, direction du contrôle de gestion

M. Patrice Guarard, direction de la réglementation, en charge du département aides et mesures

M^{me} Katia Lenogue, directrice de la trésorerie et des finances, adjointe à la directrice générale adjointe administration, finances et budget

M. Gilles Quinegagne, directeur régional adjoint des services aux clients et partenaires

M. Gautier Vincent, conseiller juridique et réglementaire

22. Rectorats

M^{me} Magali Cartier, animatrice du service académique d'inspection de l'apprentissage (SAIA), académie d'Aix-Marseille

M^{me} Laurence Figarella, conseiller en formation continue à la DAFPIC

M. Claude Garnier, délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue (DAFPIC), académie d'Aix-Marseille

M^{me} Marie Seiller, service académique d'information et d'orientation (SAIO), académie de Lille

23. Association des régions de France (ARF)

M^{me} Isabelle Gaudron, vice-présidente en charge de la formation professionnelle de la région Centre et présidente de la commission de travail sur l'apprentissage à l'ARF

24. Conseils régionaux

24.1. Conseil régional d'Île-de-France

M. Emmanuel Maurel, vice président chargé de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'alternance

M^{me} Delphine Pelade, directrice de l'unité développement à la direction de l'apprentissage et de l'emploi

24.2. Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais

M. Christophe Pilch, vice-président chargé de l'apprentissage et les membres de son équipe

24.3. Conseil régional des Pays-de-la-Loire

M^{me} Isabelle Cocaud, directrice de l'apprentissage

M. Cédric Puydebois, directeur général délégué éducation formation emploi

M. Sébastien Soullard, chef du service ressources aux centres, apprentis et employeurs, au sein de la direction de l'apprentissage

24.4. Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur

M^{me} Murielle Camus, mission coordination administrative et financière à la direction des parcours professionnels

M. Thierry Fellman, directeur général adjoint chargé du pôle innovation emploi formation

M^{me} Pascale Gérard, vice-présidente déléguée à la formation professionnelle et l'apprentissage

M. Laurent Lacour, directeur de la formation et de l'apprentissage

M^{me} Marion Robert, chargée de mission à la délégation formation professionnelle et apprentissage

25. Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF) et Observatoires régionaux emploi formation (OREF)

M^{me} Sylvette Belmont, directrice du CARIF de Provence-Alpes-Côte d'Azur

M. Hervé Blanchetière, OREF Pays-de-la-Loire

M^{me} Céline Gasquet, directrice de l'observatoire régional des métiers (OREF de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur)

M. Yves Mens, directeur du CARIF-OREF Pays-de-la-Loire

26. Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)

M. Alberto Lopez, directeur

27. Chambres de commerce et d'industrie (CCI)

27.1. CCI France

M. Rachid Hanifi, chef de département, direction formation et compétences

M. Hervé Demazure, responsable de service, direction formation et compétences

27.2. CCI Pays-de-la-Loire

M^{me} Nathalie Renckly, directrice du CFA Accipio de la CCI territoriale Nantes-Saint-Nazaire

M. Pierre Veillé, directeur du département formation-compétences

27.3. CCI Nord de France (Nord-Pas-de-Calais)

M^{me} Nathalie Libbrecht, direction régionale du développement des entreprises et des territoires, directrice emploi-formation

M. Jean-Baptiste Tivolle, directeur général

27.4. CCI Provence-Alpes-Côte d'Azur

M. Eric Barrat, directeur régional de l'Appui à l'entreprise, aux territoires et à la formation

M^{me} Anne Marrel, responsable de la vie institutionnelle

M^{me} Cheffia Natouri, directrice Emploi Formation Insertion à la CCI territoriale de Marseille Provence

M^{me} Carine Raynal, responsable du pôle formation/apprentissage à la direction régionale Appui à l'entreprise, aux territoires et à la formation

28. Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) Île-de-France

M. Julien Dauzats, chargé de mission projets emploi/formation

M. Abdellah Mezzouane, secrétaire général

29. Chambres des métiers et de l'artisanat (CMA)

29.1. Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA)

M. Alain Griset, président

M. François Moutot, directeur général

29.2. CMA régionale Nord-Pas-de-Calais

M. Simon Claverie, secrétaire général

M. Vincent Minier, directeur administratif et financier

29.3. CMA régionale Pays-de-la-Loire

M. Robert Dufour, directeur du CFA de la CMA Maine-et-Loire

M. Olivier Rabréaud, chargé de mission formation

29.4. CMA régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur

M. André Bendano, président

M^{me} Patricia Conil, secrétaire générale

29.5. CMA de Seine-et-Marne

M^{me} Marie Ramos, directrice du pôle Emploi Compétences

30. Comité national de coordination et d'évaluation des Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (CNCE-GEIQ)

M. Michel Gaté, secrétaire général

31. Compagnons du tour de France (Fédération nationale compagnonnique des métiers du bâtiment)

M. Patrice Bernard, directeur général du CFA Rhône-Alpes

M. Marc Bourdel (IDF)

M. Michel Esoaïn, délégué général de la fédération nationale

32. Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) – Union régionale des Pays-de-la-Loire

M. Bruno Leclerc, délégué régional

M. Cédric Quillet, chargé de mission affaires sociales

33. Fédération française du bâtiment (FFB)

M. Jean-Pierre Château, secrétaire général de la FFB des Pays-de-la-Loire

M. François Falise, directeur de la formation

34. Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

M. Antoine Foucher, directeur des relations sociales, de l'éducation et de la formation
M. Olivier Robert, coordinateur éducation formation en Provence-Alpes-Côte d'Azur

35. Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM)

M^{me} Florence Buisson, directrice juridique emploi/formation
M. Damien Delevallée, chef de service, direction juridique emploi/formation

36. Union professionnelle artisanale (UPA)

M. Pierre Burban, secrétaire général
M. Mohamed El Barqioui, responsable de la formation professionnelle

37. Organismes collecteurs (organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage – OCTA – et organismes paritaires collecteurs agréés – OPCA)

37.1. AGEFOS PME (OPCA)

M. Didier Antonioli, directeur en Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse
M^{me} Sylvie Delahaye, directrice régionale adjointe en Nord-Pas-de-Calais

37.2. Association nationale pour la formation automobile (ANFA)

M^{me} Dominique Faivre-Pierret, adjointe au délégué général et directrice des services
M. Patrice Omnes, délégué général

37.3. Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP, OCTA)

M^{me} Marie-Sophie Dupont, développeur de l'apprentissage au CFA de CCCA-BTP à Saint-Herblain

37.4. Constructys (OCTA du BTP)

M. René Poillon, secrétaire général de Constructys Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse

37.5. OPCALIA (OPCA)

M. Eric Meerschaut, directeur régional Île-de-France
M. Pierre-Laurent Vaglio, directeur régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

38. Autres organisations

38.1. AFPI Pays de la Loire

M. Fabrice Tual, directeur des centres de Nantes et Saint-Nazaire

38.2. Association nationale des apprentis de France (ANAF)

M. Morgan Marietti, président

38.3. Apprentis d'Auteuil

M^{me} Nicole d'Anglejan, directrice des politiques et ressources éducatives

M. Valéry Auchère, responsable de la formation professionnelle et de la taxe d'apprentissage

M^{me} Priscille Garet, chargée de mission auprès du directeur général

M. Elie de Saint Jores, chef de projet alternance et ancien directeur du CFA Cerfal

38.4. Conférence des grandes écoles (CGE)

M. Pierre Aliphat, délégué général et directeur de l'ESSEC

M. Pierre Tapie, président

38.5. Formasup (CFA des formations du supérieur)

M. Frédéric Sauvage, directeur de Formasup en Nord-Pas-de-Calais

38.6. Mission locale de Montreuil (93)

M. Belaid, directeur

38.7. Université Paris Dauphine

M. Laurent Batsch, président de l'université

M. Etienne Desmet, directeur général des services

M^{me} Nicola Ebenburger, directrice de cabinet

M^{me} Véronique de Poix, responsable du pôle apprentissage

M. Jean-Marc Siroën, responsable du département Master Sciences des Organisations

39. Centre de formation d'apprentis (CFA)

39.1. Corot Alphonse Mounier (Marseille)

M. Cyrille Carvalho, directeur adjoint du CFA Corot Alphonse Mounier

M. Christian Vambersky, directeur général du Comité interprofessionnel d'apprentissage-CFAI (CIA-CFAI) Corot Alphonse Mounier et directeur de l'organisme gestionnaire, président du réseau des directeurs de CFA en Provence-Alpes-Côte d'Azur (ARDIR PACA)

39.2. BTP CFA Loire-Atlantique

M^{me} Marie-Sophie DUPOND, chargée de développement de l'apprentissage BTP et chargée de communication

40. Personnalités qualifiées

M. Jean-Jacques Arrighi, chef de projet d'action régionale à la direction régionale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en Provence-Alpes-Côte d'Azur, auparavant en charge des questions d'alternance au centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ)

M. Mario Barsamian, mandataire de plusieurs organisations en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (notamment : chargé de la sécurisation des parcours à la CFDT, élu de la CMA, membre du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle – CCREFP –, président de l'observatoire régional des métiers, président de la commission en charge de l'emploi et de la formation professionnelle au sein du conseil économique, social et environnemental régional) et professeur en CFA

M. Christian Dapilly, ancien directeur général adjoint des ressources humaines de Veolia

M. Denis Fougère, directeur de recherche au centre national de la recherche scientifique (CNRS), membre du centre de recherche en économie et statistique (CREST), spécialisé en économie du travail

M. Bernard Masingue, ancien directeur de la formation chez Veolia Environnement, auteur du rapport « Seniors tuteurs : comment faire mieux ? »

M. Vincent Merle, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), ayant participé à la création de la validation des acquis de l'expérience (VAE), de la commission nationale de certification professionnelle (CNCP), et du répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)

M. John Purcell O'Dwyer, ancien directeur des ressources humaines de la division Recherche du groupe L'Oréal

M. Philippe Vavasseur, directeur régional de l'emploi Nord-Ouest chez EDF

La mission adresse ses remerciements à l'ensemble des personnes rencontrées au cours de cette mission, et notamment aux chefs d'entreprises et aux apprentis rencontrés qui, sans qu'ils soient ici mentionnés, ont bien voulu nous faire part de leur expérience.

ANNEXE X

Lettre de mission



*Ministère de l'Economie et des finances
Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle
et du Dialogue social
Ministre délégué chargé de la Formation professionnelle et de l'apprentissage*

Les Ministres

PARIS, LE **04 MARS 2013**

Madame, Monsieur,

Les contrats en alternance ont depuis longtemps fait leurs preuves en matière de qualification et d'insertion professionnelle des jeunes, et pour partie des salariés plus âgés au moyen du contrat de professionnalisation.

Au 31 décembre 2011, il y avait près de 630 000 salariés en alternance : 435 000 apprentis et 194 000 salariés en contrat de professionnalisation.

Les apprentis sont à 41% des mineurs et seulement 13,5% ont 22 ans ou plus. Pour un tiers d'entre eux, il s'agit de sortants de collège, ne possédant aucun diplôme, un autre tiers est titulaire d'un diplôme de niveau V (CAP ou BEP) et le dernier tiers possède un diplôme supérieur ou égal au niveau IV (baccalauréat).

Les salariés en contrat de professionnalisation sont en moyenne plus âgés que les apprentis : 53,4 % ont 22 ans ou plus et seuls 3 % sont mineurs. De ce fait, le niveau à l'entrée est également plus élevé : un tiers des salariés est déjà titulaire du baccalauréat et un tiers possède un diplôme de niveau Bac + 2 ou supérieur.

Dans le cadre de la politique en faveur de l'emploi et de la priorité Jeunesse du Président de la République, le Gouvernement est donc attaché au développement de ces deux voies d'accès à la qualification et à l'emploi. Dans cette optique, le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi a ainsi fixé l'objectif de faire progresser le nombre d'apprentis de 435 000 aujourd'hui à 500 000 en 2017. Sans toutefois qu'ait été fixé d'objectif précis, l'augmentation du nombre de jeunes en contrat de professionnalisation est également une priorité pour le Gouvernement.

Le 18 décembre 2012, le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique a pris la décision de faire procéder à une évaluation des aides financières aux contrats en alternance, qui représentent pour l'Etat une charge annuelle de 2,1 milliards d'euros.

.../...

Madame Marie-Christine LEPETIT
Chef de l'Inspection générale des finances
Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'Inspection générale des Affaires sociales

S'agissant de l'apprentissage, ces aides sont très diversifiées : elles concernent les apprentis eux-mêmes et leurs familles au travers de l'exonération de l'impôt sur le revenu, et les entreprises employant des apprentis qui bénéficient d'exonérations de charges sociales et patronales, du crédit d'impôt apprentissage, et de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée par les Régions.

Concernant les contrats de professionnalisation, les aides sont aujourd'hui principalement ciblées sur les salariés de 45 ans et plus. Il s'agit d'exonérations de charges sociales et d'aides versées par Pôle Emploi. Les contrats de professionnalisation des jeunes de moins de 26 ans bénéficient d'exonérations de charges sociales seulement dans le cas où ils sont conclus par des groupements d'employeurs organisant des parcours d'insertion et de qualification, ces derniers bénéficiant également d'une aide à l'accompagnement pour les contrats conclus avec des jeunes de moins de 26 ans ou des demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus.

Dans le cadre du travail d'évaluation de ces aides, vous vous attacherez notamment à étudier dans quelle mesure l'arrêt au 30 juin 2012 du versement de l'aide à l'alternant supplémentaire a pu contribuer, par rapport à 2011, à la baisse de 8,6 % du nombre de contrats de professionnalisation enregistrés au 31.12.2012.

Les travaux d'évaluation, conjointement confiés à l'IGAS et à l'IGF, permettront de mesurer de manière approfondie, pour les deux types de contrat, la pertinence et les effets de ces aides au regard des objectifs politiques poursuivis et de l'importance qu'elles revêtent aux yeux de leurs bénéficiaires.

L'évaluation sera étendue à une analyse des effets du dispositif « bonus / malus alternance » mis en place par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, intégrant une réflexion sur la pertinence du mode de calcul du quota d'alternants.

En outre, pour ces deux dispositifs, une attention toute particulière devra être portée aux formations visant les premiers niveaux de qualification. En effet, si le nombre total d'alternants a significativement augmenté pendant la dernière décennie, la part des effectifs des niveaux V et IV (du CAP au niveau bac) a cependant régressé, la croissance du nombre d'alternants s'expliquant essentiellement par la dynamique des niveaux I et II (2^{ème} ou 3^{ème} cycle universitaire).

Vous étudierez donc notamment l'opportunité de renforcer le ciblage des aides en fonction du niveau de la formation suivie et de la taille de l'entreprise.

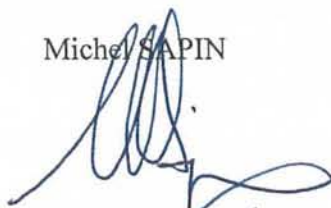
Les travaux d'évaluation doivent contribuer au respect de la trajectoire de redressement de nos finances publiques prévue dans la loi de programmation du 31 décembre 2012. A ce titre, l'évaluation devra identifier des scénarios permettant la réalisation d'économies au moins au niveau prévu dans le budget triennal 2013-2015 sur le champ de la formation professionnelle et de l'alternance. Nous souhaiterions disposer de vos conclusions au plus tard le 30 avril 2013, afin de pouvoir en tenir compte dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2014.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Pierre MOSCOVICI



Michel SAPIN



Thierry REPENTIN

