



HAL
open science

Apprentissage : un bilan des années folles

Bruno Coquet

► **To cite this version:**

Bruno Coquet. Apprentissage : un bilan des années folles. OFCE Policy Brief, 2023, 117, pp.1-18.
hal-04144801

HAL Id: hal-04144801

<https://sciencespo.hal.science/hal-04144801>

Submitted on 28 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

APPRENTISSAGE : UN BILAN DES ANNÉES FOLLES

Bruno Coquet

Chercheur associé OFCE, Sciences Po

Résumé

L'apprentissage est un dispositif très efficace pour l'insertion professionnelle des jeunes, en particulier s'ils sont peu qualifiés, sortis prématurément du système scolaire. Depuis de nombreuses années, les gouvernements ont vainement visé l'objectif devenu symbolique des 500 000 apprentis, accumulant les réformes à intervalles de plus en plus courts, avec des exonérations, des crédits d'impôts ou des primes et des résultats mitigés, les entrées en apprentissage plafonnant autour de 300 000 par an¹. Seule la *Loi de cohésion sociale* de 2005 a eu un effet significatif, portant la proportion d'apprentis de 2,0 % à 2,3 % de l'emploi salarié privé, avant une rechute.

Mais depuis 4 ans, mû par une dynamique exceptionnelle, l'apprentissage enchaîne les records, jusqu'à parvenir à 837 000 nouveaux contrats conclus et 970 000 apprentis en cours de formation en fin d'année 2022, deux fois plus que fin 2018. Plus d'un tiers des emplois salariés créés sur cette période sont des contrats d'apprentissage.

Ce succès s'appuie sur deux ressorts : d'une part, la réforme structurelle qui a remis à plat la politique d'apprentissage en 2018 ; d'autre part, l'*aide exceptionnelle* très généreuse et non-ciblée créée mi-2020 dans le cadre du *Plan de relance*, reconduite à plusieurs reprises sans lien avec les conséquences de la crise sanitaire. Il y avait, fin 2022, 543 000 apprentis de plus qu'en 2018 : nous estimons que la réforme de 2018 aurait contribué à hauteur de 20 % à cette hausse (+80 000) mais que l'*aide exceptionnelle* est à l'origine de l'essentiel des embauches d'apprentis (+460 000).

Cette politique se déploie sans évaluation de son efficience. Son coût allant du simple au double dans les comptes publics, nous reconstituons ici précisément les dépenses publiques finançant l'apprentissage ; notre évaluation comptable² aboutit à un coût budgétaire de l'ordre de 16 Md€ en 2021 et 20 Md€ en 2022. L'évaluation des effets de l'*aide exceptionnelle* s'avère délicate du fait de ses objectifs peu explicites, mais il apparaît qu'un ciblage plus efficace de l'aide vers les populations les plus éloignées de l'emploi aurait permis d'économiser 5 Md€ en 2021 et près de 8 Md€ en 2022.

L'*aide exceptionnelle* a été reconfigurée en 2023 dans le but d'atteindre le nouvel objectif du million d'entrées en apprentissage chaque année, mais au prix d'une profonde mutation du dispositif, et pour un coût budgétaire qui reste très élevé. Un retour à la réforme 2018 dans son esprit et sa lettre permettrait de réduire le coût budgétaire du dispositif, tout en gardant son efficacité pour l'insertion dans l'emploi des jeunes les plus exposés au risque de chômage.

1.

Pour les lois, 1971, 1983, 1987, 1992, 1993, 1996, 2002, 2005, 2011, 2014, 2016, 2018, sans compter les interventions réglementaires à très fort impact (2020 et 2022 pour les dernières). Le fait de savoir si l'objectif de 500 000 réaffirmé à chaque réforme depuis 1996 s'entendait en flux d'entrée ou en stock était généralement flou.

2.

C'est-à-dire sans prise en compte des effets de bouclage.

3.

Notre travail s'appuie sur les données de la Dares arrêtées au 3 mars 2023, qui fournissent les caractéristiques des contrats signés chaque année. La base de données PoEm fournit des données actualisées. Fin avril 2023, les entrées de 2021 et 2022 avaient respectivement été révisées à 735 000 et 831 000. Pour un commentaire de ces résultats, voir Euzéat (2021), Fauchon (2022), Guérin (2022).

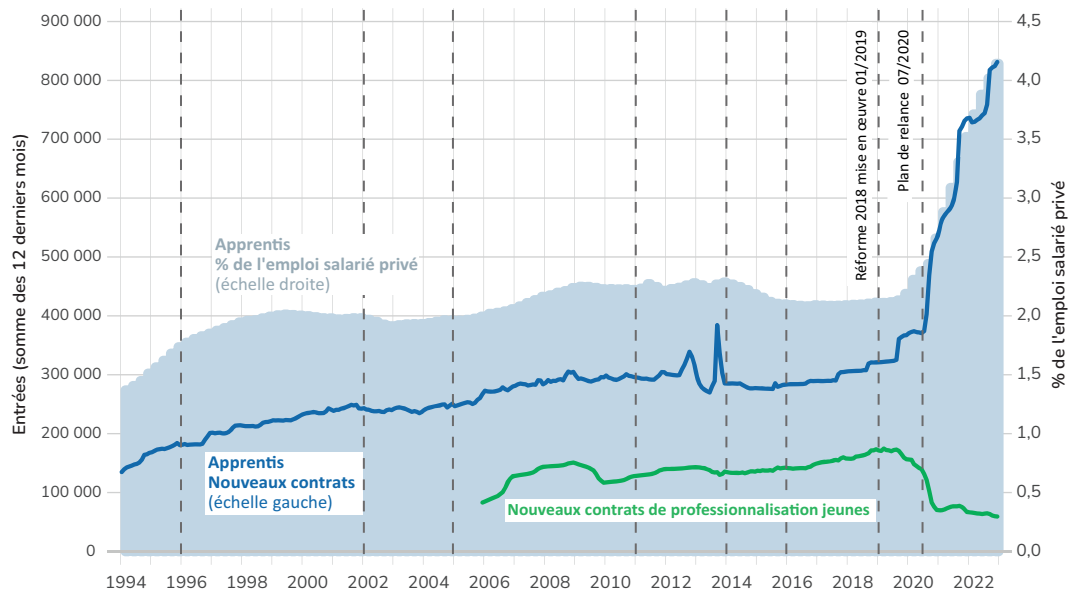
4.

Étude d'impact (2018).

L'envolée des entrées en apprentissage dans le sillage de la loi *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* est remarquable : 367 000 nouveaux contrats sont comptabilisés en 2019 – record historique absolu, contre 321 000 en 2018. L'ascension est ensuite spectaculaire, 532 000 nouveaux contrats en 2020, 736 000 en 2021 et 837 000 en 2022³, soit près de deux fois et demie plus qu'au cours d'une année moyenne de la décennie précédente (graphique 1). Même si cette ascension est en partie obtenue aux dépens de l'autre forme de contrat en alternance (*Contrat de professionnalisation jeunes, CPj*) elle n'en est pas moins nette, bien au-delà de la hausse annuelle de 3 % des entrées prévue pour la période 2018-2021⁴.

Nous auscultons ce succès de la politique d'apprentissage à la fois sous l'angle des volumes et du coût. Après un bilan de la réforme de 2018 et de l'*aide exceptionnelle* en vigueur depuis 2020, nous analysons les effets de ces dispositions sur l'emploi. Enfin, nous réalisons une comptabilité précise du coût de la politique d'apprentissage.

Graphique 1. Entrées en apprentissage et proportion d'apprentis dans l'emploi salarié (1994-2022)



Dares PoEm, Insee, calculs de l'auteur.

Lecture : les traits pointillés correspondent aux réformes du dispositif. Les entrées en apprentissage dans le secteur public qui représentaient 2,9 % du total en 2022 sont ici comptabilisées avec les entrées dans le secteur privé.

La réforme de 2018 : nécessaire et efficace

Une réforme structurelle s'imposait. La politique d'apprentissage était à bout de souffle d'un point de vue organisationnel comme instrumental : peu lisible, mal coordonnée, avec des aides nombreuses, surtout ciblées sur la première année du contrat et assorties de procédures lourdes peu incitatives pour les employeurs.

Une réforme structurelle précise

Grâce à un diagnostic précis, la réforme de 2018 a été très soigneusement conçue :

- L'âge limite maximal d'entrée en apprentissage est relevé de 25 à 29 ans, la durée minimale de contrat réduite à 6 mois au lieu de 12, et les salaires minimaux en partie revalorisés (tableau 1) ;
- Le contrat et les aides à l'employeur sont simplifiés. Le contrat d'apprentissage est rapproché du droit commun des contrats de travail et rendu éligible aux allègements généraux de cotisations sociales qui remplacent les nombreuses exonérations spécifiques. Une « aide unique » se substitue aux aides préexistantes⁵. Elle est unique à la fois par son montant, sa procédure d'obtention et ses critères d'attribution ; elle est ciblée sur les entreprises de moins de 250 salariés, pour des apprentis préparant un diplôme de niveau bac (niveau 4) ou moins ;
- Les facteurs qui rationnaient l'offre de formation des Centres de Formation des Apprentis (CFA) sont supprimés (subventions, conditions d'agrément, procédures). Les ressources allouées à l'apprentissage proviennent d'une contribution unique⁶ prélevée par les Urssaf, qui inclut la taxe d'apprentissage au taux de 0,68 %. Une agence (France compétences, FC) et les branches fixent les niveaux de prise en charge des contrats (« coûts contrats ») sur la base desquels les opérateurs de compétences (OPCO) financent les CFA en fonction du nombre d'apprentis accueillis.

La réforme est faite « à coût constant », par redéploiement des moyens existants. Une exception concerne les allègements de cotisations sociales, qui passent d'environ 1 Md€ au total pour les anciens allègements spécifiques à 1,25 Md€ en 2019 du fait de l'intégration des contrats d'apprentissage dans le champ des allègements généraux⁷.

La réforme conserve le régime fiscal et social des apprentis, dont le salaire est exonéré de cotisations salariales, d'impôt sur le revenu, et exempté de CSG et CRDS⁸. Les apprentis restent éligibles à la prime d'activité, à l'assurance chômage s'ils ne trouvent pas d'emploi définitif, et les trimestres passés en apprentissage sont validés pour la retraite.

Tableau 1. Rémunération horaire minimale des apprentis à partir de 2019

En % du SMIC	< de 18 ans	18-20 ans	21-25 ans	26 ans et +
1 ^{re} année de contrat	25 % (+2 %)	43 % (+2 %)	53 % (inchangé)	100 % (nouveau)
2 ^e année de contrat	39 % (+2 %)	49 % (+2 %)	61 % (inchangé)	100 % (nouveau)
3 ^e année de contrat	55 % (+2 %)	65 % (+2 %)	78 % (inchangé)	100 % (nouveau)

Législation.

Les données entre parenthèses indiquent les revalorisations opérées par la loi de 2018.

Des effets immédiats

Le nombre de contrats d'apprentissage progresse plus vite qu'attendu dès 2019 (+46 000 contrats⁹, +14,4 %) mais les effets produits ne sont pas toujours ceux prioritairement recherchés, comme l'illustrent les caractéristiques des nouveaux contrats¹⁰ :

- L'élargissement du champ a un impact réduit, que ce soit le relèvement de la limite d'âge (14 000 entrants ont 26 ans ou plus, contre 9 000 en 2018) ou la durée minimale de 6 mois (+1 000 contrats de moins de 9 mois) ;

5.

Prime d'apprentissage, aide au recrutement d'un apprenti, prime spécifique apprenti handicapé, crédit d'impôt, aide TPE jeune apprenti, auxquelles s'ajoutaient les aides des régions ou de l'Agefiph liées à des critères. Cette complexité engendrait une méconnaissance des aides et un maquis administratif : ainsi 25 % des entreprises éligibles à l'aide TPE jeune apprenti ne la demandaient pas (Étude d'impact, 2018).

6.

La CUFPA (Contribution Unique pour la Formation Professionnelle et l'Apprentissage) est prélevée par l'Urssaf (et non plus les organismes de formation (OPCA)) et assise sur la masse salariale. Au titre de la formation professionnelle son taux dépend du nombre de salariés dans l'entreprise (0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés, 1% au-delà), et elle inclut la taxe d'apprentissage (au taux uniforme de 0,68 %).

7.

PLFSS 2019, annexe 9 p.47. Pour 2019, ce chiffre était une projection permettant de financer des entrées en hausse de 3 % mais celles-ci ont finalement augmenté de plus de 14 %.

8.

Exonération de cotisations sociales dans la limite de 79 % du SMIC afin de ne pas créer un avantage spécifique par rapport à un salarié de droit commun dont le salaire net représente environ 79 % du salaire brut.

9.

Pour plus de clarté, les données sont arrondies au millier le plus proche.

10.

Les données ci-dessous ne se somment pas, car elles mesurent des caractéristiques dont l'intersection n'est pas nulle : par exemple un apprenti de plus de 26 ans peut préparer un diplôme infra-bac.

- Les apprentis préparant un diplôme infra-bac contribuent peu à la hausse (+7 000, soit +3,5 %). Ce ne sont donc pas les contrats éligibles à l'*aide unique* qui croissent le plus vite : en 2019 l'essentiel de la hausse provient des apprentis préparant un diplôme de l'enseignement supérieur (+39 000, +32 %) (voir graphique 2) ;
- La croissance des entrées est similaire dans les entreprises de plus ou de moins de 250 salariés (voir graphique 3), même si le relèvement du plafond de l'aide à 250 salariés est sensible : +18 000 contrats (+19,5 %) dans les entreprises de 10 à 250 salariés contre +15 000 contrats dans les plus petites (+9,1%) ;
- L'essentiel de la croissance venant des apprentis et des employeurs hors du champ de l'*aide unique*, on peut en inférer que les autres aspects de la réforme ont un réel impact (éligibilité aux allègements généraux de cotisations, simplification du dispositif et libération de l'offre). L'impact de la hausse des salaires sur l'offre et la demande d'apprentis est quant à lui difficilement mesurable.

À moyen terme la réforme de 2018 aurait induit une hausse de plus de 19 % du nombre d'apprentis en cours de formation (+84 000 en 2022, tableau 2, cf. estimations ci-après). Néanmoins, les progressions observées des entrées et du stock d'apprentis sont très supérieures à ce que la réforme est susceptible d'expliquer.

Une politique métamorphosée par l'*aide exceptionnelle*

Il faut rappeler que l'*aide unique* s'ajoute au régime social et fiscal déjà très incitatif auquel est éligible tout apprenti quels que soient le niveau de diplôme préparé et la taille de l'entreprise qui l'emploie. Elle s'ajoute aussi à la prise en charge des coûts de formation par les OPCO et FC.

Les principes de ciblage, à peine rétablis, sont à nouveau balayés

Les aides sont usuellement ciblées dans le but d'*ajouter* une incitation au recrutement d'un profil particulier d'apprenti, d'un type de diplôme préparé, d'une durée de contrat ou d'un type d'employeur. Les jeunes sortant prématurément du système scolaire sont classiquement l'objectif prioritaire de cette politique, car c'est pour insérer ce public dans l'emploi que l'apprentissage est le plus efficace¹¹.

Avant la réforme de 2018, cette logique bien connue avait disparu sous les rustines. En effet, une seule des cinq aides en vigueur était ciblée sur un critère d'âge (*aide TPE jeune apprenti* sur les moins de 18 ans), une seule sur le diplôme préparé (le *crédit d'impôt*, jusqu'à bac+2), trois sur la première année du contrat. Le ciblage visait surtout les petites entreprises (moins de 11 salariés pour la *prime d'apprentissage* et moins de 250 pour l'*aide au recrutement*) où se pratiquent souvent les spécialités recherchées mais dont les moyens sont plus réduits que ceux des grandes entreprises¹².

La fusion des aides préexistantes dans l'*aide unique* visait la simplification, mais aussi l'efficacité du dispositif : ciblage des entreprises de moins de 250 salariés, préparation d'un diplôme d'un niveau inférieur ou égal au bac (niveau 4), aide étalée sur trois ans pour favoriser les formations longues : 4 125 € la première année, puis 2 000 € et 1 200 € les suivantes.

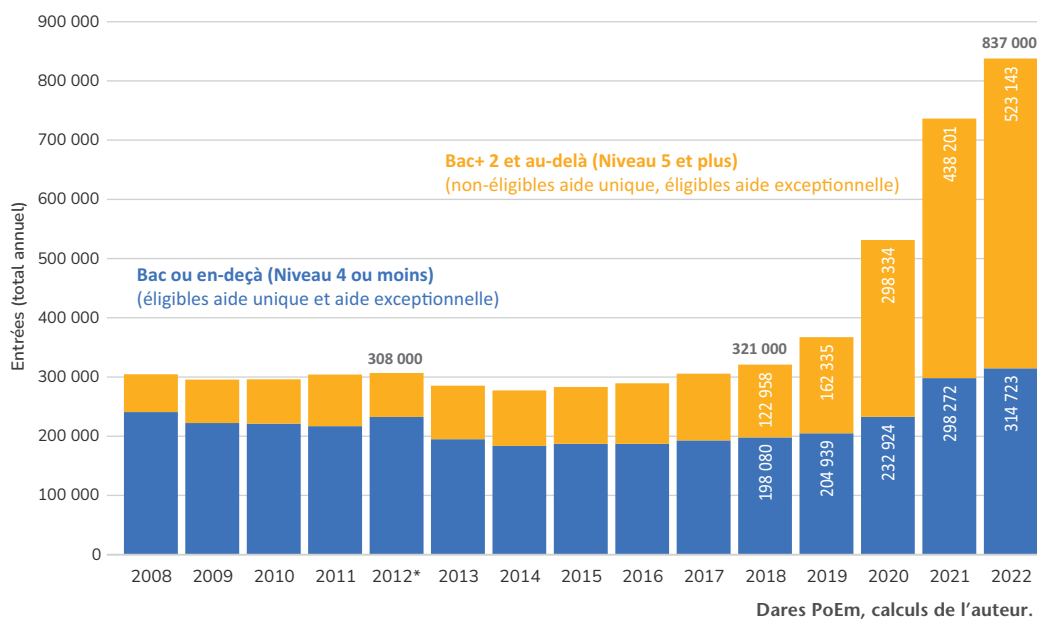
11.

Aeberhardt *et al.* (2011), Abriac *et al.* (2009), Cart *et al.* (2018), Dares (2003), Fauchon et Reist (2022), Le Rhun (2017), Ménard (2021).

12.

Étude d'impact (2018).

Graphique 2. Entrées en apprentissage selon le niveau de diplôme préparé (2008-2022)



L'aide exceptionnelle... à tous points de vue

En juillet 2020, afin « protéger les jeunes des conséquences économiques de la crise sanitaire » dont « ils sont les premières victimes » une aide exceptionnelle à l'apprentissage est créée dans le cadre du Plan de relance, au sein de la boîte à outils « 1 jeune 1 solution »¹³.

L'aide exceptionnelle ne respecte plus les principes directeurs de la réforme de 2018 : elle est accessible à la quasi-totalité des apprentis, les seules exclusions concernent les diplômes préparés au-delà de Bac+5 (Master) et les entreprises de plus de 250 salariés dont les effectifs n'incluent pas assez d'alternants ou de contrats favorisant l'insertion dans l'emploi.

Le montant de l'aide est de 5 000 € par an pour les mineurs et 8 000 € pour les majeurs, la première année du contrat (graphique 5). Il ne s'agit cependant pas d'un ciblage privilégiant les majeurs, mais de ramener à zéro le coût du travail au niveau des minima légaux de rémunération des apprentis en deçà de 21 ans (plus de 78 % des entrants en 2019) et de le réduire au-delà de cet âge : l'aide exceptionnelle couvre 100 % du salaire d'un apprenti de moins de 21 ans, 80 % entre 21 à 25 ans révolus et près de 45 % du salaire à partir de 26 ans. Pour les apprentis qui y étaient éligibles, l'aide exceptionnelle remplace l'aide unique la première année du contrat, puis l'aide unique reprend avec des montants inchangés les 2^e et 3^e années pour les contrats de plus d'un an.

Un tel niveau de subvention est inédit. Rien d'équivalent n'a jamais été alloué à des contrats aidés, même dans le secteur non-marchand, même pour des jeunes rencontrant des difficultés d'insertion dans l'emploi (pas ou peu qualifié). En effet, une part significative du coût du travail doit rester à la charge de l'employeur, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'aides à l'emploi marchand et qu'elles s'ajoutent à un coût du travail déjà très réduit, car ces contrats aidés sont sujets à d'importants effets d'aubaine et de substitution, notamment en l'absence de ciblage du profil des apprentis recrutés¹⁴.

13.

Les apprentis étaient aussi éligibles à l'activité partielle, sans réduction de l'aide exceptionnelle.

14.

Dans le secteur non-marchand pour des publics très éloignés de l'emploi, le taux de prise en charge des *Parcours Emploi Compétences* est de 30 % à 60 % dans la limite du SMIC (pour les CUI-CAE qui les précédaient, 50 % à 90 %) et 75 % pour les *Emplois d'avenir* supprimés en 2018. Dans le secteur marchand, le taux de prise en charge des *emplois d'avenir* marchands était de 35 % du SMIC horaire, et 20 % pour le SEJE (Soutien à l'Emploi des Jeunes en Entreprise) dans les années 2000 durant deux ans, pour des publics très ciblés (moins de 22 ans, infra-bac). Voir aussi Dares (2003).

Un appel d'air dans l'enseignement supérieur

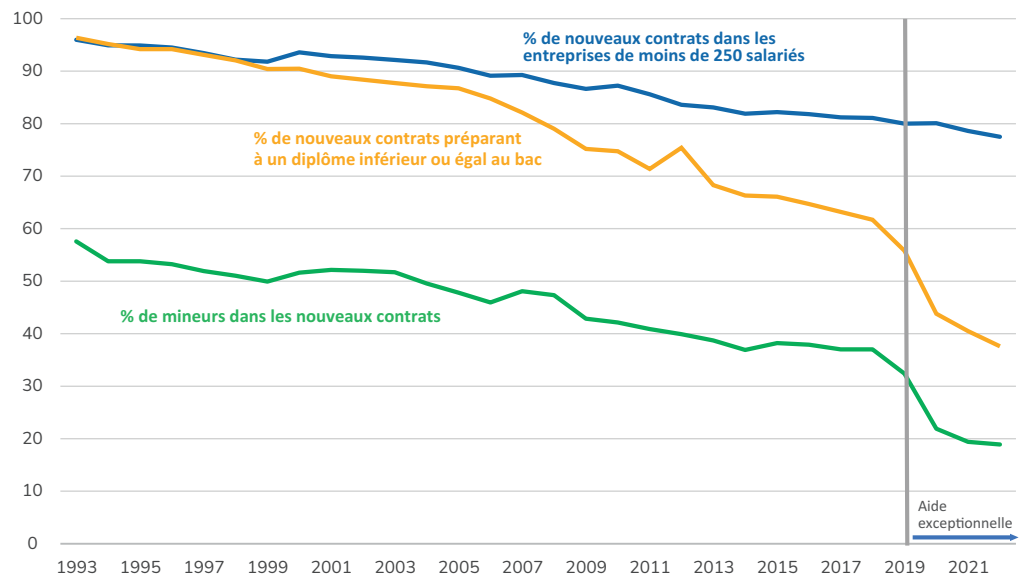
Les caractéristiques de l'*aide exceptionnelle* ont induit une rupture dans la structure des entrées par âge et par niveau de diplôme préparé : des étudiants auparavant inéligibles à l'*aide unique* ont été embauchés en très grand nombre¹⁵, certainement en raison du coût nul ou très réduit de ces apprentis dans les 12 mois suivant l'embauche. Il paraît en effet improbable qu'un tel attrait pour la préparation des diplômes du supérieur en apprentissage ait soudainement émergé mi-2020 indépendamment de l'*aide exceptionnelle*, que ce soit de la part des apprentis, des employeurs ou des organismes de formation, quand bien même l'emploi marchand était très dynamique. La progression est telle que les embauches d'apprentis de l'enseignement supérieur sont devenues majoritaires dès 2020 (voir graphique 2 et tableau 2).

Cette rupture n'est pas le fait d'entreprises auparavant inéligibles à l'*aide unique*, car la proportion d'entreprises de moins de 250 salariés reste sur la même tendance (graphique 3). Les difficultés de recrutement croissantes dans cette période ont pu inciter les employeurs à puiser dans le vivier des étudiants afin de pourvoir leurs postes vacants ; mais cet effet est toutefois ambigu, car si l'*aide exceptionnelle* a contribué à combler les besoins dans certains secteurs, elle a ce faisant asséché le vivier de recrutement d'autres secteurs qui traditionnellement embauchaient des étudiants tout au long de l'année ou comme saisonniers. Une partie des difficultés de recrutement aurait ainsi seulement été déplacée, et non résorbée.

15.

On observe aussi une nette baisse de la durée moyenne des contrats, qui finira par passer sous la barre des 18 mois en 2021, contre une durée auparavant plutôt stable autour de 21 mois.

Graphique 3. Profils d'apprentis et d'employeurs dans les entrées en apprentissage (1993-2022)



Dares, calculs de l'auteur.

Des effets massifs sur l'emploi

Entre fin 2018 et fin 2022, le nombre d'entrées en apprentissage a été multiplié par 2,6 passant de 321 000 à 837 000 nouveaux contrats, provoquant une hausse du stock de contrats en cours de 437 000 à 980 000, soit 543 000 emplois supplémentaires.

Pour estimer les effets sur l'emploi et le coût du dispositif, nous identifions trois types d'effets sur les entrées et les stocks d'apprentis : la conjoncture du marché du travail, la

réforme de l'apprentissage mise en œuvre en 2019, et l'*aide exceptionnelle* à partir de mi-2020. Ils peuvent être décomposés de la manière suivante (tableau 2 et graphique 4) :

- Les entrées en apprentissage suivent les évolutions de l'emploi. Avec une proportion d'apprentis constante (1,65 % de l'emploi salarié hors apprentis en 2018), la trajectoire de référence aurait atteint 324 000 entrées en 2022, soit 3 000 de plus qu'en 2018 (+1,1 %) ;
- Par rapport à cette référence, la hausse des entrées observée en 2019 reflète les effets de la réforme : +46 000 entrées par rapport à 2018 (+14,5 %) et +40 000 apprentis en stock, en partie aux dépens du *Contrat de professionnalisation jeune*, dispositif voisin devenu moins attractif (-17 000 entrées, -10 000 bénéficiaires en 2019)¹⁶. Pour estimer les effets de la réforme au cours des années suivantes, nous appliquons aux entrées de 2019, le taux de croissance des entrées prévu par l'étude d'impact (+3 %)¹⁷ : ainsi en 2022 la réforme expliquerait un surcroît de +77 000 entrées par rapport à 2018 (+24,0 %), résultat nettement supérieur aux prévisions. Même s'il est délicat d'estimer le stock d'apprentis en raison de l'évolution des caractéristiques des entrants, nous estimons que la réforme aurait porté le nombre de contrats en cours à environ 521 000 apprentis fin 2022, contre 437 000 fin 2018, soit une hausse de +84 000 contrats en cours sur la période (+19,3 %) ;
- Les effets de l'*aide exceptionnelle* sont ensuite mesurés par différence entre l'addition des effets de la conjoncture et de la réforme d'une part, et les entrées et les stocks observés d'autre part. L'*aide exceptionnelle* aurait contribué à elle seule à augmenter les entrées de +153 000 en 6 mois dès 2020, puis +347 000 en 2021 et même +436 000 en 2022, soit 52,1 % des contrats conclus dans l'année, contribuant à élever le stock de contrats en cours de +458 000 apprentis entre fin 2018 et fin 2022.

Cette estimation rejoint les évaluations économétriques de Heyer (2023) qui estime que la politique d'apprentissage est à l'origine de la création de plus de +250 000 emplois salariés entre fin 2019 et fin 2022, et celles de Labau & Lagouge (2023) qui lui attribuent +240 000 créations d'emplois entre fin 2019 et le troisième trimestre 2022. Les fenêtres temporelles retenues dans ces deux études étant plus étroites que la nôtre, elles n'incorporent pas les effets de la réforme observés en 2019, ni ne distinguent à partir de 2020 les effets postérieurs de la réforme de ceux de l'*aide exceptionnelle*. Compte tenu de ces différences, leurs résultats et les nôtres paraissent convergents.

De manière simplifiée on peut retenir qu'entre 2018 et 2022, le stock d'apprentis a progressé de près de +540 000 emplois¹⁸. La réforme de 2018 aurait créé +80 000 emplois, tandis que +460 000 emplois auraient été créés du fait de l'*aide exceptionnelle*. Parmi ces derniers Heyer (2023) et Dares (2023) estiment à environ 250 000 le nombre de ceux qui n'auraient pas été créés sans l'appoint de cette aide (effet emploi) ; par conséquent, les 210 000 autres emplois d'apprentis se seraient substitués à des emplois qui auraient été créés de toutes manières, même en l'absence de l'aide exceptionnelle, mais sous un autre statut (effet de substitution) : 130 000 *contrats de professionnalisation*¹⁹ (voir graphique 1), auxquels s'ajoutent 80 000 emplois de droit commun que les employeurs auraient préféré conclure sous forme de contrats d'apprentissage rendus bien moins coûteux grâce à l'*aide exceptionnelle*.

16.

La hausse des entrées est minime, et le stock est influencé par les caractéristiques des entrants et des sortants que nous ne connaissons pas en détail. En conséquence, l'effet du volume de nouvelles entrées sur le stock peut tout aussi bien être de second ordre. Nous ne calculons donc pas ce stock pour ce compte de référence, ce qui implique qu'il est égal au stock calculé après réforme.

17.

Dans l'étude d'impact (2018) le taux de croissance prévu est de +3 % pour 2019-2021, aboutissant à un total de 361 000 entrées en 2022 (+12,6 % par rapport à 2018). Nous retenons 3 hypothèses qui élèvent l'impact estimé de la réforme au-dessus de ce qui était attendu par le gouvernement : la trajectoire de 3 % incluait l'effet de la conjoncture (pas la nôtre), nous intégrons le résultat observé en 2019 (+14,5 %) et nous appliquons le taux de 3 % en 2022.

18.

L'apprentissage a enrichi la croissance en emplois, mais du coup a pesé sur la productivité (Garcia & Loublier, 2022 ; Labau & Lagouge, 2023).

19.

Le stock de CPJ a diminué de -131 000 depuis 2018. Coïncidence ne vaut pas démonstration, mais les entrées en CPJ sont déjà impactées par la réforme en 2019 pour les diplômés du supérieur (-19 000) puis les deux années suivantes avec l'*aide exceptionnelle* à l'apprentissage ouverte au-delà du bac (-99 000), alors que le coût relatif du CPJ s'est alors fortement accru (graphique 1). Dans les deux cas, 100 % de la baisse des CPJ est concentré sur ces niveaux de diplôme. Nous faisons l'hypothèse que la baisse du CPJ se traduit à 100 % par un recours au contrat d'apprentissage ce qui réduit la substitution d'emplois de droit commun par des contrats d'apprentissage.

Tableau 2. L'apprentissage et les moteurs de sa croissance (2018-2022)

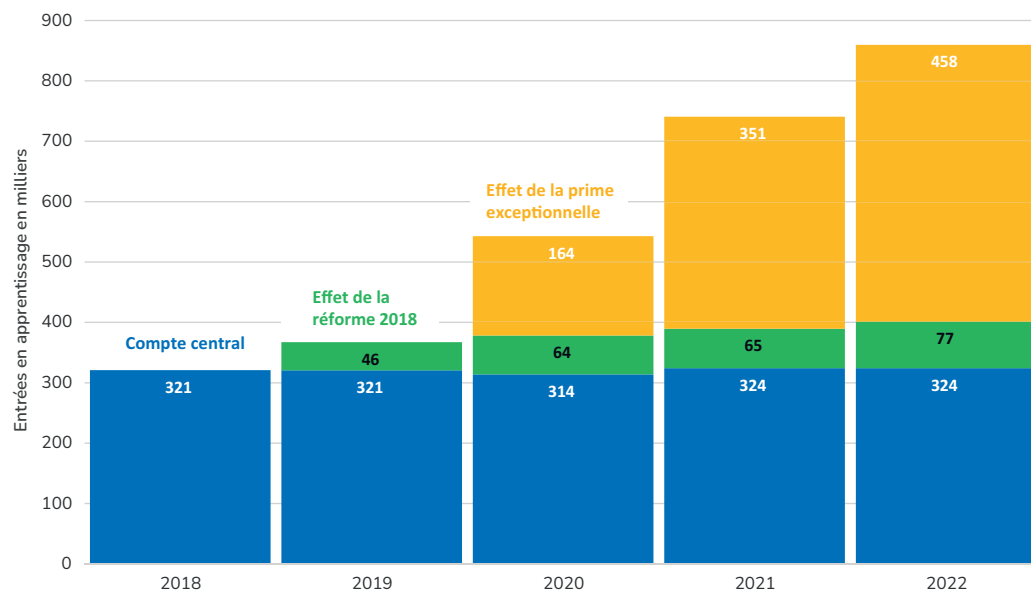
Nombre d'apprentis en milliers	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2022/2018
Contrats d'apprentissage						
Entrées	321	367	532	736	837	+516
Stock (fin d'année)	437	487	663	861	980	+543
Stock (moyenne annuelle)	414	436	527	729	875	+461
Facteurs de croissance						
Effet de la conjoncture						
Entrées (a)	321	321	314	324	324	+3
Effet de la réforme						
Entrées (b)	321	367	378	390	401	+80
Effet de la réforme (b-a)	–	46	64	65	77	+77
Stock (fin d'année)	437	487	598	510	521	+84
Stock (moyenne annuelle)	414	436	491	502	514	+100
Effet de l'aide exceptionnelle						
Entrées	–	–	153	347	436	+436
Stock (fin d'année)	–	–	164	351	458	+458
Stock (moyenne annuelle)	–	–	36	227	361	+361

Données Dares, Insee, calculs de l'auteur.

Effet de la conjoncture : les entrées évoluent au rythme de l'emploi salarié marchand hors apprentis.

Effet de la réforme : 100 % des entrées de 2019 après prise en compte de la conjoncture, puis +3 % par an.

Graphique 4. L'apprentissage et les moteurs de sa croissance (2018-2022)



Calculs de l'auteur.

2023 : la contre-réforme à bas bruit

L'*aide exceptionnelle* a été reconduite trois fois, finalement, jusqu'à la fin de l'année 2022, bien au-delà de ce que justifiait la crise sanitaire²⁰. Ce choix a mis entre parenthèses des priorités originelles de la réforme, notamment le développement de l'apprentissage pour les diplômés de niveau bac ou en deçà, et dans les PME de moins de 250 salariés.

Ce changement substantiel s'est encore affirmé en 2023 avec la fusion de l'*aide exceptionnelle* et l'*aide unique*, car sous des dehors techniques, la nouvelle formule de l'*aide unique* acte explicitement le retour en arrière par rapport aux objectifs de 2018, probablement dans le but d'atteindre l'objectif du million d'entrées en apprentissage par an²¹.

En effet, dans sa formule 2023, l'*aide unique* est réduite par rapport à l'*aide exceptionnelle*, en termes nominaux comme réels pour les populations prioritairement ciblées par la réforme de 2018 (graphique 5), et augmentée pour les autres, ce qui favorise le flux d'entrées en apprentissage, au détriment de l'insertion dans l'emploi des publics à risque de chômage élevé :

- L'*aide unique* est recentrée sur la première année de contrat et ouverte aux formations jusqu'à bac+5 (master, niveau 7) et non plus réservée aux niveaux bac ou moins ;
- L'*aide unique* est plafonnée à 6 000 € sur un an, contre 4 125 € dans sa version initiale, mais elle pouvait alors aller jusqu'à à 6 125 € pour les contrats de deux ans, et 7 325 € ceux de trois ans. Sous un autre angle : un contrat de 9 mois reçoit plus d'*aide unique* en 2023 qu'un contrat de 12 mois en 2019. L'employeur est dissuadé de réaliser son calcul économique sur plus d'un an ;

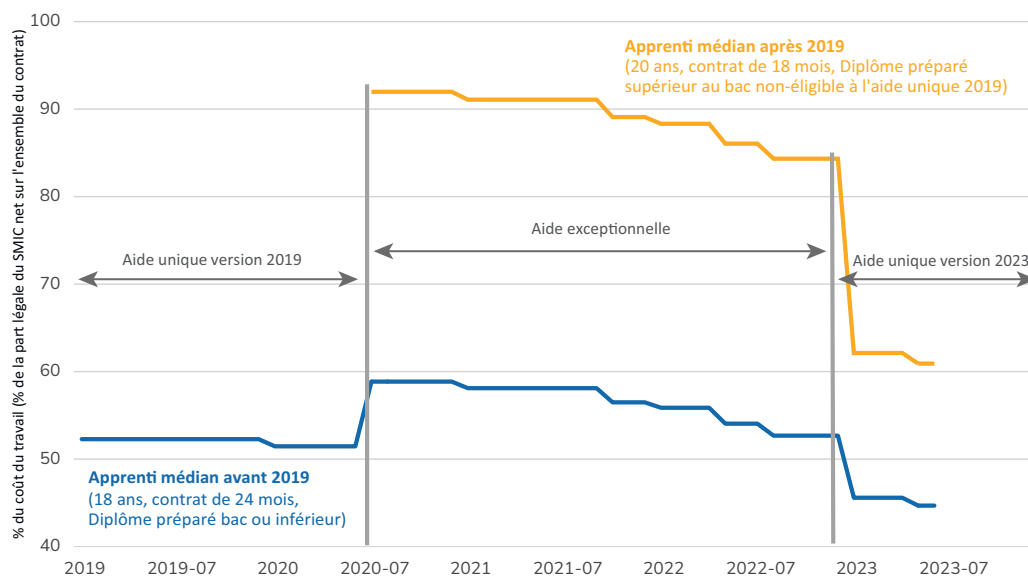
20.

Décrets n° 2020-1085 (24 août 2020), n° 2021-223 et n° 2021-224 (26 février 2021), n° 2022-958 (29 juin 2022).

21

Une génération comptant environ 800 000 jeunes, un tel objectif ne peut être atteint que de manière passagère et/ou en réduisant la durée des contrats à moins de 1 an.

Graphique 5. Part du coût du travail couvert par les aides unique et exceptionnelle (2019-2023)



Insee, législation, calculs de l'auteur.

Lecture : un employeur embauchant un apprenti de 20 ans pour 18 mois au niveau de la rémunération minimale (voir graphique 2) en juillet 2020 pouvait calculer qu'il recevrait une subvention égale à 92 % de la rémunération de son apprenti sur l'ensemble du contrat (hors revalorisations du SMIC durant celui-ci).

- L'*aide unique* étant nominale, elle a fortement diminué en termes réels par rapport à 2019 (le SMIC a augmenté de +14,6 % entre le 1^{er} janvier 2019 et le 1^{er} mai 2023) ;
- Les entreprises de plus de 250 salariés restent éligibles, dans des conditions inchangées par rapport à l'*aide exceptionnelle* (mesure prévue pour s'arrêter fin 2023)²².

Tous les contrats d'apprentissage continuent de bénéficier des exonérations fiscales et sociales antérieures. Mais l'*aide unique* qui s'y ajoute a changé de nature : en aidant davantage les apprentis et les employeurs qui en ont le moins besoin, et moins ceux dont le risque de chômage est le plus fort ou les moyens plus limités, elle perd sa vocation d'aide à l'insertion dans l'emploi de publics fragiles, au profit d'une forme de bourse d'études conditionnée à l'exercice d'un emploi à temps partiel, versée par l'intermédiaire de l'employeur.

Le coût dans le flou

À l'aune du nombre d'apprentis multiplié par 2,1 en quatre ans²³, le succès de l'apprentissage est indéniable. Mais, bien qu'il soit désormais assez largement admis que cette politique est très onéreuse²⁴, son coût budgétaire demeure nébuleux.

Les comptes publics sont pour le moins ambigus : d'un côté, les documents budgétaires du ministère du Travail chiffrent à 11,1 Md€ « la *dépense nationale pour l'apprentissage* » en 2021²⁵, tandis que FC – pourtant sous la tutelle de ce même ministère, calcule que pour cette même année, « la France a consacré 21,6 Md€ au financement de l'apprentissage ». Du simple au double donc.

La comptabilité de FC suggère que le coût du dispositif (multiplié par 3,6 entre 2018 et 2021) aurait progressé beaucoup plus rapidement que le nombre de bénéficiaires, cependant que le ministère du Travail suggère à l'opposé que ce coût aurait été moins dynamique que le nombre d'apprentis pris en charge (multiplié par 1,9).

Des données éparpillées, sans réel cadre comptable

Il est indispensable de comprendre ces écarts, et pour ce faire de reconstituer précisément le coût complet de la politique d'apprentissage. Les données sont cependant éparpillées, souvent parcellaires, parfois étonnantes :

- Les projets de lois de finances (PLF) sont imprécis et sous-dimensionnés²⁶ (prévisions d'entrées 2020-2022 sous estimées, distinctions entre contrats d'apprentissage et de professionnalisation évasives, dépenses fiscales mal documentées, etc.), même après que l'impact fulgurant de l'*aide exceptionnelle* sur les entrées a été clairement observé ;
- Les lois de finances rectificatives sont elliptiques, leur maille étant au niveau du « programme » (en l'occurrence le 'P103', « accès et retour à l'emploi » qui comprend bien d'autres budgets que l'apprentissage) ; les « modifications intervenues en gestion » ne sont pas plus détaillées, et les « ouvertures de crédits » sont très peu ;
- Les données budgétaires définitives sont fournies avec retard, leur cadre comptable est à la fois peu explicite et évolutif, qu'il s'agisse des comptes fournis dans le « Jaune budgétaire » formation professionnelle, ou ceux de FC (comptes 2021 publiés en 2023)²⁷.

22.

L'*aide exceptionnelle* n'a jamais été annoncée comme pérenne mais a toujours été prolongée.

23.

Les coûts sont estimés à partir du stock moyen de contrats financés tout au long de l'année (voir tableau 2), et non sur le total des entrées (multiplié par 2,6 en 4 ans, qui est utile pour lire l'effet immédiat des incitations) ou le stock au 31 décembre (multiplié par 2,2, et qui lui sert pour estimer les effets sur l'emploi, lui-même mesuré en fin d'année) sur lesquels s'appuient souvent les commentaires.

24.

Cf. Cour des Comptes (2022).

25.

PLF 2023, Jaune Formation professionnelle, p. 33.

26.

L'apprentissage n'échappe pas à la ruse éprouvée de la sous-estimation *ex-ante* de certaines dépenses, afin de minimiser le déficit budgétaire prévu.

27.

Par exemple les exonérations spécifiques étaient comptées jusqu'en 2018, mais les allègements généraux ne le sont plus (cf. ci-après). Les transferts de l'État à des acteurs qui financent des formations (Pôle Emploi, Régions etc.) – comme par exemple dans le cadre du Plan d'Investissement Compétences (PIC) – ne sont pas inclus dans la dépense de l'État mais dans celle des financeurs finaux (qui ne les publient pas).

Ce travail comptable est d'autant plus ardu que les créations, modifications, suppressions des instruments de financement public de l'apprentissage ont été très nombreuses depuis 2018. Des comparaisons dans le temps nécessitent donc un cadre comptable suffisamment large pour être stable sur plusieurs années (tableau 3).

Une comptabilité peu claire

L'année 2018 fait référence. D'une part, l'estimation de la dépense publique pour l'apprentissage fait à peu près consensus : 5,96 Md€, avec un stock annuel moyen de 414 000 apprentis. D'autre part, 2018 est la dernière année avant la réforme qui a été conçue à coût constant par redéploiement des aides existantes, ce qui facilite le chaînage²⁸.

L'autre référence est 2021, dernière année pour laquelle FC a arrêté des comptes définitifs et qui, indépendamment de l'exactitude du coût complet estimé par l'agence, nous renseigne sur trois données essentielles : les dépenses d'*aide exceptionnelle* et d'*aide unique*, les transferts aux OPCO, la masse salariale des apprentis (utile pour reconstituer d'autres dépenses).

Les principaux écarts entre les comptabilités de FC et du ministère du Travail sont les suivants :

- FC inclut les rémunérations versées aux apprentis (9 Md€) dans le financement de l'apprentissage. Le salaire n'est cependant pas un « financement de l'apprentissage », mais la contrepartie du travail fourni par l'apprenti. La faible productivité de l'apprenti, qui n'est pas encore formé et suit des enseignements sur son temps de travail, est déjà prise en compte dans sa rémunération (voir tableau 1). Avant 2021, les comptes n'incluaient pas les rémunérations²⁹ ;
- Ni FC, ni le ministère du Travail n'intègrent les allègements généraux de cotisations sociales auxquels les contrats d'apprentissage sont éligibles depuis 2019, alors qu'auparavant les exonérations spécifiques étaient incluses dans la dépense. Leur montant était alors agrégé à celui des exonérations de cotisations salariales et des exonérations spécifiques allouées aux employeurs publics que les deux institutions continuent de comptabiliser. La cohérence exige d'inclure les allègements généraux dans nos calculs, d'autant que cela est indispensable pour estimer les coûts de l'effet emploi et de l'effet de substitution engendrés par l'*aide exceptionnelle*. Le total de ces allègements généraux est délicat à estimer sans données précises sur les salaires : pour une masse salariale de 9 Md€ en 2021³⁰ ils seraient de l'ordre de 2,85 Md€, à inclure dans le financement de l'apprentissage ;
- Si l'addition du ministère est classique, celle de FC amalgame ce qui sort des poches des uns et des autres (FC, apprentis, employeurs) sans soustraire ce qui y entre, donc en ignorant les transferts entre eux. Cela vaut pour l'*aide exceptionnelle* et l'*aide unique* que reçoivent les employeurs mais qui ne sont pas déduites des financements qu'ils versent ; il en va de même pour les ressources des CFA provenant des apprentis et des employeurs (31 et 111 Mo€).

Au total, FC et le ministère sous-estiment certaines dépenses (allègements) mais FC commet des erreurs d'interprétation et de calcul qui conduisent à des doubles comptes, et à surestimer le coût de l'apprentissage pour les finances publiques.

28.

Le budget des exonérations de cotisations sociales était en hausse (environ +258 Mo€, soit +25 %) mais exclu du calcul (Étude d'impact, 2018). Ce montant apparaît marginal compte tenu des montants en jeu, mais il ne l'était pas en 2018. De plus ce détail n'en est pas un car il implique un changement comptable important.

29.

Cf. par ex la publication 2021 p.13.

30.

Rémunérations dont on peut penser qu'elles sont nettes dans le compte de France Compétences.

Un coût élevé

Ces éléments permettent de reconstituer une comptabilité homogène sur la période 2018-2022 (tableau 3). Nos estimations, dont la méthode est détaillée en fin de document, chiffrent la dépense publique pour l'apprentissage à 15,7 Md€ en 2021, soit à peu près à mi-chemin des estimations de FC et du ministère du Travail (mais c'est un hasard), et 19,9 Md€ en 2022. Le coût du dispositif aurait donc été multiplié par 3,4 en quatre ans, cependant que les bénéficiaires n'étaient « que » 2,1 fois plus nombreux : le coût unitaire moyen a donc fortement progressé, de 14 403 € à 22 736 € par an (+57,9 %) en quatre ans.

Ce coût est entendu au sens strict, c'est-à-dire durant le déroulement des contrats d'apprentissage. Mais les apprentis acquièrent des droits sociaux non négligeables – assurance chômage, prime d'activité, et surtout retraites – qui pourraient être pris en compte dans le coût complet de l'apprentissage.

Tableau 3. **Financements publics alloués à l'apprentissage (2017-2022)**

En millions d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Crédits ⁽⁴⁾
Aides aux ménages	499	465	470	540	234	322
<i>dont</i> Exonération d'impôt sur le revenu	450	465	470	540	234	322
Aide jeunes apprentis	49	–	–	–	–	–
Aides aux employeurs	1 979	2 244	2 391	3 688	8 148	10 582
<i>dont</i> Crédit d'impôt	213	198	180	–	–	–
Exonération de cotisations spécifiques ⁽¹⁾	1 274	1 309	468	590	1 072	1 441
Allègements généraux de cotisations ⁽²⁾	–	–	*1 702	*2 058	*2 850	*3 692
Primes à l'apprentissage	231	231	231	231	–	–
Aide apprenti supplémentaire	96	95	99	–	–	–
Aides TPE jeunes apprentis	165	198	193	1	–	–
Aide Unique	–	213	221	662	214	505
Aide exceptionnelle ⁽³⁾	–	–	–	378	4 012	*4 944
Autres financements	1 785	1 858	1 870	892	1 420	1 369
<i>dont</i> Ressources des régions ⁽³⁾	1 785	1 858	1 870	–	258	*258
Aides de l'état aux régions	–	–	–	280	280	229
Aides aux CFA ⁽³⁾	–	–	–	318	318	*318
Aide des régions au dev. éco. ⁽³⁾	–	–	–	294	295	*295
Autres ⁽³⁾	–	–	–	–	269	*269
Financement des contrats par les OPCO	1 424	1 396	1 520	3 955	5 885	*7 622
Coût total	5 693	5 963	6 251	9 075	15 687	19 894

PLF et annexes « Formation professionnelle » (« jaune budgétaire ») 2018 à 2023 ; Annexe 9 du PLFSS 2019 ; PLF rectificatifs (1 et 2) pour 2022 ; FC « le financement de l'apprentissage » (2021 et 2023) ; Dares PoEm ; Calculs de l'auteur.

Notes : * signale des données reconstituées par l'auteur. (1) Les exonérations spécifiques incluent les cotisations salariales (apprentis du public et du privé) et patronales des employeurs publics. (2) cf. encadré. (3) En 2022, les « autres financements » reproduisent à l'identique le niveau nominal 2021 publié par FC. (4) Budget 2022 en crédits de paiement.

Des effets structurels ont poussé les dépenses à la hausse

Les dépenses ont augmenté plus vite que le nombre d'apprentis, pour plusieurs raisons :

- Les apprentis du supérieur sont plus nombreux ; or ils sont plus âgés donc mieux rémunérés, cet effet est amplifié par la forte hausse du SMIC qui dope aussi les allègements de cotisations sociales ;
- Les avantages sociaux et fiscaux sont indexés sur les salaires qui ont augmenté plus vite que le nombre d'entrées ;
- Le *coût contrat* moyen des diplômés de l'enseignement supérieur est plus élevé : en 2021, un apprenti revient à 6 455 € au niveau 3 contre 8 613 € au niveau 7³¹ ;
- Le montant de l'*aide exceptionnelle* (cf. ci-dessus) a été beaucoup plus élevé que celui de l'*aide unique* 2019, et le champ des bénéficiaires très large ;
- À l'opposé, le raccourcissement de la durée moyenne des contrats – environ 3 mois depuis 2018 – a réduit le temps durant lequel les financements publics sont alloués et donc leur coût.

Ces effets sont venus peser sur une situation financière qui suscitait déjà des inquiétudes³².

Aide exceptionnelle, budget extraordinaire

Les emplois créés par l'*aide exceptionnelle* coûtent cher. En effet, en rendant la plupart des contrats d'apprentissage gratuits la première année, celle-ci emporte toutes les dépenses liées au contrat d'apprentissage, au premier chef desquelles l'aide elle-même, le financement des formations, les allègements et exonérations sociales et fiscales, etc.

Pour estimer le surcoût de la politique d'apprentissage induit par l'*aide exceptionnelle*, il faut évaluer ce qui se serait passé en son absence. Nous estimons ainsi les dépenses dans deux situations contrefactuelles polaires (voir encadré en annexe) : l'une supposant qu'au-delà des effets de la réforme 2018, tous les emplois créés sous forme de contrat d'apprentissage dans le sillage de l'aide exceptionnelle n'auraient pas existé sans elle (effet emploi), l'autre que tous ces emplois auraient été créés sans elle, mais sous un autre statut (effet de substitution)³³.

À partir de ces deux cas polaires, nous créons une situation contrefactuelle plus réaliste en rapport avec les résultats présentés ci-dessus, qui suggèrent que sur les 460 000 emplois attribuables à l'*aide exceptionnelle*, 250 000 (54 %) résultaient de l'effet emploi, 210 000 (46 %) d'effet de substitution. Ainsi, sans l'*aide exceptionnelle*, le coût pour les finances publiques de la politique d'apprentissage aurait été de 10,6 Md€ en 2021 et 12,0 Md€ en 2022. Soit, un gain pour les finances publiques de 5,1 et 7,9 Md€ respectivement par rapport aux dépenses observées pour ces deux années (tableau 4).

Des droits sociaux non financés et non-comptabilisés

À ce coût, il faudrait aussi ajouter les droits sociaux que permettent d'acquérir les contrats d'apprentissage, notamment au titre de la retraite³⁴. Les trimestres d'apprentissage sont validés au titre de la durée d'assurance : si, pour les 460 000 apprentis surnuméraires en raison de l'*aide exceptionnelle* en 2022, on estime ces trimestres à la valeur actuellement facturée aux non-apprentis pour un rachat de trimestres, la dépense serait comprise entre 6,1 et 17,9 Md€³⁵ ; si, autre hypothèse, on considère que ces apprentis pourront partir 6 trimestres plus tôt en retraite, le coût induit en termes de pensions serait de l'ordre de 12,1 Md€³⁶. Ces estimations sont modérées car

31.

France Compétences (2023) « Le coût de revient de l'apprentissage » p.59.

32.

IGAS/IGF (2020).

33.

Pour une définition des différents effets en jeu ici (aubaine ou substitution) cf. par exemple Calmfors (1994) ou Moczall (2014). Faute de données ou en raison du fait que l'effet serait marginal, ces situations ne prennent pas en compte certains aspects comme les diplômés préparés (le coût moyen des formations diminuerait plus que proportionnellement au stock moyen), les salaires d'apprentis égaux ou supérieurs au SMIC, etc.

34.

Pour l'Unedic (2022), le surcoût est de l'ordre de 200 Mo€ par an, alors que l'emploi se porte bien.

35.

Un rachat de trimestre pour le taux et la durée est valorisé à hauteur de 2 204 € au minimum à 30 ans, et au maximum 6 472 € à 62 ans. La durée moyenne des rachats est de 6 trimestres (source CNAV).

36.

La pension moyenne des nouveaux retraités de droit direct était de 1 466 € fin 2020 (source Drees)

si l'on prenait en compte le fait que l'essentiel des 460 000 apprentis font des études supérieures, ils se situeront dans la fourchette haute des revenus tout en ayant une forte probabilité de carrière complète. L'aide exceptionnelle à l'origine de cet avantage est donc coûteuse mais aussi anti-redistributive.

Si l'on additionne les dépenses d'apprentissage injustifiées au titre de l'insertion dans l'emploi (7,9 Md€) et une estimation très raisonnable des dépenses qu'elles induisent à moyen terme (12 Md€), ce sont près de 20 Md€ de dépenses publiques inutiles qui ont été engagées pour la seule année 2022. Néanmoins ces deux dépenses ne s'additionnent pas directement car elles n'ont pas la même échéance : l'une a déjà été décaissée tandis que l'autre ne le sera que dans une quarantaine d'années.

On peut toutefois retenir qu'à court terme, la part inutile de la politique d'apprentissage (7,9 Md€) est d'un ordre de grandeur comparable aux économies tirées des coupes opérées dans l'assurance chômage ou les retraites.

Tableau 4. Coût de l'apprentissage et surcoût par rapport à l'absence d'aide exceptionnelle (2021-2022)

	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Millions d'euros	Observé	Estimé	Contrefactuel		Surcoût	Apprentissage
Aides aux ménages	234	322	166	199	68	123
Exo Impôt sur le revenu	234	322	166	199	68	123
Aides aux employeurs	8 148	10 582	5 305	6 293	2 874	4 332
Exo cotisations salariés / emplois publics	1 072	1 441	759	891	313	550
Exo. générale de cotisations	2 850	3 692	3 261	4 047	-380	-312
Aide Unique	214	505	1 285	1 355	-1 071	-850
Aide exceptionnelle	4 012	4 944	0	0	4 012	4 944
Autres financements	1 420	1 369	1 006	846	414	523
OPCO	5 885	7 622	4 168	4 712	1 717	2 909
TOTAL	15 687	19 894	10 614	12 007	5 074	7 887

Dares PoEm ; Calculs de l'auteur.

Informations dans l'encadré méthodologique en annexe.

Lecture : en 2022 l'aide exceptionnelle a coûté 4 944 millions d'euros. Par rapport à une situation contrefactuelle où cette aide aurait été nulle, le surcoût de la politique d'apprentissage est donc également de 4 944 millions d'euros. Ce faisant, le coût de l'aide unique en partie remplacée par l'aide exceptionnelle a été 850 plus faible que ce qui aurait été observé en l'absence de cette dernière.

Réussir la sortie

La sortie du dispositif ne peut faire que des mécontents

Cette politique est profondément addictive car elle profite à tous les acteurs du dispositif : les apprentis qui perçoivent un revenu exonéré d'impôts et de cotisations sociales, assorti de droits analogues à ceux d'un emploi de droit commun ; les employeurs qui bénéficient d'une subvention à l'emploi sans équivalent ; les CFA dont le nombre a été multiplié par 4³⁷, avec une forte croissance de leur chiffre d'affaire et des effectifs ; le gouvernement qui peut afficher des succès sur plusieurs fronts : apprentissage, emploi, chômage – notamment pour les jeunes.

Sortir d'une telle situation est à l'évidence très délicat : toute réduction de la dépense ne peut faire que des mécontents (sauf les contribuables) et ternir le bilan gouvernemental (sauf au plan budgétaire). Mais il est nécessaire d'en sortir car l'État dépense bien plus qu'il serait nécessaire pour une politique d'apprentissage correctement dotée :

37.

954 centres en 2018, 3 102 en 2023 (Jaune budgétaire 2023).

- L'État, on l'a vu, tente de réduire discrètement l'aide tout en veillant à préserver les moyens nécessaires pour décrocher le million d'entrées promis par le Président. Mais cela biaise encore plus les incitations (graphique 5) et dégrade plus avant l'efficacité de sa politique ;
- FC a tenté et vite abandonné l'idée de réduire les coûts-contrats, ce qui est évidemment inapproprié car si les dépenses de FC dépassent ses recettes c'est d'abord en raison du nombre de contrats qu'il faut financer, lui-même dopé par l'*aide exceptionnelle* qui de plus tire vers le haut les formations plus coûteuses du supérieur. Néanmoins, les niveaux de prise en charge de certains coûts-contrats interrogent : il serait justifié de les calculer de manière plus explicite et au plus juste.

Détricotage contre retour à l'essentiel

Finalement la réforme est détricotée et certains de ses objectifs essentiels sont abandonnés : d'un côté les aides sont maintenues très élevées pour un public très large et très employable ; de l'autre le soutien de l'aide ne va plus vers les contrats longs, les apprentis infra-bac, ni les PME ; enfin les coûts-contrats risquent d'être revus à la baisse, la politique est financée par l'impôt et non par la cotisation, etc.³⁸.

Pour rétablir l'efficacité et le bon usage des deniers publics, la solution évidente est de revenir à l'esprit et à la lettre de la réforme de 2018, ce qui n'exclut pas certaines améliorations :

- La nouvelle *aide unique*, qui n'est qu'une *aide exceptionnelle* remodelée, doit être revue : soit elle n'explique pas la hausse des entrées qui auraient eu lieu sans elle, soit elle explique l'engouement pour l'apprentissage dans le supérieur dont les diplômés s'insèrent très bien dans l'emploi sans cette aide. Dans les deux cas elle est injustifiée, du point de vue de son montant comme de son ciblage ;
- L'*aide unique* devrait s'inscrire dans la durée et être revalorisée pour *a minima* retrouver son niveau de 2019 en termes réels. Elle devrait évoluer comme le SMIC sur lequel sont indexées les rémunérations minimales des apprentis ;
- L'objectif du million d'entrées en apprentissage par an devrait être oublié. Avec des générations n'excédant pas 800 000 personnes, il implique de dénaturer le dispositif (contrats raccourcis, ouverture à des apprentis plus âgés) au profit d'un symbole éphémère ;
- Si les établissements d'enseignement supérieur sont insuffisamment financés, il est préférable d'inscrire des moyens appropriés au budget de l'enseignement supérieur, et non à celui du Travail au motif inapproprié de l'insertion dans l'emploi ;
- S'il s'agit du revenu des étudiants ou du financement de leurs études, c'est également au titre du budget de l'enseignement supérieur qu'il y aurait lieu d'intervenir, par exemple en augmentant le montant des bourses ou en assouplissant leurs conditions d'octroi ;
- Les coûts-contrats pourraient être revus, notamment en les liant plus étroitement à des critères d'intérêt général – par exemple l'insertion ou les difficultés de recrutement, afin de favoriser les branches qui proposent des formations dans les domaines concernés, et qui en conséquence pourraient attirer plus d'apprentis en les rémunérant mieux.

Le gain à en attendre est au minimum de 4,1 Md€ si l'aide ne change rien aux embauches d'apprentis, 7,9 Md€ par an en retenant une part d'effet de substitution, infiniment plus si l'on se projette à long terme en incluant les droits sociaux qui s'attachent aux contrats d'apprentissage.

38

Cour des Comptes (2022) et IGAS/IGF (2020) proposent de nombreux gisements d'économies

Références

- Abriac D., R. Rathelot, R. Sanchez, 2009, « L'apprentissage entre formation professionnelle et insertion dans l'emploi », *Insee Référence, Emploi et Formation*.
- Aeberhardt R., L. Crusson, P. Pommier, 2011, « Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner », *France Portrait Social*, Insee.
- Calmfors L., 1994, « Active labour market policy and unemployment – A framework for the analysis of crucial design features », *OECD Economic Studies*, n° 22.
- Cart B., A. Léné, M.-H. Toutin, 2018, « À l'aube de la réforme de la formation professionnelle, retour sur 20 ans d'insertion des apprentis », *Cereq, Bref*, n° 370.
- Coquet B., 2022, « L'apprentissage : de la réforme à l'excès », *L'économie française en 2023*, Collection Repères, Édition La Découverte.
- Cour des comptes, 2022, « La formation en alternance Une voie en plein essor, un financement à définir », *Rapport public thématique*, juin.
- DARES, 2003, *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, Collection Repères, Édition La Découverte.
- Étude d'impact, 2018, *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*
- Euzénat D., 2022, « En 2021, davantage de contrats aidés, notamment pour les jeunes dans le secteur marchand », *Dares Résultats*, n° 60.
- Fauchon A., 2022, « L'apprentissage en 2021. Des entrées en forte hausse pour la deuxième année consécutive », *Dares Résultats*, n° 42.
- Fauchon A., C. Reist, 2022, « Insertion professionnelle des apprentis de niveau CAP à BTS. 6 mois après leur sortie d'études en 2021, 65 % sont en emploi salarié dans le privé en janvier 2022 », *Dares Résultats*, n° 66.
- France Compétences, 2021, *Le financement de l'apprentissage, données 2018*. Rapport de Synthèse.
- , 2023, *Le financement de l'apprentissage en 2021*.
- , 2023, *Le coût de revient de l'apprentissage*.
- Garcia L., A. Loublier, 2021, « Pendant la crise sanitaire, la productivité par tête et la productivité horaire du travail ont fortement fluctué », *Insee, Note de conjoncture*, décembre.
- Guérin V., 2022, « Les contrats en alternance contribuent nettement à rehausser le taux d'activité des jeunes en 2021 » *Insee, Note de conjoncture*, février.
- Heyer É., 2023, « Comment expliquer l'évolution de l'emploi salarié depuis la crise Covid ? Une analyse économétrique sur données macro-sectorielles », *Revue de l'OFCE*, n° 180, à paraître.
- IGAS/IGF, 2020, *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle*.
- Labau F., A. Lagouge, 2023, « Quel impact de la hausse de l'alternance depuis 2019 sur la productivité moyenne du travail ? », *Dares Focus*, n° 5.
- Le Rhun B., 2017, « Insertion professionnelle des apprentis et des lycéens. Comparaison sur le champ des spécialités communes », *Insee, Éducation et Formation*, n° 94.
- Ménard B., 2021, « Une meilleure insertion sur le marché du travail pour les diplômés par la voie de l'alternance », *Ministère de l'Enseignement Supérieur, Note flash du SIES*, n° 8.
- Moczall A., 2014, « Effets d'aubaine et de substitution d'un dispositif allemand de subvention salariale pour demandeurs d'emploi difficilement employables », *Travail et Emploi*, n° 139.
- UNEDIC, 2022, « l'essor de l'apprentissage et ses effets sur l'emploi et l'assurance chômage », *Analyses*, décembre 2022.

ANNEXE

ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES

Dépenses d'apprentissage

Données budgétaires 2017-2022 – Les données budgétaires sont anciennes, imprécises, le cadre comptable instable. Sur la période récente, la difficulté est accrue car le dispositif a été réformé, puis modifié plusieurs fois, et vit un changement de régime caractérisé par une très forte accélération des entrées combinée à la modification des caractéristiques des apprentis et des contrats. Nos données sont issues des comptes publiés par FC ou, à défaut, des annexes « formation professionnelle » jointes aux PLF (« jaunes budgétaires »). En 2021, les comptes sont ceux constatés par FC ; en 2022, il s'agit des crédits de paiement détaillés dans les Lois de finances rectificatives de 2022 et le jaune du PLF 2023, pour certains recalculés car clairement sous-estimés.

Entrées en apprentissage et stocks de contrats en cours – Les données en volume (entrées, stocks) sont sauf mention contraire celles publiées par le ministère du Travail (Dares), à fréquence mensuelle au niveau agrégé (Dares PoEm). Les entrées à un niveau plus fin de caractéristiques (majeurs et mineurs, infra-bac ou supérieur, etc.) ne sont disponibles que sous forme d'un total annuel (Dares), et les stocks afférents doivent donc être estimés, mais il est impossible de combiner les caractéristiques entre elles.

Allègements de cotisations sociales – En 2019, les exonérations dont bénéficiaient les employeurs ont été remplacées par les allègements généraux de droit commun. L'estimation de la nouvelle dépense figure dans le PLFSS 2019 (annexe 9), mais pour des entrées sous-estimées en prévision. Cette année de base est réestimée à partir de la masse salariale des apprentis : ceux-ci sont rémunérés au SMIC ou une fraction de celui-ci, et bénéficient donc du taux maximum d'exonération, mais sur une assiette plafonnée à 79 % du SMIC (afin qu'un contrat d'apprentissage ne rapporte pas plus qu'un contrat de droit commun). Le même calcul peut être fait pour 2021 où la masse salariale est observée, et pour les autres années où elle est reconstituée en volume à partir du stock moyen d'apprentis, et en valeur avec le SMIC. Cette méthode ne prend pas en compte la croissance plus forte des apprentis du supérieur, plus âgés donc mieux rémunérés, ce qui tend à sous-estimer les allègements de cotisations.

Aide exceptionnelle – En 2022, ce budget est reconstitué car sous-estimé dans le PLF. L'aide étant différenciée entre mineurs et majeurs, les entrées mensuelles sont réparties entre ces deux groupes, à partir de l'âge moyen observé (Dares) supposant que les contrats bénéficient de l'aide exceptionnelle pendant les 12 mois suivant l'entrée (pas d'abandon, durée de contrat au moins égale à 12 mois).

OPCO – Les données sur les financements alloués par les OPCO aux CFA pour les contrats d'apprentissage sont issues des jaunes budgétaires, et de FC pour 2021. Pour 2022, cette dépense est indexée sur le stock moyen d'apprentis pour le volume, et la masse salariale totale (Insee, comptes trimestriels) pour la valeur.

Situations contrefactuelles

Les situations contrefactuelles proportionnent chaque dépense au stock annuel moyen d'apprentis. L'évolution en valeur est déjà prise en compte dans la situation de référence (les aides unique et exceptionnelle étant nominales, elles sont donc seulement indexées sur les volumes).

Effet emploi – 100 % des emplois créés n'auraient pas existé en l'absence de l'aide exceptionnelle, dont le budget aurait été nul, mais une partie se serait reportée sur l'aide unique. Le reste des coûts aurait été proportionné au stock moyen résultant des effets cumulés de la conjoncture et de la réforme.

Effet de substitution – Si 100 % des contrats d'apprentissage créés à la suite de l'aide exceptionnelle l'avaient été sous forme de contrats de droit commun, les dépenses d'apprentissage auraient été les mêmes que dans le cas précédent. Les exonérations générales de cotisations sociales auraient été différentes, car basées sur des salaires au minimum égaux à un temps plein.

Scénario contrefactuel retenu – Sur la base de ces deux cas polaires, nous créons un contrefactuel plus réaliste en rapport avec les résultats présentés, qui suggère que sur les 460 000 emplois attribuables à l'aide exceptionnelle 56 % résulteraient d'effet emploi, 44 % d'effet de substitution.

 Bruno Coquet, 2023, « Apprentissage : un bilan des années folles », *OFCE Policy brief* 117, 14 juin.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédactrice en chef du blog et des *Policy briefs* Christine Riffart
Réalisation Najette Moummi (OFCE).

Copyright © 2023 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr  @ofceparis