



HAL
open science

Apprentissage : Quatre leviers pour reprendre le contrôle

Bruno Coquet

► **To cite this version:**

Bruno Coquet. Apprentissage : Quatre leviers pour reprendre le contrôle. OFCE Policy Brief, 2024, 135, 18 p. hal-04698894

HAL Id: hal-04698894

<https://sciencespo.hal.science/hal-04698894v1>

Submitted on 16 Sep 2024

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

QUATRE LEVIERS POUR REPRENDRE LE CONTRÔLE

Bruno Coquet

Chercheur associé OFCE, Sciences Po

Résumé

Malgré une conjoncture ralentie et des aides publiques en légère diminution, les entrées en apprentissage sont restées très dynamiques en 2023. Avec 850 000 nouveaux contrats signés, le record de l'année précédente a été battu pour la quatrième fois consécutive.

Fin 2023, 1,01 million d'apprentis étaient en cours de formation, 577 000 de plus que fin 2018, ce qui explique 38 % des créations d'emplois salariés marchands sur cette période. Cette hausse a bénéficié aux taux d'activité et d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans (+3,7 et +4,3 points respectivement) entraînant la baisse de leur taux de chômage (de 20,9 % à 17,5 %). Mais la hausse de l'apprentissage reposant essentiellement sur une bascule du statut d'étudiant vers celui de salarié, le nombre de jeunes chômeurs a très peu diminué (-26 000).

La réforme de 2018 a stimulé la demande et l'offre de travail en apprentissage, tout en solvabilisant une offre de formation élargie. Mais la chronique du développement de l'apprentissage coïncide surtout avec l'introduction de l'aide exceptionnelle à la fois très généreuse et non ciblée dans le cadre du plan de relance de 2020 : 458 000 emplois ont été créés dans son sillage, dont 252 000 n'auraient pas existé sans elle et 206 000 résultent indistinctement du cocktail incitatif combinant la réforme de 2018 et l'aide exceptionnelle.

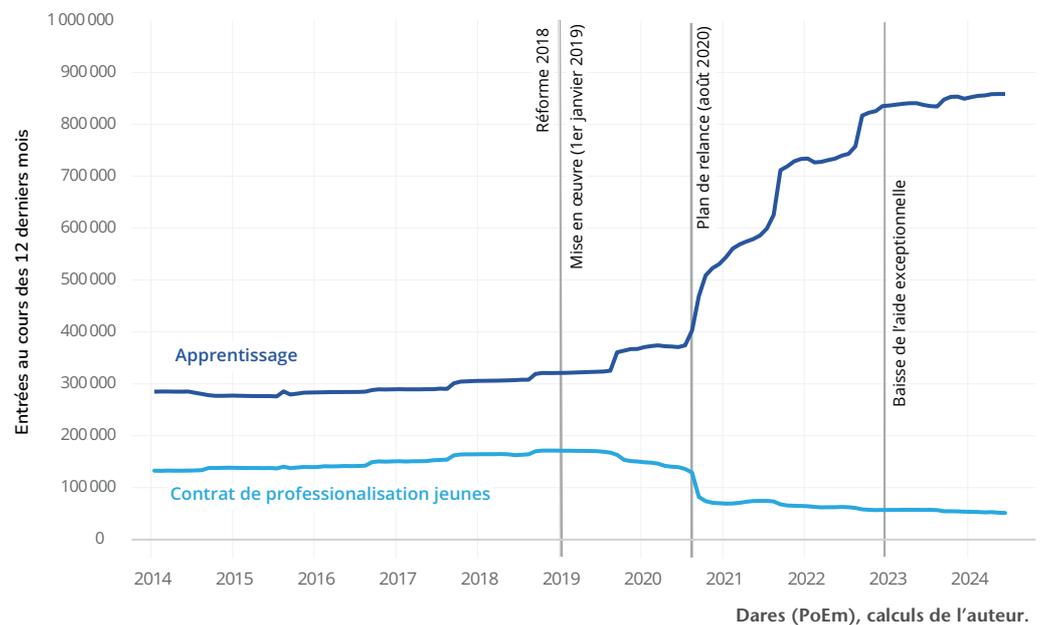
L'image de l'apprentissage a beaucoup bénéficié de cette promotion, notamment dans l'enseignement supérieur. Mais l'évolution du profil des apprentis va de pair avec une très faible efficacité du point de vue de l'insertion en emploi, car le coût de cette politique est excessif : en 2023 la dépense nationale pour l'apprentissage aurait atteint 24,9 milliards d'euros, soit 26 000 € par apprenti, environ deux fois plus que ce qui est consacré à chaque étudiant du supérieur. Le resserrement des aides stabiliserait ce coût à 24,6 milliards d'euros en 2024, ce qui est incompatible avec la situation budgétaire actuelle étant donné l'inefficacité de cette dépense. Mais il est délicat de renoncer à ces fortes subventions car l'objectif présidentiel d'atteindre 1 million de nouveaux apprentis par an a conduit à promettre la stabilité des aides jusqu'en 2027, et aussi parce que l'emploi des jeunes et les organismes de formation en souffriraient.

Nous proposons ici 4 leviers pour reprendre le contrôle du dispositif, avec à la clé une économie pouvant avoisiner 10 milliards d'euros en année pleine : (1) revenir au ciblage de l'aide unique de 2018, (2) redonner à la taxe d'apprentissage son rôle de financement des coûts pédagogiques, (3) revoir certains niveaux de prise en charge des contrats en les inscrivant dans une stratégie de politique publique et (4) examiner les droits sociaux attachés aux contrats d'apprentissage et la manière dont ils sont financés. Nous y ajoutons quatre pistes complémentaires susceptibles de renforcer l'efficacité du dispositif.

1. Un dynamisme qui ne se dément pas

En 2023, la conjoncture ralentie et la légère réduction des aides publiques n'ont guère freiné le rythme des entrées en apprentissage. Pour la quatrième année consécutive, le record de nouveaux apprentis a été battu : 849 000 nouveaux contrats signés, soit 528 000 de plus qu'en 2018 (graphique 1). Le nombre d'apprentis en cours de contrat a atteint 1,01 million en fin d'année, ce qui porte à +577 000 le nombre d'emplois salariés créés sous statut d'apprenti depuis la fin 2018, dont +42 000 en 2023.

Graphique 1. Entrées en contrats d'alternance



Les étudiants préparant un diplôme de l'enseignement supérieur forment l'essentiel des entrées en apprentissage (61,6 %) et leur nombre a encore crû plus vite (+2,2 % en 2023) que celui des apprentis préparant un diplôme de niveau inférieur ou égal au baccalauréat (+0,9 %) (graphique 2). Fait notable, en 2023 un tiers des nouveaux contrats (266 000) sont signés par des jeunes déjà issus d'un contrat en alternance : cela illustre possiblement la forte proportion de contrats d'apprentissage rompus avant terme¹, mais aussi que certaines formations se morcellent et qu'un nombre croissant d'étudiants signent plusieurs contrats d'apprentissage consécutifs².

Ce développement soudain de l'apprentissage produit des effets asymétriques sur le marché du travail : la dynamique étant essentiellement portée par la transformation des étudiants en apprentis, le taux d'activité des jeunes s'est accru, ainsi que leur taux d'emploi, avec pour corollaire une baisse du taux de chômage mais pas du nombre de jeunes chômeurs (-26 000 entre fin 2018 et fin 2023). Cette caractéristique est renforcée par le fait que les sortants du chômage représentent moins de 6 % des nouveaux apprentis.

1. Fauchon (2024).

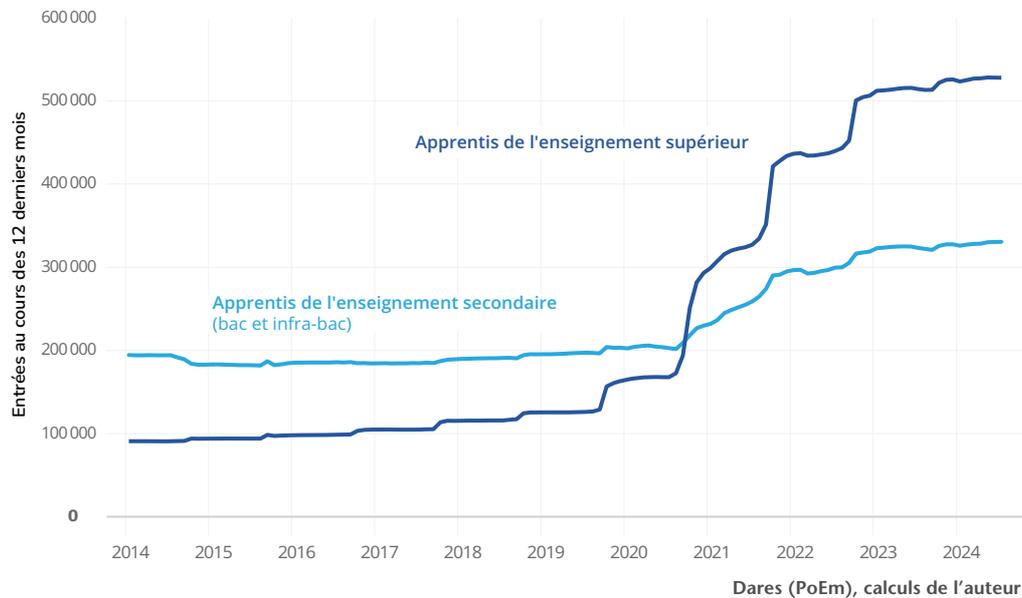
2. Cela implique aussi une multiplication des versements d'aide unique, puisque celle-ci est versée pour chaque nouveau contrat, ce que la loi de 2018 contrôlait avec l'aide unique dégressive sur 3 ans. Ce morcellement peut aussi contribuer à atteindre l'objectif de 1 million d'entrées, mais avec une telle distorsion du dispositif que le nombre d'entrées n'est plus de même nature, donc incomparable à celui qui prévalait naguère.

Parmi les effets macroéconomiques significatifs, on peut aussi souligner que les NEETs³ ont peu profité de cette dynamique puisque ceux-ci sont actuellement légèrement plus nombreux que fin 2019, que le nombre de jeunes dans le halo du chômage a progressé de +152 000 (+38 %) par rapport à ce qu'il était avant la réforme de 2018 et que l'apprentissage contribue très significativement à la diminution de la productivité du travail observée depuis la crise sanitaire⁴.

3. Jeunes de 15 à 29 ans ni en Emploi ni en Formation (cf. Insee).

4. Heyer (2023).

Graphique 2. Entrées en apprentissage selon le niveau de diplôme préparé



2. Les moteurs de l'apprentissage

Expliquer le développement de l'apprentissage à partir de la mi-2019, et plus intensément encore à partir de la mi-2020, nécessite d'identifier les réformes entreprises et les incitations modifiées au voisinage de ces dates (encadré 1).

Encadré 1. références réglementaires, réformes et méthodologie

Ce travail actualise et prolonge l'étude conduite en 2023, et publiée par l'OFCE sous le titre « Apprentissage : un bilan des années folles » *OFCE Policy brief* n° 117. Le lecteur pourra s'y référer, car cette publication contient de nombreuses précisions concernant les caractéristiques du contrat d'apprentissage, la chronologie ou le contenu des réformes mises en œuvre depuis 2018, ainsi que des explications sur la méthodologie de nos chiffrages. Ces éléments étant inchangés, ils ne sont pas repris ici afin de ne pas alourdir le propos.

Les chiffrages actualisés dans la présente étude incorporent les éléments très précis et complets rassemblés dans la revue des dépenses réalisée par l'IGAS et l'IGF (2024). Les inspections s'étant appuyées sur les services de l'État pour réactualiser l'évaluation des principaux postes de dépenses, ils doivent être considérés comme plus fiables que ceux issus des mêmes services qui jusqu'alors étaient incorporés dans les documents budgétaires. Pour tous ces éléments nouveaux, nos chiffrages s'appuient donc désormais sur cette revue des dépenses. Les impacts de ces nouvelles données sont explicités dans les notes du tableau 1.

Des incitations profondément modifiées et très puissantes

Du point de vue de l'offre de formation, la réforme structurelle de 2018 a tiré parti de changements importants introduits en 2014 qui avaient permis la création de nouvelles formations dans l'enseignement supérieur privé (graphique 5) : à partir de 2016, les *titres professionnels* ont été ouverts à la voie de l'apprentissage, qui jusqu'alors ne donnait essentiellement accès qu'à des *diplômes*⁵ (graphique 6). La loi de 2018 a d'une part amélioré la lisibilité de l'offre de formation pour les jeunes et les employeurs, tandis que d'autre part la réactivité de la reconnaissance des certifications permettait aux branches et aux organismes de formation d'apprentis (OFA) de mieux adapter leur offre aux besoins des entreprises.

Ces réformes institutionnelles ont créé un terrain propice aux incitations financières, que ce soit celles réformées par la loi de 2018 ou celles intervenues ensuite :

- Le sursaut des entrées en 2019 résulte principalement de la mise en œuvre de la réforme votée en 2018 (loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, LCAP) :
 - La demande de travail des entreprises a été favorisée par la simplification du dispositif : passage à une *aide unique* plus lisible, éligibilité aux allègements généraux de cotisations sociales, et possibilité de créer des formations plus adaptées aux besoins des entreprises ;
 - Les OFA ont eu l'opportunité de créer des formations rentables car solvabilisées par un accès facilité à la prise en charge par les fonds publics ;
 - Les apprentis ont pu bénéficier gratuitement de cursus auparavant payants, et de nouvelles formations également prises en charge ont été créées.
- En 2020 la création de l'*aide exceptionnelle*, destinée aux employeurs, a constitué un point d'inflexion majeur :
 - D'une part, son niveau était extrêmement élevé (bien au-delà de toutes les bonnes pratiques en matière d'emplois aidés), au point d'annuler le coût du travail pour une grande majorité d'apprentis et de l'abaisser considérablement pour les autres (graphique 3) ;
 - D'autre part, l'*aide exceptionnelle* était ouverte à tous les profils d'apprentis et à la plupart des entreprises alors que l'*aide unique* à laquelle elle s'est substituée était ciblée sur les formations de niveau Bac ou moins et les entreprises de moins de 250 salariés ;
 - Enfin, l'*aide exceptionnelle* était concentrée sur la première année au lieu d'être dégressive sur 3 ans comme l'était l'*aide unique*, ce qui favorise les formations et contrats les plus courts, et leur enchaînement⁶.

Tous ces facteurs sont difficilement séparables, d'autant que toutes les parties prenantes sont visées par au moins une des incitations nouvelles.

Quelques économies à la marge, qui pèsent peu sur l'attractivité

Malgré les changements introduits en 2022 et 2023, le dispositif demeure extrêmement attractif pour tous les acteurs (apprentis, employeurs, OFA), le gouvernement n'ayant que marginalement modifié les financements publics qui soutiennent l'apprentissage :

- Au début 2023, l'*aide exceptionnelle* de 8 000 € allouée à l'employeur a bien été réduite à 6 000 € tout en reprenant l'appellation d'*aide unique*, mais en demeurant accessible à la plupart des entreprises, sans ciblage du profil de l'apprenti, et concentrée sur la première année de contrat (graphique 3)⁷ ;

5.

Les diplômes universitaires sont généralement plus théoriques et généralistes, liés à une discipline académique (sciences, affaires, etc.), souvent reconnus à l'international et donnent accès à des emplois et des secteurs variés. Les titres sont plus souvent attachés à des compétences professionnelles et à un secteur d'activité particulier (santé, immobilier, marketing, informatique, etc.). Les titres sont évalués par une commission nationale et classés par niveaux en fonction de leur complexité et de la durée d'études. Les diplômes universitaires ont généralement un équivalent en titre (ex : Bac+5 correspond à Master et Mastère). Il est donc plus aisé pour les organismes de formation d'obtenir l'agrément d'un titre que d'un diplôme.

6.

La durée moyenne des contrats est passée de près de 19,9 mois à 17,7 mois depuis 2019. Cela multiplie aussi le nombre d'entrées en apprentissage, car 32 % des nouveaux apprentis de 2023 étaient déjà en alternance l'année précédente (28 % en 2018).

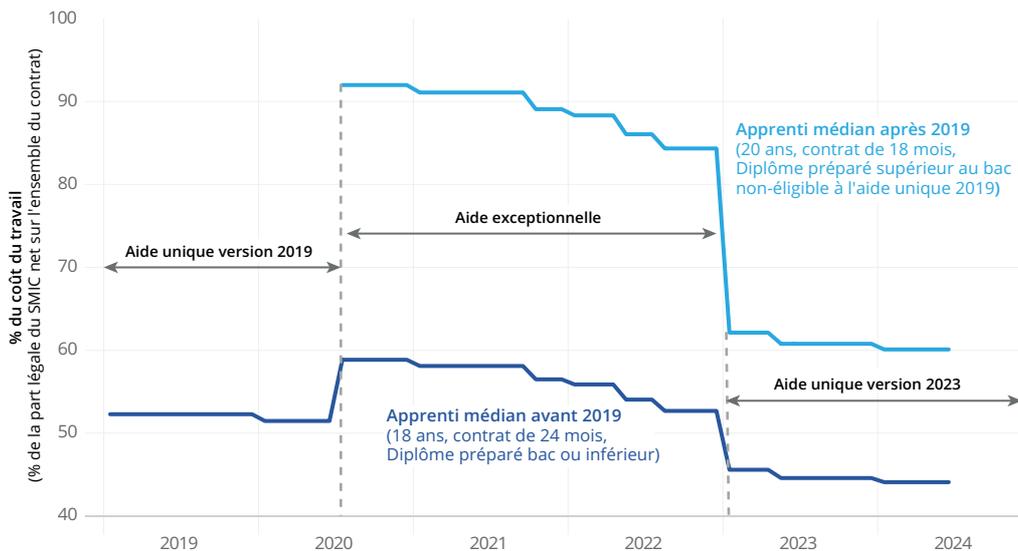
7.

L'*aide exceptionnelle* était pour la première année de contrat, fixée à 5 000 € pour un mineur et 8 000 € pour un majeur depuis août 2020. À partir de janvier 2023, elle redevient *aide unique* et est fixée à 6 000 € pour tous. Cependant entre août 2020 et janvier 2023, les mineurs pouvaient aussi bénéficier de l'*aide unique* telle qu'elle existait auparavant, pour les deuxièmes et troisièmes années de contrat pour les apprentis et les entreprises qui y étaient éligibles. Cette dernière faculté a disparu en 2023 puisque la nouvelle *aide unique* se concentre sur la première année de contrat, quels que soient l'âge, le diplôme préparé et la taille de l'entreprise (encadré 1).

- Les coups de rabot opérés par France Compétences sur les *niveaux de prise en charge* (NPEC)⁸ se chiffraient *ex-ante* à 800 millions d’euros pour celui de 2022, et 540 millions pour celui de septembre 2023. Au total, cela devait réduire d’environ -8 % les dépenses de France Compétences en 2023, et jusqu’à -14 % en 2024. Mais le résultat *ex-post* n’est pas précisément connu puisqu’il dépend de l’évolution du recours effectif à chacune des formations, selon que leur attractivité a été plus ou moins rabotée (élasticité-prix).

8. Ce sont les coûts pédagogiques des OFA.

Graphique 3. Part du coût du travail couverte par les aides uniques et l’aide exceptionnelle



Insee, législation, calculs de l’auteur.

Lecture : en juillet 2020, un employeur embauchant un apprenti de 20 ans pour une durée de 18 mois au niveau de la rémunération minimale (courbe bleu clair) 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). Pour un apprenti de 18 ans avec un contrat de 24 mois préparant un diplôme de niveau Bac au plus (courbe bleu foncé), la subvention était alors égale à 59 % du coût du travail sur l’ensemble du contrat, donc peu différente de ce qui prévalait avant ; en 2024, pour ce type d’apprenti, la subvention totale est actuellement de 44 %, bien inférieure au niveau fixé lors de la réforme de 2018.

Ces restrictions ont semble-t-il légèrement infléchi les entrées en apprentissage. Mais avec les subventions et les aides sociales et fiscales qui y sont attachées, ce contrat reste celui actuellement disponible sur le marché du travail dont le coût du travail est le plus faible. Cette attractivité s’explique aussi par les règles dérogatoires qui s’appliquent à la rémunération des apprentis, qui s’apparentent à un « SMIC jeune », sans en avoir la sensibilité politique.

3. Effets sur l’emploi

Depuis 2018, le marché du travail a été très dynamique, à l’exception d’une brève parenthèse en 2020 à l’acmé de la crise sanitaire. Les entrées en apprentissage évoluant en phase avec les créations d’emplois salariés, on peut estimer que cette bonne conjoncture explique +14 000⁹ des +528 000 entrées en apprentissage supplémentaires observées en 2023 par rapport à 2018. Une fois soustrait cet effet conjoncturel, +514 000 entrées nouvelles s’expliqueraient par la réforme de 2018, l’aide exceptionnelle ou la combinaison des deux (graphiques 7a et 7b).

9. Sur le graphique 7a cette hausse correspond à celle du « compte central » entre 2018 et 2023.

Effet initial de la réforme de 2018

Nous attribuons indistinctement à l'ensemble des dispositions de la réforme 2018 un impact direct très significatif sur les entrées observées¹⁰ : +42 000 entrées en 2019, puis encore de +37 000 sur l'ensemble des quatre années suivantes jusqu'en 2023, soit +79 000 au total sur l'ensemble de la période, le double de ce que prévoyait l'étude d'impact de la loi LCAP sur l'ensemble de cette période (+39 000).

Pour mesurer la manière dont les nouvelles entrées en apprentissage se répercutent sur l'emploi, il faut passer des flux aux stocks d'apprentis. L'impact sur le stock est cependant délicat à mesurer : d'une part la montée en charge des entrées est à la fois forte et ininterrompue, et d'autre part les caractéristiques de durée des contrats varient sensiblement (la durée moyenne théorique est passée d'environ 19,9 mois en 2018 à moins de 17,7 mois en 2022). Faute de mieux, nous faisons donc ici varier le stock comme les entrées, soit +79 000 créations d'emplois d'apprentis attribuables à la réforme¹¹.

Effet de l'aide exceptionnelle

On peut inférer de ce qui précède que la hausse du stock d'apprentis se rattache essentiellement à la création de cette aide : parmi les 577 000 emplois d'apprentis qui se sont ajoutés à l'emploi total depuis 2018, une fois soustraits les effets de la conjoncture et de la réforme de 2018, 458 000 créations d'emplois s'expliqueraient donc directement ou indirectement par l'aide exceptionnelle (graphique 7b).

En effet, la chronique ascendante des entrées en apprentissage coïncide largement avec l'introduction de l'aide exceptionnelle en 2020, observation confortée par le fait que l'essentiel de l'arbitrage entre *contrat d'apprentissage* et *contrat de professionnalisation jeune* est aussi contemporain de la création de cette aide (graphique 1).

Dans le cocktail d'incitations dont a bénéficié l'apprentissage, l'aide exceptionnelle a joué à la fois un rôle de catalyseur et de carburant. Il est délicat d'identifier son influence spécifique, mais différents éléments permettent d'en préciser l'ordre de grandeur :

- Le coût du travail a été réduit d'environ 90 % pour les apprentis du supérieur (graphique 3). Cela implique une élasticité apparente de l'emploi au coût du travail égale à 2¹², dans la fourchette haute des estimations de ce type d'élasticité¹³. Si un tel niveau est très rare, il peut être dû à l'ampleur extraordinaire de l'incitation conférée par l'aide exceptionnelle ; de surcroît, la plupart des apprentis recrutés ne sont pas à proprement parler « non-qualifiés », et leur rémunération est faible, deux facteurs susceptibles de stimuler la demande de travail des entreprises. Pour les apprentis du secondaire, l'élasticité apparente (3,8) est très au-delà des valeurs les plus élevées recensées dans la littérature pour ce type de profil. Dans les deux cas, le niveau de ces élasticités tend à confirmer que d'autres facteurs que le coût du travail ont stimulé la hausse des entrées en apprentissage ; même si l'aide exceptionnelle a été déterminante, elle n'explique donc pas à elle seule la totalité des 458 000 créations d'emplois.
- En retenant une élasticité plus standard de l'emploi au coût du travail non-qualifié (0,7)¹⁴ 120 000 créations d'emplois sur la période s'expliqueraient par la baisse du coût du travail permise par l'aide exceptionnelle. Ce résultat suggérerait que les autres incitations dirigées vers les apprentis et les OFA ont conduit à la création de 338 000 emplois, ce qui serait très élevé.
- Une autre approche basée sur deux évaluations¹⁵ que nous avons actualisées sur 2023 montre qu'entre fin 2019 et fin 2023, environ 252 000 emplois ont été

10.

Sauf précision nouvelle, les méthodes d'estimation utilisées ici sont les mêmes que celles utilisées dans Coquet (2023a), actualisées avec les données les plus récentes. Voir aussi les notes du tableau 1.

11.

Cette hypothèse surestime légèrement l'effet emploi au fur et à mesure que l'on avance dans le temps et que le stock acquière les caractéristiques des entrées, surestimation qui s'ajoute à celle découlant du fait que nous avons aussi attribué à la réforme un effet sur les entrées de l'ordre du double de ce qui avait été projeté dans l'étude d'impact de la loi LCAP.

12.

Le stock total d'apprentis était de 487 000 fin 2019 (266 000 dans le secondaire, 221 000 dans le supérieur) et il est de 1,02 million fin 2023 (375 000 dans le secondaire, 641 000 dans le supérieur) avant que ne s'applique l'aide exceptionnelle.

13.

Pour une revue voir Cahuc et al. (2014).

14.

Bardaji et al. (2017).

15.

En 2022 nous avons retenu directement les résultats des travaux de Heyer (2023) et Labau & Lagouge (2023) : 250 000 créations d'emplois nettes et 210 000 emplois en substitution, sur 460 000 observées au total. Nous observons en 2023 464 000 créations d'emploi depuis l'introduction de l'aide exceptionnelle (graphique 7b) soit une hausse de 4 000 au cours de la dernière année, réparties ici entre effet emploi et effet de substitution.

créés qui n'auraient pas existé sans la politique de soutien à l'apprentissage : cet « effet emploi » ne peut ressortir d'un simple effet d'offre consécutif à la réforme de 2018 (offre de travail des apprentis, offre des OFA) car la création d'un emploi surnuméraire est forcément le fruit d'une décision de l'employeur, dont tout incline à penser qu'elle a été déclenchée et rendue possible par l'*aide exceptionnelle*¹⁷. Les 206 000 nouveaux emplois d'apprentis restants seraient alors attribuables à un effet de substitution, c'est à dire d'emplois qui auraient normalement été créés sous un statut classique mais l'ont été sous forme de contrat d'apprentissage parce que celui-ci était moins coûteux pour l'employeur : ces emplois peuvent aussi bien être le fruit de l'*aide exceptionnelle*, de la réforme 2018, ou de la combinaison des deux.

Effets des autres incitations

La question est de savoir dans quelle mesure le retour à la formule de l'*aide unique* telle que créée en 2019 réduirait le nombre d'apprentis au point de ramener la dépense budgétaire et sociale à un niveau d'efficacité acceptable¹⁸, tout en s'assurant que les NPEC soient financés par la taxe d'apprentissage sans nécessiter un abondement budgétaire de l'État aussi massif qu'insoutenable dans la durée.

Différents indices suggèrent que quoi qu'il en soit, et conformément à l'objectif originel, l'apprentissage demeurera nettement plus attractif qu'avant la réforme 2018. Les estimations comptables du graphique 7b suggèrent qu'au minimum le stock d'apprentis serait de 556 000 en régime de croisière¹⁹, soit 121 000 de plus qu'en 2018. Cet acquis semble robuste, car il est consolidé par d'autres éléments tangibles, même si ceux-ci sont difficiles à chiffrer :

- La croissance tendancielle du nombre d'apprentis du supérieur était faible, probablement pénalisée par l'image alors peu flatteuse de cette voie de formation en alternance. La croissance fulgurante de l'apprentissage au sein de cette population au cours des années récentes a eu l'effet d'une campagne de promotion incomparable, dont on peut penser qu'elle a durablement redoré l'image de l'apprentissage.
- Le ralentissement de la croissance des entrées au second semestre 2023 suggère que la nouvelle formule de l'*aide unique* en vigueur depuis janvier 2023 (moins généreuse pour les apprentis majeurs, graphique 3) a contribué à contenir la demande d'apprentis des entreprises. Toutefois, l'apprentissage dans le supérieur demeure la part la plus dynamique du dispositif, et d'autres facteurs peuvent également expliquer ce tassement des entrées : ralentissement conjoncturel, changement de saisonnalité, deux coups de rabet sur les NPEC (2022 et 2023), ralentissement de l'expansion de l'offre de formation²⁰, le fait que tous les types d'emplois ne peuvent pas être occupés par des apprentis avec le niveau de productivité requis, l'assèchement du vivier de candidats potentiels au sein de la tranche d'âge car beaucoup sont déjà apprentis, l'incertitude réglementaire, etc. Il est de toute manière prématuré de tirer de conclusions définitives puisque les entrées ont connu un net regain au premier semestre 2024 (+11,1 %)²¹.
- Le détail de la croissance du nombre d'apprentis par niveau de diplôme préparé et par âge (graphique 4) montre que l'introduction de l'*aide exceptionnelle* a influencé la demande de travail des entreprises, mais que des effets d'offre permanents sont aussi très probables, notamment en 2019 et à partir de 2021.

17.

La coïncidence avec d'importantes difficultés de recrutement a pu magnifier cet effet, mais cela n'est pas démontré à ce stade.

18.

Naturellement il ne s'agit pas de viser un niveau de dépense identique à 2018, ne serait-ce qu'en raison de l'inflation et de la hausse des salaires observée depuis, mais aussi de la modification de la structure des niveaux de diplôme préparés par les apprentis et des NPEC associés.

19.

Il s'agit dans le graphique 7b de la somme du « compte central » et des « effets de la réforme de 2018 ».

20.

Il existe aujourd'hui plus de 812 000 NPEC, pour 850 000 entrées en apprentissage, soit théoriquement près d'une par apprenti.

21.

Rappelons la très forte saisonnalité : plus de 80 % des entrées ont lieu au second semestre de l'année.

22.

Le nombre de formations rentables qu'il est possible de créer n'est probablement pas infini. Le fichier des [caractéristiques des nouveaux apprentis](#) mis en ligne par la Dares, tout en étant bien plus détaillé que pour les autres dispositifs d'emplois aidés, ne permet pas de combiner les différentes caractéristiques entre elles.

- L'offre de formation s'est durablement élargie et diversifiée, comme le montre l'évolution des types de formations préparées (diplôme ou titre professionnel, graphique 6), la croissance du nombre d'étudiants du supérieur inscrits dans un établissement d'enseignement privé (graphique 5), ou celle de certaines spécialités (par exemple, la hausse des cursus en écoles de commerce).

Toutefois, ces éléments ont en commun d'être documentés de manière encore trop lacunaire²² pour identifier précisément leur contribution à la hausse récente de l'apprentissage et donc leur sensibilité à une baisse des incitations financières qui les ont stimulés.

Mais cela n'implique aucunement que le coût du dispositif soit incontrôlable.

Encadré 2. À la frontière des politiques d'éducation et d'emploi

Parmi les arguments ayant plaidé en faveur du maintien d'aides non-ciblées à l'apprentissage, le fait que celles-ci auraient permis à des jeunes issus de milieux sociaux modestes de poursuivre des études supérieures est souvent avancé.

Les données publiques ne sont cependant pas suffisamment précises pour en juger : la structure des apprentis par catégorie socio-professionnelle des parents est un indicateur très agrégé, qui n'apparaît pas varier très fortement (*). Il est toutefois indéniable que la croissance du dispositif a profité à ces jeunes comme à tous les autres : on peut estimer qu'environ 120 000 jeunes supplémentaires dont les parents sont ouvriers ou employés suivent un cursus de l'enseignement supérieur par la voie de l'apprentissage par rapport à ce qui prévalait avant le boom du dispositif. Le même calcul montre que les effectifs d'apprentis dont les parents sont cadres ou professions supérieures a augmenté de 136 000.

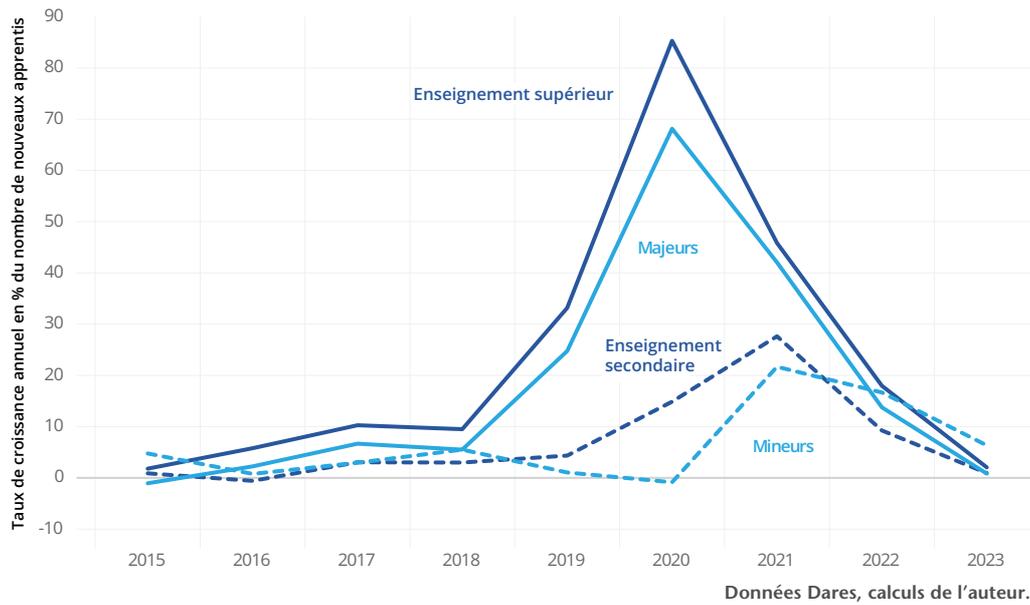
Il faut aussi souligner que l'attribution d'une bourse de l'enseignement supérieur étant incompatible avec le statut d'apprenti, le nombre de boursiers aurait pu diminuer : il a au contraire augmenté (**), suggérant que les nouveaux apprentis issus de milieux modestes appartiennent à des foyers dont les revenus n'auraient pas permis à ces jeunes de bénéficier d'une bourse. Il est également possible que la solvabilisation de l'offre ait permis à des OFA de proposer de nouvelles formations auxquelles ces jeunes ont pu accéder alors qu'ils ne remplissaient pas auparavant les critères de sélection des formations préexistantes dans lesquelles le nombre de places était de surcroît limité.

Il s'agirait donc d'un effet d'offre de travail, consécutif à une carence dans le financement de l'enseignement supérieur qui aurait été résolue par des subventions sur le marché du travail. Un résultat analogue mais nettement moins coûteux aurait possiblement pu être obtenu en abaissant les critères d'éligibilité aux bourses de l'enseignement supérieur. On ne peut cependant pas affirmer que cet effet sociologique ait eu un effet particulier sur l'emploi de ces populations.

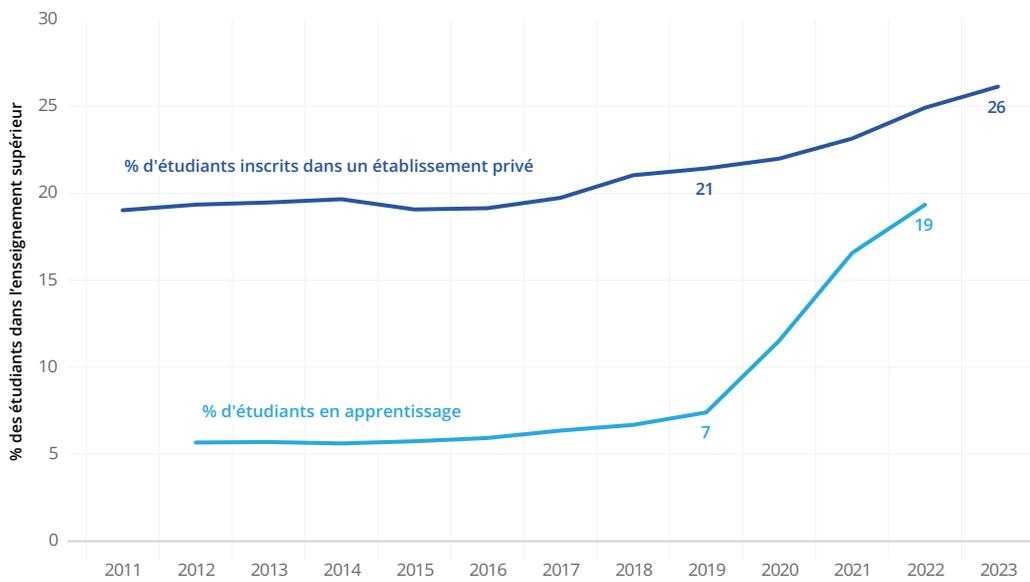
(*) Cart *et al.* (2015) ; Brouillaud (2023) ; Brouillaud *et al.* (2022).

(**) MESR (2023).

Graphique 4. Entrées en apprentissage selon l'âge et le niveau d'études



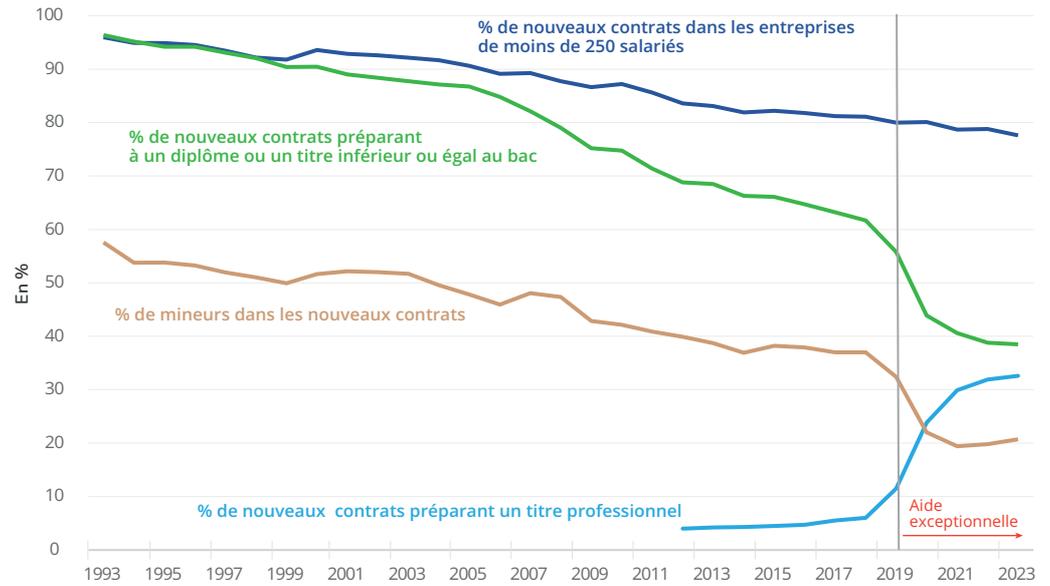
Graphique 5. Étudiants selon le type d'établissement et la voie suivie



Données MESR-SIES (2023) et Malfatto (2023).

Lecture : en 2023, 26 % des étudiants étaient inscrits dans un établissement privé. En 2022, 19 % des étudiants préparaient leur diplôme par la voie de l'apprentissage. Ces deux indicateurs montrent que la progression de l'enseignement supérieur privé est en partie soutenue par l'apprentissage.

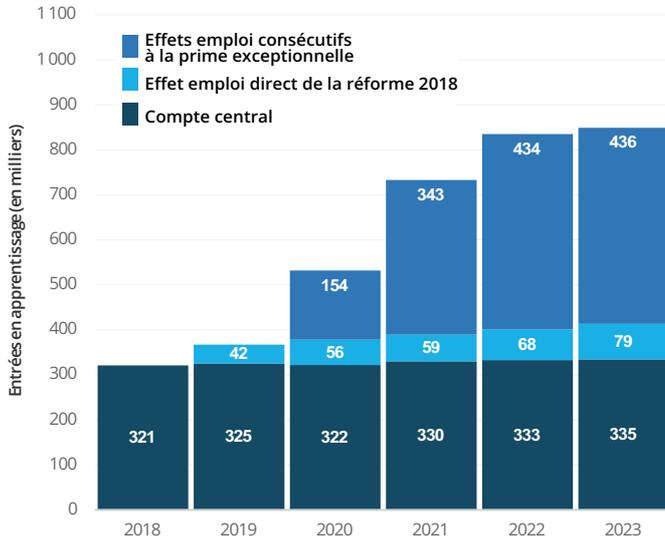
Graphique 6. Caractéristiques des contrats d'apprentissage



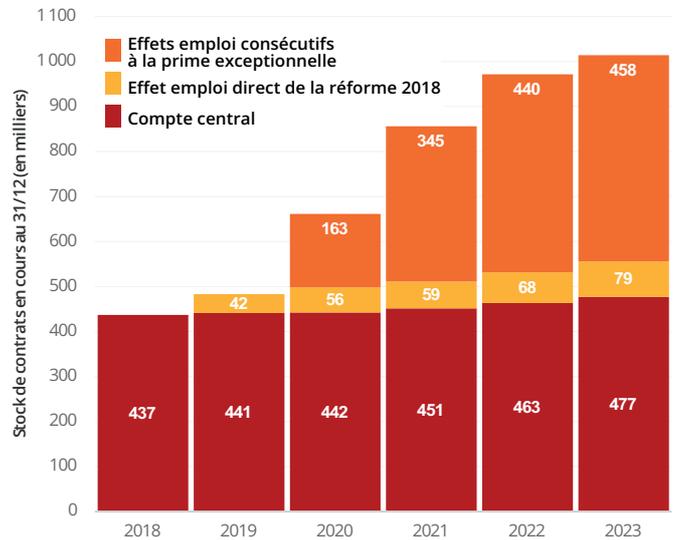
Données Dares.

Lecture : ni la réforme de 2018 ni le plan de relance et l'aide exceptionnelle de 2020 n'ont influé sur la tendance baissière du % de petits employeurs dans les embauches d'apprentis (et symétriquement la hausse de celle des grandes entreprises) ; si la réforme de 2018 a un petit effet en 2019 sur la structure des embauches, c'est surtout l'aide exceptionnelle qui semble avoir influé en 2020 sur les embauches d'apprentis mineurs et/ou préparant un niveau bac ou plus (et donc en creux la hausse de la part des majeurs dans l'enseignement supérieur) ; la possibilité de préparer des titres plutôt que des diplômes a créé de nouvelles possibilités qui ont stimulé le recours à l'apprentissage.

Graphique 7a. Flux de nouveaux apprentis



Graphique 7b. Contrats d'apprentissage en cours



Données Dares, Insee, calculs de l'auteur

4. Une dépense publique incontrôlée

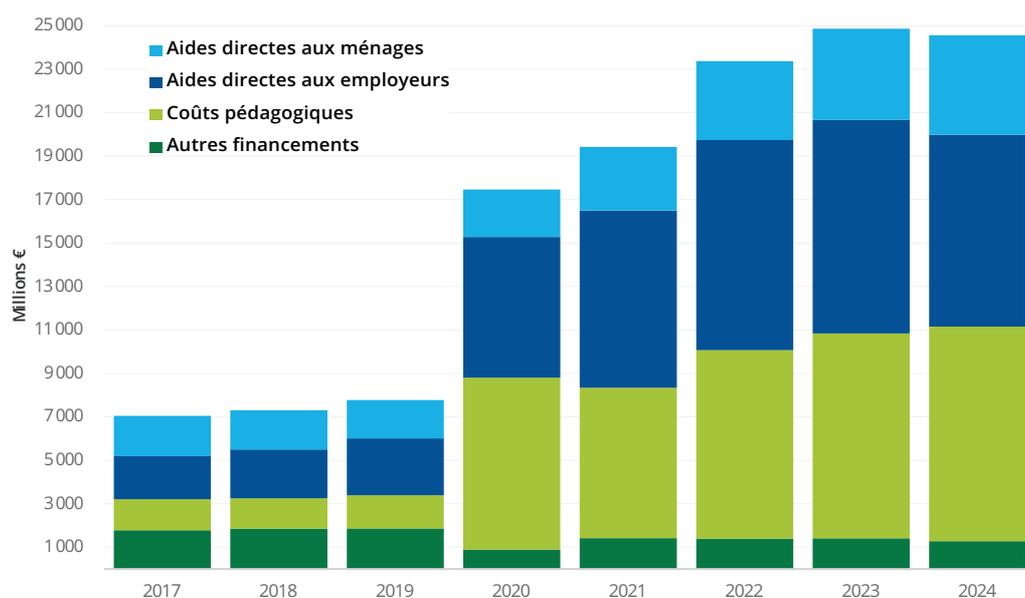
Un coût budgétaire très élevé bien que sous-estimé

Les dépenses publiques soutenant l'apprentissage ont été très élevées en 2023 et le resteront en 2024. Le dernier bilan officiel évalue à 13,9 milliards d'euros la « dépense nationale » pour l'apprentissage en 2022²². Ce chiffre porte cependant sur un périmètre très incomplet. La Cour des Comptes a chiffré le coût des dispositifs d'alternance à 16,8 milliards d'euros²³. France Compétences ne publie plus ses dépenses annuelles mais ses « engagements » qui courent sur toute la durée prévue des contrats initiés au cours d'une année et dont la durée moyenne est actuellement de 17,7 mois²⁴, ce qui rend son estimation difficilement comparable avec les deux sources précédentes. La revue des dépenses conduite par l'IGAS et l'IGF (2024) actualise certains chiffrages et apporte de nombreuses informations nouvelles, mais sans en consolider le coût.

Compte tenu de ces informations, nous évaluons pour notre part la dépense de 2023 à 24,9 milliards d'euros en incluant les exonérations sociales et fiscales dont bénéficient ces contrats d'apprentissage²⁵ (graphique 8 et tableau 1) et les dépenses d'assurance chômage dont la croissance suit avec un léger décalage celle du stock d'apprentis²⁶. Ce chiffrage reste prudent, notamment parce que, comme tous les chiffrages officiels, il ne prend pas en compte certaines dépenses telles que le coût des trimestres de retraites alloués aux apprentis (12 milliards d'euros par an²⁷), le dispositif *prépa apprentissage*, etc. À l'opposé, les bourses économisées du fait que certains apprentis n'y sont pas éligibles alors qu'ils l'auraient été en tant qu'étudiants non-apprentis pourraient légèrement abaisser notre estimation²⁸.

En 2023, un apprenti génère en moyenne plus de 26 000 € par an de dépenses publiques, soit environ deux fois le coût moyen d'un étudiant du supérieur suivant une voie classique²⁹. En incluant les subventions différées de la protection sociale, ce coût pourrait aller jusqu'à doubler.

Graphique 8. Répartition de la dépense nationale pour l'apprentissage



Dares, France Compétences, IGAS/IGF, Ministère du Budget, Unedic, calculs de l'auteur.
Cf. note tableau 1.

22.

PLF (2024) *Jaune Formation Professionnelle*, annexe au Projet de Loi de Finances.

23.

Cour des Comptes (2023) *Recentrer le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage*. L'alternance englobe les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation.

24.

Cette comptabilité est très utile sur un plan budgétaire, mais elle devrait être assortie d'une approche en crédits de paiement qui permet de comptabiliser les dépenses annuelles. En outre, le calcul de France Compétences nécessite une hypothèse sur le taux de rupture des contrats qui n'est pas précisée.

25.

Ceci constitue la raison principale de l'écart entre notre chiffrage et celui de la Cour des Comptes (2023). Nous les incluons pour plusieurs raisons : rendre possible la comparaison avec les données d'avant la réforme 2018 (ces exonérations existaient mais étaient financées sur le budget du ministère du Travail, donc comptabilisées dans la dépense nationale pour l'apprentissage, alors qu'aujourd'hui elles figurent dans le PLFSS comme des exonérations générales), mais aussi parce que les apprentis bénéficient de l'ensemble des droits sociaux attachés à ces cotisations exonérées.

26.

Unedic (2022, 2024).

27.

Plusieurs chiffrages sont proposés dans Coquet (2023a) qui estime ce coût entre 6,1 et 17,9 milliards d'euros. Cette dépense n'est pas incluse dans le présent chiffrage car elle n'est pas décaissée à court terme mais différée.

28.

En devenant apprentis, les étudiants ne sont plus éligibles aux bourses. Ce montant reste marginal, les bourses allouées se montaient à 2,1 et 2,5 milliards d'euros respectivement en 2018 et 2021 (MESR, 2023). Si l'apprentissage avait réduit le chiffre de 2021, ce serait donc de manière minime.

29.

Cette comparaison est faite en incluant les apprentis de l'enseignement secondaire dont le coût est nettement plus faible. Si les données permettaient de restreindre notre calcul sur les apprentis du supérieur, leur coût annuel moyen serait nettement supérieur à 26 000 €.

30.

On ne peut cependant en déduire une prévision robuste car le premier trimestre de l'année ne compte que pour environ 6 % des entrées annuelles.

31.

B. Coquet (2023b) « Et pour quelques milliards de plus... 1 million d'apprentis », *OFCE le Blog*, octobre. 75 % des entrées annuelles ont lieu en août, septembre et octobre.

Au début 2024, le rythme des entrées demeure vigoureux : +10,9 % pour les six premiers mois de l'année par rapport à la même période de 2023. Sous l'hypothèse du maintien de ce rythme, d'une proportion inchangée la part des diplômés du supérieur et d'une durée moyenne constante des contrats d'apprentissage, la dépense nationale se maintiendrait à 24,6 milliards d'euros en 2024 (graphique 8 et tableau 1)³⁰.

Cette stabilisation reflète de manière décalée les mesures d'économies décidées sur les NPEC et l'aide unique car la saisonnalité des entrées en apprentissage implique un retard d'environ un an entre la décision d'économie et ses effets budgétaires³¹. A l'opposé, la hausse du stock d'apprentis, en particulier ceux du supérieur dont le coût de formation est en moyenne plus élevé, la hausse du coût des aides sociales et fiscales indexées sur le SMIC, et l'inflation qui se transmet aux coûts des OFA, poussent la dépense à la hausse. Enfin, la suppression au 1^{er} mai 2024 de l'aide à l'employeur dans le cadre d'un contrat de professionnalisation (l'autre forme de contrat en alternance) pourrait entraîner des reports vers le contrat d'apprentissage. Au total, nos estimations pour 2024 sont donc prudentes.

Tableau 1. Répartition de la dépense nationale pour l'apprentissage

Millions d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ^(e)	2024 ^(p)
Aides directes aux ménages	1 851	1 810	1 764	2 185	2 928	3 634	4 190	4 574
dont Exo Impôt sur le revenu	195	199	210	253	351	421	459	501
Exo. cotisations + CSG-CRDS	1 180	1 211	1 151	1 391	1 927	2 465	2 761	3 015
Assurance chômage (Unedic)	360	330	320	440	510	570	770	840
Aides directes aux employeurs	1 985	2 244	2 619	6 478	8 148	9 663	9 828	8 830
dont Exo. cotisations employeurs	1 274	1 309	2 398	2 876	3 959	5 055	5 681	6 203
Aide Unique + Exceptionnelle	—	213	221	3 602	4 189	4 609	4 147	2 627
Aides supprimées (loi 2018)	754	722	703	232	—	—	—	—
Coûts pédagogiques	1 424	1 396	1 520	7 909	6 925	8 674	9 430	9 873
Autres financements	1 785	1 858	1 870	892	1 420	1 399	1 409	1 281
DÉPENSE TOTALE	7 045	7 308	7 773	17 464	19 420	23 371	24 857	24 558

Dares, France Compétences, IGAS/IGF, Ministère du Budget, Unedic, calculs de l'auteur.

Notes : (e) estimation, (p) prévisions. Ce chiffrage est en dépenses constatées (annuelles), qui lorsque c'est nécessaire sont recalculées à partir des « autorisations d'engagement » (qui portent sur plusieurs années car les contrats durent en moyenne 18 mois, et dont il n'est pas certain qu'elles incorporent toujours un taux de rupture anticipée des contrats).

Ce tableau incorpore plusieurs changements par rapport à celui de Coquet (2023a) :

— Des dépenses auparavant non chiffrées ou non-chiffrables (prime d'activité, exonération de CSG/CRDS, allocations chômage).

— Les données IGAS-IGF (2024), qui conduisent à des révisions importantes. Du côté des ménages : (1) exonération d'impôt sur le revenu, (2) exonérations de cotisations sociales salariales, (3) exonérations de CSG CRDS (non-identifiées auparavant), (4) *Prime d'activité* ces quatre postes pouvant désormais être consolidés au sein d'un ensemble « aides aux ménages ». Du côté des entreprises, les exonérations générales de cotisations patronales peuvent être estimées avec une plus grande précision.

— Certaines dépenses sont rétro-polées (au lieu d'être extrapolées) à partir de la structure des effectifs 2023 sur laquelle sont effectués les chiffrages récents IGAS/IGF, ce qui dans certains cas peut conduire surévaluer les dépenses passées (et donc sous-évaluer leur croissance), car la donnée 2023 inclut beaucoup plus d'apprentis de l'enseignement supérieur, mieux rémunérés et plus coûteux. Autre conséquence, certaines données passées ne sont plus cohérentes avec les documents budgétaires.

Certaines dépenses restent exclues : dispositif prépa apprentissage, trimestres de retraite validés, avantages conventionnels dont peut bénéficier l'apprenti (mutuelle, tickets restaurant, etc.), en sens opposé l'économie budgétaire provenant de l'impossibilité de cumuler les bourses de l'enseignement supérieur et le statut d'apprenti n'est pas chiffrée non plus. Les effectifs utilisés pour 2024 (flux et stocks) reproduisent pour l'ensemble de 2024 les taux de croissance observés au 1^{er} semestre de l'année

L'efficience du dispositif reste très faible

L'apprentissage est clairement présenté comme une politique de l'emploi et non une politique d'éducation ou d'enseignement supérieur³². C'est donc à cette aune qu'il faut l'évaluer : or, du point de vue de l'insertion en emploi des apprentis, l'efficience du dispositif est très faible. En effet, la hausse des dépenses a essentiellement bénéficié à des jeunes préparant un diplôme de l'enseignement supérieur (deux tiers des entrants en 2023, contre seulement un tiers en 2017) qui n'ont pas besoin de ce type de coups de pouce financiers étant donné que c'est le diplôme qu'ils obtiennent qui est déterminant pour leur employabilité, et non pas qu'il ait été acquis par la voie de l'apprentissage ou à l'issue d'un cursus classique.

Compte tenu du déplacement vers le haut des niveaux de diplômes préparés, les statistiques descriptives pourraient très bien montrer une amélioration des taux d'insertion dans l'emploi des jeunes apprentis en regard des autres étudiants. Mais seules des évaluations microéconomiques précises pourront mesurer les effets respectifs de la conjoncture du marché du travail (et des difficultés de recrutement), de la réforme de 2018, de la meilleure adaptation des formations aux besoins des entreprises (adéquation entre qualifications et emplois), d'éventuels biais de sélection en faveur des étudiants plus ou moins employables, etc.

Si l'on fait l'hypothèse que la sélection adverse est bien contrôlée par France Travail, la hausse du nombre de jeunes chômeurs indemnisés issus d'un apprentissage du supérieur est pour le moins perturbante au regard de la promesse d'insertion en emploi des diplômés de l'enseignement supérieur³³.

La très faible efficience des dépenses d'apprentissage au regard du chômage des jeunes posait déjà problème au temps du *quoi qu'il en coûte*. Mais si le bilan technique plaide sans ambiguïté pour une réduction de la dépense publique, il est politiquement délicat de sortir de l'addiction que les aides ont créée, pour trois raisons principales :

- Les apprentis comptant pour 38% des emplois salariés créés depuis 2018, une réduction significative des aides publiques fait craindre une contribution négative à l'emploi. Cet écrémage aurait cependant l'avantage de bien mettre en valeur les progrès structurels bien réels attribuables à la réforme de 2018 ;
- L'objectif annuel de 1 million d'entrées en apprentissage fixé par le Président de la République est devenu un marqueur politique qui a conduit à promettre la stabilité du niveau nominal de l'*aide unique* jusqu'en 2027 ;
- Les OFA les moins efficaces verraient leurs chiffres d'affaires et leurs marges se réduire, ce qui pourrait entraîner des destructions d'emplois dans ce secteur.

32.

Elle est d'ailleurs rattachée à la « Mission Travail et Emploi » du Budget de l'État.

33.

Unedic (2024).

5. Mesures d'économie et d'efficacité

Il est nécessaire de reprendre le contrôle des incitations financières qu'engendre la dépense nationale pour l'apprentissage. Les économies qui en découleraient seraient bienvenues dans un contexte budgétaire tendu, et d'autant plus grandes que l'apprentissage est à « guichet ouvert », c'est-à-dire qu'il est accessible sans limite à tous les candidats qui y postulent et en remplissent les conditions.

Le dispositif issu de la réforme de 2018 est une excellente situation de référence, soigneusement équilibré dans sa forme initiale, politiquement acceptable. De plus, en revenant dans son cadre de 2018, le contrat d'apprentissage resterait tout de même le contrat aidé le plus généreux pour les jeunes et le moins onéreux pour les employeurs

en raison des aides non-ciblées qui leur sont allouées (exonérations sociales et fiscales, prise en charge des coûts pédagogiques, salaire réduit).

Revenir à ces règles de 2018 réduirait significativement les dépenses tout en rétablissant des incitations plus vertueuses envers chacune des parties prenantes. Il est également souhaitable d'aller plus loin en maîtrisant mieux l'ensemble des postes de dépenses, non pas en rabotant les dépenses les plus faciles à réduire, mais en veillant à maintenir la politique d'apprentissage dans un cadre cohérent et équilibré, afin de renforcer son efficacité.

Quatre leviers pour reprendre le contrôle

Une combinaison d'économies, de recettes supplémentaires et de maîtrise des coûts pédagogiques pourrait abaisser les dépenses nationales pour l'apprentissage d'environ 10 milliards d'euros par an³⁴, sans trop affecter l'attractivité du dispositif. Ces mesures peuvent être combinées de différentes manières pour parvenir à ce résultat. Les chiffres présentés ci-dessous sont donc illustratifs, et ne peuvent pas tous être directement additionnés car ils sont en partie interdépendants.

Reprendre le contrôle des dépenses d'apprentissage nécessiterait d'intervenir sur les quatre leviers suivants :

- **Aide unique** : réalignée avec les principes de la réforme de 2018, elle serait ciblée sur les apprentis préparant des diplômes de niveau inférieur ou égal au baccalauréat, employés dans des entreprises de moins de 250 salariés ; l'aide serait revalorisée en fonction de la hausse du SMIC (graphique 3) et redeviendrait dégressive, fractionnée sur trois ans afin de favoriser les contrats longs et d'éviter l'incitation à un morcellement artificiel des formations qui multiplie inutilement le nombre de fois où l'aide est accordée. Si l'aide unique dans sa forme actuelle induit une incitation qui augmente les autres dépenses, un retour à sa forme de 2018 ne supprimera pas les autres incitations : si l'on compte *a minima* sur la disparition des 252 000 emplois d'apprentis qui n'auraient pas été créés sans l'aide (cf. §3 ci-dessus), l'économie réalisée pourrait atteindre 6,2 milliards d'euros en régime de croisière (dont environ 900 millions au titre de l'aide unique³⁵, et 2,5 milliards pour les coûts pédagogiques, qui comme les autres dépenses, baisseraient plus fortement si la baisse des entrées affectait surtout les apprentis du supérieur). Mais comme nous l'avons expliqué ci-dessus, il faut aussi considérer que le retour à l'aide unique originelle suppose que de nombreux emplois d'apprentis seraient retransformés en contrats classiques : si par exemple l'effet de substitution observé s'inversait pour seulement 100 000 des 206 000 emplois concernés, les dépenses publiques diminueraient d'environ 1,9 milliard d'euros³⁶. La disparition de ces 352 000 emplois d'apprentis induirait donc une économie totale de l'ordre de 8,1 milliards, un peu moins si elle touchait les apprentis du secondaire dans les petites entreprises, un peu plus si elle touchait plutôt ceux de l'enseignement supérieur dans les entreprises de plus de 250 salariés (ce qui est probable).
- **Financement des dépenses de France Compétences et des OPCO**. En théorie, les coûts pédagogiques sont financés par la taxe d'apprentissage³⁷. Mais celle-ci est calibrée par rapport au stock d'apprentis de 2017, plus de deux fois inférieur au stock annuel moyen actuel, alors que les NPEC actuels n'avaient pas encore été définis et que les diplômes du supérieur (en général plus coûteux) ne concernaient qu'un tiers des apprentis au lieu de deux tiers aujourd'hui. En 2024, la taxe d'apprentissage devrait rapporter environ 4 milliards d'euros, soit moins de la moitié

34.

Voire un peu au-delà selon les paramètres retenus.

35.

IGAS-IGF (2024) évalue à 851 millions d'euros par an l'économie résultant de la seule suppression de l'aide unique pour les entreprises de plus de 250 salariés, l'aide restant ouverte à tous les niveaux de diplôme dans les petites entreprises.

36.

L'élasticité est moindre pour les emplois résultant de l'effet de substitution que pour ceux résultant de l'effet emploi, car dans les deux cas les allègements généraux de cotisations sociales s'appliquent. Et si d'un côté, les salaires des apprentis sont plus faibles que ceux de salariés classiques, ce qui est moins coûteux en allègements, les salaires des diplômés du supérieur ont d'un autre côté une probabilité plus grande d'être élevés, donc de bénéficier de taux d'allègement plus faibles. Faute d'informations suffisantes, notre estimation fait l'hypothèse que le montant des allègements généraux serait le même dans les deux situations.

37.

La taxe d'apprentissage est égale à 0,68 % du salaire (cf. Urssaf pour plus de détails), dont la part principale affectée à France Compétences a rapporté 3,997 milliards d'euros en 2023.

des dépenses d'apprentissage de France Compétences, laissant un besoin de financement de 5,5 milliards d'euros par an. Cette équation implique un financement budgétaire par défaut qui se résout par l'endettement (ou récemment par une ponction dans la caisse de l'assurance chômage, de 14 milliards sur la période 2023-2026).

La logique et la bonne pratique veulent que les coûts pédagogiques de l'apprentissage soient financés par la taxe d'apprentissage. Compte tenu des économies induites sur les NPEC par un retour à l'*aide unique* originelle (autour de 3,5 milliards d'euros, cf. ci-dessus), une hausse du taux légal de l'ordre +0,20 % à +0,30 % serait nécessaire (en plus des 0,68 % actuels) si les exemptions actuelles étaient maintenues à l'identique et si les NPEC restaient à leur niveau de 2023 (cf. ci-dessous). Pour éviter d'élever le coût du travail marchand, une alternative serait d'étendre l'assiette de cette taxe aux employeurs publics, dont il est difficile de justifier qu'ils ne contribuent pas à cette politique d'intérêt général qu'est l'apprentissage³⁸ : cela augmenterait de près de 2 milliards par an les ressources de France Compétences. L'une, l'autre, ou une combinaison de ces deux solutions suffirait amplement à combler le besoin de financement de France Compétences.

- **Niveaux de prise en charge (NPEC).** Sans régulation préalable de l'*aide unique*, un ajustement circonscrit aux NPEC serait excessif. Une fois l'*aide unique* traitée, il s'agit de trouver un équilibre budgétaire entre la taxe d'apprentissage et les NPEC qu'elle finance. La technique du « rabout » tend à sanctionner les OFA les plus efficaces et les contrats les moins coûteux. Il est nécessaire d'être sélectif, et de manifester une stratégie de politique publique dans la redéfinition des NPEC ; par exemple, des diplômes équivalents pourraient se voir attribuer un NPEC unique ce qui favoriserait les OFA les plus efficaces (et/ou laisserait des « reste à charge », rétablissant ainsi un « prix » qui contribuerait à réguler les comportements), des NPEC plus rémunérateurs pour les OFA pourraient aussi être alloués pour les formations à des métiers en tension, etc.
- **Assurances retraite et chômage.** Les apprentis acquièrent les mêmes droits sociaux que tous les salariés. Ces droits sont non-contributifs, donc bien plus favorables que ceux acquis par des étudiants qui travaillent sans avoir le statut d'apprenti, d'autant que l'exonération de CSG et CRDS qui bénéficie aux apprentis est tout à fait atypique dans le paysage des subventions à l'emploi. Les trimestres de retraite validés par le contrat d'apprentissage résultent d'une disposition adoptée en 2014 visant à renforcer l'attractivité de cette voie pour des sortants précoces du système scolaire à forte probabilité de carrière longue et plus exposés au chômage que la moyenne. L'évolution de la population des apprentis vers l'enseignement supérieur rend cet avantage fortement anti-redistributif, car il profite à des jeunes qui auront souvent un salaire plus élevé, une carrière plus courte et peu exposée au chômage. À court terme, ne pas allouer de trimestres de retraite aux apprentis du supérieur permettrait d'économiser la compensation afférente de l'exonération de cotisations sociales, avec un impact budgétaire différent selon que cette mesure serait prise isolément ou en parallèle des précédentes.

Les droits à l'assurance chômage pourraient également être examinés en profondeur afin –*a minima*– de ne pas créer d'inégalités avec les étudiants qui travaillent (contributivité, éligibilité, cumul en cas d'activité réduite, etc.).

38.

Les contrats d'apprentissage du secteur public sont de droit privé, et bénéficient la plupart des exonérations fiscales et sociales de droit commun ; l'aide à l'employeur public est de 3 000 € par an dans les fonctions publiques d'État et hospitalière (on ignore si elle est *pro rata temporis* et la durée moyenne des contrats), mais nulle dans la fonction publique territoriale, au lieu de 6 000 € la première année pour les employeurs privés.

Quatre instruments complémentaires à examiner

Plusieurs ajustements seraient susceptibles de renforcer la lisibilité et l'efficacité du dispositif, tout en faisant économiser plusieurs centaines de millions d'euros par an :

- **L'exonération d'impôt sur le revenu**, qui bénéficie au foyer fiscal de l'apprenti. Aucune évaluation n'a montré que cette disposition était incitative. Elle mériterait d'être évaluée en termes d'efficacité, afin de la recalibrer, voire de la supprimer parce qu'elle est probablement devenue anti-redistributive. L'enjeu financier est de l'ordre de 500 millions d'euros par an (tableau 1) ;
- **L'allègement des cotisations sociales salariales**, qui a pour but d'élever la rémunération de l'apprenti sans peser sur le coût du travail. Il crée cependant des effets de bord lorsque la rémunération de l'apprenti se rapproche du SMIC, car elle devient alors supérieure et directement comparable à celle des salariés en contrat de droit commun, ce qui crée des difficultés de gestion des ressources humaines pour l'employeur et peut inciter à substituer des apprentis à des salariés de droit commun. De manière générale, une prime versée directement par l'État ou l'OPCO à l'apprenti pourrait avoir un effet incitatif équivalent à celui de l'exonération actuelle, et elle pourrait en outre être modulée (par exemple pour rendre plus attractifs certains métiers en tension). L'enjeu financier maximal est de l'ordre de 3 milliards d'euros par an, mais il n'est certainement pas opportun de supprimer la totalité de cette aide aux ménages : la réévaluation des bourses ou une bonification allouée aux étudiants qui travaillent en contrat ordinaire seraient des pistes intéressantes à explorer. ;
- **Le seuil de 11 salariés qui s'applique à la taxe d'apprentissage** est pénalisant pour les entreprises légèrement plus grandes, surtout si elles paient bien leurs apprentis³⁹. Une évolution opportune et peu coûteuse serait d'exclure la rémunération des apprentis de l'assiette de la taxe d'apprentissage indépendamment de la taille de l'entreprise, ou tout au moins celles de moins de 250 salariés ;
- **Modulation régionale des financements**. Cette option pourrait être envisagée avec pour objectif de contribuer à l'aménagement du territoire : lorsque la densité de population est faible, les OFA ont en effet plus de mal à atteindre leur seuil de rentabilité, si bien que des apprentis sont déplacés à la fois loin de chez eux et des employeurs locaux, ce qui accroît les difficultés de recrutement et compromet l'implantation territoriale de certains services et commerces de proximité. Les NPEC de certains OFA pourraient donc être bonifiés pour compenser le surcroît de charges fixes qu'entraîne leur localisation dans des bassins d'emploi où le vivier potentiel d'apprentis est limité.

39.

Cela concerne notamment des entreprises artisanales qui forment plus souvent des apprentis préparant un diplôme de niveau bac ou moins, qui sont la cible prioritaire en matière de politique de l'emploi.

Cette liste de propositions n'est évidemment pas limitative. Se concentrer sur les aspects budgétaires et incitatifs présente l'avantage de ne pas se focaliser sur la fraude ou la mauvaise qualité de certaines formations, qui sont des sujets importants, mais de mauvais points d'entrée pour une réforme. En effet, le premier problème est ici un trop plein d'argent public mal maîtrisé, qui suscite des comportements opportunistes, et bien plus à la marge des intérêts peu scrupuleux. Le retour à un dispositif bien maîtrisé résorberait spontanément l'essentiel de ces comportements indésirables, qui doivent naturellement aussi être combattus.

Une efficience accrue et des économies très importantes

Au total, différentes combinaisons de ces mesures engendreraient des économies à la fois *via* la contraction du nombre d'apprentis et la baisse du coût annuel moyen des contrats. Même avec les économies listées ci-dessus, la politique d'apprentissage resterait très fortement dotée, de l'ordre de 15 milliards d'euros par an pour un nombre plus réduit de bénéficiaires, mais qui resteraient environ deux fois plus nombreux qu'en 2018. L'efficience du dispositif augmenterait fortement du point de vue de l'insertion en emploi. Tout comme la hausse précédente, la baisse du nombre d'apprentis qui en résulterait ne serait pas neutre pour le marché du travail : le taux d'activité et le taux d'emploi des jeunes reculeraient significativement, mais l'effet sur le chômage devrait rester marginal, considérant que symétriquement la hausse de l'apprentissage n'a pas fait baisser le chômage des jeunes.

Références

- Bardaji J., B. Campagne, A-S. Dufernez, C. Elezaar, M-B. Khder, Q. Lafféter, P. Leblanc, E. Masson, H. Partouche, O. Simon, 2017, « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés » Insee, Direction des Études et Synthèses Économiques, *Document de travail* n° G2017/04.
- Brouillaud A., 2023, « L'apprentissage dans l'enseignement supérieur en 2022 » *Note Flash du SIES* n° 13.
- Brouillaud A., G. Ndao, 2022, « Les étudiants en apprentissage dans l'enseignement supérieur : effectif, profil et réussite » *Note d'information du SIES* n° 22.07.
- Cahuc P., S. Carcillo, 2014, « Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clés de la réussite » Institut Montaigne, *Étude* n° 14.
- Cart B., N. Jacob, A. Léné, 2015, « Les apprentis de l'enseignement supérieur : diversité des usages et des logiques » Communication aux 22èmes Journées du Longitudinal : Alternance et professionnalisation. Des atouts pour les parcours des jeunes et les carrières ? *Céreq Relief* n° 50, vol. 2015-1.
- Coquet B., 2024, « Pourquoi le chômage des jeunes résiste-t-il à des moyens inédits ? » *OFCE le Blog*, 24 avril 2024.
- Coquet B., 2023a, « Apprentissage : un bilan des années folles » *OFCE Policy brief* n° 117.
- Coquet B., 2023b, « Et pour quelques milliards de plus... 1 million d'apprentis » *OFCE le Blog*, octobre.
- Cour des Comptes, 2023, *Recentrer le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage*.
- Fauchon A., 2024, « Ruptures des contrats d'apprentissage : quelles évolutions depuis la réforme de 2018 ? » *Dares Analyses*, n° 43.
- 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.
- IGAS-IGF, 2024, *Revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle*, Rapport de l'Inspection Générale de Affaires Sociales et de l'Inspection Générale des Finances, mars 2024 (publié en septembre 2024)
- 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
- Malfatto S., 2023, « Les effectifs étudiants dans le supérieur en 2022-2023 » *Note d'information du SIES* n°23.11

MESR, 2023, *État de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation*, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

UNEDIC, 2022, « L'essor de l'apprentissage et ses effets sur l'emploi et l'assurance chômage », *Analyses*.

UNEDIC, 2024, « Apprentissage et assurance chômage : éléments de suivi » *En bref*, juillet.



Bruno Coquet, 2024, « Apprentissage : quatre leviers pour reprendre le contrôle », *OFCE Policy brief* 135, 12 septembre.

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

Copyright © 2024 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr  @ofceparis