

3 / Apprentissage : le succès au prix fort

Bruno Coquet

L'année 2022 a été marquée par un nouveau record d'entrées en apprentissage : 829 000 contrats signés, 95 000 de plus qu'en 2021. En fin d'année, on dénombrait 968 000 apprentis en cours de formation, soit deux fois plus que fin 2018 (437 000). Ainsi, les créations d'emplois en apprentissage ont représenté près de 30 % des emplois salariés créés depuis fin 2018, contribuant largement à la dynamique du marché du travail, notamment dans la période postérieure à la crise sanitaire.

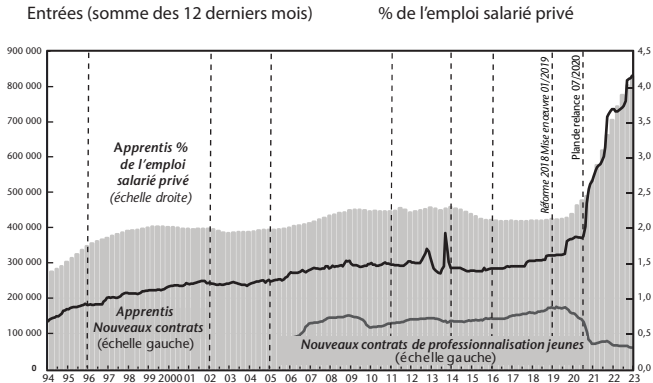
Ce succès remarquable met fin à plusieurs décennies d'échecs, les multiples réformes de l'apprentissage n'étant auparavant jamais parvenues à rendre ce dispositif réellement attractif pour les employeurs comme pour les apprentis.

Outre une conjoncture du marché du travail redevenue porteuse, ce développement de l'apprentissage a été mû par deux moteurs : la réforme structurelle du dispositif mise en œuvre à partir de 2019, mais surtout la prime exceptionnelle créée en 2020 à la suite du premier confinement, ouverte à la quasi-totalité des apprentis quel que soit le niveau de formation préparé, et à la quasi-totalité des entreprises quelle que soit leur taille.

2018 : remise à plat du dispositif

La réforme structurelle votée en 2018, touchant l'ensemble des volets du dispositif, a produit des effets très lisibles et de grande ampleur dès 2019. Les principaux changements introduits étaient les suivants :

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



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.

Sources : Dares PoEm, Insee, calculs de l'auteur.

– pour les apprentis : âge maximal d'entrée en apprentissage relevé de 25 à 29 ans, durée minimale du contrat réduite à six mois au lieu de douze, salaires minimaux en partie revalorisés ;

– pour les employeurs : contrat d'apprentissage rapproché du droit commun des contrats de travail et rendu éligible aux allègements généraux de cotisations sociales en remplacement de nombreuses exonérations spécifiques. Aides financières préexistantes remplacées par une aide unique mieux ciblée (entreprises de moins de 250 salariés, apprentis préparant un diplôme de niveau bac ou moins, procédure d'obtention simplifiée). Il faut rappeler que cette aide ciblée a vocation à soutenir le développement de l'apprentissage parmi les publics les plus fragiles et s'ajoute aux aides auxquelles sont éligibles tous les apprentis et tous les employeurs, quel que soit leur profil (exonérations des cotisations sociales employeurs et salariés, ainsi que de la CSG, de la CRDS et de l'impôt sur le revenu) ;

– les centres de formation des apprentis (CFA) ne sont plus financés par subvention des régions mais rémunérés au coût contrat pour chaque apprenti formé. Ainsi, l'offre n'est plus rationnée par le niveau des subventions et le nombre de places offertes dans chaque formation s'adapte mieux à la demande des entreprises. Les procédures d'agrément des CFA sont simplifiées ;

– une agence (France compétences — FC) et les branches régulent l'ensemble du système et fixent les niveaux de prise en charge des contrats ;

– la réforme a été faite « à coût constant », en redéployant les moyens existants, à l'exception des allègements de cotisations sociales, la bascule vers les allègements généraux ayant augmenté cet ensemble d'environ 250 millions d'euros (25 %)¹.

Le résultat en termes d'entrées en apprentissage est sans équivoque : dès 2019, les embauches d'apprentis augmentaient de 14,4 % (+ 46 000 contrats). L'évolution en partie inattendue des caractéristiques des nouveaux contrats suggère néanmoins que les effets de la réforme vont bien au-delà de l'impulsion des nouvelles incitations financières :

– le relèvement de la limite d'âge (14 000 entrants de 26 ans et plus, contre 9 000 en 2018) ou la durée minimale de six mois (+ 1 000 contrats de moins de neuf mois) ont un impact réduit ;

– dans le prolongement de la tendance antérieure, l'essentiel de la hausse provient des apprentis préparant un diplôme de l'enseignement supérieur (+ 39 000, + 32 %), tandis que la cible prioritaire des apprentis préparant un diplôme de niveau bac ou moins augmente plus modestement (+ 7 000, soit + 3,5 %) ;

– la croissance des entrées est similaire dans les entreprises de plus ou de moins de 250 salariés, même si les entrées sont moins dynamiques dans les plus petites : + 15 000 contrats dans les plus petites dans les entreprises de moins de 10 salariés, contre + 18 000 contrats (+ 19,5 %) dans celles de 10 à 250 salariés ;

– l'essentiel de la croissance vient donc d'embauches d'apprentis et d'employeurs hors du champ de l'aide unique. Par rapport à 2018, la réforme aurait induit une hausse durable du nombre d'apprentis en cours de formation, à hauteur de 84 000 emplois

1 Projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2019.

supplémentaires en 2022 (+ 19 %)². Un résultat très supérieur aux attentes du législateur : l'étude d'impact de la loi de 2018 prévoyait une hausse de seulement 30 000 apprentis sur la même période.

2020 : le Plan de relance change la donne

La réforme est évidemment loin d'expliquer à elle seule les niveaux des entrées en apprentissage et du nombre d'apprentis : une très forte accélération intervient clairement à partir de la mi-2020 après la création d'une « aide exceptionnelle », dans le cadre du Plan de relance³ afin de « protéger les jeunes des conséquences économiques de la crise sanitaire » dont « ils sont les premières victimes ».

Cette aide exceptionnelle s'affranchit des principes directeurs de la réforme de 2018 : elle est accessible à la quasi-totalité des apprentis, les seules restrictions concernant les diplômes préparés au-delà de Bac+5 et une légère conditionnalité de l'aide aux entreprises de plus de 250 salariés dont les effectifs doivent inclure un minimum de contrats favorisant l'insertion dans l'emploi. L'aide est concentrée sur la première année de contrat, alors que l'étalement dans le temps de l'aide unique avait été mis en avant un an plus tôt.

Le niveau de subvention atteint est inédit : 5 000 euros par an pour un mineur et 8 000 euros pour un majeur, la première année du contrat. L'objectif n'est pas de cibler les majeurs, mais de réduire le coût du travail : l'aide exceptionnelle couvre 100 % du salaire minimum d'un apprenti de moins de 21 ans (plus de 78 % des entrants en 2019), 80 % de 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 deuxième et troisième années pour les contrats de plus d'un an.

Rien d'équivalent n'avait 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. En effet, une part significative du coût du travail doit rester

2 Pour plus de détails sur ces évaluations, voir Coquet [2023] dont le travail s'appuie sur les données de la Dares arrêtées en mars 2023. En revanche, les données d'entrée et de stock reportées ici pour l'année 2022 sont celles disponibles en juin 2023, qui ont été légèrement révisées.

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

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 recrutés [Calmfors, 1994].

Un succès exceptionnel et addictif

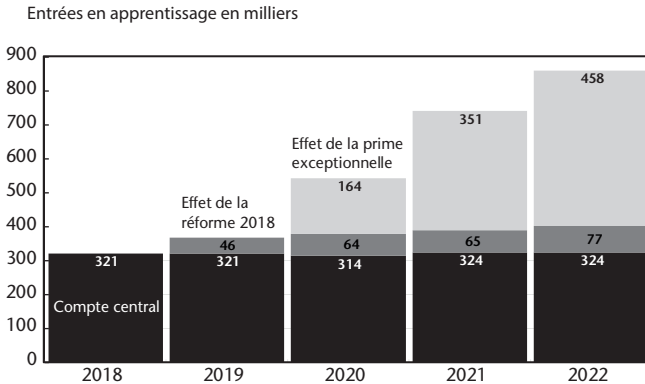
Le succès est immédiat et spectaculaire : les entrées s'accroissent à un rythme jamais observé auparavant, battant record sur record : 532 000 nouveaux contrats en 2020, 736 000 en 2021 et 829 000 en 2022, soit près de deux fois et demie plus qu'au cours d'une année moyenne de la décennie précédente (graphique 1).

Et si les autres dispositifs mis en place dans le cadre du Plan de relance s'éteignent au fil des mois à la faveur de la dynamique retrouvée du marché du travail, l'aide exceptionnelle à l'apprentissage sera quant à elle reconduite trois fois, sans que les raisons en soient très explicites.

Avec une incitation financière si puissante et facilement accessible, les effets sur l'emploi sont considérables : entre fin 2018 — dernière année avant la réforme — et fin 2022, le stock de contrats d'apprentissage en cours est passé de 437 000 à 968 000, soit 531 000 emplois créés. Considérant que la réforme est à l'origine de 84 000 de ces nouveaux emplois et la conjoncture favorable de 3 000 emplois supplémentaires, ce sont environ 450 000 emplois dont la création est postérieure à l'introduction de l'aide exceptionnelle à la mi-2020 et qui ne peuvent être rattachés à la conjoncture ou à la réforme. Les évaluations disponibles [Heyer, 2023 ; Dares, 2003] montrent que, dans ce total, environ 250 000 emplois n'auraient pas existé en l'absence de la politique d'apprentissage menée entre 2020 et 2022. Par différence, on peut en inférer que les 200 000 emplois restants ont été créés par effet de substitution, c'est-à-dire sous statut d'apprenti, mais l'auraient de toutes façons été sous un autre statut (droit commun, contrat de professionnalisation, etc.).

La réforme de 2018 s'inscrivait parfaitement dans les canons des bonnes pratiques en matière de réforme structurelle : simplification, stimulation de l'offre et de la demande, le tout à coût constant. Il en va tout autrement de l'aide exceptionnelle qui, en visant des cibles inefficaces, a très fortement stimulé les entrées, mais au prix d'effets indésirables très coûteux.

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



Sources : calculs de l'auteur.

La dépense totale pour l'apprentissage aurait ainsi atteint 15,7 milliards d'euros en 2021, et 19,9 milliards en 2022. Tous effets confondus, le coût du dispositif a 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 14 400 euros à 22 700 euros par an (+ 57,9 %).

Les dépenses ont augmenté plus vite que le nombre d'apprentis pour plusieurs raisons : les apprentis du supérieur sont plus nombreux, or le coût contrat moyen des diplômes de l'enseignement supérieur est plus élevé, ces apprentis sont plus âgés — donc mieux rémunérés —, et les avantages sociaux et fiscaux sont indexés sur les salaires, dans un contexte de forte hausse du SMIC. Mais le coût de l'aide exceptionnelle a aussi été bien plus élevé que ne l'aurait été celui de l'aide unique 2019, du fait de son montant unitaire élevé et d'une éligibilité très large des bénéficiaires. Tous ces effets sont venus peser sur une situation financière qui suscitait déjà des inquiétudes [IGAS/IGF, 2020].

L'efficacité d'un dispositif ne s'apprécie cependant pas seulement par son coût, mais aussi par son impact sur la situation

des bénéficiaires. L'efficacité de cette aide exceptionnelle est pourtant discutable car, en l'absence de ciblage, les incitations et les dépenses se sont massivement déplacées vers les apprentis de l'enseignement supérieur, à propos desquels la littérature économique montre que l'apprentissage n'apporte pas d'avantage significatif en termes d'insertion dans l'emploi, d'autant moins que le diplôme qu'ils obtiennent est plus élevé [Aeberhardt et al., 2011 ; Abriac et al., 2009 ; Cart et al., 2018 ; Dares, 2003 ; Fauchon et Reist, 2022 ; Le Rhun, 2017 ; Ménard, 2021].

En outre, ce coût est entendu au sens strict, c'est-à-dire durant le déroulement des contrats d'apprentissage. Mais les apprentis acquièrent également 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.

Revenir à l'efficacité technique et budgétaire

En l'absence de la politique d'apprentissage telle qu'elle a été menée depuis 2020 (c'est à dire l'aide exceptionnelle non ciblée), on peut donc estimer que les dépenses publiques allouées à ce dispositif auraient été bien inférieures, procurant une économie budgétaire de l'ordre de 5,1 milliards en 2021 et 7,9 milliards en 2022.

Même en retenant l'hypothèse la plus vertueuse — mais pas la plus probable —, les dépenses apparaissent excessives : considérant que les étudiants et les employeurs s'étant enfin rendu compte des bienfaits de l'apprentissage, l'aide exceptionnelle ne serait pour rien dans l'incitation à entrer dans ce dispositif, et les créations d'emplois d'apprentis auraient été identiques sans l'aide. Dans ce cas, l'aide pourrait être supprimée sans dommage pour les entrées dans le dispositif, procurant une économie minimale de 4,1 milliards d'euros par an.

Le retour aux principes de la réforme de 2018, c'est-à-dire à l'aide unique assortie de son ciblage originel, permettrait de dégager des économies très substantielles. Le principal obstacle à une telle décision est d'ordre politique, car l'inflation des dépenses a bénéficié à tous les acteurs, apprentis, employeurs, centres de formation, gouvernement, à l'exception du contribuable. Ce retour à la normale aura probablement des conséquences symétriques à celles engendrées par le soutien exceptionnel que les subventions à l'apprentissage ont apporté ces

deux dernières années à l'emploi et à la baisse du chômage, des jeunes en particulier.

Repères bibliographiques

- ABRIAC D., RATHELOT R. et SANCHEZ R. [2009], « L'apprentissage entre formation professionnelle et insertion dans l'emploi », Insee Références. Emploi et Formation, Insee.
- AEBERHARDT R., CRUSSON L. et POMMIER P. [2011], « Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner », France, Portrait social 2011, 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., LÉNÉ A. et TOUTIN M.-H. [2018], « À l'aube de la réforme de la formation professionnelle, retour sur 20 ans d'insertion des apprentis », Bref, n° 370, Cereq.
- COQUET B. [2022], « L'apprentissage : de la réforme à l'excès », in OFCE, L'Économie française 2023, La Découverte, « Repères », Paris.
- [2023], « Apprentissage : un bilan des années folles », Policy Brief de l'OFCE, n° 117, 14 juin.
- 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, La Découverte, « Repères », Paris.
- ÉTUDE D'IMPACT [2018], Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.
- FAUCHON A. et REIST C. [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° 6.
- GARCIA L. et LOUBLIER A. [2021], « Pendant la crise sanitaire, la productivité par tête et la productivité horaire du travail ont fortement fluctué », Note de conjoncture, Insee, décembre.
- HEYER É. [2023], « Comment expliquer l'évolution de l'emploi salarié depuis la crise Covid ? Une analyse économétrique sur données macrosectorielles », Revue de l'OFCE, n° 180.
- IGAS/IGF [2020], Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle.
- LE RHUN B. [2017], « Insertion professionnelle des apprentis et des lycéens. Comparaison sur le champ des spécialités communes », Éducation et Formation, n° 94, Insee.
- 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, n° 8, SIES.