

Inspection Générale Des Affaires Sociales
24 OCT. 2013
N° 458



Ministère de l'Education Nationale

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle
et du Dialogue social

Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation
et de la Fonction publique

Les Directeurs de Cabinet

PARIS, LE 23 OCTOBRE 2013

Nos Réf. : DV/JG/SM/D. 13004165

Messieurs,

Dans le cadre des travaux conduits au titre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP), l'IGAS et l'IGF ont remis en juin 2013 un rapport proposant des pistes de réforme des aides financières à l'alternance sous contrat de travail. Elles portaient notamment sur un redéploiement de certaines aides aux employeurs d'apprentis afin de favoriser le développement de cette voie de formation.

Dans la perspective de l'élaboration du volet apprentissage du prochain projet de loi relatif à la formation professionnelle, et en lien avec les compétences renforcées des régions telles qu'elles sont prévues dans le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi, nous souhaitons aujourd'hui que ce travail soit complété par une analyse des obstacles qui, au-delà des aspects financiers, entravent le développement de l'apprentissage.

La décision a donc été prise de confier sur ce registre une mission conjointe à l'IGAS, l'IGEN, et l'IGAENR. La note de problématique ci-joint précise le champ et les objectifs de cette mission, qui devra contribuer à atteindre l'objectif de 500 000 apprentis en 2017.

La mission s'attachera notamment, sur la base d'un diagnostic de la situation actuelle, à analyser les possibilités d'élargir l'offre d'apprentissage dans les secteurs professionnels où elle est peu développée, notamment dans la Fonction publique et au sein même des lycées professionnels et technologiques conformément au souhait commun des ministres de l'Education nationale et du Travail.

Monsieur Jean-Yves DANIEL

Doyen de l'Inspection Générale de l'Education Nationale

Monsieur Thierry BOSSARD

.../...

Chef de service de l'Inspection Générale de l'Administration
de l'Education Nationale et de la Recherche

Monsieur Pierre BOISSIER

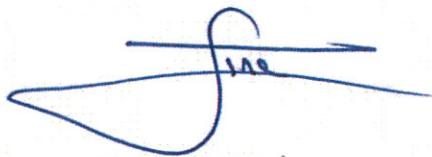
Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Monsieur Marc ABADIE

Chef de l'Inspection Générale de l'Administration

La mission devra remettre ses conclusions au plus tard le 30 novembre 2013, afin que ses conclusions puissent être exploitées dans le cadre de la préparation du projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'expression de notre considération distinguée



Alexandre SINÉ



Gilles GATEAU



Jean-Yves RAUDE

LES FREINS NON FINANCIERS AU DEVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE

Dans le cadre des travaux d'évaluation des politiques publiques conduits au titre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP), l'IGAS et l'IGF ont remis en juin 2013 un rapport pointant des pistes de réforme des aides financières à l'alternance sous contrat de travail. Elles portaient notamment sur un redéploiement de certaines aides aux employeurs d'apprentis afin de favoriser le développement de cette voie de formation.

A l'issue de ces investigations, le Gouvernement souhaite prolonger ce travail par une analyse des obstacles qui, au-delà des aspects financiers, entravent le développement de l'apprentissage.

1 CONTEXTE DE LA MISSION

1.1 L'accès à l'emploi des jeunes en France reste difficile

Sur les 30 dernières années la situation des jeunes en France a connu une évolution sensible du fait de l'accroissement de la scolarisation. Mais, abstraction faite de l'impact mécanique de ce phénomène, les conditions d'accès à l'emploi des jeunes ont peu changé au cours de cette période et constituent une caractéristique durable de notre système économique et social comme le confirment les comparaisons internationales.

Au regard de l'emploi les jeunes sont d'abord victimes d'un « sur chômage » : depuis la fin des années 70 leur taux de chômage n'est jamais descendu au-dessous de 15 % et représente aujourd'hui près du double du taux de chômage de l'ensemble de la population.¹. En 2011, le taux de chômage des jeunes actifs de 15 à 29 ans s'établit à 17% contre 9,8% en moyenne (source DARES enquête Emploi).

Ensuite, quand ils sont en emploi, les jeunes sont plus souvent que leurs ainés dans des emplois précaires de faible qualité. Près des trois quarts des embauches des jeunes de moins de 25 s'effectuent sous la forme de contrats à durée déterminée, ou dans le cadre d'un temps partiel subi.

Cependant les jeunes ne sont pas tous égaux au regard de l'accès à l'emploi. Le lien entre qualification et accès à l'emploi est en effet très significatif en France et il est d'autant plus fort que le niveau de diplôme est plus élevé : ainsi fin 2010, parmi les jeunes ayant terminé leurs études depuis un à quatre ans, le taux de chômage des non-diplômés ou diplômés du seul brevet des collèges est 4,5 fois plus élevé que celui des diplômés du supérieur.

¹ Le taux de chômage des jeunes en France est à peine supérieur au taux de chômage européen moyen (16,7% pour l'Europe des 15 en 2011, source : DARES et Eurostat). Seule l'Allemagne où seuls 7,8% des jeunes actifs sont au chômage, les Pays-Bas (6,5%), l'Autriche (7%), le Danemark (9,4%) font exception.

Le lien entre formation et emploi ne se limite pas au niveau de qualification : le type de formation (générale ou professionnelle) joue également sur l'insertion, tout comme le domaine de formation : ainsi les diplômés des spécialités de production s'insèrent-ils en général mieux (avec un taux de chômage deux à quatre fois plus faible) que les étudiants dans le secteur des services, en particulier lorsqu'il s'agit de spécialités pointues.

1.2 L'alternance sous contrat de travail et l'apprentissage en particulier sont une réponse à la difficile insertion des jeunes sur le marché du travail

- Ces difficultés structurelles d'insertion des jeunes dans le monde du travail, ont amené depuis le milieu des années 1970 les pouvoirs publics à multiplier les initiatives et les programmes spécifiques, en s'appuyant sur trois leviers principaux : une professionnalisation plus forte des formations, un abaissement du coût du travail pour l'embauche de jeunes, la lutte contre l'échec scolaire et les sorties sans qualification. L'une des réponses apportées est l'alternance sous contrat de travail.

Dans ce cadre, la formation par alternance désigne un type de formation qui combine un enseignement théorique et une expérience de travail. Dans le cadre de son parcours de formation, l'alternant se forme ainsi en alternance dans un établissement d'enseignement (section d'apprentissage d'un lycée professionnel ou centre de formation des apprentis) et dans une entreprise (ou un service public, une association...) en situation de travail.

En 2011, selon la DARES, environ 630000 personnes relèvent de l'alternance sous contrat de travail : 435000 apprentis et 194000 personnes sous contrat de professionnalisation.

Le contrat d'apprentissage s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans et constitue un prolongement de la formation initiale précédente. Le contrat de professionnalisation est un dispositif d'insertion relevant de la formation professionnelle continue, commun aux jeunes et aux demandeurs d'emploi de 26 ans et plus. Ces deux contrats se distinguent principalement par leur durée, celle de la formation qui est mise en œuvre et la rémunération de leurs bénéficiaires, en particulier ceux qui sont âgés de moins de 18 ans. Enfin les bénéficiaires et les niveaux de qualification visés par ces deux types de contrats diffèrent beaucoup. Le contrat d'apprentissage vise en règle générale la préparation d'un diplôme d'Etat², le contrat de professionnalisation est à visée plus professionnelle et ses bénéficiaires sont en moyenne plus âgés.

En 2011, un tiers des apprentis sortent du collège et sont sans diplôme, un tiers possède un niveau V (CAP, BEP) et un tiers un niveau supérieur ou égal au niveau IV (bac). Les salariés en contrat de professionnalisation sont plus diplômés : un tiers est titulaire du bac, un tiers d'un diplôme d'un niveau supérieur ou égal à Bac +2.

Au regard des bonnes performances d'insertion professionnelle à l'issue du contrat d'apprentissage³, les pouvoirs publics ont ainsi multiplié au cours des dernières années les objectifs volontaristes de développement du nombre d'apprentis : fin 2009 était affiché l'objectif d'atteindre 600 000 apprentis en 2015. Le Pacte de compétitivité pour la croissance et l'emploi publié en novembre 2012 a pour sa part fixé l'objectif de faire progresser le nombre d'apprentis de 435 000 aujourd'hui à 500 000 en 2017. Cependant, le développement des formations en alternance est entravé par un certain nombre de freins

² Même s'il donne accès à une certification par un titre professionnel inscrit au RNCP

³ L'insertion dans l'emploi des apprentis est nettement plus rapide que celle des jeunes ayant obtenus même type de diplôme par la voie de scolaire et l'emploi obtenu est plus stable. Le taux de chômage des apprentis sept mois après la fin de leurs études et près de 10 points inférieur à celui de leurs homologues issus de la voie scolaire. Cereq n°283 mars 2011

De fait, et malgré la lente mais certaine reconnaissance de l'apprentissage comme voie performante d'insertion et de qualification, la croissance du nombre de contrats, bien que constante depuis le milieu des années 1990, reste en deçà des espoirs des responsables politiques. De plus elle se réalise sur les niveaux de jeunes les mieux formés.

La difficulté à impulser une croissance forte du nombre d'apprentis résulte tout d'abord de la conjoncture économique. Cependant et ainsi qu'ont pu le relever de nombreux rapports⁴, si l'argument conjoncturel est important il n'est pas le seul facteur explicatif de la difficulté à développer les contrats de travail en alternance et l'apprentissage en particulier.

De nombreux autres freins sont identifiés, que l'on peut ranger sous quatre grands registres :

- La représentation des métiers et les processus d'orientation : le « modèle académique » reste encore prégnant et modèle tant les choix d'orientation des parents que de l'appareil scolaire. Bien que les représentations évoluent, beaucoup de parents et de jeunes n'envisagent encore l'orientation vers l'apprentissage que comme un choix par défaut et le système d'orientation ne semble pas armé pour combattre les préventions ;
- La faible appétence de certaines entreprises et certains secteurs : dans le secteur privé, de manière générale, le recours à l'apprentissage est concentré sur certains secteurs et corrélé de façon décroissante à la taille de l'entreprise. Ainsi, seulement 2 % des entrées en apprentissage se font dans les entreprises de plus de 500 salariés⁵. Dans les trois Fonctions publiques, accessibles à l'apprentissage depuis la loi du 17 juillet 1992, l'apprentissage reste à un niveau modeste puisque seules 9200 entrées ont été enregistrées en 2011, concentrés pour plus des deux tiers au sein des collectivités territoriales, alors que l'ensemble de la Fonction publique représente près de 5,2 millions agents.

De plus, lorsqu'il est utilisé dans les entreprises ou les organismes publics, l'apprentissage est très rarement un outil au service d'une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.

- Une répartition territoriale et sectorielle inégale de l'offre de formation : c'est l'objet du CPRDF de réaliser l'articulation entre les différentes voies de formation. Il apparaît cependant que l'exercice est complexe tant en raison de la faiblesse des outils de détection des besoins en compétences, que de l'inertie globale du système de formation, des difficultés rencontrées par les différents acteurs concernés à articuler leurs approches ou encore de la « concurrence » qui peut s'exercer dans certains territoires entre les offres de formation.
- L'imbrication des compétences dans la mise en œuvre de la politique qui ne favorise pas la cohérence de l'action et la définition d'une politique territoriale lisible et partagée, tant en termes de développement de l'offre de contrats, que d'information et d'accompagnement des jeunes et des familles notamment dans la phase de recherche de contrats.

⁴ Rapports H. PROGLIO, R.MARCON, Ateliers de l'alternance et de l'apprentissage, ...

⁵ Cette répartition contraste avec la physionomie de l'apprentissage en Allemagne où plus de la moitié des apprentis sont employés dans des entreprises de plus de 50 salariés et plus d'un quart dans les entreprises de plus de 250 salariés.

2 CHAMP, OBJECTIFS, ET METHODE DE LA MISSION

2.1 Champ

La mission s'intègre dans un contexte de réflexion sur l'alternance sous contrat de travail. En effet, la négociation interprofessionnelle sur la formation qui va s'engager fin septembre intégrera les problématiques du contrat de professionnalisation, et la concertation sur la réforme de l'apprentissage qui vient de s'ouvrir en abordera toutes les facettes, dont les freins non financiers à son développement. En outre, un projet de loi est prévu d'ici la fin de l'année.

Elle viendra compléter l'ensemble des réflexions en apportant une analyse technique et documentée des freins qui lui apparaissent les plus forts.

Toutefois, au regard des compétences spécifiques exercées par l'Etat en matière d'apprentissage, et considérant l'objectif volontariste que s'est fixé le gouvernement dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, la mission se centrera spécifiquement sur l'apprentissage.

2.2 Objectifs

La mission IGAS/ IGEN/IGAENR et IGA aura pour objet d'analyser les différents obstacles et de formuler des propositions permettant de lever les freins non financiers au développement du contrat d'apprentissage.

Il s'agira d'examiner les bonnes pratiques en matière d'orientation professionnelle vers l'apprentissage, les synergies créées entre la voie scolaire et l'apprentissage (lycées des métiers, ...) permettant d'optimiser les réponses aux besoins de l'économie locale, les voies et moyens de développer l'apprentissage au sein des lycées professionnels et technologiques, les passerelles pouvant être créées entre les systèmes pour sécuriser les parcours de formation, et de ce point de vue les opportunités ou les freins générés par la réforme du baccalauréat professionnel.

Sur la base d'un diagnostic de la situation actuelle elle analysera également les possibilités d'élargir l'offre d'apprentissage, dans les secteurs et les branches professionnelles peu utilisateurs.

La mission devra en particulier analyser les conditions d'un développement de l'apprentissage chez les employeurs des trois Fonctions publiques. Elle proposera des orientations permettant la participation des employeurs publics à l'insertion des jeunes sur le marché du travail sans remettre en cause le principe du recrutement par concours.

Elle envisagera comment, dans le contexte du déploiement des contrats de génération, l'apprentissage et plus généralement l'alternance sous contrat de travail pourraient être mieux intégrées par les entreprises, notamment les grandes et les moyennes, dans leur stratégie de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Elle analysera pour le secteur public comme pour le secteur privé, les bonnes pratiques en matière d'amélioration de la qualité de la formation, notamment pour ce qui concerne la formation des maîtres d'apprentissage et la reconnaissance de cette fonction, ou la formalisation des liaisons entre le jeune et sa famille, le CFA, et l'employeur, afin de prévenir les ruptures. Dans cette perspective elle fera des propositions pour envisager la généralisation à l'échelle nationale d'expérimentations manifestement fructueuses mais encore éparses.

Enfin, dans un contexte de préparation d'une nouvelle étape de décentralisation en matière de formation professionnelle et de préfiguration d'un service public de l'orientation rénové, elle proposera les modalités de gouvernance territoriale qui lui paraîtront adaptées pour conduire une politique de l'apprentissage plus homogène et partagée.

Elle veillera en particulier à l'articulation entre les compétences des régions en matière d'apprentissage et leurs responsabilités renouvelées s'agissant du développement économique et du service public régional de l'orientation.