

REGION BRETAGNE

n° 19_DEFTLV_DDAFOSS_01

CONSEIL REGIONAL
19 et 20 décembre 2019
DELIBERATION

Nouvelles orientations de la politique d'apprentissage

Le Conseil régional convoqué par son Président le 26 novembre 2019, s'est réuni le jeudi 19 décembre 2019 au siège de la Région Bretagne, sous la présidence de Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Président du Conseil régional.

Etaient présents : Monsieur Olivier ALLAIN, Madame Sylvie ARGAT-BOURIOT, Monsieur Eric BERROCHE, Madame Catherine BLEIN (jusqu'à 18h30), Madame Mona BRAS, Madame Georgette BREARD, Monsieur Gwenegan BUI, Monsieur Thierry BURLLOT, Madame Gaby CADIOU, Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Monsieur André CROCQ (jusqu'à 18h10), Madame Delphine DAVID, Monsieur Gérard DE MELLON, Monsieur Stéphane DE SALLIER DUPIN, Madame Virginie D'ORSANNE, Madame Laurence DUFFAUD, Madame Laurence FORTIN, Madame Anne GALLO, Madame Evelyne GAUTIER-LE BAIL, Monsieur Karim GHACHEM, Madame Anne-Maud GOUJON, Madame Sylvie GUIGNARD (jusqu'à 16h30), Madame Claire GUINEMER (jusqu'à 19h15), Monsieur Philippe HERCOUËT (jusqu'à 19h), Madame Kaourintine HULAUD, Monsieur Bertrand IRAGNE (jusqu'à 16h30), Madame Elisabeth JOUNEAUX-PEDRONO, Monsieur Roland JOURDAIN, Monsieur Pierre KARLESKIND (à partir de 18h30), Monsieur Gérard LAHELLEC, Madame Isabelle LE BAL, Monsieur Jean-Michel LE BOULANGER, Monsieur Olivier LE BRAS, Monsieur Raymond LE BRAZIDEC, Madame Agnès LE BRUN, Monsieur Patrick LE DIFFON, Monsieur Marc LE FUR, Monsieur Patrick LE FUR, Madame Gaël LE MEUR, Madame Nicole LE PEIH, Monsieur Alain LE QUELLEC, Madame Gaël LE SAOUT, Madame Christine LE STRAT, Monsieur Christian LECHEVALIER, Madame Lena LOUARN (jusqu'à 18h45), Monsieur Bernard MARBOEUF, Monsieur Martin MEYRIER, Monsieur Philippe MIAILHES, Monsieur Paul MOLAC, Madame Gaëlle NIQUE, Madame Anne PATAULT, Madame Isabelle PELLERIN (jusqu'à 18h10), Monsieur Gilles PENNELLE, Monsieur Stéphane PERRIN, Monsieur Bertrand PLOUVIER, Monsieur Bernard POULIQUEN, Monsieur Pierre POULIQUEN, Monsieur Bruno QUILLIVIC (jusqu'à 15h50), Monsieur Dominique RAMARD (jusqu'à 16h20 puis après 17h50), Madame Agnès RICHARD, Monsieur David ROBO (pouvoir donné à Madame Claire GUINEMER à partir de 16h30), Madame Claudia ROUAUX (jusqu'à 19h), Monsieur Stéphane ROUDAUT, Madame Catherine SAINT-JAMES, Madame Forough SALAMI-DADKHAH, Monsieur Emeric SALMON, Madame Hind SAOUD, Monsieur Sébastien SEMERIL (jusqu'à 18h15), Madame Renée THOMAÏDIS, Madame Martine TISON, Madame Anne TROALEN, Monsieur Hervé UTARD, Madame Anne VANEECLOO, Madame Gaëlle VIGOUROUX, Madame Sylvaine VULPIANI.

Avaient donné pouvoir : Monsieur Pierre BRETEAU (pouvoir donné Madame Fanny CHAPPE (pouvoir donné à Madame Laurence DUFFAUD), Monsieur Marc COATANEA (pouvoir donné à Madame Gaël LE SAOUT), Monsieur André CROCQ (pouvoir donné à Madame Evelyne GAUTIER- LE BAIL à partir de 18h10), Monsieur Richard FERRAND (pouvoir donné à Monsieur Karim GHACHEM), Madame Sylvie GUIGNARD (pouvoir donné à Madame Christine LE STRAT à partir de 16h30), Monsieur Philippe HERCOUËT (pouvoir donné à Monsieur Dominique RAMARD à partir de 19h), Monsieur Pierre KARLESKIND (pouvoir donné à Madame Claudia ROUAUX jusqu'à 18h30), Monsieur Jean-Yves LE DRIAN (pouvoir donné à Monsieur Raymond LE BRAZIDEC), Madame Lena LOUARN (pouvoir donné à Madame Anne PATAULT à partir de 18h45), Madame Gaëlle NICOLAS (pouvoir donné à Madame Delphine DAVID), Madame Isabelle PELLERIN (pouvoir donné à Monsieur Bernard POULIQUEN à partir de 18h10), Monsieur Maxime PICARD (pouvoir donné à Monsieur Hervé UTARD), Monsieur Bruno QUILLIVIC (pouvoir donné à Monsieur Stéphane ROUDAUT à partir de 15h50), Monsieur Dominique RAMARD (pouvoir donné à Monsieur Philippe HERCOUËT de 16h20 à 17h50), Madame Emmanuelle RASSENEUR (pouvoir donné à Monsieur Pierre POULIQUEN), Monsieur David ROBO (pouvoir donné à Madame Claire GUINEMER à partir de 16h30), Madame Claudia ROUAUX (pouvoir donné à Madame Sylvaine VULPIANI à partir de 19h), Monsieur Sébastien SEMERIL (pouvoir donné à Madame Hind SAOUD à partir de 18h15).

Vu le Code général des Collectivités Territoriales, et notamment les articles L 4111-1 et suivants ;

Après avoir pris connaissance de l'avis formulé par le Conseil Economique Social et Environnemental lors de sa réunion du 11 juin 2019 ;

Vu l'avis de la commission Education, formation et emploi en date du 11 décembre 2019;

Au vu du rapport présenté par Monsieur le Président du Conseil régional ;


Et après avoir délibéré ;

DECIDE

(Le groupe Rassemblement National vote contre)

- **D'APPROUVER** les nouvelles orientations de la politique d'apprentissage ;
- **De DELEGUER** à la commission permanente du Conseil régional la définition des modalités précises d'intervention en matière d'apprentissage.

Le Président,



Loïc CHESNAIS-GIRARD

Nouvelles orientations de la politique d'apprentissage

La Région s'est fortement investie sur le développement qualitatif et quantitatif de l'apprentissage, et ce depuis la décentralisation de cette compétence par la loi du 7 janvier 1983. Conjuguant formation en alternance et contrat de travail, l'apprentissage est une voie reconnue d'élévation du niveau de qualification, d'accès à l'emploi et souvent d'épanouissement personnel. L'effort régional s'est accéléré ces dernières années avec l'adoption en octobre 2017 du plan breton de développement de l'apprentissage, qui comportait entre autres un objectif de 20 000 apprentis à l'horizon 2020, objectif atteint dès la rentrée 2019.

L'apprentissage s'inscrit également dans la dynamique du quadripartisme à la bretonne, avec l'Etat, les représentants des salariés et les représentants des employeurs. Ce travail collaboratif s'est manifesté à l'occasion de l'élaboration du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP), adopté à la session de juin 2017. Ce plan comporte dix chantiers, dont un dédié au développement de l'apprentissage. Les objectifs stratégiques sont ainsi définis : développer la communication autour des métiers et de la voie professionnelle, optimiser l'offre de formation avec des filières complètes et une forte innovation pédagogique, fluidifier les parcours de formation et prévenir les ruptures de contrat.

Cet écosystème est remis en cause par la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage, introduite par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette réforme limite considérablement le champ d'intervention des régions en matière d'apprentissage. A l'issue d'une concertation tendue avec le gouvernement, la Région se voit retirer la quasi-intégralité de ses moyens non seulement pour agir dans le futur, mais même pour terminer convenablement la compétence. L'Etat récupère ainsi une recette dynamique qui permettait en outre aux régions de financer une partie de la formation professionnelle continue.

Le présent rapport s'attache à expliquer l'impact de la loi sur le rôle actuel de la Région en matière d'apprentissage et à proposer les contours de la future intervention régionale sur cette politique publique.

1- Les conséquences de la loi du 5 septembre 2018

La loi retire à la Région son rôle stratégique de pilotage global de la compétence apprentissage, entraînant des effets concrets tant d'un point de vue juridique que financier.

1-1 Les actions directement ou indirectement concernées par la loi

La loi met fin au rôle de la Région en matière d'établissement de la carte des formations par apprentissage. Si elle reste compétente pour arrêter la carte des formations scolaires, les formations par apprentissage ne sont plus soumises à l'autorisation de la Région avant ouverture. En décembre 2018, la Région Bretagne a donc voté la carte complète des formations professionnelles (scolaire et apprentissage) pour la rentrée 2019 : la carte de la rentrée 2020 n'inclura plus les formations par apprentissage.

Dans la même logique, l'obligation pour les CFA d'être conventionnés par la Région est supprimée à compter du 1^{er} janvier 2019, les conventions actuelles demeurant valides jusqu'au 31 décembre 2019. Jusqu'à présent, les formations par apprentissage ne pouvaient être dispensées que par des structures – les CFA – créées par des conventions

quinquennales entre les régions et les organismes gestionnaires de CFA, ces organes des structures consulaires, des associations, des établissements publics... Ces structures juridiques et financières entre les parties et comportaient l'ensemble des formations. Dorénavant, tout organisme de formation enregistré auprès des services de la préfecture peut proposer des formations par apprentissage s'il le mentionne dans ses statuts et s'il obtient une certification qualité définie au niveau national. A titre d'information, en 2019 en Bretagne, on recense 38 CFA, mais 2 597 organismes de formation actifs, qui peuvent décider demain de s'engager en faveur de l'apprentissage. Avec la fin des conventions, la Région perd une visibilité directe sur l'offre de formation par apprentissage à l'échelle régionale, ce qui constitue un défi de taille dans le cadre de la politique d'information sur les métiers et les formations, mais aussi potentiellement sur l'équilibre territorial des offres.

Au-delà des aspects juridiques, c'est tout le système de financement de l'apprentissage qui est remis à plat. La source de financement demeure la même : la taxe d'apprentissage, collectée auprès des entreprises sur un pourcentage de leur masse salariale. Mais les canaux de distribution sont modifiés : dans le système actuel, une part de 51% du produit de cette taxe était confiée aux régions, qui ont pu bâtir leur politique sur cette recette et notamment subventionner les CFA conventionnés en fonctionnement comme en investissement. Les 49% restants étaient distribués directement aux CFA et aux établissements dispensant des premières formations technologiques et professionnelles. Dans le nouveau système, la part confiée aux régions est supprimée. Les CFA seront rémunérés pour chaque apprenti, selon un forfait défini au niveau national par formation et par branche. Les fonds leur seront versés par les 11 opérateurs de compétences (OPCO) qui ont été habilités depuis le 1^{er} avril 2019. Le nouveau système de financement entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

Grâce à cette recette provenant de la taxe d'apprentissage, la Région avait pu soutenir une politique active d'aides individuelles aux apprentis : transport, hébergement, restauration, premier équipement professionnel, mobilité internationale. A compter du 1^{er} janvier 2020, les opérateurs de compétence prendront en charge de manière forfaitaire les frais supportés par les CFA liés à l'hébergement, à la restauration, au premier équipement professionnel ainsi qu'aux séjours de mobilité internationale. C'est ce qui conduit la Région à cesser ces aides au 31 décembre 2019. De même, une part de la taxe d'apprentissage compensait la décentralisation d'une partie de la formation professionnelle continue : la disparition de cette recette amoindrit donc également la capacité d'intervention de la Région sur ce champ.

La Région avait aussi lancé une politique qualité spécifique – Bretagne Qualité Apprentissage – visant à renforcer l'innovation pédagogique des CFA bretons mais aussi leur accompagnement des jeunes en amont comme en aval des contrats d'apprentissage, avec un axe fort sur la prévention des ruptures de formation. Cette initiative a par ailleurs été remarquée et valorisée à l'échelle nationale, puisque le référentiel qualité en cours de construction s'est inspiré des grandes lignes de l'expérimentation bretonne. Cette certification nationale sera obligatoire pour tout CFA et les coûts induits sont censés être couverts par le nouveau système de rémunération au contrat.

Enfin la Région versait pour le compte de l'Etat des primes aux employeurs d'apprentis, dispositif étoffé de manière volontariste par la Région. L'Etat reprend à son compte le versement de ces primes pour tous les contrats signés à compter du 1^{er} janvier 2019. La Région n'a donc plus qu'à honorer les versements pour les contrats antérieurs. Le montant nécessaire pour réaliser ces versements est estimé à 5,15 M€ en 2020. La Région est en attente d'une compensation de l'Etat à due proportion, qui ne figure pas à ce stade dans le projet de loi de finances.

1-2 Des marges de manœuvre très faibles laissées aux régions

En matière de gouvernance, il est rappelé que le Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) définit les orientations en matière de formation professionnelle initiale et continue. Celles-ci doivent tenir compte des besoins des entreprises en matière de développement des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation, elles valent donc schéma prévisionnel de développement de l'alternance. Il est également possible pour la Région de signer des conventions d'objectifs et de moyens avec les opérateurs de compétence pour le compte de leurs branches adhérentes, en cohérence avec les orientations du CPRDFOP.

En matière de financement, il est indiqué que la Région peut contribuer au financement des CFA quand les besoins d'aménagement du territoire et de développement économique le justifient. Cette intervention est possible en

fonctionnement comme en investissement par le versement de subventions. Pour d'une enveloppe au titre de l'investissement et d'une autre au titre du fonctionnement d'un arrêté annuel et seront pris sur le budget de France Compétences. Pour 2020, se montent à 138 M€ en fonctionnement et 180 M€ en investissement. Au vu des simulations, la Région pourrait bénéficier de 6,2 M€ en fonctionnement et 7,7 M€ en investissement. Pour rappel, les crédits votés en 2019 s'élevaient à 49,5 M€ en fonctionnement et 12,5 M€ en investissement.

La compétence apprentissage est donc en grande partie retirée à la Région, qui conserve une marge d'intervention sans commune mesure avec ses capacités d'action actuelles. L'Etat a calculé les enveloppes laissées aux régions de manière à corriger les éventuels déséquilibres financiers engendrés par le nouveau système de financement. Le risque de cette situation est de cantonner la Région à un rôle passif de sauvetage des organismes de formation en difficulté.

Je vous propose au contraire de placer la Région dans une dynamique d'action, en définissant des axes clairs d'intervention, tout en conservant l'esprit du quadripartisme qui fait la force de la Bretagne.

2- Les nouvelles orientations proposées pour la politique d'apprentissage

Même réduite, l'action régionale en matière d'apprentissage continuera à servir les objectifs de la politique de formation professionnelle, en lien avec les enjeux de développement économique et territorial. Les moyens restreints accordés aux régions imposent de définir des axes d'intervention précis, sur des domaines où la Région peut amener une valeur ajoutée, en cohérence avec l'ensemble des politiques régionales et en s'inscrivant dans la démarche de territorialisation.

2-1 Trois axes d'intervention : aménagement du territoire, filières prioritaires, qualité

La politique d'apprentissage porte des enjeux très forts en termes d'aménagement du territoire. Actuellement, les 38 CFA sont répartis sur 155 sites de formation partout en Bretagne. Dans certaines zones plus enclavées, ce maillage permet l'accès à une offre de formation de proximité indispensable à la vitalité des territoires. Certains de ces sites sont des lycées, et il est probable que l'apprentissage s'y développe davantage dans les années à venir. La réforme peut engendrer une multiplication des opérateurs de formation, mais pas forcément une répartition homogène sur le territoire breton. Sans régulation, le système de la rémunération au contrat peut favoriser les zones attractives dans lesquelles les sections d'apprentissage se rempliront sans difficulté. A l'inverse, des sections peu remplies dans des zones plus défavorisées induiront un risque d'équilibre financier pour des organismes de formation qui pourraient être tentés de se retirer. C'est donc un axe sur lequel la Région doit intervenir avec une vigilance particulière, en fonctionnement comme en investissement. Le diagnostic et la remontée des besoins pourront être réalisés finement à l'échelle des territoires et potentiellement intégrer la future contractualisation avec les EPCI, dans une logique de continuum entre la formation initiale et la formation continue. Ces éléments, recensés dans une approche territorialisée, alimenteront la décision d'intervention au niveau régional

La notion de filières est également une clé d'entrée à prendre en compte. Elle recouvre plusieurs idées : tout d'abord il est légitime de soutenir les filières économiques reconnues comme prioritaires par la Région au travers de ses différents documents stratégiques – le CPRDFOP déjà cité et la stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Ainsi une attention particulière sera portée sur la formation des métiers d'avenir, en difficulté de recrutement et/ou peu attractifs. Les contrats d'objectifs en cours de signature avec les branches sont l'outil adéquat pour repérer les besoins et orienter l'offre de formation. Par filière il faut aussi entendre exhaustivité du parcours de formation, du CAP au master : l'enjeu consiste à mailler correctement l'accès aux premiers niveaux de qualification puis à assurer, sur une échelle géographique raisonnable, une montée en qualification pour rendre la filière attractive.

Enfin la dimension qualité demeure importante. Le référentiel qualité national, inspiré de la démarche bretonne, va certes apporter un certain nombre de garanties mais n'épuise pas totalement le sujet. Si la Région connaît aujourd'hui les 38 CFA qu'elle a conventionnés, elle devra traiter demain avec un nombre potentiellement beaucoup plus important d'interlocuteurs. Il faut pouvoir vérifier l'engagement réel des futurs organismes de formation en faveur de l'apprentissage afin d'éviter les effets d'aubaine. La stratégie de développement à long terme, la part de l'activité apprentissage dans le chiffre d'affaires global sont par exemple autant d'indicateurs intéressants. Par ailleurs la

Région valorisera l'innovation pédagogique, comme elle l'a toujours fait jusqu'à pr
publics spécifiques fragiles, en cohérence avec l'ensemble des politiques régionale

Envoyé en préfecture le 20/12/2019

Reçu en préfecture le 20/12/2019

Affiché le

ID : 035-233500016-20191219-19_DEFTLV_DDAFO-DE

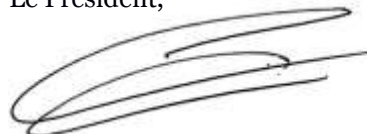
A partir de ces trois axes d'intervention – territoires, filières, qualité – je vous propose de renvoyer à la commission permanente le soin d'adopter des modalités précises d'intervention, une fois que tous les paramètres de la réforme seront connus. Cette intervention pourra prendre diverses formes : labellisation, appels à projets, conventionnement.

2-2 Le maintien d'une forte dynamique quadripartite

Avec la réforme, les modalités et les circuits changent mais l'objectif reste le même : former les jeunes Bretonnes et Bretons aux emplois de demain. L'analyse des besoins à l'échelle régionale demeure incontournable et se poursuivra au travers du CPRDFOP et des contrats d'objectifs. La dérégulation de l'apprentissage va entraîner une recomposition de l'offre sur le territoire breton : l'un des enjeux majeurs consistera à bien suivre l'évolution de cette offre à l'échelle régionale et d'y apporter des correctifs le cas échéant avec les leviers qui restent à disposition de la Région, de l'Etat et des partenaires sociaux. Le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP), co-présidé par l'Etat et la Région, doit donc demeurer le lieu central de synthèse et d'analyse de cette politique.

Je vous propose de bien vouloir adopter ces nouvelles orientations en matière d'apprentissage et de déléguer à la commission permanente le soin de les mettre en œuvre.

Le Président,



Loïc CHESNAIS-GIRARD