



Évaluation de l'apprentissage transfrontalier

Tome 1 : Rapport

Béatrice BUGUET-DEGLETAGNE

Bruno DROLEZ

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

SYNTHÈSE

Par lettre du 20 juillet 2020, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a saisi l'IGAS d'une mission relative à l'apprentissage transfrontalier, défini comme permettant à des jeunes sous contrat d'apprentissage de réaliser la partie théorique de leur formation dans leur pays d'origine et leur formation pratique au sein d'une entreprise installée dans le pays voisin.

La commande ministérielle demandait à la mission de proposer les évolutions pertinentes du cadre juridique et financier pour de telles coopérations transfrontalières en tenant compte des contraintes financières et d'une logique de réciprocité interétatique, d'examiner les conditions de pérennisation et de généralisation France entière, à moyen terme, du dispositif et ses modalités, ainsi que de proposer un modèle d'organisation au niveau régional permettant la mise en œuvre et le suivi de ces contrats. La sécurisation à court terme du financement des contrats engagés en 2020 en région Grand Est a quant à elle été prise en charge par les services ministériels.

La mission a été menée entre septembre 2020 et avril 2021, sur la base de l'analyse des documents et données disponibles, et de nombreuses auditions au niveau national, dans les régions françaises, particulièrement en Grand Est et Hauts-de France, en Allemagne, particulièrement dans les Länder ayant mis en œuvre l'apprentissage transfrontalier avec les régions Alsace et Lorraine, puis Grand Est, au Luxembourg, ainsi que dans les instances de l'Union européenne. La mission a également consulté les DIRECCTE métropolitaines ainsi que les conseillers pour les affaires sociales dans différents pays.

Les constats établis montrent que l'apprentissage transfrontalier, initié, en France, par une expérimentation menée en Alsace avec les territoires frontaliers entre 2010 et 2013, a été réalisé ensuite continuellement jusqu'en 2020 en région Grand Est, avec trois Länder allemands et avec le Luxembourg ; en région Grand Est, ce dispositif visait à permettre à des jeunes sous contrat d'apprentissage de réaliser la partie théorique de leur formation dans leur pays d'origine, et leur formation pratique au sein d'une entreprise installée dans le pays voisin. Au terme de la formation, ils passent le diplôme prévu par le contrat d'apprentissage dans le pays où s'est déroulée la formation théorique ; ils peuvent de plus, s'ils remplissent les conditions correspondantes, être candidats à un examen du pays partenaire et ainsi obtenir une double qualification franco-allemande ou franco-luxembourgeoise. L'accord cadre avec le Luxembourg s'étendait spécifiquement à d'autres situations, prenant en compte l'utilité pour ce pays de l'accès à différentes structures de formation. Des projets d'apprentissage transfrontalier ont été envisagés par ailleurs en région Hauts-de-France et dans une moindre mesure en Auvergne-Rhône-Alpes.

L'ampleur quantitative du dispositif mis en œuvre est relativement modeste, ayant engagé entre 2010 et 2019 quelque 500 contrats auprès d'environ 300 entreprises. L'apprentissage transfrontalier recouvre pour autant, au-delà des enjeux largement consensuels de la mobilité des apprentis, des enjeux spécifiques en termes d'emploi. La possibilité, pour de jeunes Français, d'un accès fluidifié au marché du travail de l'ensemble d'une zone d'emploi en faisant un apprentissage entièrement dans le pays voisin existe en dehors de l'apprentissage transfrontalier, mais suivre une formation théorique à l'étranger exige notamment une maîtrise linguistique supérieure à celle requise par une formation professionnelle en entreprise. L'apprentissage transfrontalier offre aux apprentis une ouverture sur les entreprises et la culture du pays voisin tout en leur permettant de rester dans le système de formation français. En région Grand Est, l'apprentissage transfrontalier rencontre aussi des enjeux symboliques et politiques, car il est perçu de part et d'autre de la frontière

comme l'une des traductions, concrète et qu'il importe de pérenniser, de la coopération franco-allemande, réaffirmée dans le traité d'Aix-la-Chapelle. En fonction des caractéristiques géographiques, économiques et culturelles des régions transfrontalières, les enjeux spécifiques et les potentialités d'un tel dispositif diffèrent, dans le cadre cependant de l'intérêt de nombreux acteurs pour la mobilité internationale des apprentis.

Les interrogations portant sur le financement du dispositif, assuré jusqu'en 2019 par la région Grand Est, ont constitué un fort sujet de préoccupation quand la loi 2018-711 du 5 septembre 2018 a modifié les compétences respectives des branches et des régions, ôtant aux conseils régionaux leur rôle de pilotage et de financeur principal de l'apprentissage. La difficulté la plus grande pour une pérennisation et une généralisation de l'apprentissage transfrontalier est pour autant de nature juridique : non défini dans le cadre européen et n'entrant pas en France dans le cadre légal de l'apprentissage, l'apprentissage transfrontalier est à ce jour incompatible avec les normes existantes.

La mission a étudié différentes voies possibles et notamment les possibilités de déroger localement aux normes légales, confortées très récemment par la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Cette loi organique élargit pour les collectivités territoriales les possibilités de dérogations expérimentales aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences ; outre qu'il faudrait dans ce cadre considérer la pérennisation de l'apprentissage transfrontalier paradoxalement comme une expérimentation, son utilisation sur ce sujet paraît peu vraisemblable.

La mission préconise l'insertion de l'apprentissage transfrontalier dans le droit commun de l'apprentissage. Cela nécessite une réforme législative, qu'il est possible de construire en insérant dans le code du travail une définition de l'apprentissage transfrontalier, et en apportant aux dispositions pertinentes les modifications utiles pour respecter la territorialité du droit : le code du travail ne peut organiser le droit du travail, non plus que celui de la formation, en dehors de nos frontières, il convient donc notamment d'introduire des clauses de non application pour une partie des dispositions en vigueur. La conclusion de conventions interétatiques (le plus souvent bi-étatiques) pourra organiser les articulations nécessaires en complément de cette adaptation du cadre normatif. Afin de faciliter la mise en œuvre du projet de réforme si le principe en est confirmé, le rapport propose une rédaction modificative des dispositions législatives concernées du code du travail.

S'agissant des voies de financement et de gouvernance, le rapport base, de même, ses recommandations sur l'insertion dans le droit commun, complété de quelques adaptations. Dans le cadre normatif instauré en 2018, le financement de l'apprentissage transfrontalier ne peut relever de nouveau, sans difficultés majeures, des régions, même s'il paraît pertinent de permettre à celles qui le souhaiteraient d'intervenir de façon complémentaire dans ce domaine, comme c'est aujourd'hui le cas sur d'autres fondements. Étant donnée la nécessité de ne pas éparpiller les circuits et les financements requis étant modiques, il est proposé de recourir aux missions de France compétences et de désigner nationalement un OPCO de référence, avec l'établissement auprès de ses services d'une procédure de dépôt des contrats d'apprentissage conclus par des entreprises étrangères avec une formation en CFA.

La gouvernance de l'apprentissage transfrontalier devra quant à elle être lisible, et prendre en compte les besoins d'accompagnement générés notamment par la nécessité d'une appropriation aisée pour les acteurs et l'absence d'équivalence des référentiels de formation. Jusqu'en 2019, le rôle tenu par la région Grand Est a été déterminant dans le financement et la gouvernance de l'apprentissage transfrontalier avec en particulier l'Allemagne. Dans un dispositif redéfini, il importe de préserver, voire de conforter, la lisibilité. Au niveau national articulé localement grâce aux

directions régionales de l'OPCO, il est proposé de confier à France compétences et à l'OPCO de référence la régulation et le pilotage de l'apprentissage transfrontalier, l'OPCO étant désigné comme interlocuteur décisionnel. Au niveau régional, la gouvernance locale devrait intégrer notamment le rôle du CREFOP ainsi que la compétence d'information sur les métiers exercée par les conseils régionaux ; un comité opérationnel transfrontalier, à la composition et aux modalités de fonctionnement définis dans la convention interétatique, devrait assurer la mise en œuvre et le suivi opérationnel du dispositif, se réunissant sous l'autorité conjointe du préfet et d'un représentant du pays partenaire.

La réforme proposée repose sur l'intérêt exprimé pour la pérennisation et généralisation d'un dispositif aux effets quantitatifs marginaux, mais aux enjeux symboliques marqués, compris aussi comme une façon de valoriser plus globalement la formation par apprentissage. Si le projet en est confirmé, la mise en place de cette réforme devrait être conduite rapidement, afin notamment de ne pas laisser se déliter les énergies et compétences mobilisées en région Grand Est et au sein des pays partenaires. Dans cette perspective, en première phase, les dispositifs transitoires de financement mis en place pour 2020 devraient être reconduits pour l'organisation de la rentrée prochaine.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
ORIENTATIONS POUR UN CADRE JURIDIQUE				
1	Introduire dans le livre II de la sixième partie du code du travail relative à l'apprentissage, par exemple par un article L6211-1-1 nouveau,, une définition légale de l'apprentissage transfrontalier en tant qu'il permet à des apprentis de réaliser la partie théorique de leur formation en France et leur formation pratique au sein d'une entreprise installée dans un autre pays	2	DGEFP	Pour les propositions 1 à 14, l'échéance sera fonction du calendrier de la réforme législative si celle-ci est présentée et adoptée.
2	Introduire dans le livre II de la sixième partie du code du travail relative à l'apprentissage, par exemple par un article L6211-1-2 nouveau, une définition légale de l'apprentissage transfrontalier en tant qu'il permet à des apprentis de réaliser leur formation pratique au sein d'une entreprise installée en France et la partie théorique de leur formation dans un établissement situé dans un autre pays	2	DGEFP	
3	Assortir la définition légale de l'apprentissage transfrontalier d'une disposition prévoyant la passation, pour chaque cadre géographique, d'une convention interétatique organisant le dispositif dans le respect du droit en vigueur (et donc notamment, pour la France, dans le respect des dispositions du code du travail une fois modifiées pour y intégrer l'apprentissage transfrontalier)	2	DGEFP	
4	Prévoir dans chaque convention interétatique les modalités de son appropriation par les acteurs de l'apprentissage, notamment par la production normée des modèles de contrats liant les entreprises, les apprentis et les centres de formation	2	DGEFP et France compétences	
5	N'envisager l'apprentissage transfrontalier qu'avec des pays organisant l'apprentissage dans le respect des principes posés par la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2018 relative à un cadre européen pour un apprentissage efficace et de qualité	2	DGEFP	
VOIES PRECONISEES DE FINANCEMENT ET DE GOUVERNANCE				
6	Examiner avec les conseils régionaux l'opportunité de modifier l'article L6211-3 du code du travail pour permettre aux régions qui le souhaitent d'intervenir en soutien de l'apprentissage transfrontalier, au même titre et selon les mêmes modalités que pour des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elles identifient	2	Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion	
7	En l'absence de financement conventionnel des formations en CFA par le pays de l'apprenti, charger France compétences d'assurer le financement de l'apprentissage transfrontalier pour la configuration d'une formation théorique réalisée en CFA	2	Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion	

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
8	Désigner pour la gestion du dispositif un OPCO de référence en charge du financement de la totalité de ces contrats d'apprentissage transfrontalier auprès des CFA concernés, et établir une procédure de dépôt du contrat d'apprentissage conclu entre l'apprenti et l'entreprise étrangère auprès de cet OPCO	2	France compétences	
9	Fixer par arrêté : le niveau de prise en charge, par formation, des contrats d'apprentissage transfrontalier ; un niveau de prise en charge des frais de premier équipement des apprentis ; un niveau de prise en charge des frais des engagés par les apprentis transfrontaliers pour financer leur mobilité internationale ; un niveau de prise en charge des frais engagés par les CFA pour organiser la mobilité internationale des apprentis transfrontaliers	2	DGEFP	
10	Appliquer le mécanisme de la péréquation à l'apprentissage transfrontalier en y intégrant les aides financées par l'OPCO et destinées aux CFA comme aux apprentis engagés dans une mobilité internationale	2	DGEFP	
11	Prévoir réglementairement la prise en charge par le ou les OPCO des frais liés à la formation et à la fonction de maître d'apprentissage pour les entreprises implantées sur le territoire français	2	DGEFP	
12	Assurer dans le cadre de chaque convention interétatique organisant un apprentissage transfrontalier un financement par les États partenaires de postes de développeurs de l'apprentissage transfrontalier	2	DGEFP pour la préparation du cadre	
13	Confier la régulation nationale de l'apprentissage transfrontalier à France compétences en lien étroit avec l'OPCO chargé de la gestion opérationnelle du dispositif, à même d'être identifié en tant que tel par les différents partenaires comme d'être présent sur le territoire <i>via</i> ses directions régionales	2	Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion	
14	Organiser dans la convention bi-ou interétatique, en cohérence avec le pilotage national, une gouvernance locale adaptée au projet d'apprentissage transfrontalier considéré, intégrant notamment le rôle du CREFOP et la compétence d'information sur les métiers exercée par le conseil régional	2	DGEFP pour la préparation du cadre	
MESURE TRANSITOIRE				
15	Proroger les dispositions transitoires retenues pour le financement des contrats en cours et, en cas de confirmation du projet de réforme, pour la conclusion des contrats pouvant être signés à la rentrée de septembre 2021	1	Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion	Dès confirmation le cas échéant du projet de réforme

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	7
RAPPORT	11
INTRODUCTION	11
1 L'APPRENTISSAGE TRANSFRONTALIER : REALISATIONS, ENJEUX ET POTENTIALITES	13
1.1 L'APPRENTISSAGE TRANSFRONTALIER, UNE REALISATION DEVELOPEE DANS UNE REGION AVEC DEUX PAYS LIMITROPHES	13
1.1.1 <i>Les initiatives menées à bien en région Grand Est avec trois Länder allemands et avec le Luxembourg</i>	13
1.1.2 <i>Des projets envisagés en région Hauts-de-France et dans une moindre mesure en Auvergne-Rhône-Alpes</i> ..	14
1.1.3 <i>Dans les autres régions, un intérêt souvent marqué pour la mobilité des apprentis, mais l'absence à ce jour d'initiative en matière d'apprentissage transfrontalier</i>	15
1.1.4 <i>Au-delà de la France, des expériences peu nombreuses d'apprentissage transfrontalier</i>	16
1.2 L'APPRENTISSAGE TRANSFRONTALIER, ENJEUX	17
1.2.1 <i>Les enjeux largement consensuels de la mobilité des apprentis</i>	17
1.2.2 <i>Des enjeux propres à l'apprentissage transfrontalier, principalement en termes d'emploi</i>	18
1.2.3 <i>Les enjeux spécifiques à l'apprentissage transfrontalier en région Grand Est</i>	20
1.3 L'APPRENTISSAGE TRANSFRONTALIER, DES REALISATIONS ET DES POTENTIALITES QUANTITATIVES MODESTES, A CORRELER CEPENDANT AVEC LES ENJEUX CONSEQUENTS DE L'EMPLOI TRANSFRONTALIER	21
1.3.1 <i>En Grand Est, un bilan quantitatif restant modeste, et des potentialités de croissance limitées à court terme</i>	22
1.3.2 <i>Un potentiel de développement inégal selon les régions, mais globalement modéré</i>	23
1.3.3 <i>L'apprentissage transfrontalier, un atout non négligeable dans le dossier conséquent de l'emploi transfrontalier</i>	27
2 LA NECESSITE D'UN CADRE JURIDIQUE	28
2.1 L'APPRENTISSAGE TRANSFRONTALIER, UN DISPOSITIF NON NORME ET NON COMPATIBLE AVEC LES NORMES EXISTANTES	28
2.1.1 <i>Un dispositif non défini dans le cadre européen</i>	28
2.1.2 <i>Un dispositif n'entrant pas en France dans le cadre légal de l'apprentissage</i>	29
2.1.3 <i>L'apprentissage transfrontalier : une mobilité maximale, mais externe aux normes qui régissent la mobilité</i>	31
2.2 ORIENTATIONS POUR UN CADRE LEGISLATIF.....	33
2.2.1 <i>Les pistes finalement infructueuses</i>	33
2.2.2 <i>L'intégration de l'apprentissage transfrontalier au corpus normatif régissant l'apprentissage</i>	36
2.2.3 <i>L'attention à porter à l'articulation entre l'apprentissage transfrontalier et le régime du détachement</i>	38
2.3 NECESSITE ET ROLE DE CADRES CONVENTIONNELS INTERETATIQUES.....	39
2.3.1 <i>Le rôle d'un cadre conventionnel pour l'apprentissage transfrontalier</i>	40
2.3.2 <i>L'articulation du cadre conventionnel interétatique avec l'action de terrain</i>	41
2.3.3 <i>La limitation souhaitable de l'apprentissage transfrontalier aux pays partageant des organisations comparables de l'apprentissage</i>	42
3 LES VOIES POSSIBLES DE FINANCEMENT ET DE GOUVERNANCE	42
3.1 LE CARACTERE NON-RECONDUCTIBLE OU NON GENERALISABLE DES MODALITES DE FINANCEMENT ET DE GOUVERNANCE EXPERIMENTEES JUSQU'ICI	42
3.1.1 <i>Jusqu'en 2019, un rôle clé de la région Grand Est dans le financement de l'apprentissage transfrontalier avec l'Allemagne, en lien avec sa compétence de premier financeur de l'apprentissage</i>	43
3.1.2 <i>Le caractère non généralisable des modalités de financement luxembourgeoises</i>	44
3.1.3 <i>Une réforme de l'apprentissage difficilement conciliable avec une réintroduction du financement par les régions</i>	45
3.2 UN FINANCEMENT DEVANT S'INSCRIRE DANS LE DROIT COMMUN, COMPLETE DE QUELQUES ADAPTATIONS	47

3.2.1	<i>Des fonds et programmes européens ne permettant pas un financement pérenne de ce dispositif mais pouvant être utilisés pour son développement.....</i>	47
3.2.2	<i>Un financement qu'il est cohérent de confier, en l'état de la répartition des compétences, à France compétences et aux OPCO.....</i>	49
3.2.3	<i>Des besoins financiers limités</i>	57
3.3	LA NECESSITE D'UNE GOUVERNANCE LISIBLE ET S'INSCRIVANT POUR L'ESSENTIEL DANS LE DROIT COMMUN	59
3.3.1	<i>Dans les accords ayant fonctionné jusqu'ici, une gouvernance régionale adaptée à l'économie du dispositif.....</i>	59
3.3.2	<i>France compétences et l'OPCO de référence, instances nationales de gouvernance de l'apprentissage transfrontalier</i>	60
3.3.3	<i>La nécessité d'une instance régionale d'impulsion et de suivi</i>	61
	CONCLUSION	63
	LETTRE DE MISSION	65
	INTERLOCUTEURS JOINTS	71
	SIGLES ET ACRONYMES	81
	PRINCIPAUX RAPPORTS CONSULTES	83

RAPPORT

INTRODUCTION

Par lettre du 20 juillet 2020, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a saisi l'IGAS d'une mission relative à l'apprentissage transfrontalier, défini comme permettant « à des jeunes sous contrat d'apprentissage de réaliser la partie théorique de leur formation dans leur pays d'origine et leur formation pratique au sein d'une entreprise installée dans le pays voisin. »

La commande ministérielle demande que la mission :

- Permette de sécuriser à court terme le financement des contrats engagés en région Grand Est, et propose les évolutions pertinentes du cadre juridique et financier de soutien à de telles coopérations transfrontalières en tenant compte des contraintes financières et d'une logique de réciprocité interétatique ;
- Examine les conditions de pérennisation et de généralisation à moyen terme du dispositif France entière et ses modalités de mise en œuvre. À cette fin il est demandé à la mission :
 - S'agissant du financement, d'établir le tour de table et la clé de répartition entre les financeurs ; de préciser les modalités de répartition des contrats entre opérateurs de compétences, la section financière d'imputation de ces contrats, leur éligibilité à la péréquation, les modalités de détermination du niveau de prise en charges des frais de formation et des frais annexes à la formation, dans un contexte de forte contrainte budgétaire ;
 - S'agissant de la gouvernance, de proposer un modèle d'organisation au niveau régional permettant la mise en œuvre et le suivi de ces contrats, notamment s'agissant de la réciprocité interétatique ;
 - De proposer les évolutions juridiques nécessaires à la mise en œuvre de ces orientations.

La mission a été menée entre septembre 2020 et avril 2021¹, dans un contexte sanitaire imposant d'organiser la presque totalité des entretiens sous forme d'audio- ou de visioconférences.

Outre l'analyse des documents et données disponibles, la mission a pris l'attache, au niveau national, du cabinet et des directions centrales concernées du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, de la direction de la sécurité sociale, de France compétences et de plusieurs opérateurs de compétences, de l'agence nationale de la cohésion des territoires, de Pôle emploi, de l'agence Erasmus + France, de Régions de France, de la mission opérationnelle transfrontalière, de l'office franco-allemand pour la jeunesse, de différentes organisations patronales ou professionnelles, d'associations représentant des apprentis, et de l'association *Euro App Mobility* qui se donne pour but de développer une mobilité longue des apprentis de l'Union européenne et avec laquelle le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion a passé une convention. La mission a aussi contacté ou répondu à la sollicitation de plusieurs parlementaires.

La mission a pris des contacts téléphoniques ou épistolaires avec de nombreux interlocuteurs dans les régions françaises, particulièrement en Grand Est et Hauts-de-France. Elle a adressé à toutes les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) métropolitaines un questionnaire visant à appréhender l'état des lieux de la

¹ Avec une interruption due à un accident de santé

mobilité européenne et internationale des apprentis dans les régions considérées, ainsi que les enjeux, du point de vue des DIRECCTE, d'un développement de la mobilité à l'étranger des apprentis *via* un dispositif d'apprentissage transfrontalier.

La mission a contacté différents interlocuteurs en Allemagne, particulièrement dans les Länder ayant mis en œuvre l'apprentissage transfrontalier avec les régions Alsace et Lorraine, puis Grand Est, au Luxembourg, ainsi que des interlocuteurs en poste à la direction générale Emploi de la Commission européenne. Elle a par ailleurs soumis aux conseillers pour les affaires sociales en poste en Allemagne, Espagne, Italie et dans les pays nordiques un questionnaire permettant d'appréhender l'organisation de l'apprentissage dans les pays correspondants et les bases éventuelles d'un développement de l'apprentissage transfrontalier.

Le rapport présente les réalisations, enjeux et potentialités de l'apprentissage transfrontalier. Il analyse ensuite les conditions juridiques nécessaires à la création d'un cadre pérenne pour ce dispositif, et propose une rédaction modificative des dispositions pertinentes du code du travail. Enfin, il propose des voies de financement et de gouvernance envisageables dans le cadre normatif modifié par la loi 2018-711 du 5 septembre 2018.

1 L'apprentissage transfrontalier : réalisations, enjeux et potentialités

1.1 L'apprentissage transfrontalier, une réalisation développée dans une région avec deux pays limitrophes

L'apprentissage transfrontalier a été mis en place, en France, sur la base d'une expérimentation menée initialement en Alsace, au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau² entre 2010 et 2013³. Il a été organisé ensuite sur une partie du territoire de l'actuelle région Grand Est par trois conventions conclues successivement en 2013, 2014 et 2017 avec trois Länder allemands et avec le Luxembourg. Dans les autres régions, un intérêt parfois vif pour, d'une part, la mobilité des apprentis, d'autre part la coopération transfrontalière n'a pas conduit à ce jour à développer l'apprentissage transfrontalier. Des projets ont été envisagés dans les Hauts-de-France et dans une moindre mesure en Auvergne-Rhône-Alpes, mais n'ont pas abouti. Dans les autres régions françaises, les engagements financiers des conseils régionaux se traduisent généralement par la réalisation de séjours relativement brefs à l'étranger. Dans les autres pays de l'Union européenne, ce dispositif est également très peu déployé.

1.1.1 Les initiatives menées à bien en région Grand Est avec trois Länder allemands et avec le Luxembourg

L'apprentissage transfrontalier a été initié en 2010 dans le cadre d'une expérimentation menée par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, sous l'égide du comité d'experts « formation professionnelle » de la conférence du Rhin supérieur⁴. La réflexion a été axée sur la formation en alternance pour des métiers spécifiques de l'artisanat équivalents en France et en Allemagne, avant que ne soit créé un groupe projet élargi, comportant notamment des représentants de l'industrie métallurgique. L'expérimentation a été officialisée et élargie par trois conventions conclues successivement le 12 septembre 2013 (accord cadre relatif à l'apprentissage transfrontalier dans le Rhin Supérieur, engageant principalement les acteurs de la région Alsace et les Länder du Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat), le 20 juin 2014 (accord relatif à l'apprentissage transfrontalier en Sarre Lorraine) et le 3 juillet 2017 (protocole d'accord pour la mise en œuvre de l'expérimentation de coopération transfrontalière dans le domaine de l'apprentissage entre le gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg et la région Grand Est).

Ces conventions visent à permettre à des jeunes sous contrat d'apprentissage de réaliser la partie théorique de leur formation dans leur pays d'origine et leur formation pratique au sein d'une entreprise installée dans le pays voisin. Au terme de la formation, ils passent le diplôme prévu par le contrat d'apprentissage dans le pays où s'est déroulée la formation théorique. Ils peuvent de plus, s'ils remplissent les conditions correspondantes, être candidats à un examen du pays partenaire et ainsi obtenir une double qualification franco-allemande ou franco-luxembourgeoise.

² L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est un groupement européen de coopération territoriale qui a été créé le 4 février 2010 ; regroupant actuellement 112 communes, il a la personnalité juridique et dispose d'un conseil de 48 membres, élus locaux français et allemands.

³ Bilan de l'apprentissage transfrontalier en région Grand Est, conseil régional Grand Est, Mission transfrontalière, actualisation mai 2019.

⁴ La Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur constitue le cadre institutionnel de la coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur. Elle lie les services gouvernementaux et administratifs des Länder du Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat, des cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie, du Jura et de Soleure, ainsi que les services de l'État et les collectivités territoriales – Collectivité européenne d'Alsace et conseil régional Grand Est. Elle est issue d'un accord gouvernemental, le traité de Bonn, conclu en 1975 entre l'Allemagne, la France et la Suisse.

L'accord cadre avec le Luxembourg s'étend spécifiquement à d'autres situations. L'annexe 4 présente une mise en regard thématique de ces conventions, et présente une analyse comparée de l'apprentissage transfrontalier pratiqué entre la France et l'Allemagne d'une part, la France et le Luxembourg d'autre part.

Dans son principe, l'apprentissage transfrontalier relève de la coopération transfrontalière et fonctionne sur une base de réciprocité. Dans la réalité, il s'est essentiellement réalisé par l'embauche d'apprentis français par des entreprises étrangères avec une formation en CFA (*cf. infra*). Sur les 512 contrats d'apprentissage transfrontalier conclus entre 2009 et 2018, 20 employeurs sont français, 489 sont allemands et 3 luxembourgeois. Autrement dit, ce dispositif est principalement utilisé par des entreprises étrangères recrutant des jeunes français recevant une formation en CFA.

Selon le bilan dressé par la région Grand Est de l'apprentissage transfrontalier de 2010 à 2019⁵, plus de 300 entreprises s'y sont engagées. Il s'est agi d'entreprises de toutes tailles⁶, avec un large éventail de formations préparées dans lesquelles prédominent les formations au commerce et à la vente (27 %), celles à la gestion, à l'administration et au droit (30 %) et enfin les formations industrielles (17 %). 52 CFA et 10 centres de formation allemands se sont engagés dans le dispositif, parfois sur plusieurs territoires de coopération (sur plusieurs Länder ou sur un Land et sur le territoire du Grand-duché de Luxembourg).

1.1.2 Des projets envisagés en région Hauts-de-France et dans une moindre mesure en Auvergne-Rhône-Alpes

Les investigations réalisées par la mission montrent que l'apprentissage transfrontalier n'a pas été développé, du côté français, en dehors de la région Grand Est, même si des tentatives de mise en place d'un dispositif de cette nature ont été envisagées dans deux autres régions, notamment dans les Hauts-de-France.

En matière d'apprentissage transfrontalier, des travaux ont été conduits depuis plusieurs années avec les parties wallonnes et flamandes, sans toutefois avoir pu aboutir jusqu'à présent :

- La mission locale de Tourcoing - Vallée de la lys⁷ a mené entre 2013 et 2016 une expérimentation inspirée par l'expérimentation conduite dans l'Euro District Strasbourg-Ortenau⁸, qui visait à permettre à des apprentis de réaliser leurs formations pratique et théorique de part et d'autre de la frontière. Elle n'a cependant pas abouti du fait notamment des différences de cadre juridique présidant à l'apprentissage de part et d'autre de la frontière ;
- Un travail de repérage des freins juridiques et administratifs liés au développement de l'apprentissage transfrontalier a été mené en 2018. Cette même année, à l'occasion d'un déplacement du Président de la République en Belgique, un projet de déclaration d'intention pour le renforcement de la coopération en matière d'emploi et de formation professionnelle a

⁵ Région Grand Est, Réussir sans frontières, Service des Actions Européennes et Transfrontalières, L'apprentissage transfrontalier en région Grand Est,

⁶ Pour la Sarre, selon des données transmises par la direction régionale sarroise de l'agence fédérale du travail pour la période 2014-2020, sur les 36 entreprises françaises (7) et allemandes (29) ayant eu recours à l'apprentissage transfrontalier, 5 comptaient moins de 6 salariés, 19 de 6 à 50 salariés, 6 de 51 à 500 salariés et 5 plus de 500 salariés.

⁷ Il a été envisagé de développer en septembre 2015 une expérimentation mobilisant trois apprentis de chaque territoire. Les partenaires ont défini des domaines de tension et d'expérimentation. La Flandre a choisi les métiers de pointe de la filature tandis que la Wallonie et la France ont privilégié les métiers de premier niveau du secteur agroalimentaire. Cette expérimentation a été financée à hauteur de 60 000 € par la région dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens avec cette mission locale.

⁸ Délibération n° 20131590 du conseil régional Nord - Pas-de-Calais, réunion du 24 juin 2013.

été discuté. Il comportait, parmi les axes envisagés, la création d'un « *dispositif transfrontalier de formation, incluant l'apprentissage professionnel et impliquant les entreprises* ». La signature de cette déclaration d'intention n'a cependant pas abouti, les discussions entre les parties prenantes se sont arrêtées et aucune action n'a été menée ;

- Enfin, un projet récent et expérimental d'apprentissage transfrontalier⁹ baptisé « Alternance sans frontière », initié par l'office francophone de la formation en alternance (OFFA)¹⁰ dans le cadre du programme INTERREG, a été envisagé. Son objectif était d'assurer la mobilité transfrontalière des apprenants en alternance dans l'Eurométropole Lille Kortrijk Tournai. Un dossier a été déposé en phase de pré-projet dans le cadre du programme INTERREG V 2014-2020, a reçu un avis favorable du comité de sélection, sans toutefois que le projet soit finalement déposé en raison d'un partenariat non finalisé à temps avec les nouveaux acteurs majeurs de l'apprentissage (branches, OPCO). Il serait en cours de réorientation et devrait être de nouveau présenté dans le cadre du programme INTERREG VI 2021-2027, si la programmation le permet¹¹.

Par ailleurs, la DIRECCTE d'Auvergne-Rhône-Alpes a fait succinctement état d'un projet envisagé, à la marge, dans le cadre de la coopération franco-suisse, sans que ce projet ait abouti en raison de l'impossibilité, selon la loi française, d'être embauché en contrat d'alternance par une entreprise suisse et d'effectuer la partie théorique de sa formation en CFA.

En Hauts-de-France comme en Auvergne-Rhône-Alpes, les projets envisagés se sont donc communément heurtés à des obstacles juridiques.

1.1.3 Dans les autres régions, un intérêt souvent marqué pour la mobilité des apprentis, mais l'absence à ce jour d'initiative en matière d'apprentissage transfrontalier

La mission a adressé à toutes les DIRECCTE métropolitaines, excepté Grand Est et Hauts-de-France étant donnés les échanges approfondis menés avec les intervenants de ces deux régions, un questionnaire composé de trois volets. L'un porte sur les éventuels projets ou réalisations dans la région considérée d'un dispositif analogue à l'apprentissage transfrontalier tel que défini par la lettre de mission. Huit des onze DIRECCTE métropolitaines ont fourni des éléments d'information et d'analyse pour certains très développés, retracés en annexe 1 et dont il résulte les constats suivants :

- En premier lieu, aucune des DIRECCTE interrogées ne mentionne le fonctionnement passé ou actuel, dans les régions considérées, d'un dispositif d'apprentissage transfrontalier. Le nombre d'entreprises adressant aux DIRECCTE des demandes en ce sens est par ailleurs très faible (une ou deux par an par exemple dans les Pays de la Loire) ;
- Dans la plupart des régions ayant répondu (notamment Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val-de-Loire, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire), l'état des lieux relatif à la mobilité européenne et internationale des apprentis retracé par les DIRECCTE témoigne d'un réel engagement des conseils régionaux en faveur de la mobilité. L'engagement complémentaire

⁹ Ce projet correspond bien à l'apprentissage transfrontalier telle que défini dans la lettre de mission. Ainsi, la description du projet mentionne que « Les centres de formation vont susciter et accompagner des parcours mixtes de formation (formation dans un centre d'une région et formation en entreprise d'une autre région) pour une cohorte d'apprenants dans un métier donné (ou différents métiers). »

¹⁰ L'OFFA est l'organisme public chargé de piloter et coordonner la formation en alternance en Belgique francophone. Une de ses missions consiste à garantir la mobilité des apprenants entre les dispositifs de formation mais aussi entre régions, communautés et États membres de l'Union européenne.

¹¹ Cf. annexe 9

d'autres acteurs est mentionné plus ponctuellement : le plus souvent, celui des CFA eux-mêmes, parfois celui des chambres consulaires, mais aussi de l'office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ)¹² qui intervient en soutien de mobilités vers l'Allemagne y compris hors région Grand Est, par exemple en Nouvelle-Aquitaine ;

- La quasi-totalité des réponses fait état de la brièveté des séjours effectués à l'étranger : une durée moyenne de 15 jours pour les séjours à l'étranger organisés par les CFA en Auvergne-Rhône-Alpes ; une durée moyenne de 29 jours en 2017 pour la région Centre-Val de Loire alors que les jeunes sont susceptibles de partir de 2 semaines à 12 mois ; une durée moyenne des séjours en Pays de la Loire comprise entre 4,67 jours (séjours préparatoires) et 17,5 jours (mobilité « longue » en Europe) ; des séjours à l'étranger d'une à trois semaines pour la région Nouvelle-Aquitaine.

Ces éléments se situent, pour ce qui est des mobilités longues, dans la continuité des constats opérés par le rapport de l'IGAS publié en novembre 2017¹³ sur la mobilité européenne des apprentis, qui souligne la quasi-inexistence à cette date de la mobilité, avec des cohortes très peu nombreuses pour les mobilités courtes et presque nulles pour les mobilités longues, et en corollaire, une pauvreté de la littérature académique sur ce sujet, l'absence d'études quantitatives et de systèmes d'information pour suivre et mesurer ce volet particulier de l'apprentissage.

1.1.4 Au-delà de la France, des expériences peu nombreuses d'apprentissage transfrontalier

S'agissant des autres pays européens, il n'existe semble-t-il pas de panorama global de l'apprentissage transfrontalier, notamment parmi les travaux de la mission opérationnelle transfrontalière (MOT)¹⁴. Le groupe de travail dédié aux questions transfrontalières au sein du Parlement européen n'a pas, à ce jour, travaillé sur l'apprentissage. Les informations recueillies auprès des conseillers sociaux interrogés et auprès des services de la Commission européenne indiquent que, sans même parler d'apprentissage transfrontalier, la coopération transfrontalière en matière de formation professionnelle en entreprise apparaît peu développée dans le cadre européen.

Il existe des expériences peu nombreuses de formations transfrontalières en entreprise, dont les modalités diffèrent de celles mises en œuvre entre la France d'une part, l'Allemagne et le Luxembourg d'autre part¹⁵. Selon les services de la Commission européenne, le dispositif d'apprentissage qui s'est développé en Grand Est entre la France et l'Allemagne est singulier par son ancienneté, ses modalités et ses réalisations.

¹² L'OFAJ est une organisation internationale au service de la coopération franco-allemande, créée par le Traité de l'Élysée en 1963. L'Office a pour mission d'encourager les relations entre les jeunes des deux pays, de renforcer leur compréhension et de faire évoluer les représentations du pays voisin. Les ressources de l'OFAJ proviennent d'un fonds commun alimenté à parts égales par l'État français et l'État allemand. Au total, le budget annuel de l'OFAJ pour 2019 s'élève à 29,5 M €.

¹³ « Rapport sur la mobilité européenne des apprentis », IGAS, novembre 2017

¹⁴ La MOT, association créée en 1997 par le gouvernement français pour l'étude des problématiques transfrontalières, est soutenue au niveau national par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la direction générale des collectivités locales (DGCL), la Banque des Territoires (Groupe Caisse des Dépôts), les ministères en charge de l'Europe et des Affaires étrangères. Elle regroupe de nombreux acteurs des territoires frontaliers.

¹⁵ Quelques exemples : un projet INTERREG développé entre 2018 et 2020 entre la Lettonie et l'Estonie pour soutenir la formation transfrontalière en entreprise des étudiants. Elle est basée sur la coopération entre des écoles de formation et des employeurs de chaque côté de la frontière. 75 étudiants ont bénéficié de ce projet - <https://estlat.eu/en/estlat-results/estlat-wbl.html> ; un projet INTERREG dans le sud de la Norvège, pour attirer dans cette région des jeunes hauts diplômés sélectionnés, notamment des femmes - <https://www.interregeurope.eu/policylearning/good-practices/item/3219/trainee-soer-trainee-south/> ; deux autres projets INTERREG également : l'un entre l'Irlande du Nord et l'Irlande - <https://www.interregeurope.eu/policylearning/good-practices/item/2170/intertradeireland-fusion-programme/> - l'autre entre la Saxony University of Applied Sciences (Allemagne) and the province of Overijssel (Pays-Bas) - <https://www.interregeurope.eu/policylearning/good-practices/item/2262/export-development-program/>.

S'agissant de l'Allemagne, ce pays a signé le 12 mars 2018 un protocole d'accord avec le Luxembourg pour la mise en œuvre d'une convention cadre du 5 novembre 2014 sur l'apprentissage transfrontalier dans la Grande Région, qui pour l'essentiel, prévoit l'accueil d'apprenants luxembourgeois dans des structures de formation théorique de la région de Trèves, avec une formation pratique dans des entreprises allemandes ou luxembourgeoises¹⁶. L'Allemagne entretient également des coopérations avec l'Autriche, la Suisse et le Liechtenstein dans le cadre de la Conférence internationale du lac de Constance et de la communauté de travail des pays alpins¹⁷, ainsi qu'avec la Pologne via l'office germano-polonais pour la jeunesse. Les informations communiquées par les conseillers des ambassades ne mentionnent pas de dispositifs d'apprentissage transfrontalier en Espagne et en Italie¹⁸.

1.2 L'apprentissage transfrontalier, enjeux

1.2.1 Les enjeux largement consensuels de la mobilité des apprentis

Le rapport de l'IGAS précité de 2017¹⁹ souligne l'affirmation unanime par les acteurs interrogés des bienfaits de la mobilité européenne des apprentis, pour eux-mêmes et pour les entreprises qui les emploient, même quand il s'agit de mobilités courtes. Il fait état d'avantages multiples pour les entreprises qui accueillent un apprenti étranger ou envoient un apprenti à l'étranger dans le cadre des dispositions en vigueur du code du travail, avec notamment une amélioration du management et de l'esprit d'équipe, l'acquisition de nouvelles compétences et une ouverture européenne, l'occasion d'établir des contacts économiques à l'étranger ou d'explorer de nouveaux marchés, de renforcer l'attractivité de l'entreprise, etc.

Les interlocuteurs rencontrés par la présente mission, parmi lesquels des représentants des entreprises, l'association nationale des apprentis de France (ANAF) ou encore les CFA ayant mis en œuvre l'apprentissage transfrontalier, affirment de même les avantages de la mobilité pour l'ensemble des acteurs de l'apprentissage : apprentis, entreprises et centres de formation.

Pour les apprentis, les bénéfices mentionnés sont professionnels mais aussi personnels et culturels, notamment en termes de familiarisation avec d'autres méthodes de travail, d'ouverture d'esprit, de facilitation de l'insertion professionnelle.

Les réponses apportées par les DIRECCTE au questionnaire diffusé par la mission²⁰ citent, parmi les principaux enjeux d'un développement de la mobilité à l'étranger des apprentis :

- La valeur ajoutée de la mobilité non seulement au parcours de formation de l'apprenti mais aussi à son accès à l'emploi et insertion dans l'emploi, grâce à la découverte de techniques professionnelles différentes, l'adaptation à un autre contexte économique, l'amélioration de la pratique d'une langue étrangère, l'ouverture culturelle induite, la maturité acquise, l'estime de soi développée, la curiosité stimulée (amélioration du savoir-faire et du savoir-être) ;
- La plus-value induite pour les entreprises : bénéfice des retours d'expérience des jeunes, recrutement de salariés plus adaptables, enrichissement des connaissances de l'entreprise sur

¹⁶ Cf. annexe 3. Dans des cas spécifiques (métiers de la reliure notamment), formation théorique assurée au Luxembourg, formation en entreprises allemandes.

¹⁷ Source : note adressée par la conseillère pour les affaires sociales à Berlin.

¹⁸ Cf. annexe 6

¹⁹ « La mobilité européenne des apprentis », IGAS, rapport n°2017-048R, novembre 2017.

²⁰ Cf. annexe 1

des pratiques professionnelles différentes, induisant par exemple des possibilités d'utiliser les connaissances de l'apprenti pour engager une démarche marketing et réfléchir à une stratégie de développement en appréhendant mieux l'environnement économique de l'entreprise étrangère partenaire ou concurrente ;

- L'amélioration de l'image de l'apprentissage, sa valorisation comme voie de l'excellence qui doit être recherchée pour effacer l'image négative que lui attribuent encore les entreprises, les parents et les jeunes ;
- Un enjeu de « marketing » pour la notoriété des CFA engagés dans des démarches de mobilité.

Ces réponses concernent cependant la mobilité internationale de façon générale ; elles ne font pas état d'enjeux spécifiques à l'apprentissage transfrontalier, même si certains des avantages identifiés sont à l'évidence plus effectifs en cas de mobilité longue.

1.2.2 Des enjeux propres à l'apprentissage transfrontalier, principalement en termes d'emploi

L'apprentissage transfrontalier présente des atouts spécifiques pour la filière de l'apprentissage. Avec la réforme de l'apprentissage, il peut constituer, dans le cadre de la réorganisation de la régulation de l'offre de formation, antérieurement opérée par les régions, un élément de différenciation concurrentielle. Dans le nouveau cadre du financement de l'apprentissage, il offre aux CFA des opportunités économiques à deux titres : il permet aux CFA, désormais financés à l'activité pour chaque contrat d'apprentissage, d'améliorer leur rentabilité lorsque des sections ne sont complètement remplies ; il contribue également à maintenir des sections d'apprentissage lorsque la demande locale n'est pas suffisante. Selon l'UIMM, des sections d'apprentissage en formations industrielles risqueraient en effet de disparaître sans cette opportunité. Pour les CFA s'engageant dans cette démarche, l'apprentissage transfrontalier constitue aussi un élément de valorisation de cette filière de formation et de l'image du centre de formation, tout en permettant d'élargir le vivier des employeurs potentiels d'apprentis.

C'est cependant surtout en termes d'emploi que l'apprentissage transfrontalier présente de forts avantages différentiels avec d'autres formes de mobilité.

S'agissant des jeunes, la possibilité d'un accès fluidifié au marché du travail dans l'ensemble d'une zone transfrontalière, de part et d'autre de la frontière, en suivant un apprentissage entièrement dans le pays voisin existe en dehors de l'apprentissage transfrontalier ; mais suivre une formation théorique à l'étranger exige une maîtrise linguistique supérieure à celle requise par une formation professionnelle en entreprise ; pour de jeunes apprentis, ce peut être aussi plus difficile en termes d'organisation personnelle. L'apprentissage transfrontalier offre ainsi aux apprentis une ouverture sur les entreprises et la culture du pays voisin tout en leur permettant de rester dans le système de formation de leur propre pays.

Une enquête conduite en région Grand Est²¹ en juillet 2018 permet de quantifier quelques indicateurs attestant de l'intérêt de ce dispositif pour les jeunes :

- 77 % des apprentis considèrent que la dimension transfrontalière leur a facilité l'accès à l'emploi. 75 % travaillent à l'étranger, très majoritairement dans le pays, l'Allemagne, où ils ont été apprentis mais pas seulement (aussi en Suisse, Irlande, Belgique, Espagne) ;
- Les apprentis accèdent rapidement au premier emploi, souvent dans l'entreprise qui les a formés comme apprenti : 55 % des apprentis sont embauchés dans l'entreprise d'accueil ou dans une entreprise partenaire (même groupe, sous-traitant...) ; un apprenti sur deux est en emploi dès la fin du contrat, deux sur trois dans le mois qui suit, et huit sur dix dans les 3 mois. L'emploi stable domine largement avec 80 % d'emplois à durée indéterminée.

Pour autant, selon l'enquête précitée, l'apprentissage transfrontalier n'est pas exempt de difficultés pour la moitié des apprentis concernés : 34 % déclarent avoir rencontré une difficulté et 17,5 % deux difficultés ou plus parmi les plus fréquemment citées, liées soit à la maîtrise de la langue, soit à des aspects matériels divers (financiers, de mobilité, de logement).

S'agissant des entreprises, selon le bilan dressé par la région Grand Est de l'apprentissage transfrontalier de 2010 à 2019²², l'intérêt pour l'apprentissage transfrontalier peut se matérialiser :

- Soit dès le démarrage du contrat d'apprentissage avec, par exemple, l'embauche d'un apprenti maîtrisant une langue étrangère parlée par des clients ou partenaires situés de l'autre côté de la frontière. L'intérêt peut également être motivé, dans le cadre de groupes disposant d'établissements situés de part et d'autre de la frontière, par la possibilité, après la phase d'apprentissage, de disposer de salariés bilingues, formés à des pratiques opérationnelles de l'entreprise de l'autre côté de la frontière, et en capacité de pouvoir évoluer sur des postes de direction ;
- soit à l'issue de l'apprentissage, en embauchant un jeune sortant de ce dispositif : recrutement de salariés ayant démontré des capacités d'adaptation, bénéfice des retours d'expérience des jeunes par un enrichissement des connaissances de l'entreprise sur des pratiques professionnelles différentes, induisant par exemple des possibilités d'utiliser les connaissances de l'apprenti pour engager une démarche marketing et réfléchir à une stratégie de développement en appréhendant mieux l'environnement économique de l'entreprise étrangère partenaire ou concurrente.

En termes d'emplois, certains interlocuteurs ont posé la question de savoir si l'apprentissage transfrontalier priverait les entreprises françaises d'apprentis alors même que sont évoquées dans certains secteurs économiques des pénuries de main d'œuvre. Ce point ne fait pas vraiment débat parmi les interlocuteurs du monde économique rencontrés par la mission. Même si les apprentis sont souvent embauchés dans l'entreprise étrangère où ils ont effectué leur apprentissage, leur retour à moyen terme dans le cadre de leur parcours professionnel dans des entreprises françaises, dotés d'une expérience professionnelle acquise à l'étranger, est vu comme un aspect positif du dispositif.

En termes de politiques de l'emploi, différents intervenants soulignent l'intérêt d'un dispositif qui concerne des publics de tous niveaux, y compris le niveau baccalauréat et infra baccalauréat. Or ces

²¹« Regard sur les apprentis transfrontaliers », Réussir sans Frontière – *Erfolg ohne Grenzen*, 29 novembre 2018 : réalisation d'une enquête auprès de 266 apprentis transfrontaliers (de 2010 et 2017) sous forme de mailing puis phoning : 137 répondants à l'enquête (taux de réponse : 51,5 %).

²² Région Grand Est, Réussir sans frontières, Service des Actions Européennes et Transfrontalières, L'apprentissage transfrontalier en région Grand Est,

jeunes sont statistiquement beaucoup moins mobiles que les étudiants, alors que la mobilité augmente les compétences²³ et accroît l'employabilité.

Pour autant, la part des niveaux baccalauréat et infra baccalauréat reste faible en valeur absolue et comparativement à celle observée dans l'apprentissage de droit commun : ainsi sur les 513 contrats signés dans le Rhin supérieur entre 2010 et 2019, 9 % visaient à préparer un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou équivalent, 16 % un baccalauréat ou équivalent, 23 % un brevet de technicien supérieur (BTS) ou un diplôme universitaire de technologie (DUT), et plus de la moitié (52 %) une qualification de niveau licence ou plus²⁴.

Tableau 1 : Part des niveaux de qualification préparés par l'apprentissage

Niveau		Grand Est (2017)	Rhin supérieur (2010-2017)
3 (anciennement V)	CAP, BEP	40,5 %	10,5 %
4 (anciennement IV)	Baccalauréat	23,5 %	15,7 %
5 (anciennement III)	Bac +2	19,4 %	22,4 %
6 (anciennement II)	Bac +3, bac +4	16,6 %	51,4 %
7 et 8 (anciennement I)	Bac +5 et plus		

Source : « Regard sur les apprentis transfrontaliers », Réussir sans Frontière – Erfolg ohne Grenzen, 29 novembre 2018

1.2.3 Les enjeux spécifiques à l'apprentissage transfrontalier en région Grand Est

En région Grand Est et particulièrement entre la France et l'Allemagne, l'apprentissage transfrontalier est né d'un contexte particulier et recouvre des enjeux pragmatiques autant que symboliques²⁵.

L'absence de frontière physiquement difficile à franchir, la proximité historique et culturelle entre les territoires et la coopération politique marquée entre la France et l'Allemagne sont autant de facteurs propices aux flux frontaliers et particulièrement au développement de l'apprentissage transfrontalier.

Les taux de chômage différentiels infrarégionaux²⁶ suscitent des besoins complémentaires de part et d'autre de la frontière. Notamment, le taux de chômage en Alsace est plus bas qu'en moyenne française mais sensiblement plus élevé que dans le sud Palatinat et le pays de Bade. Parallèlement, le déficit de travailleurs qualifiés est fort et croissant dans la partie sud du Rhin supérieur, pour nombre

²³ Note n° 12 de l'Observatoire Erasmus + : « La part d'apprenant-es déclarant une amélioration de leurs compétences transversales est très élevée au retour de leur mobilité. Les trois principales compétences pour lesquelles les taux sont les plus élevés sont l'adaptabilité, la compétence interculturelle et l'ouverture d'esprit ».

²⁴ Région Grand Est, Réussir sans frontières, service des actions européennes et transfrontalières, : « L'apprentissage transfrontalier en région Grand Est ».

²⁵ Pour une explicitation plus détaillée de ce contexte, cf. annexe 2.

²⁶ Cf. annexe 2 précitée.

de branches professionnelles. Les taux de chômage infrarégionaux différentiels juxtaposent des besoins d'emploi d'un côté, de main d'œuvre qualifiée de l'autre, même s'il ne faut pas systématiser le propos car certains secteurs présentent un déficit de main d'œuvre qualifiée de part et d'autre de la frontière. Ce besoin de main d'œuvre qualifiée est fortement accru par la proximité immédiate de la Suisse, dont les niveaux de salaire attirent des travailleurs nombreux venant de France mais aussi d'Allemagne.

Par ailleurs, la coopération politique franco-allemande, très affirmée depuis le traité de l'Élysée (1963), s'assortit depuis le traité de Bonn (1975) d'une coopération intergouvernementale franco-germano-suisse spécifique au Rhin supérieur. Très récemment, la coopération franco-allemande a été réaffirmée par le traité « *sur la coopération et l'intégration franco-allemandes* » signé à Aix-la-Chapelle le 22 janvier 2019, qui prévoit notamment que :

- « *Les deux États rapprochent leurs systèmes éducatifs grâce au développement de l'apprentissage mutuel de la langue de l'autre, à l'adoption, conformément à leur organisation constitutionnelle, de stratégies visant à accroître le nombre d'élèves étudiant la langue du partenaire, à une action en faveur de la reconnaissance mutuelle des diplômes et à la mise en place d'outils d'excellence franco-allemands pour la recherche, la formation et l'enseignement professionnels, ainsi que de doubles programmes franco-allemands intégrés relevant de l'enseignement supérieur* » (art. 10) ;
- « *Les deux États favorisent la mise en réseau de leurs systèmes d'enseignement et de recherche ainsi que de leurs structures de financement. /.../* » (art. 11) ;
- « *Les deux États reconnaissent l'importance que revêt la coopération transfrontalière entre la République française et la République fédérale d'Allemagne pour resserrer les liens entre les citoyens et les entreprises de part et d'autre de la frontière, notamment le rôle essentiel des collectivités territoriales et autres acteurs locaux à cet égard. Ils entendent faciliter l'élimination des obstacles dans les territoires frontaliers afin de mettre en œuvre des projets transfrontaliers et de faciliter la vie quotidienne des habitants de ces territoires.* » (art.13).

Les acteurs locaux interrogés de part et d'autre de la frontière soulignent leurs attentes à l'égard de l'apprentissage transfrontalier en tant que traduction concrète de la volonté de coopération réaffirmée par les États.

1.3 L'apprentissage transfrontalier, des réalisations et des potentialités quantitatives modestes, à corrélérer cependant avec les enjeux conséquents de l'emploi transfrontalier

Le bilan quantitatif de l'apprentissage transfrontalier tel qu'il a été développé en région Grand Est reste relativement modeste, et ses potentialités de croissance apparaissent limitées à court et moyen terme. Compte tenu des exigences propres à ce dispositif, son extension à l'ensemble des régions françaises ne permet pas d'anticiper des réalisations au-delà de quelques centaines d'entrées par an en France métropolitaine, à rapporter aux 495 000 contrats d'apprentissage exécutés en 2020 dans le secteur privé²⁷.

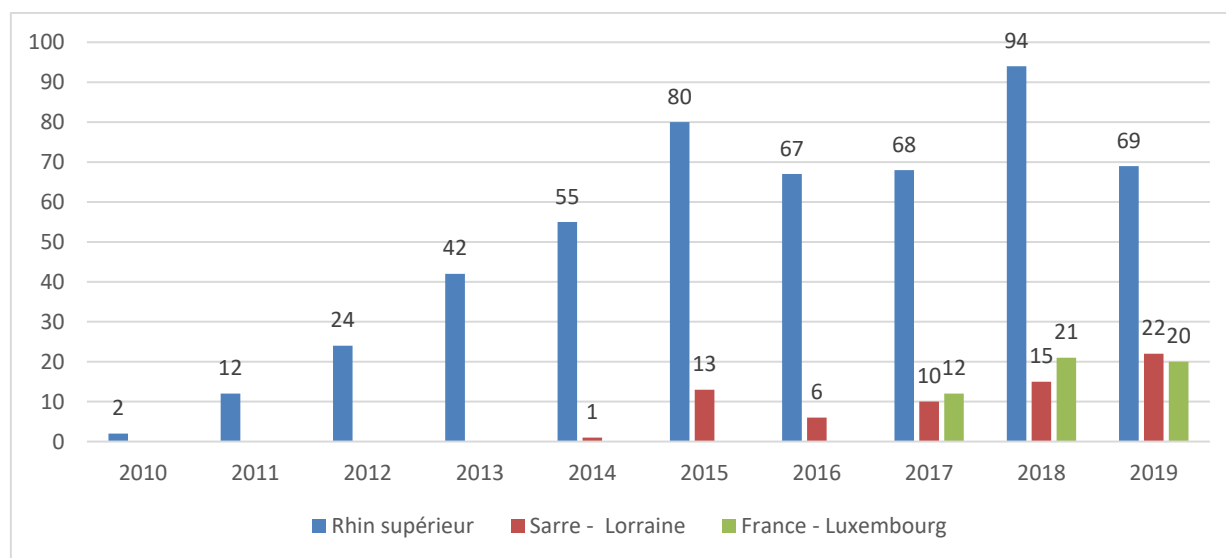
²⁷ Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, les chiffres de l'apprentissage en 2020, des emplois pour les jeunes, des compétences pour les entreprises. Ces infographies expriment le nombre de contrats exécutés en 2020 dans le secteur privé. Elles se fondent sur des chiffres arrêtés au 31 décembre 2020, issus d'une remontée déclarative des OPCO.

1.3.1 En Grand Est, un bilan quantitatif restant modeste, et des potentialités de croissance limitées à court terme

Selon les éléments de bilan transmis par la DIRECCTE Grand Est, 539 jeunes ont signé 633²⁸ contrats d'apprentissage transfrontalier entre 2010 et 2019, dont 513 contrats au titre de l'accord du Rhin supérieur, 67 au titre de l'accord Sarre - Lorraine et 53 au titre de l'accord avec le Luxembourg.

L'apprentissage transfrontalier est resté un dispositif très limité en valeurs absolue et relative. Au total en effet, selon la DARES²⁹, près de 207 000 contrats d'apprentissage ont été conclus en région Grand Est de 2011 à 2018, soit en moyenne 25 900 par an.

Graphique 1 : Nombre de contrats signés dans le cadre de l'apprentissage transfrontalier en région Grand Est



Source : Région Grand Est, Réussir sans frontières, Service des Actions Européennes et Transfrontalières, L'apprentissage transfrontalier en région Grand Est.

Selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, des freins multiples expliquent ce développement limité. Outre les obstacles juridiques et techniques susceptibles d'être levés par une réforme législative et réglementaire, les freins les plus fréquemment cités pour le franco-allemand, sans qu'ils soient nécessairement spécifiques, sont la connaissance insuffisante, par nombre d'apprentis, de la langue parlée dans l'entreprise, et les difficultés d'acculturation des entreprises à des circuits administratifs différents, bien qu'à l'inverse l'apprentissage transfrontalier soit facilité par la culture de l'apprentissage dans les entreprises allemandes.

Au regard des contraintes, les interlocuteurs de la région Grand Est estiment que le potentiel de développement à moyen terme serait limité à environ 150 nouvelles entrées en contrats d'apprentissage par an³⁰.

²⁸ 457 ont engagé un unique contrat, 70 ont engagé 2 contrats, 12 ont suivi 3 contrats.

²⁹ <https://poem.travail-emploi.gouv.fr/page-de-requete/5877a00e89cfa0664f4fde8a>

³⁰ Les entrées en apprentissage transfrontaliers en 2018 représentaient 0,4 % des entrées totales en contrat d'apprentissage enregistrées dans le secteur privé la même année dans la région. Toute chose étant égale par ailleurs, une cible de 150 entrées annuelles représenterait 0,6 % des entrées totales en contrats d'apprentissage.

S'agissant du Luxembourg, selon le ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse (MENJE) de ce pays, des marges supplémentaires mais limitées existent pour accroître le rythme actuel d'une vingtaine de contrats par an. Il conviendrait d'une part d'élargir la liste des métiers accessibles à l'apprentissage transfrontalier spécifiquement prévue dans le cadre de l'accord, et d'autre part de mobiliser les financements nécessaires pour les entrées supplémentaires (*cf. infra*).

1.3.2 Un potentiel de développement inégal selon les régions, mais globalement modéré

La mission s'est interrogée tout d'abord sur le périmètre des régions potentiellement concernées au regard, juridiquement, de la signification du terme « transfrontalier ». L'apprentissage transfrontalier désigne-t-il une organisation de l'apprentissage entre deux régions limitrophes ressortissant de pays différents, ou bien peut-il s'agir aussi de deux régions non limitrophes ressortissantes de pays différents, le cas échéant non limitrophes ?

D'une part, en droit français, la mission n'a pas relevé de définition normée du terme « transfrontalier » par opposition notamment au terme « frontalier ». Différentes publications, par exemple le rapport parlementaire de 2010 sur la politique transfrontalière³¹ emploient indifféremment les termes de « frontalier » et transfrontalier », en désignant dans les deux cas des pays ou zones limitrophes (y compris « *la dimension maritime transfrontalière* »). D'autre part, les deux notions renvoient selon les cas aux relations entre des pays limitrophes ou non limitrophes³².

D'autre part, en droit européen, le terme « frontalier » ne désigne pas des relations limitées à des pays limitrophes ; notamment les « travailleurs frontaliers » ne sont pas exclusivement des travailleurs résidant dans un pays limitrophe de celui dans lequel ils travaillent, Ainsi, le règlement de coordination n° 883/2004 qui prévoit des règles spécifiques pour les travailleurs frontaliers définit par le terme « travailleur frontalier » « *toute personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un État membre et qui réside dans un autre État membre où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine* »³³, le travailleur non frontalier étant défini comme un travailleur qui séjourne principalement dans l'État d'emploi et qui retourne moins d'une fois par semaine dans son État d'origine. Le document de travail relatif aux « *travailleurs frontaliers dans l'Union européenne* », en cours de finalisation au Parlement européen³⁴ indique que « *Ce qui distingue le frontalier du travailleur migrant classique est le fait de résider dans un Etat et de travailler dans un autre* » ; il précise cependant qu'il s'avère « *impossible de séparer une notion univoque contenant des critères objectifs de définition du travail frontalier. Cette notion recouvre en effet des réalités différentes, selon que l'on considère l'acceptation communautaire - énoncée notamment en matière de sécurité sociale - ou les différentes définitions contenues dans les conventions bilatérales de double imposition - valables pour la détermination du régime fiscal applicable aux travailleurs frontaliers.* » :

- « *En vertu de la réglementation communautaire, le terme "travailleur frontalier" désigne tout travailleur qui est occupé sur le territoire d'un Etat membre et réside sur le territoire d'un autre Etat membre (critère politique), où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par*

³¹ Mission parlementaire sur la politique transfrontalière confiée par le Premier ministre François Fillion à Etienne Blanc, député de l'Ain, Fabienne Keller, sénatrice du Bas Rhin et Marie Thérèse Sanchez Schmid, députée européenne, 2010.

³² Le code de la santé publique désigne semble-t-il par le terme « frontalier » ce qui est relatif à des Etats limitrophes (article R.1333-86 de ce code, qui concerne « les accords bilatéraux avec les Etats frontaliers », ce qui pourrait conduire à opposer « frontalier » dans l'acceptation de « limitrophe » et « transfrontalier » dans l'acceptation plus vaste « d'étranger ». Mais les notions de « travailleur frontalier » et « travailleur transfrontalier » semblent utilisées comme synonymes par nombre de normes de droit français relevant de nombreux codes.

³³ Art. 1, paragraphe f du règlement (CE) n° 883/2004

³⁴ « *Les travailleurs frontaliers dans l'Union européenne* », Parlement européen, direction générale des études, document de travail, série Affaires sociales, référence W 16A.

semaine (critère temporaire). Cette définition, qui outre les éléments intrinsèques de déplacement du domicile au travail via une frontière conserve la condition temporaire du retour quotidien ou hebdomadaire au domicile, ne s'applique cependant qu'à la protection sociale des travailleurs concernés au sein de l'Union européenne ;

- *Dans le domaine fiscal, les conventions bilatérales de double imposition, déterminant le régime fiscal des travailleurs frontaliers, retiennent, par contre, des définitions plus restrictives qui imposent, en plus, un critère spatial, selon lequel le fait de résider et travailler dans une zone frontalière stricto sensu, indiquée de façon variable dans chaque convention fiscale, est considéré comme un élément constitutif de la notion de travail frontalier. ;*
- *Le premier problème renvoie donc au manque de qualification uniforme du travail frontalier qui, suivant les critères retenus, peut conduire dans la pratique à l'identification de différentes catégories de population. »*

Ces sources ne permettent pas de repérer une différence de définition entre les notions de « travailleur frontalier » et « travailleur transfrontalier » que certains documents utilisent comme des synonymes³⁵. Elles ne permettent pas davantage de circonscrire juridiquement la notion « d'apprentissage transfrontalier » à une forme d'apprentissage se déroulant dans des États limitrophes.

De ce point de vue, l'apprentissage transfrontalier semble ainsi pouvoir se déployer y compris entre des régions qui ressortissent de pays différents mais ne sont pas limitrophes, au-delà de l'acception proposée par la lettre de mission qui indique de façon non normée que dans un contrat d'apprentissage transfrontalier, la formation pratique est réalisée « *au sein d'une entreprise installée dans le pays voisin* ». Cependant, les nécessités pratiques liées aux relations entre l'entreprise et l'organisme de formation imposent une condition de proximité.

Hors les difficultés liées à la réglementation ou au financement évoquées *infra*, qui constituent en l'état des obstacles homogènes au développement de l'apprentissage transfrontalier, plusieurs facteurs évoqués ci-après, dessinent selon les régions des potentialités variables de développement de l'apprentissage transfrontalier.

Le contexte économique et les besoins des entreprises

Les besoins croisés du marché du travail et les différences salariales sont des facteurs déterminant des flux transfrontaliers, et des opportunités de développement de l'apprentissage transfrontalier qui existent ou non selon les zones frontalières. Schématiquement, les flux nets de l'emploi transfrontalier s'orientent davantage vers les pays ou régions qui connaissent un différentiel de taux de chômage et de salaire à leur profit, comme c'est le cas pour la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg. Si l'on s'en tient aux contextes économiques comparés de la France et des pays avec lesquels elle partage des frontières terrestres, il est probable que l'apprentissage transfrontalier se développe particulièrement entre les régions présentant des taux de chômage différenciés (Belgique, Allemagne, Luxembourg, Suisse), dans la mesure où les conditions organisationnelles sont réunies pour ce faire.

³⁵ Cf. par exemple le « *Guide pour le travailleur mobile européen* » publié en 2017 par la confédération européenne des syndicats.

Carte 1 : Taux de chômage en Europe : taux de chômage par région NUTS 2³⁶, en 2019

Source : Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00010/default/map?lang=fr>

La fluidité géographique

Les frontières franco-allemandes ou franco-luxembourgeoises ne sont marquées par aucun obstacle physique majeur, le Rhin par exemple étant davantage une voie de communication qu'une barrière. Dans d'autres régions métropolitaines, la géographie recèle au contraire des obstacles physiques frontaliers (Pyrénées, Alpes), comme l'ont souligné des interlocuteurs en poste à l'Université de Perpignan. Dans ces régions, les « bassins de vie » tels qu'ils peuvent être constatés à la frontière franco-allemande ou franco-belge n'existent que dans une mesure bien moindre.

La fluidité linguistique

Les interlocuteurs rencontrés ont été nombreux à énoncer la fluidité linguistique parmi les conditions du développement de l'apprentissage transfrontalier, les apprentis devant être à même de parler et comprendre suffisamment la langue parlée par leurs employeurs et collègues.

Sur ce point, le Luxembourg a un atout important puisque le français apparaît comme la première langue parlée au travail³⁷. Pour la Belgique, l'importance de la fluidité linguistique a été soulignée par les acteurs rencontrés en région Hauts-de-France ; les deux tiers des salariés français transfrontaliers de cette région travaillent en Wallonie, région francophone, alors que le taux de chômage y est deux fois plus élevé qu'en Flandre néerlandophone, où le marché de l'emploi est plus dynamique³⁸. Une fluidité linguistique partielle y est toutefois jugée suffisante, seul étant indispensable un niveau de langage permettant au salarié de comprendre les consignes données.

Le développement de l'apprentissage transfrontalier ne peut se concevoir sans actions de formation aux langues parlées de l'autre côté de la frontière, notamment dans le cadre des plans régionaux de

³⁶ La nomenclature NUTS (nomenclature des unités territoriales statistiques) est un système hiérarchique de découpage du territoire économique de l'Union européenne à trois niveaux. Elle sert de référence pour la collecte des statistiques régionales, pour les analyses socio-économiques des régions, pour la définition des politiques régionales de l'Union européenne. Les nouvelles régions françaises correspondent au niveau NUTS 1, le niveau NUTS 2 reste calé sur les anciennes régions et le niveau NUTS 3 sur les départements.

³⁷ DIRECCTE Grand Est, Caractéristiques et dynamisme du travail transfrontalier entre le territoire Nord-Lorrain et le Luxembourg, Étude n°24, juin 2020.

³⁸ Cf. annexe 5

formation financées par les conseils régionaux, comme c'est le cas dans les régions Grand Est et Hauts-de-France.

Les conditions organisationnelles

L'apprentissage exige une étroite collaboration entre l'entreprise qui assure la formation pratique et le centre de formation qui délivre la formation théorique. Mettre en place un apprentissage transfrontalier suppose que l'apprentissage soit organisé selon des règles comparables de part et d'autre de la frontière, dans le cadre de dispositifs de formation en alternance structurés. Selon les informations transmises par les conseillers des ambassades de France (Espagne, Italie)³⁹, par les travaux d'investigation de la mission (Allemagne, Hauts-de-France et Luxembourg), tel est le cas des pays avec laquelle la France partage des frontières terrestres.

Eu égard notamment à l'existence ou non d'un bassin de vie géographiquement fluide, aux conditions linguistiques plus ou moins fréquemment remplies et à l'existence ou non de moteurs économiques créés par des taux de chômage ou des niveaux de salaire différentiels, les potentialités de développement de l'apprentissage transfrontalier diffèrent beaucoup selon les régions, et ne peuvent être anticipées partout à l'aune des réalisations obtenues en Grand Est. La mission estime que l'hypothèse raisonnable de développement, dans les régions partageant avec d'autres pays des frontières terrestres, est comprise entre :

- 0,2 % des contrats d'apprentissage, le taux constaté en région Grand Est étant de 0,4 % en 2018 avec des conditions physiques et culturelles de développement de l'apprentissage transfrontalier plus favorables que dans d'autres régions frontalières ;
- Et 0,6 %, taux de développement estimé en région Grand Est.

En appliquant ces ratios aux contrats d'apprentissage conclus en 2019 dans les régions partageant des frontières terrestres avec des pays étrangers⁴⁰, **l'apprentissage transfrontalier pourrait concerner entre 400 et 1200 contrats environ par an, à rapporter aux 495 000 contrats d'apprentissage exécutés dans le secteur privé en 2020⁴¹.**

³⁹ Cf. annexe 6

⁴⁰ Dernière année pour laquelle les données des entrées en apprentissage par région sont disponibles.

⁴¹ Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, communiqué de presse « Apprentissage : plus de 500 000 contrats signés en 2020, dont 495 000 dans le secteur privé. Un record historique », 5 février 2021.

Tableau 2 : Simulation des entrées potentielles annuelles en apprentissage transfrontalier sur la base de l'expérimentation conduite en Grand Est

	Entrées en contrats d'apprentissage en 2019 dans le secteur privé	Entrées annuelles en apprentissage transfrontalier	
		Hypothèse de 0,2 % d'entrées en apprentissage transfrontalier / entrées totales en apprentissage	Hypothèse de 0,6 % d'entrées en apprentissage transfrontalier / entrées totales en apprentissage
Auvergne-Rhône-Alpes	44 448	88	266
Bourgogne-Franche-Comté	16 309	32	97
Grand Est	30 827	61	184
Hauts-de-France	28 090	56	168
Nouvelle-Aquitaine	31 185	62	187
Occitanie	29 942	59	179
Provence-Alpes-Côte d'Azur	25 086	50	150
Total	205 887	411	1235

Source : Mission, et (2ème colonne) DARES, <https://www.pilotage.emploi.gouv.fr>

1.3.3 L'apprentissage transfrontalier, un atout non négligeable dans le dossier conséquent de l'emploi transfrontalier

Si le potentiel de développement de l'apprentissage transfrontalier apparaît quantitativement modéré, celui-ci doit être considéré aussi au regard de son rôle de ferment de l'emploi transfrontalier. Or, avec plus de 400 000 actifs concernés, soit dix fois plus qu'en 1968, l'emploi transfrontalier représente aujourd'hui 1,5 % de l'emploi national⁴². La France est ainsi de très loin le pays qui émet le plus de frontaliers, devant l'Allemagne (286 000 ; 0,7 %) puis la Pologne⁴³.

Outre l'enjeu correspondant en termes d'emploi net, les frontaliers produisent une plus-value économique pour chacun des pays concernés. Sur leur lieu de travail, ils contribuent à la création de valeur et alimentent les prélèvements sociaux, tandis que sur leur lieu de résidence ils contribuent à la consommation et s'acquittent de l'impôt sur le revenu⁴⁴.

Or, même les flux de frontaliers résidant en France et travaillant en Allemagne, particulièrement nombreux, ne sont pas quantitativement stabilisés. D'une part, la population correspondante est susceptible de se tarir si elle n'est pas suffisamment renouvelée : dans les territoires frontaliers allemands, 35 % des frontaliers, très majoritairement français, ont ainsi plus de 49 ans, seuls 11 % ont moins de 30 ans⁴⁵. D'autre part, il existe très probablement un potentiel complémentaire de développement des flux de frontaliers ; en effet, par comparaison avec d'autres régions frontalières en France ou en Europe, le pourcentage de frontaliers dans la population active est encore

⁴² « Les travailleurs frontaliers : une perspective historique 1960-2020 », Bernard Aubry, statisticien, association de prospective rhénane, octobre 2020

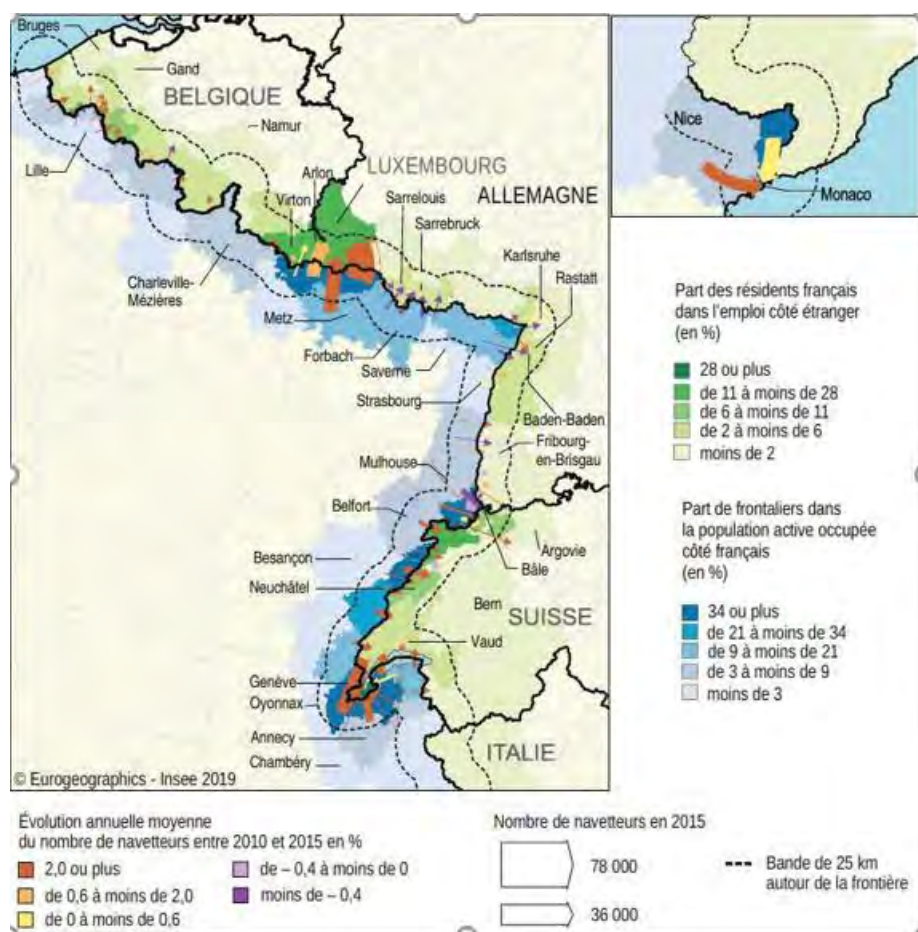
⁴³ Exploitation des enquêtes emploi (*Labour Forces Survey*) pour la période 2010-2019, Eurostat, cité par Bernard Aubry, article *supra*

⁴⁴ « Dynamiques de l'emploi transfrontalier en Europe et en France », rapport du CGET-observatoire des territoires, 2017, cité par « Formation et mobilité à la frontière germano-française - Territoire du Rhin supérieur » (*Ausbildung und Mobilität an der deutsch-französischen Grenze*), Institut fédéral pour la formation professionnelle, mars 2020

⁴⁵ « Formation et mobilité à la frontière germano-française - Territoire du Rhin supérieur », mars 2020, rapport cité

relativement bas dans les territoires frontaliers de l'Allemagne, hormis dans la pointe nord de l'Alsace :

Graphique 2 : Part des résidents français dans l'emploi côté étranger, en pourcentage, 2019



Source : Rapport cité : « Formation et mobilité à la frontière germano-française - Territoire du Rhin supérieur », mars 2020

2 La nécessité d'un cadre juridique

2.1 L'apprentissage transfrontalier, un dispositif non normé et non compatible avec les normes existantes

L'apprentissage transfrontalier n'est pas défini dans le cadre européen et il n'est pas compatible, en droit français, avec le cadre légal de l'apprentissage.

2.1.1 Un dispositif non défini dans le cadre européen

L'apprentissage fait l'objet d'une recommandation du Conseil européen en date du 15 mars 2018, « relative à un cadre européen pour un apprentissage efficace et de qualité ». Aux termes de cette recommandation, on « entend par apprentissage tout programme formel d'enseignement et de formation professionnels qui :

- *Associe une composante de formation dispensée dans des établissements d'enseignement ou de formation et une composante importante de formation en milieu professionnel (entreprise et autres lieux de travail) ;*
- *Débouche sur des certifications reconnues à l'échelon national ;*
- *Est fondé sur un contrat définissant les droits et obligations de l'apprenti, de l'employeur et, le cas échéant, de l'établissement d'enseignement et de formation professionnels ;*
- *Est caractérisé par le versement d'une rémunération ou bien d'une indemnité pour la composante de la formation se déroulant en milieu professionnel. »*

Cette recommandation s'inscrit, pour les instances de l'Union européenne, dans un processus relativement récent qui vise à contribuer à l'offre, à la qualité et à l'attrait de l'apprentissage en Europe⁴⁶. Elle pose des critères d'efficacité et de qualité, notamment la désignation de formateurs chargés de coopérer avec les établissements de formation, l'organisation d'au moins la moitié de l'apprentissage sur le lieu de travail, un droit à la protection sociale, le respect des règles et réglementations pertinentes relatives aux conditions de travail, notamment la législation sur la santé et la sécurité sur le lieu de travail d'accueil, ainsi que la proposition d'une orientation professionnelle, d'un tutorat et d'une aide à l'apprenant avant et pendant l'apprentissage.

Dépourvue cependant de valeur impérative, cette recommandation vaut « *sans préjudice de la terminologie utilisée au niveau national* ». Ainsi la notion d'apprentissage ne correspond-elle pas à une norme commune au niveau européen ; la notion d'apprentissage transfrontalier moins encore, qui n'est pas définie par les instances de l'Union.

2.1.2 Un dispositif n'entrant pas en France dans le cadre légal de l'apprentissage

En France, la notion d'apprentissage transfrontalier ne figure pas dans le code du travail, non plus que dans d'autres codes. Selon la lettre de mission, l'apprentissage transfrontalier désigne un dispositif qui « *permet à des jeunes sous contrat d'apprentissage de réaliser la partie théorique de leur formation dans leur pays d'origine et leur formation pratique au sein d'une entreprise installée dans le pays voisin* » (cf. *supra*). Cette définition est cependant paradoxale puisqu'elle affirme un cadre de réciprocité, alors que la lettre de mission précise que « *le contrat transfrontalier conclu par une entreprise étrangère ne peut être qualifié de contrat d'apprentissage au sein du droit français* ».

Le contrat d'apprentissage, défini en France par les articles L6221-1 à L6226-1 du code du travail, faisant suite aux articles L6211-1 et suivants qui définissent l'apprentissage, emporte des obligations pour certaines incompatibles en l'état avec le dispositif ainsi désigné comme « apprentissage transfrontalier », par exemple :

⁴⁶ Le 2 juillet 2013, les partenaires sociaux européens, la Commission européenne et la présidence lituanienne du Conseil de l'Union européenne ont manifesté leur volonté de contribuer à l'offre, à la qualité et à l'attrait de l'apprentissage dans une déclaration commune portant création de l'Alliance européenne pour l'apprentissage. Elle mobilise les États membres de l'Union européenne, les pays de l'association européenne de libre-échange et les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, ainsi que plus de 230 parties concernées, en vue d'améliorer l'offre, la qualité et l'image de l'apprentissage. La mobilité des apprentis a récemment été ajoutée aux objectifs de l'alliance.

- La formation doit avoir lieu en CFA⁴⁷, ce qui n'est pas le cas pour des contrats conclus entre un jeune résidant à l'étranger et une entreprise française ;
- Les qualifications visées doivent être éligibles à l'apprentissage, donc inscrites au répertoire *national* des certifications professionnelles (RNCP), ce qui n'est pas le cas à ce jour des qualifications définies dans d'autres cadres nationaux ; s'agissant de contrats conclus entre un jeune résidant à l'étranger et une entreprise française, la formation ne prépare pas à l'acquisition d'une qualification inscrite au RNCP, mais à une qualification délivrée et reconnue à l'étranger. Le cadre européen des certifications (CEC), instauré pour la première fois en 2008 et révisé en 2017, a pour objectif d'améliorer la transparence, la comparabilité et la transférabilité des certifications, y compris des apprentis mais il reste un processus en devenir, non contraignant juridiquement ;
- Le contrat d'apprentissage doit faire l'objet d'une procédure de dépôt et de vérification auprès d'un opérateur de compétences (OPCO). Il en est de même pour la convention passée entre l'entreprise et le CFA. Or l'OPCO, agréé par l'autorité administrative, a expressément une compétence nationale⁴⁸.

Les incompatibilités entre le cadre normatif en vigueur et l'apprentissage transfrontalier tel que défini *supra* concernent, de façon non symétrique, les deux volets que recouvre en pratique la définition posée.

Dans le cas « d'apprentis », en une acception non normée de ce terme, résidant en France, inscrits dans un CFA et formés par une entreprise implantée dans un pays partenaire, les règles du droit du travail relatives à l'apprentissage ne peuvent s'appliquer en l'état, car elles disposeraient alors pour des entreprises et des situations ne relevant pas du droit français. Aux termes même de la législation française en vigueur, l'apprentissage transfrontalier ainsi conduit ne peut pas être considéré comme conforme aux dispositions relatives à l'apprentissage, puisque qu'il est conclu avec un employeur établi à l'étranger. Un tel contrat ne peut être enregistré dans les systèmes d'information⁴⁹. Les dispositions conventionnelles organisant l'apprentissage transfrontalier en région Grand Est précisaient d'ailleurs que le contrat d'apprentissage était conclu conformément au droit du pays dans lequel est établi l'employeur et que le contrat était enregistré par l'institution compétente de ce pays⁵⁰.

Dans le cas « d'apprentis », dans la même acception de ce terme, résidant dans un pays partenaire où ils sont inscrits dans une structure de formation théorique, et en contrat avec une entreprise implantée en France, la majeure partie des règles du droit relatives à l'apprentissage s'applique dans le principe. Mais dans leur rédaction, ces règles sont souvent basées sur des notions propres à la France telles que les CFA, ou le RNCP⁵¹. Sur le fond, les règles d'organisation des CFA notamment ne sauraient s'appliquer en l'état aux structures de formation théorique sises hors de France.

⁴⁷ Art. L6221-1 du code du travail. Cet article prévoit que la formation peut aussi avoir lieu en section d'apprentissage. La section d'apprentissage répond à un besoin précis et plutôt temporaire exprimé par une entreprise ou un groupe d'entreprises ; a priori, elle ne correspond pas à une voie utilisable pour l'apprentissage transfrontalier.

⁴⁸ Art. L6332-1-1 du code du travail.

⁴⁹ Par exemple, un contrat d'apprentissage aux normes françaises doit préciser le SIRET de l'employeur, son code NAF, la convention collective applicable.

⁵⁰ Pour un apprenti français concluant un contrat d'apprentissage avec une entreprise allemande, c'est la chambre consulaire allemande qui enregistrerait le contrat. La région et la DIRECCTE obtenaient dans la plupart des cas une copie du contrat. La région transmettait à la DIRECCTE copie des contrats qu'elle recevait.

⁵¹ La réglementation relative à l'apprentissage prévoit expressément que l'apprentissage est une forme d'éducation alternée associant : une formation dans une ou plusieurs entreprises, fondée sur l'exercice d'une ou plusieurs activités professionnelles en relation directe avec la qualification objet du contrat entre l'apprenti et l'employeur ; des

La réglementation française en vigueur ne permet donc pas aux jeunes Français ou étrangers de réaliser un apprentissage transfrontalier tel que défini par la lettre de mission. Cette difficulté n'a été ni soulignée ni résolue dans les conventions évoquées *supra* avec différents Länder allemands et avec le Luxembourg, ce qui, sans être légal, a certainement constitué une voie nécessaire à la mise en œuvre initiale d'un apprentissage transfrontalier.

Il est possible voire probable que la législation en vigueur dans d'autres pays comporte, de même, des dispositions ne laissant pas ouverte la voie de l'apprentissage transfrontalier. La mission n'a pu expertiser ce point qui n'a pas semblé constituer une difficulté pour les interlocuteurs allemands interrogés. Cependant, à titre d'exemple, le paragraphe 2 alinéa 3 de la loi fédérale sur la formation professionnelle limite d'éventuelles plages d'exécution de la formation professionnelle à l'étranger à un quart de la durée totale de formation fixée dans la réglementation correspondante⁵² ; dans la mesure où, comme le droit français, le droit allemand ne comporte pas de dispositions dérogatoires dédiées à l'apprentissage transfrontalier, la compatibilité entre le cadre normatif global de l'apprentissage et l'apprentissage transfrontalier ne semble pas aller de soi.

En tout état de cause, des incompatibilités entre les normes françaises en vigueur et l'apprentissage transfrontalier ont été identifiées dans différents cadres : elles ont ainsi constitué un obstacle à la réalisation de projets envisagés en région Hauts-de-France⁵³. Par ailleurs, l'accord cadre du 5 novembre 2014 entre le Grand-Duché du Luxembourg et différents Länder et régions⁵⁴ se donne notamment pour objectif de combler « *les lacunes réglementaires notamment par rapport à la mobilité transfrontalière des salariés et des apprentis* ».

2.1.3 L'apprentissage transfrontalier : une mobilité maximale, mais externe aux normes qui régissent la mobilité

Des initiatives européennes visent à encourager la mobilité européenne des apprentis⁵⁵. Ainsi, la recommandation du Conseil européen du 15 mars 2018 « *relative à un cadre européen pour un apprentissage efficace et de qualité* » (cf. *supra*) comprend un point 11 intitulé « *Parcours flexibles et*

enseignements dispensés pendant le temps de travail dans un centre de formation d'apprentis (article L6211-2 du code du travail.). La formation ne peut donc être assurée que par des CFA, organismes de formation dont le code du travail définit précisément les conditions d'existence et de fonctionnement, et qui doivent satisfaire à des obligations spécifiques (décret n° 2019-1143 du 7 novembre 2019 relatif aux dispositions spécifiques applicables aux centres de formation d'apprentis et aux obligations des organismes prestataires d'actions de développement des compétences). La réglementation prévoit également que l'apprentissage a pour objet de donner à des travailleurs, ayant satisfait à l'obligation scolaire, une formation générale, théorique et pratique, en vue de l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle enregistré au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). S'agissant de contrats conclus entre un résident à l'étranger et une entreprise française, la formation ne se déroule pas dans un CFA mais dans un centre de formation situé à l'étranger. Elle ne prépare pas à l'acquisition d'une qualification inscrite au RNCP, mais à une qualification délivrée et reconnue à l'étranger.

⁵² Berufsbildungsgesetz (loi sur la formation professionnelle), version 4 mai 2020, §.2.3 : « *Teile der Berufsausbildung können im Ausland durchgeführt werden, wenn dies dem Ausbildungsziel dient. Ihre Gesamtdauer soll ein Viertel der in der Ausbildungsordnung festgelegten Ausbildungsdauer nicht überschreiten* ». (La formation professionnelle peut comporter des plages de formation à l'étranger si c'est utile à l'objectif de la formation. La durée totale du temps passé à l'étranger ne doit pas excéder un quart de la durée totale de formation fixée dans la réglementation correspondante).

⁵³ Cf. *supra* et annexe 5

⁵⁴ Cf. en fin d'annexe 3, mise en regard des conventions d'apprentissage transfrontalier signées par le Luxembourg.

⁵⁵ En termes de dispositifs financiers, l'Union européenne concourt à la promotion de la mobilité des apprentis notamment par le programme Erasmus+. En France, la mobilité des apprentis a été soutenue par les régions, selon des modes d'intervention différenciés s'agissant tant des aides à la mobilité (soutien aux CFA ou aides individuelles aux bénéficiaires), de la création dans des formes diverses de plateformes d'accompagnement, de la gouvernance, des modes de décision et de l'ingénierie financière (« La mobilité européenne des apprentis », IGAS, 2017).

mobilité » qui préconise de promouvoir progressivement la mobilité transnationale des apprentis⁵⁶. Il ne s'agit cependant, comme indiqué, que de préconisations dépourvues de caractère obligatoire, et ne visant au surplus qu'une composante parmi d'autres des certifications d'apprentissage.

En France, la possibilité d'une mobilité à l'étranger au cours d'un contrat d'apprentissage est inscrite dans la législation régissant les missions des centres de formation d'apprentis (CFA) ; l'article L6231-2-10° du code du travail dispose en effet que les CFA ont pour mission « /.../ *d'encourager la mobilité nationale et internationale des apprentis en nommant un personnel dédié, qui peut comprendre un référent mobilité mobilisant, au niveau national, les ressources locales et, au niveau international, les programmes de l'Union européenne, et en mentionnant, le cas échéant, dans le contenu de la formation, la période de mobilité* ». Les articles L6222-42 à L6222-44 du code du travail, modifiés par l'ordonnance n°2019-861 du 21 août 2019, organisent la possibilité d'une mobilité au sein des contrats d'apprentissage⁵⁷.

Dans ce cadre, l'exercice de la mobilité repose sur une convention conclue entre l'apprenti, l'employeur en France, l'employeur à l'étranger, le centre de formation en France et, le cas échéant, le centre de formation à l'étranger pour la mise en œuvre de cette mobilité dans ou hors de l'Union européenne. Dans le sens inverse, des garanties sont apportées aux apprentis originaires de l'Union européenne effectuant un période de mobilité en France si la législation du pays étranger le permet⁵⁸. Il s'agit là d'un dispositif qui vise à permettre à un apprenti avec un employeur et un organisme de formation d'un même côté de la frontière d'effectuer une mobilité temporaire et partielle chez un autre employeur et/ou un autre organisme de formation situés à l'étranger.

Il s'agit expressément d'une possibilité circonscrite à une partie seulement de l'exécution du contrat, et limitée à un an au plus, alors que la durée globale du contrat d'apprentissage en France est comprise entre 6 mois et 3 ans en fonction du type de profession et de la qualification préparée. Elle ne répond donc pas aux caractéristiques de l'apprentissage transfrontalier énoncées par la lettre de mission⁵⁹. En pratique, s'il n'existe pas de données stabilisées relatives à la mobilité des apprentis, selon l'Observatoire de l'agence Erasmus +, les indications disponibles suggèrent que la durée moyenne de leur mobilité est très courte : entre deux et trois semaines selon le rapport remis par Jean Arthuis en janvier 2018⁶⁰.

Sans relever des normes qui organisent la mobilité, et non organisé à ce jour par des normes en permettant la mise en œuvre, l'apprentissage transfrontalier offre par contraste une mobilité longue

⁵⁶ « Pour faciliter l'accès, il devrait être tenu compte, dans les conditions de participation aux stages d'apprentissage, des expériences de formation informelle et non formelle pertinentes et/ou, le cas échéant, de l'accomplissement de programmes préparatoires. Les certifications acquises par la voie de l'apprentissage devraient être intégrées dans des cadres de certifications reconnus à l'échelon national référencés selon le cadre européen des certifications. L'apprentissage devrait permettre un accès à d'autres possibilités de formation, y compris à des niveaux d'enseignement et de formation supérieurs, à des parcours professionnels et/ou, le cas échéant, à l'accumulation d'unités d'acquis d'apprentissage. Il conviendrait de promouvoir progressivement la mobilité transnationale des apprentis, que ce soit sur le lieu de travail ou dans les établissements d'enseignement et de formation, en tant que composante des certifications d'apprentissage. »

⁵⁷ Arrêté du 22 janvier 2020 relatif au modèle de convention prévu aux articles R. 6222-66 et R. 6325-33 du code du travail.

⁵⁸ Les apprentis originaires d'un État membre de l'Union européenne effectuant une période de mobilité en France bénéficient des dispositions du présent livre. En raison du caractère temporaire de cette mobilité, les dispositions suivantes ne leur sont pas applicables : 1° L'article L. 6211-1, relatif à la finalité du contrat d'apprentissage ; 2° L'article L. 6222-7-1, relatif à la durée du contrat d'apprentissage ; 3° Le deuxième alinéa de l'article L. 6222-12, relatif aux conditions d'intégration d'une formation en apprentissage ; 4° L'article L. 6211-2, relatif à la durée de la formation en apprentissage.

⁵⁹ Par ailleurs, la loi permet aux CFA de passer des conventions avec des établissements d'enseignement, des organismes de formation ou des entreprises pour déléguer tout ou partie des enseignements qu'ils dispensent normalement. Les CFA conservent dans ce cadre la responsabilité pédagogique et administrative des enseignements dispensés (art ? L6232-1 du code du travail). Rien n'indique cependant que de telles conventions seraient licites avec des organismes ne relevant pas du droit français.

⁶⁰ « Erasmus Pro, lever les freins à la mobilité des apprentis en Europe », Jean Arthuis, janvier 2018

et structurante, puisque celle-ci concerne toute la durée de formation pratique en entreprise ou toute la durée de formation théorique en centre de formation, situés respectivement dans deux pays différents.

2.2 Orientations pour un cadre législatif

Nombre de dispositions du code du travail incompatibles en l'état avec l'apprentissage transfrontalier étant de niveau législatif, l'organisation stabilisée de l'apprentissage transfrontalier ne peut faire l'économie d'une réforme législative. Plusieurs interlocuteurs interrogés en avaient au demeurant fait le constat et commencé pour certains la rédaction de propositions normatives.

Les modalités d'une telle réforme ne vont pas de soi ; il s'agit en effet de construire la légalité de l'apprentissage transfrontalier sans modifier l'organisation globale de l'apprentissage, ce qui paraîtrait hors de propos s'agissant d'un dispositif quantitativement marginal. Mais en pratique, les modifications requises concernent un nombre conséquent de dispositions législatives. Les développements ci-dessous présentent tout d'abord différentes voies de réforme que la mission a écartées après étude ; ils exposent ensuite les orientations retenues pour intégrer l'apprentissage transfrontalier au cadre normatif. Les annexes 14 à 16 du rapport proposent une rédaction modificative des dispositions législatives pertinentes du code du travail.

2.2.1 Les pistes finalement infructueuses

2.2.1.1 La simplicité apparente d'une extension des dispositions en vigueur relatives à la mobilité internationale des apprentis

Une voie consistant en une extension des dispositions en vigueur relatives à la mobilité internationale des apprentis serait apparemment simple. Ne conduisant à modifier qu'un petit nombre de dispositions législatives, elle consisterait pour l'essentiel à lever la limitation à un an de la partie du contrat d'apprentissage pouvant être exécutée à l'étranger.

Elle ne permettrait cependant pas, en elle-même, de construire la légalité de l'apprentissage transfrontalier. En effet, dans le cadre des dispositions correspondantes, l'exercice de la mobilité dans ou hors de l'Union européenne repose sur la possibilité de signer une convention entre l'apprenti, l'employeur en France, l'employeur à l'étranger, le centre de formation en France et, le cas échéant, le centre de formation à l'étranger pour la mise en œuvre de cette mobilité. Des garanties sont apportées aux apprentis originaires de l'Union européenne effectuant un période de mobilité en France si la législation du pays concerné le permet.

Mais ce dispositif concerne des apprentis inscrits dans un cadre normatif national qu'il ne met pas en cause ; il vise, sur une base conventionnelle, à permettre à cet apprenti formé par un employeur et un organisme de formation situés dans le même pays d'effectuer une mobilité temporaire et partielle chez un autre employeur et/ou un autre organisme de formation situés dans un autre pays. La convention correspondante devrait prévoir de très nombreuses clauses si par hypothèse elle devait se substituer à un cadre législatif. Mais surtout, cette voie est inenvisageable puisque les clauses conventionnelles doivent s'inscrire dans une législation et ne peuvent y faire exception.

Pour conserver l'homogénéité d'un cadre législatif national dans une telle perspective, homogénéité nécessaire pour, par exemple, qu'un apprenti se voit effectivement reconnaître le statut d'apprenti et puisse en tant que tel être inscrit dans un établissement adéquat de formation théorique, il faudrait qu'un employeur établi dans un pays embauche un apprenti en formation théorique dans ce même

pays, tout en le mettant à disposition en totalité dans une entreprise située dans un autre pays. Les entreprises n'ont pas d'intérêt à de tels montages, sauf peut-être à réserver l'apprentissage transfrontalier à des échanges internes à des groupes possédant des établissements de part et d'autre d'une frontière.

La voie d'une extension des dispositions en vigueur relatives à la mobilité internationale des apprentis, qui ne permet pas de légaliser l'apprentissage transfrontalier, doit donc être écartée.

2.2.1.2 La piste complexe et très incertaine d'un portage des contrats d'apprentissage transfrontalier par une structure de type GEIQ

En région Grand Est, des interlocuteurs rencontrés par la mission ont évoqué sans précision l'hypothèse de la création d'une structure transfrontalière inspirée des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) qui aurait la charge du suivi des apprentis transfrontaliers et présenterait l'intérêt « *de pouvoir faciliter la mise à disposition des apprentis aussi bien aux entreprises françaises qu'étrangères* ».

Les investigations menées ne permettent pas de conclure à la possibilité d'existence dans le droit européen d'une entité juridique pouvant être assimilée à un GEIQ. L'adhésion de chacune des entreprises concernées est nécessaire pour que des salariés du groupement puissent être mis à disposition de l'entreprise. Si la mission n'a pas connaissance de dispositions interdisant expressément à une entreprise étrangère d'adhérer à un GEIQ ou à un GE, cette hypothèse paraît devoir être écartée pour de multiples raisons :

- La création d'un GE implique une certaine stabilité de ses membres et de ses ressources, alors même que les entreprises concernées diffèrent potentiellement à chaque campagne d'apprentissage. Pour cette même raison, la formule GE est actuellement très peu utilisée pour le recrutement classique d'apprentis ;
- Le GE serait soumis à la réglementation sur les prestations de service internationales (PSI) selon les conditions instaurées par les pays concernés en matière de détachement de travailleurs. D'une part, ces règles seraient susceptibles d'évoluer ; d'autre part, l'organisation de l'alternance entre les périodes en entreprise à l'étranger et les périodes passées en CFA rendrait une éventuelle procédure de détachement lourde et complexe ;
- S'agissant des jeunes résidant à l'étranger et embauchés en contrat d'apprentissage par le groupement, puis mis à disposition d'une entreprise française, ce dispositif apparaît plus complexe que l'embauche directe par l'entreprise française ;
- S'agissant enfin spécifiquement des GEIQ, les publics prioritaires auxquels ils s'adressent limitent les possibilités de recrutement. Par ailleurs, la condition requise pour bénéficier de la labellisation GEIQ est difficilement applicable à des jeunes ne résidant pas en France⁶¹.

⁶¹ La reconnaissance des groupements d'employeurs en qualité de GEIQ est attribuée par la fédération française des GEIQ, sur le fondement d'un cahier des charges approuvé par le ministre chargé de l'emploi (arrêté du 17 août 2015 relatif aux modalités de reconnaissance des GEIQ) sur avis conforme d'une commission mixte nationale composée de représentants de cette fédération et de représentants du ministre chargé de l'emploi. Ce cahier des charges prévoit des critères liés aux caractéristiques des salariés recrutés (critère 9). Le GEIQ doit recruter prioritairement des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle, telles que des demandeurs d'emploi longue durée, des bénéficiaires de minima sociaux, des personnes reconnues travailleurs handicapés, des personnes sous-main de justice, etc.

Dans ces conditions, la constitution d'un GEIQ ou d'un GE pour mettre en œuvre l'apprentissage transfrontalier n'apparaît pas pertinente.

2.2.1.3 Limites et fragilité d'une éventuelle réforme applicable seulement dans certaines régions

Eu égard à la probabilité d'un développement très différencié de l'apprentissage transfrontalier, la mission s'est interrogée sur une éventuelle voie de réforme applicable seulement dans certaines régions. Il s'agirait alors non pas de réformer le cadre législatif national, mais d'en envisager des applications dérogatoires dans certaines régions.

Les voies à explorer ne concernent pas le droit de dérogation reconnu aux préfets par décret du 8 avril 2020 après une phase d'expérimentation initiée en 2017, même si l'emploi et l'activité économique figurent au nombre des domaines mentionnés ; en effet les possibilités de dérogation afférentes concernent des normes réglementaires.

S'agissant des compétences des collectivités territoriales, le Conseil d'État (CE, Assemblée générale du 7 décembre 2017, section de l'Intérieur, avis n° 393651) a considéré que, dans les limites fixées par le principe constitutionnel d'égalité, certaines différences d'ordre statutaires, y compris dans le domaine des compétences, sont possibles, à condition de présenter un caractère limité et en respectant certaines garanties. C'est une voie institutionnellement délicate car elle exigerait notamment la définition précise de spécificités régionales justifiant l'attribution d'une compétence non dévolue à toutes les collectivités de même rang. En toute hypothèse, elle ne permettrait pas de faire l'économie de mesures législatives.

Les possibilités de déroger régionalement aux normes légales ont été confortées très récemment par la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. L'objectif recherché est de faciliter l'exercice du droit à l'expérimentation ouvert par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République⁶².

Si ce cadre élargit pour les collectivités territoriales les possibilités de dérogations expérimentales aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences, il paraît peu adapté à une organisation dérogatoire de l'apprentissage transfrontalier. Il faudrait alors considérer la pérennisation de l'apprentissage transfrontalier, paradoxalement, comme une expérimentation. Mais surtout, cette expérimentation devrait être portée par un ou plusieurs conseils régionaux, perspective peu vraisemblable alors que la loi de septembre 2018 a ôté à ces collectivités leur rôle pilote en matière d'apprentissage. Notamment, la responsabilité pleine de l'apprentissage transfrontalier contraindrait la collectivité régionale à recréer des moyens de gestion pour une fraction très marginale des contrats d'apprentissage.

⁶² Cf. « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques », Conseil d'Etat, 3 octobre 2019, qui dresse un bilan des expérimentations conduites sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution et expose les obstacles, notamment juridiques, limitant l'attractivité des expérimentations pour les collectivités territoriales et leurs groupements.

2.2.2 L'intégration de l'apprentissage transfrontalier au corpus normatif régissant l'apprentissage

La mission préconise de faire de l'apprentissage transfrontalier, au sein du cadre normatif, un sous-ensemble de l'apprentissage, selon les modalités suivantes :

- Conduire cette réforme sur la base la plus sobre possible, en modifiant donc le code du travail pour les seuls articles dont l'adaptation apparaît indispensable, et les modifier *a minima*
- Dans cette optique, opérer les modifications nécessaires en introduisant dans le code du travail une définition de l'apprentissage transfrontalier. Ainsi, les modifications liées n'affecteront pas le cadre en vigueur de l'apprentissage, elles lui ajouteront seulement un régime spécifique dérogatoire
- Articuler les dispositions législatives avec une convention à passer avec chacun des pays partenaires⁶³
- N'envisager une telle convention, et donc la mise en œuvre de l'apprentissage transfrontalier, qu'avec les pays dans lesquels l'organisation de l'apprentissage répond à la recommandation du Conseil européen du 15 mars 2018.

Des modifications normatives sont nécessaires principalement pour permettre, en France, à des apprentis de réaliser leur formation pratique au sein d'une entreprise installée dans un autre pays, et au contrat correspondant d'avoir légalement valeur de contrat d'apprentissage. L'énoncé de ce principe doit être complété par l'adaptation, même formelle, d'un nombre conséquent de dispositions législatives ; l'introduction d'un article unique n'est donc pas suffisante.

Dès lors, il est possible de choisir entre deux modalités d'organisation et de présentation de ces dispositions dans le code :

- La création d'un chapitre distinct dédié à l'apprentissage transfrontalier, qui en énoncerait la définition et regrouperait les modifications corrélées ;
- L'introduction d'un article nouveau définissant l'apprentissage transfrontalier, ce qui permet en le visant d'apporter facilement des précisions ou modifications à d'autres dispositions relatives à l'apprentissage.

La mission recommande l'introduction d'un article nouveau définissant l'apprentissage transfrontalier, option qui devrait être plus souple et légère que la création d'un chapitre distinct regroupant des dispositions disparates.

Cet article pourra être aisément visé pour mentionner la non-application à l'apprentissage transfrontalier ainsi conçu des dispositions du code du travail qui organisent la formation des apprentis en entreprise, le droit français ne pouvant disposer hors du territoire. Comme le stipulaient les conventions conclues entre la région Grand Est et plusieurs Länder allemands, la formation pratique doit être régie pour l'essentiel par les normes en vigueur dans le pays d'implantation de l'entreprise considérée. Le même article pourra être visé pour formuler des normes relatives par exemple au financement de cette modalité d'apprentissage transfrontalier.

⁶³ Cf. *infra*, 2.2.3.

Recommandation n°1 Introduire dans le livre II de la sixième partie du code du travail relative à l'apprentissage, par exemple par un article L6211-1-1 nouveau⁶⁴, une définition légale de l'apprentissage transfrontalier en tant qu'il permet à des apprentis de réaliser la partie théorique de leur formation en France et leur formation pratique au sein d'une entreprise installée dans un autre pays.

La mission recommande, parallèlement, l'introduction d'un article nouveau définissant l'apprentissage transfrontalier en tant que permettant à des apprentis de réaliser leur formation pratique au sein d'une entreprise établie en France et la partie théorique de leur formation à l'étranger. Cette modalité n'a été mise en œuvre qu'à la marge dans le cadre des conventions conclues avec l'Allemagne et le Luxembourg, la réciprocité peut cependant être plus effective à l'avenir et dans le cadre de partenariats construits le cas échéant avec d'autres pays. Or, des modifications normatives différentes sont nécessaires pour l'apprentissage transfrontalier ainsi réalisé.

Les règles énoncées par le code du travail, relatives notamment au fonctionnement des établissements de formation, ne sauraient disposer pour les centres de formation établis hors de France, il conviendra donc d'en exclure l'application en visant l'article nouvellement introduit. Cet article pourra aussi être utilisé pour étendre à l'apprentissage transfrontalier organisé dans ce sens le champ d'application de dispositions qui visent les CFA sans incidence sur leur organisation, afin de définir l'apprentissage ou d'établir des obligations de l'employeur, en l'occurrence français (article L 6221-1-2 nouveau par exemple).

Recommandation n°2 Introduire dans le livre II de la sixième partie du code du travail relative à l'apprentissage, par exemple par un article L6211-1-2 nouveau⁶⁵, une définition légale de l'apprentissage transfrontalier en tant qu'il permet à des apprentis de réaliser leur formation pratique au sein d'une entreprise installée en France et la partie théorique de leur formation dans un établissement situé dans un autre pays.

Certaines modifications à apporter découlent de façon relativement mécanique de l'introduction de l'apprentissage transfrontalier dans le corpus de légalité, d'autres résulteront de choix à opérer. Ainsi, les conditions d'âge pour être apprenti⁶⁶ diffèrent selon les pays. On pourra considérer que les conditions d'âge en vigueur dans chacun des pays restent applicables, ce qui conduira à une limitation du public potentiel par application, de fait, des règles les plus restrictives ; ou bien préférer adapter les conditions d'âge pour l'apprentissage transfrontalier, de façon à retenir le cadre le plus souple. Ce choix se traduira en toute hypothèse par une adaptation normative, assortie le cas échéant de stipulations conventionnelles⁶⁷.

Les règles assurant l'articulation entre les formations théorique et pratique seront pour l'essentiel fixées par des conventions bi- ou interétatiques⁶⁸.

Certaines dispositions pourront être considérées comme suffisamment génériques pour s'appliquer à l'apprentissage transfrontalier, dans la mesure où l'organisation de l'apprentissage dans les pays partenaires est proche de l'organisation française. Ce pourrait être le cas par exemple de l'article L6222-12 qui introduit des mentions obligatoires dans le contrat d'apprentissage et une esquisse d'articulation temporelle entre la formation théorique et la formation en entreprise.

⁶⁴ Cf. annexe 14

⁶⁵ Cf. même annexe

⁶⁶ Article l 6222-1 du code du travail

⁶⁷ Cf. *infra*, 2.3

⁶⁸ Cf. *infra*

Les annexes 14 à 16 présentent, au regard de chacun des articles législatifs pertinents du code du travail, des propositions de modifications à apporter conformément à ces orientations, en distinguant celles qui relèvent de l'apprentissage transfrontalier en tant qu'il permet à des apprentis de réaliser la partie théorique de leur formation en France et leur formation pratique au sein d'une entreprise installée dans un autre pays, de celles qui relèvent de l'apprentissage transfrontalier en tant qu'il permet à des apprentis de réaliser leur formation pratique au sein d'une entreprise installée en France et la partie théorique de leur formation dans un établissement situé dans un autre pays.

Dans la rédaction des modifications réglementaires potentielles, il conviendra de vérifier l'impact sur l'organisation de l'apprentissage transfrontalier des décrets pris en application de la législation du travail⁶⁹ s'agissant de l'organisation de l'apprentissage dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

2.2.3 L'attention à porter à l'articulation entre l'apprentissage transfrontalier et le régime du détachement

La question du détachement⁷⁰ pose la question de la réglementation applicable en matière d'exécution du contrat de travail, notamment pour les apprentis.

Elle devrait avoir une **incidence sur les règles applicables en matière de sécurité sociale** aux apprentis en formation dans un autre pays que leur pays d'embauche. En effet, selon la direction générale du travail (DGT), les apprentis transfrontaliers seraient assujettis aux cadres normatifs européens et nationaux en matière de détachement de travailleurs lorsqu'elles effectuent leur formation théorique à l'étranger⁷¹, comme c'est le cas pour les apprentis effectuant une mobilité internationale dans le cadre des dispositions actuellement en vigueur du code du travail⁷². S'agissant d'apprentis recrutés par une entreprise étrangère et qui suivraient leur formation théorique en France, leur détachement est soumis aux mêmes règles que tout salarié, à l'exception de certaines obligations dont est dispensé l'employeur⁷³.

La question du détachement a également une incidence sur les règles applicables en matière de sécurité sociale aux apprentis en formation dans un autre pays que leur pays d'embauche. Les apprentis en situation de détachement bénéficient d'une couverture sociale afférente au contrat d'apprentissage, c'est-à-dire liée au pays de l'employeur, tant pour les périodes en entreprise que

⁶⁹ La législation du travail prévoit que dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, un décret en Conseil d'État détermine les modalités particulières d'application des dispositions sur l'apprentissage ; cf. code du travail, partie réglementaire, livre II titre VI, et annexe 12

⁷⁰ Cf. annexe 11, réglementation européenne applicable en matière de salariés détachés

⁷¹ Le détachement de salariés correspond à la situation où une entreprise établie hors de France envoie ses salariés en France en vue de fournir un service de manière temporaire. Ces salariés détachés bénéficient alors des conditions de travail applicables en France dans un cadre défini par la loi. Les cotisations sociales restent en revanche le plus souvent celles du pays d'origine de l'employeur. Il ne faut pas confondre le détachement de salariés avec la mobilité des travailleurs. En effet, les travailleurs mobiles correspondent à la catégorie juridique des travailleurs européens bénéficiant de la liberté de circulation et d'installation au sein de l'Union européenne.

⁷² Dans le cadre des dispositions actuelles relatives à la mobilité internationale des apprentis, l'apprenti recruté par une entreprise établie hors de France et envoyé en France pour suivre une partie de sa formation théorique ou pratique doit être considéré comme un salarié détaché.

⁷³ Un arrêté du 4 juin 2019 fixe la liste des activités, prestations et opérations de courte durée ou évènements ponctuels pour lesquels l'employeur établi hors de France n'est pas tenu d'établir une déclaration préalable de détachement ni de désigner un représentant de l'entreprise en France, en application de l'article L. 1262-6 du code du travail. Ainsi, entrent dans cette catégorie, les employeurs d'apprentis en mobilité temporaire dans une entreprise ou un établissement situé en France au sens des articles L. 6222-42 à L. 6222-44 dans le cadre de leur formation théorique ou pratique, en exécution d'une convention tripartite ou, à défaut d'une telle convention, lorsque la présence de l'apprenti n'est pas liée à la réalisation d'une prestation sur le territoire national à laquelle il participe. Cette exemption est applicable dans la mesure où la présence sur le territoire national justifiée par la mobilité ne dépasse pas douze mois consécutifs.

pour les périodes en centre de formation, dans le respect des règles européennes⁷⁴. Cette protection sociale s'applique dans une limite de 24 mois éventuellement prolongeable. Cette limite explique sans doute que dans les accords conclus entre la région Grand Est et des Länder allemands, l'employeur s'engageait à « *adapter la durée du contrat d'apprentissage à la durée de la formation théorique à une durée en principe de deux ans* », même si des dépassements étaient envisagés. S'agissant de la durée maximale des 24 mois, une dérogation est possible pour que le travailleur détaché puisse rester soumis à la législation de l'État où il est embauché. Les autorités compétentes de deux ou plusieurs États membres peuvent ainsi conclure un accord prévoyant une dérogation aux règles relatives à la législation applicable en faveur d'une personne ou d'une catégorie de personnes au titre de l'article 16 du règlement (CE) n° 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

La question de la réglementation applicable lors des périodes de formation.

La réglementation du travail prévoit que les salariés détachés en France doivent bénéficier dans certaines matières⁷⁵, d'une égalité de traitement avec les salariés employés par les entreprises de la même branche d'activité établies sur le territoire national, en assurant le respect des dispositions légales et des stipulations conventionnelles applicables aux salariés employés par les entreprises de la même branche d'activité établies sur le territoire national. S'agissant de salariés d'une entreprise française détachés à l'étranger, il convient de se référer à la législation du pays de destination.

Selon la DGT, il en résulte, par exemple, que l'apprenti recruté par un employeur établi à l'étranger devrait être payé, durant sa présence en CFA, au minimum de la rémunération prévue pour un apprenti recruté par un employeur établi en France. Or, rien n'assure que dans les pays partenaires, les salaires versés aux apprentis satisfieraient aux dispositions de rémunération minimale des apprentis prévue au code du travail français. Tel ne semble pas être le cas en Allemagne, où le salaire minimum de l'apprenti peut être inférieur à celui en vigueur en France⁷⁶. Selon la DGT, la question ne s'est toutefois jamais posée au regard du caractère quantitativement très limité de l'apprentissage transfrontalier. Ce point doit faire l'objet d'une analyse dans le cadre de la préparation des conventions bi ou interétatiques pour sécuriser la mise en œuvre du dispositif.

2.3 Nécessité et rôle de cadres conventionnels interétatiques

Le cadre normatif ne peut prévoir l'ensemble des situations, quels que soient les pays partenaires. En complément de l'insertion dans le cadre normatif, la mission recommande la passation d'une convention interétatique pour chaque cadre géographique d'échange. Dans la plupart des cas, il s'agira probablement de conventions bi-étatiques.

⁷⁴ En matière de protection sociale, les accords passés entre la région Grand Est et les Länder allemands (article 5.1 pour le Rhin supérieur et 6.1 pour Sarre Lorraine) et le Grand-Duché de Luxembourg (article 10) prévoyaient que les apprentis bénéficient de l'intégralité de la couverture assurances sociales et accident du travail du pays dans lequel ils sont recrutés, pour toute la période de formation, y compris pour le temps passé dans le pays voisin lors de sa formation théorique.

⁷⁵ Article L1262-4 du code du travail : qui concerne notamment la durée du travail, la rémunération, les règles relatives à la santé et sécurité au travail, l'âge d'admission au travail, emploi des enfants, le remboursement effectué au titre de frais professionnels correspondants à des charges de caractère spécial inhérentes à sa fonction ou à son emploi, supportées par le salarié détaché lors de l'accomplissement de sa mission, en matière de transport, de repas et d'hébergement. Un statut de détachement de longue durée de plus de 12 mois est créé, à partir duquel le salarié bénéficie de tous les droits applicables aux salariés nationaux, à l'exception des dispositions relatives à la conclusion et à la rupture du contrat de travail. Cette durée peut être allongée de six mois supplémentaires si l'entreprise effectue une déclaration motivée.

⁷⁶ La loi fédérale sur la formation professionnelle (*Berufsbildungsgesetz*), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, a cependant instauré en Allemagne un salaire minimum pour les apprentis et prévu ses modalités d'augmentation.

2.3.1 Le rôle d'un cadre conventionnel pour l'apprentissage transfrontalier

Un cadre conventionnel aura pour fonction première d'assurer et d'organiser entre les pays concernés, au sein de chaque zone géographique de déploiement, le principe de réciprocité ; la réglementation française peut donner un cadre normatif à l'embauche, en France, d'apprentis suivant une formation à l'étranger et à l'accueil en CFA d'apprentis recrutés par des entreprises établies à l'étranger, elle ne peut garantir ni organiser l'existence de dispositions réciproques dans d'autres pays.

Pour en faciliter la compréhension par tous les acteurs, le cadre conventionnel devra expliciter dans ses grandes lignes l'organisation en vigueur dans le pays partenaire, ou dans les pays partenaires dans l'hypothèse de conventions pluri-étatiques. Cette simple fonction pédagogique devrait conduire à résoudre dès l'amont les difficultés suscitées par certaines des différences d'organisation. Elle épargnera aussi, ce faisant, une partie du travail d'étude des difficultés et de recherche de solutions qui a été, dans le cadre du partenariat Grand Est-Allemagne, celui des développeurs de l'apprentissage transfrontalier.

Compte tenu de la territorialité nationale de la réglementation applicable aux apprentis, aux employeurs et aux centres de formation, la convention (généralement) bi-étatique permettra également d'organiser entre deux pays la réalisation de l'apprentissage : rappeler et garantir la couverture sociale de l'apprenti, en précisant le cas échéant les modalités lorsque le contrat d'apprentissage a une durée supérieure à 24 mois ; préciser la responsabilité du centre de formation pour les conditions d'exécution du travail de l'apprenti lorsqu'il y est présent, notamment en matière de santé et de sécurité au travail ; définir les engagements à prendre par l'employeur en vue de permettre à l'apprenti de réaliser son apprentissage dans de bonnes conditions, voire d'appréhender et de respecter les règles relatives au détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne⁷⁷.

Enfin, la convention permettra d'adapter le projet d'apprentissage transfrontalier aux souhaits des pays concernés. Ainsi pourra-t-elle prévoir des stipulations relatives :

- A la zone géographique éligible⁷⁸ : la mission n'estime pas nécessaire de délimiter strictement un périmètre géographique éligible au dispositif, car on peut considérer que l'exigence de proximité entre l'entreprise, l'apprenti et le centre de formation sont de nature à réguler ce périmètre. Cependant, l'organisation politico-administrative ou les préférences du pays partenaire peuvent conduire à plus de directivité ;
- Aux qualifications éligibles, à déterminer en fonction des objectifs portés par les pays partenaires : réponse à des besoins identifiés de main d'œuvre, développement de la coopération transfrontalière, etc. ;
- Aux personnes éligibles, en fonction notamment des choix opérés sur les critères d'âge⁷⁹ ;
- Aux adaptations des modalités de financement de la formation découlant le cas échéant de contextes spécifiques et aux dispositifs d'accompagnement ou de promotion financés en commun (*cf. infra*) ;

⁷⁷ En matière de couverture sociale, parmi ces engagements pourraient figurer le remplissage du formulaire de sécurité sociale attestant de l'affiliation au régime étranger et la délivrance de la carte européenne d'assurance maladie pour le bénéficiaire des prestations dans l'autre pays.

⁷⁸ Les entreprises et les centres de formation doivent être établis dans cette zone.

⁷⁹ *Cf. supra*

- Aux modalités de gouvernance et de suivi du dispositif (comité stratégique et opérationnel, durée de la convention, etc.) ;
- Aux modalités de médiation en cas de litige entre l'employeur d'une part, et l'apprenti ou le centre de formation d'autre part, le cas échéant par application des modalités de médiation prévues dans les cadres normatifs nationaux
- Aux modalités de conclusion et d'enregistrement du contrat d'apprentissage par les institutions compétentes, et aux modalités de contrôle de sa mise en œuvre.

Recommandation n°3 Assortir la définition légale de l'apprentissage transfrontalier d'une disposition prévoyant la passation, pour chaque cadre géographique, d'une convention interétatique organisant le dispositif dans le respect du droit en vigueur (et donc notamment, pour la France, dans le respect des dispositions du code du travail une fois modifiées pour y intégrer l'apprentissage transfrontalier)

2.3.2 L'articulation du cadre conventionnel interétatique avec l'action de terrain

Le cadre normatif d'un pays autre n'étant pas opposable aux acteurs de terrain, les conventions interétatiques doivent prévoir et faciliter leur propre prise en compte par les entreprises, les centres de formation et tout autre acteur concerné (chambres consulaires par exemple).

Il serait particulièrement utile de prévoir à cette fin la production normée des modèles de contrats liant les entreprises, les apprentis et les centres de formation. Ce travail avait été effectué dans le cadre du partenariat mené entre la région Grand Est et différents Länder allemands, comme le montre le modèle de contrat joint en annexe⁸⁰.

Dans un objectif pragmatique, et à l'instar de ce qui était mis en œuvre dans les accords franco-allemands, la convention interétatique pourrait prévoir aussi les modalités de transmission aux apprentis, dans une version bilingue, d'une explicitation des principaux points le regardant directement du cadre conventionnel⁸¹.

Recommandation n°4 Prévoir dans chaque convention interétatique les modalités de son appropriation par les acteurs de l'apprentissage, notamment par la production normée des modèles de contrats liant les entreprises, les apprentis et les centres de formation.

⁸⁰ Cf. pièce jointe à l'annexe 2

⁸¹ Ces accords fournissent quelques exemples d'engagements pouvant utilement figurer dans les conventions, sous réserve des points intégrés à l'avenir dans le cadre normatif.

2.3.3 La limitation souhaitable de l'apprentissage transfrontalier aux pays partageant des organisations comparables de l'apprentissage

L'organisation de l'apprentissage transfrontalier risque d'être très compliquée entre deux pays dans lesquels la notion d'apprentissage recouvrerait des réalités trop différentes. Afin de définir à cet égard un socle minimal, la mission recommande de n'envisager la mise en œuvre de l'apprentissage transfrontalier qu'avec des pays dans lesquels l'apprentissage répond aux principes énoncés par la recommandation du Conseil européen⁸² du 15 mars 2018 citée *supra*⁸³, relative à un cadre européen « pour un apprentissage efficace et de qualité »⁸⁴. Tel est le cas, par exemple, des pays avec lesquels l'apprentissage transfrontalier a déjà été mis en œuvre (Allemagne, Luxembourg) ou envisagé (Belgique).

La référence explicite à la recommandation du Conseil présente par ailleurs l'avantage de valoriser les prémices d'un rapprochement des pays de l'Union européenne sur ce sujet, et potentiellement de contribuer à le faire progresser. Si ce choix est retenu, il devrait favoriser la poursuite de la réflexion autour de l'actuelle recommandation et inciter les pays concernés à continuer à s'y conformer dans l'hypothèse où elle évoluerait.

Recommandation n°5 N'envisager l'apprentissage transfrontalier qu'avec des pays organisant l'apprentissage dans le respect des principes posés par la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2018 relative à un cadre européen pour un apprentissage efficace et de qualité.

3 Les voies possibles de financement et de gouvernance

3.1 Le caractère non-reconductible ou non généralisable des modalités de financement et de gouvernance expérimentées jusqu'ici

Jusqu'en 2019, le rôle de premier financeur de l'apprentissage qui était celui des régions a été déterminant dans la possibilité de financement et de gouvernance de l'apprentissage transfrontalier organisé avec l'Allemagne. Cette faculté a été mise en cause par la loi du 5 septembre 2018 dans des dispositions entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2020, sans que la nouvelle réglementation ne prévoie une prise en charge des financements par France compétences et les OPCO⁸⁵. L'étude d'impact pourtant développée de la loi du 5 septembre 2018 ne fait d'ailleurs pas mention de l'apprentissage transfrontalier. Si le modèle de financement prévu par la convention passée avec le Luxembourg a pu, quant à lui, perdurer partiellement en 2020, les spécificités du contexte et des objectifs dans lequel s'inscrit dans ce cas l'apprentissage transfrontalier rendent ce mode de financement difficilement généralisable.

⁸² Organe qui ressemble les ministres nationaux de chaque pays de l'UE, en fonction des domaines politiques traités.

⁸³ Cf. partie 2.1.1 de ce rapport.

⁸⁴ Formation par alternance, rémunération ou indemnité versée à l'apprenti, désignation de formateurs chargés de coopérer étroitement avec les établissements de formation ; droit à la protection sociale ; respect des règles et réglementations pertinentes relatives aux conditions de travail, notamment la législation sur la santé et la sécurité sur le lieu de travail d'accueil.

⁸⁵ Cf. étude d'impact du 26 avril 2018, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b0904_etude-impact#

3.1.1 Jusqu'en 2019, un rôle clé de la région Grand Est dans le financement de l'apprentissage transfrontalier avec l'Allemagne, en lien avec sa compétence de premier financeur de l'apprentissage

Dans le système de financement de l'apprentissage en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019, le financement des CFA s'opérait selon un mécanisme de redistribution relativement complexe dans lequel intervenaient principalement d'une part les entreprises employant des apprentis⁸⁶, d'autre part les régions, attributaires de 51 % du produit national de la taxe d'apprentissage collectée⁸⁷. Ces dernières assuraient l'équilibre financier de l'activité des CFA par des subventions et participaient à leurs investissements⁸⁸.

Dans le cadre des conventions passées avec l'Allemagne sur le modèle initial de la convention conclue entre le conseil régional d'Alsace et le Rhin supérieur⁸⁹, cette compétence institutionnelle a permis à la région Grand Est de prendre en charge les dépenses des CFA accueillant des jeunes ressortissants français recrutés par des entreprises allemandes. Bien que les caractéristiques de leur contrat n'aient pas répondu au cadre normatif de l'apprentissage, la région intégrait, sous l'égide des conventions cosignées aussi par les services de l'Etat, ces jeunes dans le calcul de la subvention qu'elle versait aux CFA. Ainsi, sur la base de l'accord-cadre relatif à l'apprentissage transfrontalier dans le Rhin supérieur et de celui relatif à l'apprentissage transfrontalier Sarre-Lorraine postérieurement à la création de la région Grand Est, la région prenait intégralement en charge les coûts de formation des « apprentis » transfrontaliers pour les niveaux IV et V. Il restait à la charge des employeurs allemands une contribution de 200 € par apprenti et par année de formation de niveau III, contribution versée directement aux CFA, et une participation forfaitaire de 400 € par apprenti et par année de formation de niveaux II et I⁹⁰. La formation théorique en CFA des « apprentis » transfrontaliers était prise en charge au même titre que celle des apprentis recrutés par des employeurs français.

Du côté allemand, il était prévu que le financement des apprentis en centre de formation théorique en Allemagne soit pris en charge par les pouvoirs publics allemands sans que l'entreprise ait à payer la formation. C'est le droit commun en Allemagne : les entreprises s'y acquittent des frais correspondant à la partie pratique de la formation, intégralement pour ce qui est de la formation dans l'entreprise et pour partie s'agissant de la formation dispensée, pour certaines branches et métiers, dans des centres de formation interprofessionnelle, dont le financement est partagé entre le niveau fédéral, les Länder et les entreprises. La formation théorique dispensée dans les écoles idoines est par contre entièrement prise en charge par les pouvoirs publics⁹¹.

Les entreprises, allemandes ou françaises, n'étaient donc pas ou peu sollicitées pour financer directement les charges des centres de formation des apprentis qu'elles recrutaient. Une telle sollicitation aurait été contraire à la mise en œuvre et au développement du dispositif. En effet, ni en France, ni en Allemagne, les entreprises ne financent la formation théorique des apprentis qu'elles

⁸⁶ Les entreprises assujetties employant des apprentis doivent *a minima*, sur la part quota de la taxe d'apprentissage, verser aux CFA de leurs apprentis un montant équivalent au coût de leur formation, appelé concours financiers obligatoires déterminés par les régions et publiés par les préfetures (CFO).

⁸⁷ Des branches professionnelles apportaient également des compléments de financement et les organismes gestionnaires publics et privés des CFA pouvaient contribuer à leur fonctionnement et/ou à leurs investissements, souvent à la demande des régions.

⁸⁸ Cf. annexe 8

⁸⁹ Avant la fusion, un système différent existait entre l'Alsace et la Lorraine. Selon la région, le dispositif a été harmonisé dans sa politique volontariste de rendre accessible la mobilité au plus grand nombre de jeunes.

⁹⁰ Accord cadre relatif à l'apprentissage transfrontalier dans le Rhin Supérieur, et réponse de la région Grand Est au questionnaire adressé par la mission.

⁹¹ Cf. annexe 2

recrutent, en sus des taxes ou impôts dont elles s'acquittent (taxe d'apprentissage pour la France) et qui permettent, directement ou non, de la financer⁹². Les interlocuteurs allemands interrogés ont généralement souligné l'incompréhension des entreprises de leur pays devant s'acquitter, pour l'embauche d'apprentis français, de frais même modérés, que ne génère pas pour elles l'embauche d'apprentis allemands ; ces frais sont, de plus, jugés non supportables pour les plus petites entreprises, alors que l'artisanat notamment est un secteur potentiellement porteur pour l'apprentissage transfrontalier entre la France et l'Allemagne.

La région Grand Est a en ce sens joué un rôle clé dans le financement de l'apprentissage transfrontalier avec l'Allemagne, en prenant en compte dans les financements les apprentis transfrontaliers au même titre que l'ensemble des apprentis. Hors cet apport, les coûts corrélés auraient sans doute diminué considérablement le nombre d'entreprises allemandes prêtes à s'engager dans le dispositif.

Les éléments transmis par la région Grand Est et par ses partenaires allemands permettent d'approcher la réalité des financements publics mobilisés, qui ont été, pour autant, globalement modestes. Pour l'année scolaire 2018-2019, la région Grand Est fait état d'un montant total de 876 558,76 € incluant l'ensemble des jeunes en apprentissage transfrontalier, dont 397 391,64 € au titre des 105 nouvelles entrées sur cette période⁹³. Du côté allemand, la région Grand Est indique un montant global de 20 425 € pour cinq contrats signés.

3.1.2 Le caractère non généralisable des modalités de financement luxembourgeoises

Dans le cadre de l'accord conclu avec le Luxembourg, les modalités de financement de l'apprentissage transfrontalier sont très différentes de celles mises en œuvre jusqu'ici avec l'Allemagne. Elles reposent en effet sur une prise en charge par le Grand-Duché de la totalité du coût des formations réalisées en France pour les contrats d'apprentissage conclus par des entreprises luxembourgeoises, quel que soit le lieu de résidence de l'apprenti. Autrement dit, contrairement à ce qui était prévu dans les conventions avec l'Allemagne, c'est le pays de l'employeur qui assure le financement de la formation théorique, la région Grand Est prenant en charge les contrats d'apprentissage signés avec des entreprises situées en France et une formation théorique délivrée en CFA, y compris si l'apprenant est luxembourgeois⁹⁴.

Cette différence s'explique par l'objectif recherché par le Grand-Duché du Luxembourg de l'utilisation *via* l'apprentissage transfrontalier, pour la formation de ses ressortissants, d'un appareil de formation situé en France ou en Allemagne ; le Luxembourg manque en effet d'établissements de formation du fait du dimensionnement de son territoire et de sa population. Dans ces conditions, le dispositif conventionnel d'apprentissage transfrontalier a pu se poursuivre au-delà de l'entrée en vigueur de la loi du 5 septembre 2018. Dans le cadre de modalités de résiliation ambiguës stipulant à la fois que le protocole d'accord prendrait fin « *automatiquement à l'issue de la phase expérimentale de deux années et au plus tard le 31 octobre 2019* » et qu'en cas de non dénonciation par l'une ou l'autre des parties, ce protocole serait reconduit « *par tacite reconduction* », le MENJE considère que

⁹² En France, dans le système de financement de l'apprentissage en vigueur avant l'entrée en vigueur de la loi du 5 septembre 2018, l'entreprise ne pouvait pas s'acquitter de tout ou partie de sa taxe d'apprentissage au profit d'organismes de formation établis à l'étranger. Les entreprises assujetties à la taxe d'apprentissage et employant des apprentis devaient *a minima*, sur la part quota de la taxe d'apprentissage, verser aux CFA de leurs apprentis, via leur OCTA, un montant équivalent au coût de la formation de leur apprenti, déterminé par la région et publié par la préfecture. Il n'était pas prévu qu'elles puissent en faire bénéficier des organismes de formation étrangers.

⁹³ Accord-cadre relatif à l'apprentissage transfrontalier dans le Rhin Supérieur. La région indique un acompte possible de 50 % du montant qu'elle finance, le solde au vu du bilan final de l'année de formation.

⁹⁴ Cf. annexe 3

la déclaration d'intention interétatique de 2015 est encore en cours. L'apprentissage transfrontalier a été poursuivi du fait d'une volonté du Luxembourg de maintenir le recours à ce dispositif et son financement, malgré la difficulté, soulignée par les autorités luxembourgeoises, d'identifier désormais des interlocuteurs français avec lesquels travailler. En 2020, le MENJE a pu maintenir la démarche avec l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) pour des formations industrielles⁹⁵.

Selon plusieurs directeurs de CFA de la région Bourgogne Franche-Comté interrogés par la mission, cette configuration spécifique pourrait également être mise en œuvre, le cas échéant, pour organiser l'apprentissage transfrontalier avec la Suisse. Ces interlocuteurs évoquent en effet des éléments de contexte similaires : des métiers en tension en Suisse (par exemple dans les services à la personne ou dans l'horlogerie) dans un contexte de vieillissement démographique ; des offres de formation de proximité qui n'existent pas du côté suisse de la frontière, mais un intérêt pour de jeunes Français ou de jeunes Suisses de venir s'y former (exemple de la maroquinerie) ; des salaires très attractifs ; une culture du transfrontalier (un CFA a signalé que 60 % de ses apprentis ont des parents frontaliers) ; pour les CFA situés à proximité de la frontière, la perspective de pouvoir développer leur activité. Cependant, outre que la Suisse, membre de la conférence du Rhin supérieur, a dès l'abord estimé le dispositif d'apprentissage transfrontalier trop complexe pour souhaiter y adhérer, les interlocuteurs de la mission ont souligné entre autres un intérêt faible des entreprises françaises pour former de jeunes Suisses qui repartiront dans leur pays dès le contrat achevé⁹⁶.

3.1.3 Une réforme de l'apprentissage difficilement conciliable avec une réintroduction du financement par les régions

Il a pu sembler tentant d'attribuer aux régions la charge des financements nécessaires à l'apprentissage transfrontalier. En effet, même intégré au cadre normatif de l'apprentissage, l'apprentissage transfrontalier se développera probablement de façon très différenciée selon les régions ; par ailleurs, en montants, le financement éventuel d'au plus quelques dizaines de contrats d'apprentissage transfrontalier par région ne mobiliserait qu'une faible fraction des moyens restant alloués aux conseils régionaux. Pour 2020, le montant affecté aux régions et à la collectivité de Corse pour le financement des dépenses de soutien au fonctionnement des CFA a été fixé à 138 M€ ; s'agissant des dépenses d'investissement, la loi de finances pour 2020 prévoit une enveloppe régionale de 180 M€. Elle définit par ailleurs pour 2020 un montant de 268 M€ par an accordé aux régions au titre de la neutralité budgétaire de la réforme du financement de l'apprentissage, une partie de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage ayant été auparavant utilisée par les régions pour le financement de la formation professionnelle⁹⁷. Pour la région Grand Est, ces différentes enveloppes représentent pour 2020⁹⁸ : 12,7 M€ au titre du fonctionnement des CFA ; 9 M€ au titre de l'investissement ; et 33,3 M€ au titre de la neutralité budgétaire de la réforme.

Mais plusieurs facteurs plaident pour un financement de l'apprentissage transfrontalier dans le cadre du droit commun.

⁹⁵ Compte-rendu de la réunion du vendredi 19 juin, associant l'Union des industries minières et métallurgiques (UIMM), la direction du service de la formation professionnelle du MENJE, le conseil régional Grand Est, la DIRECCTE Grand Est. Il y est indiqué que le Luxembourg accepte de financer la partie théorique de l'apprentissage en CFA des contrats d'apprentissage sur la base du coût contrat et d'un devis préalablement établi par le CFA, dans le cadre suivant : 1/ limite d'un budget alloué par le Luxembourg en faveur de l'apprentissage transfrontalier 2/ métiers ouverts à l'apprentissage transfrontalier au Luxembourg énumérés par un règlement grand-ducal luxembourgeois pris annuellement.

⁹⁶ La même réticence est constatée pour l'accueil de jeunes Suisses en stage.

⁹⁷ 122,5 M€ prélevés sur les fonds de l'État, 156,9 M€ sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques,

⁹⁸ Lettre du 16 janvier 2020 de la ministre du travail au président de la région Grand Est.

La réglementation du travail définit les attributions respectives des régions, de l'État et des institutions de la formation professionnelle en matière, globalement, de formation professionnelle⁹⁹ ; ces dispositions organisent une compétence conjointe, au sein de laquelle le rôle des régions est prédominant¹⁰⁰. En matière d'apprentissage au contraire, compétence précédemment dévolue aux régions, celles-ci ne conservent depuis le 1er janvier 2020 qu'un rôle résiduel. La région ne peut plus que « *contribuer à la mise en œuvre du développement de l'apprentissage de manière équilibrée sur son territoire selon les modalités prévues à l'article L. 6211-3.* », en l'occurrence « *quand des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elle identifie le justifient* ». La loi ne laisse donc aux régions qu'une capacité de financement résiduelle des CFA pour des motifs dont l'apprentissage transfrontalier ne fait pas partie¹⁰¹. Au surplus, dans le cadre de financement de l'apprentissage désormais en vigueur, les régions ne peuvent plus intervenir que par des dépenses d'investissement, non pertinentes pour financer l'apprentissage transfrontalier, ou bien par majoration de la prise en charge des contrats d'apprentissage assurée par les opérateurs de compétences ; dans tous les cas il ne s'agit plus, pour les régions, que d'une compétence facultative. Une modification normative destinée à ajouter l'apprentissage transfrontalier aux fondements résiduels des financements de l'apprentissage par les conseils régionaux construirait donc seulement un schéma de possibles cofinancements.

Par ailleurs, confier aux régions le financement, ou, sauf nouveau bouleversement des compétences, un co-financement de l'apprentissage transfrontalier ne supprimerait pas la nécessité des changements normatifs permettant de rendre légal le dispositif ; il augmenterait au contraire le nombre des modifications législatives requises¹⁰².

Convaincre les conseils régionaux de s'emparer de ce sujet quelques mois après l'entrée en vigueur du volet apprentissage de la loi 2018-771 relèverait probablement, de plus, d'une négociation difficile. Les régions se sont fortement opposées à la réforme 2018 de l'apprentissage, s'agissant d'une compétence qu'elles avaient investi de longue date. La loi les a privées de la régulation de l'ouverture des CFA et de la majeure partie de la taxe d'apprentissage qu'elles percevaient auparavant. En termes d'organisation et de champ d'intervention, la réforme a été particulièrement sensible puisque la formation professionnelle et l'apprentissage constituaient en 2018 le troisième poste de dépenses des régions (13 %), après ceux des transports (24,4 %) et de l'enseignement (16 %) ¹⁰³. Lorsque l'Etat a demandé au conseil régional Grand Est de reprendre le financement de l'apprentissage transfrontalier, celui-ci a opposé une fin de non-recevoir qu'il a confirmée à la mission, notamment en raison de l'obligation dans laquelle il se trouverait, dans ce cas, de recréer un service de l'apprentissage avec des compétences de dépôt, d'analyse et de financement des contrats

Enfin, dans l'hypothèse de la réattribution d'une compétence à la région en la matière :

- Le montant de l'enveloppe budgétaire nécessaire ne pourrait être connu à l'avance. Il faudrait prévoir des modalités *ad hoc* de financement par France compétences, et d'ajustement des crédits en cas d'insuffisance ou de surabondance de toute ou partie des enveloppes déléguées aux régions. Ce mécanisme donnerait probablement lieu à une négociation serrée, dans le

⁹⁹ Articles L6121-1 à L6123-14 du code du travail.

¹⁰⁰ Article L6121-1 du code du travail. « Sans préjudice des compétences de l'État en matière de formation professionnelle initiale des jeunes sous statut scolaire et universitaire et en matière de service militaire adapté prévu à l'article L. 4132-12 du code de la défense, la région est chargée de la politique régionale d'accès à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. »

¹⁰¹ Cf. annexe 10, compétences actuelles des conseils régionaux en matière de formation professionnelle et d'apprentissage

¹⁰² Modification des articles L. 6211-3 et L6211-3 du code du travail

¹⁰³ « *Les chiffres clés des régions* », Régions de France, septembre 2018 (même source pour le tableau importé).

contexte récent des débats nourris, *ex ante* et *ex post*, sur le montant alloué aux régions pour le financement du fonctionnement des CFA¹⁰⁴

- Sauf à laisser très peu de marges de manœuvre aux régions, il n'est pas assuré que toutes les collectivités régionales potentiellement concernées s'emparent de ce dispositif avec un égal intérêt compte tenu de leur contexte transfrontalier propre, et que par ailleurs, les régions définissent des modalités d'intervention similaires au bénéfice de la mobilité. Si au contraire le dispositif était fortement cadré, la plus-value, pour les régions, d'un investissement dans le financement de ce dispositif serait faible.

Il ne paraîtrait donc pas cohérent, à différents égards, d'imposer aux régions le portage du financement de l'apprentissage transfrontalier. *A contrario*, dans le cadre d'un autre mode de financement, ces éléments n'interdisent pas de permettre aux régions qui le souhaiteraient d'intervenir en soutien de la mise en œuvre de l'apprentissage transfrontalier, au même titre et selon les mêmes modalités que pour des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elles identifient¹⁰⁵. Il s'agit de l'application du droit commun tel qu'instauré par la loi du 5 septembre 2018, qui confie aux régions des compétences limitées et facultatives de financements complémentaires.

Recommandation n°6 Examiner avec les conseils régionaux l'opportunité de modifier l'article L6211-3 du code du travail pour permettre aux régions qui le souhaitent d'intervenir en soutien de l'apprentissage transfrontalier, au même titre et selon les mêmes modalités que pour des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elles identifient.

3.2 Un financement devant s'inscrire dans le droit commun, complété de quelques adaptations

3.2.1 Des fonds et programmes européens ne permettant pas un financement pérenne de ce dispositif mais pouvant être utilisés pour son développement

La mission a examiné la possibilité de mobiliser les fonds et les programmes européens en faveur de l'apprentissage transfrontalier, dans le contexte de la finalisation de la programmation 2021-2027. Les entretiens conduits avec les autorités en charge de la gestion des fonds ne permettent pas de valider cette piste¹⁰⁶ :

- S'agissant du programme Erasmus+, il ne présente pas, selon la direction de l'agence Erasmus+ France et les services de la commission européenne, de possibilité de prise en charge des coûts pédagogiques de formation. La programmation 2021-2027 devrait permettre, sous réserve des choix opérés par les gestionnaires nationaux du programme, d'attribuer des subventions aux apprentis en mobilité à l'international qui font partie des publics éligibles, afin de couvrir une partie des frais liés à la mobilité ; et d'attribuer des subventions et aussi aux organismes, dont les CFA, qui organisent cette mobilité, dans le cadre d'une aide appelée « *soutien organisationnel* » ;
- S'agissant du programme fonds social européen (FSE), dit FSE+ pour 2021-2027, sa gestion fait, en France, l'objet d'un partage entre l'État (programme national) et les régions

¹⁰⁴ Cf. par exemple « *Loi de finances pour 2020 : les régions à nouveau mises à contribution* », Revue du gestionnaire public n°1, février 2020, dossier 15, étude par Claire Simon, directrice des finances, conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes

¹⁰⁵ Dans ce cas, modifier l'article L6211-3 du code du travail, cf. *infra*

¹⁰⁶ Pour des éléments plus détaillés, cf. annexe 9

(programmes régionaux)¹⁰⁷. Le programme national 2021-2027 prévoit des priorités d'intervention en lien avec l'apprentissage transfrontalier, mais selon la DGEFP, il n'intégrera pas un financement de l'apprentissage transfrontalier en tant que tel. Des crédits FSE+ seront mobilisés en vue d'abonder les crédits gérés par l'agence Erasmus France. S'agissant des programmes régionaux, la DGEFP estime que les régions pourraient, comme l'État, intervenir au titre de l'apprentissage car elles conservent un rôle de financement résiduel. Les régions qui le souhaitent doivent le mentionner dans le programme opérationnel régional avant approbation par la commission européenne. La mission estime peu probable, en l'état actuel du dispositif, qu'un financement à court terme de l'apprentissage transfrontalier soit prévu et puisse être opéré sur ces programmes, ce qu'ont confirmé les services interrogés de la commission européenne. En tout état de cause, à ce jour, les compétences résiduelles des régions en matière d'apprentissage sont fondées sur des critères dont l'apprentissage transfrontalier ne fait pas partie¹⁰⁸ ;

- s'agissant du programme INTERREG, financé dans le cadre du fonds européen de développement régional (FEDER) , neuf programmes de coopération territoriale européenne sont en cours d'élaboration¹⁰⁹, principalement gérés par les régions, quand l'autorité de gestion est située en France, en lien avec les partenaires¹¹⁰. Selon l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), un financement de l'apprentissage transfrontalier serait possible mais dans certaines conditions :
 - Le programme, qui fait l'objet d'une approbation par la Commission européenne, doit prévoir des axes prioritaires dans lesquels l'apprentissage transfrontalier pourrait s'inscrire, et des objectifs de réalisation du programme auxquels l'apprentissage transfrontalier pourrait contribuer. Pour 2021-2027, les priorités en cours de finalisation avant validation, pourront être révisées si le contexte le nécessite, par exemple en cas d'insuffisance de consommation des crédits ; mais selon l'ANCT, historiquement, il y a eu peu de révisions sur leur contenu thématique ;
 - Le programme INTERREG ne peut financer de manière durable des projets qui seraient redéposés lors d'appels d'offres successifs. Ainsi, il ne serait pas possible de financer de manière durable des postes de développeurs de l'apprentissage ou des aides spécifiques à l'apprentissage transfrontalier. Un financement pourrait toutefois être prévu durant la phase de démarrage et de montée en charge du projet mais un cofinancement resterait nécessaire.

¹⁰⁷ Pour la programmation 2014-2020, les conseils régionaux étaient autorités de gestion à hauteur de 35 % de l'enveloppe nationale FSE au titre, en particulier, de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'orientation. Ces crédits sont mobilisés dans le cadre de programmes opérationnels régionaux FSE. L'État était autorisé de gestion pour l'emploi et l'inclusion, à hauteur de 65 % de l'enveloppe nationale FSE répartis pour moitié sur le champ de l'emploi et pour moitié sur le champ de l'inclusion.

¹⁰⁸ Cf. *supra* et annexe 10

¹⁰⁹ ANCT, « *L'architecture de la gouvernance des fonds européens 2021-2027 en France* » (document de travail), janvier 2021. Projets gérés par les régions : France Wallonie Flandres : <https://www.interreg-fwvl.eu/fr/projects-list> ; Grande région : <http://www.interreg-gr.eu/fr/projects-interreg-v-2014-2020/> ; Rhin supérieur : <https://www.interreg-rhin-sup.eu/projet/> ; France Suisse : <https://www.interreg-francesuisse.eu/les-projets-soutenus/> ; France Italie (ALCOTRA) : <https://interreg-alcotra.eu/fr/decouvrir-alcotra/les-projets-finances> ; France Italie (marittimo) : <http://interreg-maritime.eu/fr/projets> ; France Espagne Andorre (POCTEFA) : <https://www.poctefa.eu/fr/liste-des-projets-programmes/> ; France Manche Angleterre : <https://www.channelmanche.com/fr/projets/projets/> ; Deux Mers : <https://www.interreg2seas.eu/fr/approved-projects>.

¹¹⁰ Union Européenne, CGET, Guide dispositif de suivi, gestion et contrôle des programmes européens FEDER, FSE, et FEAMP 2014-2020. L'autorité de gestion des programmes de coopération est désignée d'un commun accord par les États membres participant aux programmes et dans les conditions indiquées à l'article 21.3 du règlement n° 1299/2013. Un GECT peut être institué afin de lui confier la responsabilité de la gestion de ce programme ou une partie de celui-ci. Lorsque l'autorité de gestion est située en France, elle est généralement assurée par un conseil régional ou exceptionnellement par un GECT.

3.2.2 Un financement qu'il est cohérent de confier, en l'état de la répartition des compétences, à France compétences et aux OPCO

3.2.2.1 La cohérence d'un financement de droit commun

La loi du 5 septembre 2018 a profondément modifié la gouvernance et le financement de l'apprentissage, en procédant à une recentralisation de son pilotage et de son financement avec effet au 1er janvier 2020, sous la forme d'une attribution aux branches professionnelles, à France compétences et aux OPCO¹¹¹. La loi confie désormais à France compétences la mission de financer l'apprentissage, mission qui inclut la répartition et le versement aux OPCO et aux régions des fonds correspondants¹¹². En cas d'insuffisance de ces fonds, France compétences attribue aux OPCO un financement complémentaire au titre de la péréquation interbranches¹¹³. France compétences finance également une aide au permis de conduire des apprentis, via l'agence de services et de paiement (ASP), selon des modalités fixées par décret.

Attributaires des fonds versés par France compétences, les OPCO ont notamment pour mission d'assurer le financement des contrats d'apprentissage¹¹⁴ ; ce financement inclut la prise en charge¹¹⁵ :

- Des contrats d'apprentissage au niveau de prise en charge fixé par les branches ou, à défaut, par un accord collectif conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires d'un accord constitutif d'un OPCO¹¹⁶. Ce financement est attribué aux CFA ;
- Des frais annexes à la formation des salariés en contrat d'apprentissage, notamment d'hébergement et de restauration, dans des conditions déterminées par décret. Ces financements sont attribués aux CFA ;
- Des dépenses exposées par l'entreprise pour chaque salarié, ou pour tout employeur de moins de onze salariés, lorsqu'il bénéficie d'une action de formation en qualité de maître d'apprentissage, ainsi que les coûts liés à l'exercice de ces fonctions engagés par l'entreprise. Ces financements sont attribués aux entreprises.

Les OPCO peuvent également prendre en charge tout ou partie de la perte de ressources ainsi que des coûts de toute nature y compris ceux correspondant aux cotisations sociales et, le cas échéant, la rémunération et les frais annexes générés par la mobilité hors du territoire national des apprentis en application des articles L. 6222-42 et L. 6325-25 du code du travail.

¹¹¹ Cf. annexes 8 et 10

¹¹² Article L6123-5 du code du travail.

¹¹³ Article R6123-31 et suivants. France compétences verse aux OPCO, au titre de la péréquation interbranches, une dotation complémentaire pour le financement de l'alternance lorsque les fonds affectés à la section financière des actions sont insuffisants pour prendre en charge les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, les frais annexes, et des dépenses liées aux maîtres d'apprentissage (la prise en charge des frais liés à la mobilité internationale des apprentis en est exclue) et lorsque l'OPCO a affecté au moins 90 % de ses fonds destinés à financer des actions de formation relatives aux contrats d'apprentissage, et à ses frais annexes, notamment d'hébergement et de restauration, ainsi que des actions de formation relatives aux contrats de professionnalisation et aux reconversions ou promotions par alternance. France compétences attribue aux OPCO la dotation complémentaire en fonction de prévisions d'activité démontrant une insuffisance de couverture.

¹¹⁴ Articles L6332-1 et L6332-1-3 du code du travail.

¹¹⁵ Article L6332-14 du code du travail.

¹¹⁶ Ces niveaux de prise en charge prennent en compte les recommandations de France compétences, basées sur l'observation des coûts et de niveaux de prise en charge. À défaut de fixation du niveau de la prise en charge ou de prise en compte des recommandations à une date et dans un délai fixés par voie réglementaire, les modalités de détermination de la prise en charge sont définies par décret.

À ce jour, France compétences et les OPCO ne peuvent pas assurer le financement de l'apprentissage transfrontalier, puisque la réglementation n'assimile pas les contrats d'apprentissage de droit étranger conclus avec des entreprises étrangères à des contrats de droit français ; à réglementation inchangée, ces contrats ne peuvent donc faire l'objet d'un financement par France compétences, non plus que d'un dépôt, d'une vérification et d'une prise en charge financière par l'OPCO ; aucune prise en charge n'est définie pour un contrat d'apprentissage conclu avec une entreprise étrangère, qui par définition n'est pas rattachée à une branche française. Dans le cadre, par contre, de l'insertion proposée de l'apprentissage transfrontalier au cadre normatif de l'apprentissage, un tel financement est institutionnellement cohérent.

Ce l'est d'autant plus que les dépenses à prendre en charge pour l'apprentissage transfrontalier sont similaires à celles relevant de l'apprentissage de droit commun ; à l'exception de frais spécifiques liés aux développeurs de l'apprentissage transfrontalier¹¹⁷, il s'agit¹¹⁸ :

- Du coût de la partie théorique de la formation par les CFA. Dans l'apprentissage de droit commun, il est pris en charge par les OPCO, selon un niveau fixé par les branches et encadré par France compétences (à défaut par décret) ;
- Des frais annexes à la formation. Dans l'apprentissage de droit commun, ces frais sont pris en charge par les OPCO, dès lors qu'ils sont financés par les CFA (frais d'hébergement et de restauration, frais de premier équipement pédagogique, frais liés à la mobilité internationale des apprentis), selon des modalités précisées par décret¹¹⁹. Ces frais annexes ne sont pas intégrés dans le niveau de prise en charge mentionnés *supra*¹²⁰ ;
- Des dépenses des CFA liées à la mise en œuvre de la mobilité internationale des apprentis. Dans l'apprentissage de droit commun, ces dépenses sont financées par les OPCO. Les CFA reçoivent un financement, selon un forfait déterminé par chaque OPCO, identique pour l'ensemble des CFA concernés¹²¹ ;
- Des dépenses liées aux autres frais engagés par les apprentis dans le cadre d'une mobilité internationale. Dans l'apprentissage de droit commun, les OPCO peuvent prendre en charge tout ou partie de la perte de ressources ainsi que des coûts de toute nature y compris ceux correspondant aux cotisations sociales et, le cas échéant, la rémunération et les frais annexes générés par la mobilité hors du territoire national des apprentis telle que prévue par les dispositions en vigueur¹²². Ils déterminent des modalités de prise en charge et de financement qui leurs sont propres.

3.2.2.2 Les principes à définir et adaptations à apporter à la réglementation pour organiser la prise en charge financière du dispositif

Le développement de l'apprentissage transfrontalier ne pouvant pas être assuré par un financement direct de l'employeur, de la région ou des fonds et programmes européens¹²³, et en l'absence, généralement, de financement conventionnel des formations en CFA par le pays de l'apprenti un financement par la France des contrats d'apprentissage conclus avec des entreprises étrangères et

¹¹⁷ Cf. *infra*

¹¹⁸ Cf. annexe 8

¹¹⁹ Article D. 6332-83 du code du travail.

¹²⁰ Ils sont pris en charge par l'OPCO hors coût contrat. Il en est de même pour les charges d'amortissement annuelles comptabilisées des équipements qui participent à la mise en œuvre des enseignements dispensés par apprentissage ainsi qu'à l'ingénierie pédagogique dès lors que leur durée d'amortissement excède trois ans.

¹²¹ Article D6332-83 du code du travail.

¹²² Article L6332-14 du code du travail.

¹²³ Cf. *supra*

avec une formation théorique assurée en CFA reste nécessaire, à l'instar des dispositions qui fonctionnaient dans le cadre des accords transfrontaliers Grand Est-Allemagne. Réciproquement, les contrats d'apprentissage conclus avec des entreprises françaises et avec une formation théorique assurée par un centre de formation situé à l'étranger ne seront pas pris en charge.

Dans cette perspective, des adaptations doivent être apportées à la réglementation selon les principes suivants :

Modalités de financement et de gestion du dispositif

Hormis dans le cas d'un de financement conventionnel des formations en CFA par le pays de l'apprenti pour des raisons spécifiques¹²⁴, la mission propose de faire assurer le financement de l'apprentissage transfrontalier par France compétences pour les contrats d'apprentissage conclus avec une entreprise établie à l'étranger.

Les perspectives de développement à moyen terme de l'apprentissage transfrontalier ne laissant pas entrevoir un développement excédant quelques centaines de contrats par an et compte tenu de la spécificité du dispositif, la mission recommande de confier, pour une meilleure sécurisation et expertise, à un OPCO de référence la gestion et le financement de l'apprentissage transfrontalier, comme c'est aujourd'hui par exemple le cas pour les jeunes qui débutent un cycle de formation en apprentissage sans avoir été engagés par une entreprise¹²⁵.

Afin de permettre à l'OPCO désigné de procéder au financement du contrat, il est nécessaire d'établir une procédure de dépôt du contrat d'apprentissage conclu avec l'entreprise étrangère auprès de ses services, comme dans le droit commun dans lequel le contrat d'apprentissage est transmis à l'OPCO qui procède à son dépôt dans des conditions fixées par voie réglementaire¹²⁶.

Recommandation n°7 En l'absence de financement conventionnel des formations en CFA par le pays de l'apprenti, charger France compétences d'assurer le financement de l'apprentissage transfrontalier pour la configuration d'une formation théorique réalisée en CFA

Recommandation n°8 Désigner pour la gestion du dispositif un OPCO de référence en charge du financement de la totalité de ces contrats d'apprentissage transfrontalier auprès des CFA concernés, et établir une procédure de dépôt du contrat d'apprentissage conclu entre l'apprenti et l'entreprise étrangère auprès de cet OPCO

Les entreprises étrangères n'étant pas rattachées à une branche française, la mission recommande que le niveau de prise en charge des dépenses des CFA par les OPCO¹²⁷ soit déterminé selon des modalités réglementairement définies, selon un montant forfaitaire pour chaque formation. Un niveau de prise en charge fixé par arrêté dans les cas aujourd'hui prévus par la loi (carence de la branche ou non prise en compte des recommandations de France compétences par exemple) pourrait être retenu¹²⁸. Il pourrait faire l'objet d'une modulation lorsque l'apprenti français est reconnu travailleur handicapé.

¹²⁴ Fonctionnement jusqu'ici de l'accord avec le Luxembourg

¹²⁵ Cf. annexe 8

¹²⁶ Article L6224-1 du code du travail.

¹²⁷ Pour les modalités de droit commun, cf. article L6332-14 du code du travail.

¹²⁸ À défaut de fixation du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage par la commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE) ou la commission paritaire de la branche considérée, ou à défaut de prise en compte par ces commissions des recommandations de France compétences, c'est désormais un arrêté, et non un décret, qui fixera les niveaux de prise en charge (articles D6332-78-1 à D6332-79 du Code du travail modifiés).

En matière de frais annexes, outre les frais d'hébergement et de restauration en CFA, l'OPCO prend également en charge¹²⁹ :

- Les frais de premier équipement pédagogique nécessaire à l'exécution de la formation, selon un forfait identique pour l'ensemble des CFA concernés, qu'il détermine en fonction de la nature des activités des apprentis, et dans la limite d'un plafond maximal de 500 euros. En cas d'OPCO unique de référence, la mission estime pertinent qu'un arrêté fixe de façon uniforme un montant de prise en charge de ces frais, qui ne peuvent être déterminés par l'OPCO de référence pour l'ensemble des entreprises. Pour des questions de lisibilité, la mission recommande de fixer une aide forfaitaire unique, quelle que soit la nature des activités des apprentis, dans la limite du plafond de droit commun de 500 euros, ou éventuellement une aide à deux ou trois niveaux selon le caractère technique ou le niveau de la qualification préparée ;
- Les frais des apprentis liés à la mobilité internationale dans le cadre des dispositions actuelles du code du travail, selon un forfait déterminé par l'OPCO et identique pour l'ensemble des CFA concernés. Afin de promouvoir le développement de l'apprentissage transfrontalier et compte tenu de frais nécessairement plus élevés pour les apprentis par rapport ceux que génère une mobilité internationale brève, la mission estime pertinent d'instaurer une aide lisible, forfaitaire et significative aux apprentis transfrontaliers. Elle pourrait être différenciée selon deux ou trois groupes de pays d'emploi pour tenir compte des différences de niveaux de vie. Elle serait déterminée par un arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle, prise en charge par l'OPCO de référence et versée à l'apprenti par l'intermédiaire du CFA. Cette aide serait cumulable avec les financements complémentaires mentionnés en annexe 8.

Les OPCO peuvent aussi prendre en charge les frais des CFA liés à l'organisation de la mobilité internationale des apprentis¹³⁰, selon un forfait déterminé par chaque OPCO, par nature d'activité et par zone géographique¹³¹. Dans le cadre de l'apprentissage transfrontalier et d'un d'OPCO unique de référence, la mission estime pertinent que soit fixé par voie réglementaire, de façon uniforme, le montant de prise en charge de ces frais. Compte tenu des frais nécessairement plus élevés pour la mise en œuvre et le suivi d'un apprentissage transfrontalier que pour celle des mobilités internationales actuellement prévues, un financement significatif doit être prévu, et pouvoir être cumulé avec les financements complémentaires mentionnés en annexe 8.

Enfin, la mission recommande d'appliquer à l'apprentissage transfrontalier le mécanisme de la péréquation interbranches¹³² en y intégrant les frais pris en charge par l'OPCO et destinés aux CFA et aux apprentis. Ce mécanisme consiste, pour France compétences, à verser une dotation complémentaire pour le financement de l'alternance à un OPCO lorsque :

- Les fonds qu'il a affectés au financement de l'alternance sont insuffisants pour prendre en charge les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, les frais annexes, et des dépenses liées aux maîtres d'apprentissage. La prise en charge des frais liés à la mobilité internationale des apprentis en est exclue¹³³ ;

¹²⁹ Article D6332-83 du code du travail.

¹³⁰ 10° de l'article L. 6231-2 : encourager la mobilité nationale et internationale des apprentis en nommant un personnel dédié, qui peut comprendre un référent mobilité mobilisant, au niveau national, les ressources locales et, au niveau international, les programmes de l'Union européenne, et en mentionnant, le cas échéant, dans le contenu de la formation, la période de mobilité.

¹³¹ Article D6332-83 du code du travail.

¹³² Article R6123-31 et suivants du code du travail.

¹³³ La péréquation s'applique aux dépenses mentionnées au I de l'article L. 6332-14. Les dépenses prises en charge par l'OPCO au titre de tout ou partie de la perte de ressources ainsi que des coûts de toute nature y compris ceux correspondant

- Il a affecté au moins 90 % de ses fonds destinés à financer des actions de formation relatives aux contrats d'apprentissage, et à ses frais annexes, notamment d'hébergement et de restauration, ainsi que des actions de formation relatives aux contrats de professionnalisation et aux reconversions ou promotions par alternance.

Plusieurs facteurs militent pour appliquer le mécanisme de la péréquation à l'apprentissage transfrontalier en y intégrant les aides destinées aux CFA et aux apprentis :

- Ne pas appliquer le mécanisme de la péréquation à l'apprentissage transfrontalier obligerait à créer une section financière pour l'apprentissage transfrontalier et à déterminer un mécanisme spécifique d'ajustement de la dotation affectée à ce dispositif, dont la consommation ne peut être évaluée précisément à l'avance ;
- Les dépenses liées à l'apprentissage transfrontalier réduiraient les fonds disponibles pour les actions non éligibles à la péréquation, alors même que des OPCO (comme l'OPCO 2I) ont fait part à la mission de la tension existant sur les fonds disponibles hors péréquation ;
- Ne pas intégrer les aides destinées aux CFA et aux apprentis transfrontaliers pénaliserait l'OPCO de référence, ou, en cas de pluralité d'OPCO, ceux dont les entreprises s'engagent davantage dans ce dispositif.

Recommandation n°9 Fixer par arrêté : le niveau de prise en charge, par formation, des contrats d'apprentissage transfrontalier ; un niveau de prise en charge des frais de premier équipement des apprentis ; un niveau de prise en charge des frais des engagés par les apprentis transfrontaliers pour financer leur mobilité internationale ; un niveau de prise en charge des frais engagés par les CFA pour organiser la mobilité internationale des apprentis transfrontaliers.

Recommandation n°10 Appliquer le mécanisme de la péréquation à l'apprentissage transfrontalier en y intégrant les aides financées par l'OPCO et destinées aux CFA comme aux apprentis engagés dans une mobilité internationale.

Dépenses des entreprises liées à la formation et à la fonction de maître d'apprentissage

La réglementation prévoit que l'OPCO prend en charge, avec des plafonds et durées fixés par décret¹³⁴, les dépenses exposées par l'entreprise pour chaque salarié, ou pour tout employeur de moins de onze salariés, lorsqu'il bénéficie d'une action de formation en qualité de tuteur ou de maître d'apprentissage, limitées à un plafond horaire et à une durée maximale, ainsi que les coûts liés à l'exercice de ces fonctions engagés par l'entreprise dans la limite de plafonds et de durées maximales¹³⁵. S'agissant d'entreprise étrangères sans lien avec les OPCO et qui ne contribuent pas au financement de l'apprentissage, il serait cohérent de ne pas faire prendre en charge ces frais par l'OPCO ; cette prise en charge exigerait de plus la mise en place d'un circuit administratif et financier spécifique avec les entreprises concernées.

À l'inverse, dans le cas où un apprenti étranger est recruté par une entreprise française et suit la partie théorique de sa formation dans un centre de formation à l'étranger, l'entreprise, soumise à

aux cotisations sociales et, le cas échéant, la rémunération et les frais annexes générés par la mobilité hors du territoire national des apprentis sont mentionnés au II dudit article.

¹³⁴ Le plafond horaire et la durée maximale des dépenses exposées pour les actions de formation en qualité de tuteur ou de maître d'apprentissage sont respectivement de 15 euros par heure de formation et de 40 heures. Ces dépenses couvrent les frais pédagogiques, les rémunérations, les cotisations et contributions sociales légales et conventionnelles, ainsi que les frais de transport, de restauration et d'hébergement. Le plafond mensuel et la durée prévus pour l'exercice de maître d'apprentissage sont de 230 euros par mois et par apprenti pour une durée maximale de 12 mois.

¹³⁵ Articles L6332-14, D6332-92 et D6332-92 du code du travail.

l'obligation de désigner un maître d'apprentissage, devrait bénéficier des aides correspondantes versées par l'OPCO.

Recommandation n°11 Prévoir réglementairement la prise en charge par le ou les OPCO des frais liés à la formation et à la fonction de maître d'apprentissage pour les entreprises implantées sur le territoire français

Dans le mode d'adaptation du code du travail proposé par la mission¹³⁶, basé sur l'application à l'apprentissage transfrontalier des règles relatives à l'apprentissage, sauf clause d'exclusion, cette recommandation ne nécessite pas d'adaptation formelle de la réglementation.

3.2.2.3 Un financement par l'État français et l'Allemagne, à pérenniser et généraliser, de postes de développeurs de l'apprentissage transfrontalier

Dans le cadre de l'apprentissage transfrontalier Grand Est-Allemagne, des développeurs de l'apprentissage transfrontalier ont été recrutés pour assurer l'opérationnalité du dispositif. Les interlocuteurs interrogés de part et d'autre de la frontière ont unanimement souligné la nécessité de ce dispositif d'accompagnement et de facilitation : les développeurs ont joué un rôle essentiel dans l'information aux entreprises, la comparaison des référentiels de formation, la mise en relation et l'accompagnement des acteurs.

Leur financement a été pris en charge par moitié par l'Allemagne et la France dans le cadre du volet développement de l'apprentissage transfrontalier du plan d'action EURES-T Rhin supérieur, à raison de cinq postes de développeurs. Pour la France, le financement a été assuré par l'État jusqu'en 2018¹³⁷ sous forme de subventions par la DIRECCTE, dans le cadre de conventions successives, à la direction régionale Bade-Wurtemberg de l'agence fédérale pour l'emploi allemande, qui cofinçait et portait ces actions de soutien à l'apprentissage transfrontalier. Selon les informations obtenues par la mission, le coût moyen d'un développeur peut être estimé à environ 65 000 € annuels, charges de fonctionnement comprises. Pour la France, les crédits étaient issus du budget opérationnel de programme (BOP) 103.

Les conventions bi-étatiques et les documents associés¹³⁸ devraient faciliter l'appropriation du dispositif par les acteurs. Par ailleurs, la loi du 5 septembre 2018 attribue aux CFA une partie des missions qui étaient remplies par les développeurs¹³⁹ et pour lesquelles les CFA peuvent percevoir un financement des OPCO¹⁴⁰ voire du programme Erasmus¹⁴¹. Le rôle des CFA ne recouvre cependant

¹³⁶ Cf. *supra* et annexe 14 et s.

¹³⁷ En 2019, l'État a interrompu ce financement et la région Grand Est a pris le relais pour ne pas compromettre la continuité du dispositif.

¹³⁸ Cf. *supra*

¹³⁹ Article L6231-2 du code du travail. Les CFA ont pour mission « d'encourager la mobilité nationale et internationale des apprentis en nommant un personnel dédié, qui peut comprendre un référent mobilité mobilisant, au niveau national, les ressources locales et, au niveau international, les programmes de l'Union européenne, et en mentionnant, le cas échéant, dans le contenu de la formation, la période de mobilité ». Les CFA ont également pour mission « d'appuyer et d'accompagner les postulants à l'apprentissage dans leur recherche d'un employeur » et « d'assurer la cohérence entre la formation dispensée en leur sein et celle dispensée au sein de l'entreprise, en particulier en organisant la coopération entre les formateurs et les maîtres d'apprentissage ».

¹⁴⁰ Article D6332-83 du code du travail.

¹⁴¹ Cf. annexe 9. Pour le programme Erasmus+ 2014-2020, le soutien organisationnel (OS : terme formel utilisé pour désigner les frais d'organisation et de gestion) étaient pris en charge par Erasmus+ sur la base de 350€ par participant jusqu'à 100 participants puis 200€/participant à compter du 101ième. Ces montants sont versés au bénéficiaire de la convention de subvention : l'organisme d'envoi (lycée, CFA, mission locale, etc.) ou l'organisation coordinatrice du consortium (région, GIP Académique, chambre consulaire pour le compte de CFA, etc.). Dans ce dernier cas, il revient au coordonnateur du consortium de répartir les montants au titre du soutien organisationnel entre les membres du

pas totalement celui que jouaient les développeurs de l'apprentissage franco-allemand, avec notamment les rôles de conseil sur les formations ouvertes au transfrontalier auprès des jeunes, des entreprises, et des CFA, ainsi que l'accompagnement des jeunes avant l'inscription en CFA dans la recherche d'une place d'apprentissage dans le pays voisin¹⁴².

Cet accompagnement de terrain peut difficilement être dévolu à chaque CFA ou à des CFA agissant pour le compte d'autres CFA. Les missions correspondantes exigent en effet des compétences fortes en matière de placement, notamment dans le pays où les embauches d'apprentis sont les plus nombreuses, d'où la localisation des développeurs de l'apprentissage dans les agences frontalières de l'agence fédérale du travail. Par ailleurs, le financement de CFA porteurs de postes de développeurs agissant pour le compte d'autres CFA est difficilement compatible avec le contexte concurrentiel de l'offre de formation par apprentissage introduit par la loi du 5 septembre 2018 ; un financement de postes de développeurs au niveau de certains réseaux de CFA serait également susceptible d'écarter de ce service des CFA indépendants, non rattachés à des réseaux de CFA régionaux ou nationaux. Enfin, des économies d'échelles sont possibles si ces missions sont réalisées auprès des jeunes, des entreprises et des centres de formation par un seul organisme plutôt que par plusieurs.

La mission recommande donc que ces postes fassent l'objet d'un financement *ad hoc* par l'État, en cofinancement avec l'Etat ou les Etats partenaires, selon des modalités arrêtées dans chaque convention bi-ou interétatique. Il reviendra également à cette convention de déterminer le portage et la localisation de ces développeurs.

Recommandation n°12 Assurer dans le cadre de chaque convention interétatique organisant un apprentissage transfrontalier un financement par les États partenaires de postes de développeurs de l'apprentissage transfrontalier.

La mission recommande donc que le financement par l'Etat, à parité avec les Etats partenaires, en soit prorogé, ou plus exactement repris puisqu'il a été interrompu en 2019.

3.2.2.4 Fondements et organisation du mode de financement proposé

En conclusion, le développement de l'apprentissage transfrontalier ne pouvant être assuré par un financement direct de l'employeur, non plus que par un financement principal des régions ou des fonds et programmes européens, et en l'absence, généralement, de financement conventionnel des formations en CFA par le pays de l'apprenti, un financement par la France des contrats d'apprentissage conclus avec des entreprises étrangères et avec une formation théorique assurée en CFA reste nécessaire, à l'instar des dispositions qui fonctionnaient dans le cadre des accords transfrontaliers Grand Est-Allemagne ; en cohérence avec la réforme de septembre 2018, ce financement doit être assuré par l'Etat français. Réciproquement, les contrats d'apprentissage conclus avec des entreprises françaises et avec une formation théorique assurée par un centre de formation situé à l'étranger ne seront pas pris en charge.

Le mode de financement proposé de l'apprentissage transfrontalier est fondé sur un principe de réciprocité, dans le respect des modalités de financement en vigueur dans chacun des pays potentiellement concernés. L'organisation en sera précisée par le cadre conventionnel interétatique à instaurer, ce qui permettra le cas échéant les adaptations requises par des cas particuliers.

consortium. Pour le programme Erasmus+ 2021-2027, le guide en cours de publication devrait faire évoluer quelque peu les règles de financement pour le nouveau programme.

¹⁴² Cf. annexe 2

Etant donné le caractère dissymétrique des flux d'apprentissage transfrontalier expérimentés jusqu'ici, cette réciprocité de principe se traduira probablement par l'engagement de montants financiers globaux non équivalents de part et d'autre des frontières, dans tel ou tel sens en fonction des territoires. Mais d'une part ces montants globaux, dans la mesure où il est possible de les chiffrer, découlent des contributions, directes ou indirectes, d'acteurs publics ou privés différents selon les organisations nationales : le développement de l'apprentissage transfrontalier ne paraît pas compatible avec des fonctionnements antinomiques de ces organisations. D'autre part, le bilan financier de l'apprentissage transfrontalier ne se résume pas au coût des contrats correspondants. Par exemple, un apprenti français non engagé dans un contrat d'apprentissage transfrontalier suivra généralement une autre formation, que le système français de formation devra de toute façon financer. Enfin, étant données notamment les perspectives quantitatives de développement limitées par d'autres facteurs, les besoins financiers requis par l'apprentissage transfrontalier sont modiques (*cf. infra*) ; cela invite d'autant plus à retenir un mode de financement inscrit, autant que possible, dans les fonctionnements de droit commun

Techniquement, il est proposé d'organiser les adaptations correspondantes à la réglementation selon les principes suivants, articulés avec la définition législative proposée de l'apprentissage transfrontalier et détaillés en annexes 15 et 16 :

- Dans la sixième partie, livre III, titre III, chapitre II du code du travail portant sur les OPCO :
 - Introduire un article permettant la prise en charge par un OPCO des contrats d'apprentissage transfrontalier conclus avec des entreprises établies à l'étranger avec une formation théorique réalisée en CFA, modalité légale de l'apprentissage dans le cadre proposé ;
 - Introduire un article qui exclut la prise en charge par les OPCO des contrats d'apprentissage transfrontalier conclus avec des entreprises établies en France, avec une formation théorique réalisée à l'étranger à l'exception des dépenses liées à la formation et à l'exercice de l'activité de maître d'apprentissage ;
- Dans la sixième partie, livre I, titre II, chapitre III, section 3 relative à France compétences, intégrer la totalité des dépenses liées à l'apprentissage transfrontalier aux dépenses éligibles à la péréquation interbranche (article R6123-31) ;
- Dans la sixième partie, livre II (l'apprentissage) :
 - Introduire un article (L6224-1-1) permettant le dépôt auprès de l'OPCO du contrat d'apprentissage transfrontalier conclu avec une entreprise établie à l'étranger, nécessaire pour financer les dépenses des CFA et des apprentis ;
 - Permettre aux régions qui le souhaitent d'intervenir en soutien des OPCO dans le financement des CFA pour la mise en œuvre de l'apprentissage transfrontalier, au même titre que pour des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elles identifient (adaptation de l'article L6211-3).

La grande majorité des dispositions en vigueur sur ces sujets ne nécessite aucune modification.

3.2.3 Des besoins financiers limités

Niveaux de prise en charge

Pour établir les hypothèses de coût de l'apprentissage transfrontalier, la mission a retenu les hypothèses suivantes : un niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage sur 12 mois de 8 000 € par année de formation¹⁴³ ; une durée moyenne des contrats d'apprentissage de 20 mois correspondant aux durées constatées des contrats d'apprentissage en 2015, 2017 et 2018¹⁴⁴ ;

Avec un nombre de contrats d'apprentissage transfrontalier estimé entre 400 et 1200 par an (*cf. supra*), le coût maximal de prise en charge des dépenses des CFA (hors frais annexes et frais des CFA pour la mise en œuvre de l'apprentissage transfrontalier) s'établirait entre 5,33 M € et 16 M € pour la totalité des entrées annuelles (avec un coût réparti sur les 2 années d'exécution des contrats). Cette fourchette représente un maximum notamment du fait que toutes les régions françaises ne partagent pas, à l'instar de la région Grand Est, des bassins de vie communs avec des régions étrangères limitrophes, que des contrats font l'objet d'une rupture anticipée, et que cette hypothèse financière repose sur la prise en charge par la France de la totalité des coûts des formations en CFA alors même que les conventions bi-étatiques pourraient prévoir des modalités différentes de financement, à l'instar des celles prévues entre la région Grand Est le Luxembourg ou encore par une participation limitée de l'employeur étranger.

Pour la seule région Grand Est, et pour 150 contrats par an considérés comme le potentiel maximal de développement estimé par les interlocuteurs de la mission, il en résulterait un coût de niveau de prise en charge des entrées annuelles en apprentissage transfrontalier évalué à 2 M € par an. Pour la première année, le coût serait moindre, compte tenu de l'absence de stock de contrats en cours du fait du quasi arrêt du dispositif depuis 2020. Par ailleurs, le cadencement de versement de l'aide au CFA pourrait encore réduire le montant à financer la première année.

Aide aux apprentis en mobilité internationale

En se basant sur une aide moyenne équivalente à celle versée par l'OFAJ (1 000 € pour 12 mois) et sur les mêmes volumétries que précédemment, le coût de cette aide fixée à 100 € par mois pourrait varier entre 0,67 M€ et 2 M€, pour la totalité des entrées annuelles (avec un coût réparti sur les 2 années d'exécution des contrats). Des financements complémentaires pourraient être mobilisés dans le cadre du programme Erasmus+ (*cf. supra*).

Prise en charge des développeurs de l'apprentissage transfrontalier et des missions des CFA en faveur de la mobilité internationale des apprentis

Comme vu *supra*, une partie des missions des développeurs de l'apprentissage relèvent aujourd'hui du rôle des CFA. Deux financements sont donc à prévoir dans la future économie de l'apprentissage transfrontalier :

- Un financement par les OPCO des missions assurées par les CFA : il pourrait prendre la forme d'un forfait maximal de 1 000 € par contrat au titre des dépenses d'organisation et de

¹⁴³ L'annexe III du rapport « *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle* » IGAS / IGF indique que selon la DARES, le niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage s'est élevé à 7 930 € en 2019.

¹⁴⁴ DARES Résultats, *Les contrats d'apprentissage en 2018*, mai 2020 n°017. Selon la DARES, la durée moyenne des contrats a été de 20,4 mois en 2015, 20,1 mois en 2017 et 19,9 mois en 2018.

suivi de la mobilité par le CFA. En cas de rupture anticipé du contrat, il serait versé au prorata du nombre de mois effectués en apprentissage¹⁴⁵. Ce forfait pourrait être revu en fonction de l'analyse des comptes des CFA opérés par France compétences¹⁴⁶. En se basant sur les mêmes volumétries que pour l'évaluation des coûts pédagogiques, le coût de cette aide pourrait varier entre 0,4 M€ et 1,2 M€ par an ;

- Un financement de postes de développeurs de l'apprentissage transfrontalier : il doit être prévu par la convention et cofinancé à part également par les deux pays signataires de l'accord. Des financements pourraient être mobilisés au démarrage dans le cadre du programme INTERREG (*cf. supra*).

Autres coûts

Les coûts liés aux frais annexes (hébergement, restauration et de premier équipement) ne sont pas intégrés car ils sont difficilement évaluable et ils n'entraînent pas un surcoût au regard de l'apprentissage de droit commun.

Avec un nombre de contrats d'apprentissage transfrontalier estimé entre 400 et 1200, hors coût des développeurs de l'apprentissage, la mission évalue le coût du dispositif entre 6,4 M€ et 19,2 M€ pour la totalité des entrées annuelles (avec un coût réparti sur les 2 années d'exécution des contrats). Ce coût est nécessairement surélevé les premières années du dispositif en raison de sa montée en charge. Pour la région Grand Est, il serait de 2,4 M€ pour 150 entrées par an.

Tableau 3 : Évaluation du coût total de l'apprentissage transfrontalier hors coût des développeurs de l'apprentissage (M€) pour 400 à 1200 entrées annuelles dans le dispositif

Entrées annuelles	Coût pédagogique du contrat (M€) 1 ^{ère} année 12 mois	Coût pédagogique du contrat (M€) 2 ^{ème} année 8 mois	Frais liés à la mobilité internationale des apprentis 1 ^{ère} année 12 mois	Frais liés à la mobilité internationale des apprentis 2 ^{ème} année 8 mois	Frais liés à la mobilité internationale des apprentis	Total
Bénéficiaire	CFA	CFA	Apprentis	Apprentis	CFA	
400	3,20	2,13	0,40	0,27	0,40	6,40
800	6,40	4,27	0,80	0,53	0,80	12,80
1200	9,60	6,40	1,20	0,80	1,20	19,20
Dont Grand-Est : 150	1,20	0,80	0,15	0,10	0,15	2,40

Source : Mission.

¹⁴⁵ Le taux de rupture des contrats d'apprentissage transfrontalier s'est élevé à 15,4 % entre 2010 et 2017. Réussir sans Frontière – *Erfolg ohne Grenzen*, Regard sur les apprentis transfrontaliers, 29 novembre 2018.

¹⁴⁶ L. 6352-11 du code du travail et Notice de France compétences du 21 janvier 2021 en appui du formulaire d'enquête sur la remontée des comptes des organismes de formation en apprentissage. La loi du 5 septembre 2018 prévoit que France compétences assure une mission de veille, d'observation et de transparence des coûts et des règles de prise en charge en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, lorsque les prestataires perçoivent des financements publics ou mutualisés. Les organismes de formation qui dispensent des formations par apprentissage ont l'obligation de transmettre à France compétences tout élément relatif à la détermination de leurs coûts. Ils ont l'obligation de mettre en place une comptabilité analytique, dès l'exercice comptable 2020. Un arrêté du 21 juillet 2020 (publié au JORF n°0185 du 29 juillet 2020) fixe les règles précises de mise en œuvre de cette comptabilité analytique au sein de ces organismes de formation et confirme la transmission de ces données à France compétences.

3.3 La nécessité d'une gouvernance lisible et s'inscrivant pour l'essentiel dans le droit commun

3.3.1 Dans les accords ayant fonctionné jusqu'ici, une gouvernance régionale adaptée à l'économie du dispositif

Les accords franco-allemands et franco-luxembourgeois prévoyaient des modalités de gouvernance opérationnelle et de suivi relativement similaires¹⁴⁷ :

- Les accords Grand Est-Allemagne instaurent un comité comprenant notamment un représentant de chaque signataire de l'accord, chargé d'en suivre l'application et pouvant s'adjoindre d'autres acteurs¹⁴⁸. L'accord Rhin supérieur avait aussi instauré un groupe projet « apprentissage transfrontalier » émanant d'un groupe d'experts « formation professionnelle » de la conférence du Rhin supérieur. L'accord Sarre-Lorraine prévoyait des échanges annuels sur les dépenses effectuées en matière de formation et la production d'un bilan annuel des coûts ;
- Le protocole d'accord Grand Est-Luxembourg instaure un comité technique chargé de suivre l'expérimentation ; co-présidé par un représentant de chaque pays, il compte parmi ses membres les représentants des institutions membres du comité technique institué en 2015 par la déclaration interétatique France-Luxembourg¹⁴⁹, ainsi que toute personne désignée d'un commun accord pour ses compétences en ce domaine.

Dans ces accords, la gouvernance apparaît clairement située au niveau régional, ou des Etats fédérés : les membres des comités sont, en Allemagne, les Länder, les chambres consulaires, les directions régionales pour l'emploi et leurs agences locales concernées ; en France, les directions territoriales de l'État déconcentré ou de ses opérateurs, les conseils régionaux, les chambres consulaires. Le lien avec les instances de coopération suprarégionales ou interétatiques était pour autant assuré.

Le conseil régional Grand Est, à la suite du conseil régional d'Alsace notamment, s'était fortement investi dans le pilotage et la promotion et du dispositif. A la suite de la réforme de septembre 2018, il a veillé transitoirement à sa prorogation en prenant en charge l'ensemble des contrats signés avant le 31 décembre 2019, tout en alertant sur la nécessité de réorganiser le financement et la gouvernance du dispositif. Les partenaires allemands et luxembourgeois se sont alarmés de l'incertitude ouverte sur les conditions d'organisation à court et plus long terme, soulignant notamment la nécessité, pour cet avenir, de pouvoir s'adresser en France à des interlocuteurs clairement identifiés disposant de la capacité requise de décision.

Comme pour le cadre juridique et de financement, la gouvernance de l'apprentissage transfrontalier doit pouvoir s'inscrire dans le droit commun redéfini par la réforme de 2018, en organisant cependant aussi une instance régionale d'impulsion et de suivi dont la nécessité est presque consubstantielle à la nature du dispositif.

¹⁴⁷ Cf. annexe 4, mise en regard des trois conventions

¹⁴⁸ Un règlement intérieur est prévu pour le fonctionnement du comité.

¹⁴⁹ France : la DIRECCTE (en lien avec la DGEFP), la préfecture de région, le conseil régional, les autorités académiques, les chambres consulaires de Lorraine ; Luxembourg : le service de la formation professionnelle du MENJE, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, la chambre de commerce, la chambre des métiers, la chambre des salariés.

3.3.2 France compétences et l'OPCO de référence, instances nationales de gouvernance de l'apprentissage transfrontalier

L'établissement public France compétences, créé par la loi du 5 septembre 2018, est désormais l'instance de gouvernance nationale de la formation professionnelle et de l'apprentissage¹⁵⁰. Le conseil d'administration de cet établissement public comprend cinq collèges qui assurent la représentation de l'État, des organisations syndicales de salariés, des organisations professionnelles d'employeurs et des régions, ainsi que la présence de de personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la formation professionnelle. Au titre ou en lien avec l'apprentissage, France compétences a pour mission d'assurer la répartition et le versement des fonds issus des contributions dédiées au financement de la formation professionnelle pour le financement de l'alternance, d'émettre des recommandations sur le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance afin de favoriser leur convergence, d'assurer la veille, l'observation et la transparence des coûts et des règles de prise en charge en matière de formation professionnelle, de publier des indicateurs permettant d'apprécier la valeur ajoutée des actions de formation, de contribuer au suivi et à l'évaluation de la qualité des actions de formation dispensées, de suivre la mise en œuvre des contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP), d'établir le répertoire national des certifications professionnelles, et de mettre en œuvre toutes autres actions en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage qui lui sont confiées par l'État, les régions et les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel.

Le rôle de financeur qu'il est proposé d'attribuer à France compétences, dans la mesure où l'apprentissage transfrontalier devient une modalité particulière d'organisation de l'apprentissage, invite à faire de cet opérateur l'instance nationale de régulation de l'apprentissage transfrontalier ; il n'est pas nécessaire de modifier à cette fin les textes régissant ses missions. Par ailleurs, la composition rappelée *supra* de son conseil d'administration regroupe les principales parties prenantes¹⁵¹, hors représentation des instances de coopération suprarégionales ou interétatiques mises en place entre la France et certains des pays partenaires ou potentiellement partenaires ; à cet égard, des procédures spécifiques d'association ou de consultation pourraient être prévues.

La gestion opérationnelle du dispositif devrait être clairement confiée à l'OPCO de référence, chargé notamment, dans cette configuration, du versement des différentes catégories de subventions aux CFA et de l'enregistrement des contrats conclus entre des apprentis et des entreprises étrangères. Il importe de ne pas limiter le rôle de l'OPCO à celui d'un guichet : d'une part, les pays partenaires ont essentiellement besoin d'un interlocuteur identifié et doté d'une capacité décisionnelle, comme l'ont souligné auprès de la mission les acteurs allemands et luxembourgeois du dispositif. D'autre part, contrairement à France compétences, l'OPCO dispose de directions régionales, point majeur puisqu'une impulsion et un suivi à l'échelon régional s'imposent au regard de l'implantation naturelle de l'apprentissage transfrontalier dans les réalités et les politiques locales, et au regard de l'organisation également régionale des pays partenaires.

¹⁵⁰ Depuis le 1er janvier 2019, il a remplacé le comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF), la commission nationale de la certification professionnelle (CNCP), le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et le CNEFOP.

¹⁵¹ Y compris pour l'enseignement supérieur qui représente plus de 50 % des contrats d'apprentissage transfrontalier (cf. tableau 1), avec un représentant des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de l'agriculture.

Recommandation n°13 Confier la régulation nationale de l'apprentissage transfrontalier à France compétences en lien étroit avec l'OPCO chargé de la gestion opérationnelle du dispositif, à même d'être identifié en tant que tel par les différents partenaires comme d'être présent sur le territoire *via* ses directions régionales

3.3.3 La nécessité d'une instance régionale d'impulsion et de suivi

3.3.3.1 Un rôle actif revenant au comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP)

Le CREFOP est l'instance régionale de droit commun pour la gouvernance des politiques d'emploi, de formation et d'orientation professionnelle. Il a pour mission d'assurer la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi et la cohérence des programmes de formation dans la région¹⁵². Présidé conjointement par le président du conseil régional et le représentant de l'État dans la région¹⁵³, il rassemble des représentants de la région, des représentants de l'État, des représentants des organisations syndicales de salariés et professionnelles d'employeurs, un représentant pour chacun des trois réseaux consulaires, des représentants des principaux opérateurs de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles dans la région¹⁵⁴.

Le CREFOP participe à l'élaboration par les régions du contrat du plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP)¹⁵⁵ dont France compétences suit la mise en œuvre¹⁵⁶. En matière d'emploi, le CREFOP participe également à l'élaboration par l'État de la stratégie régionale pour l'emploi (SRE)¹⁵⁷. L'instruction gouvernementale du 15 juillet 2014 relative à l'organisation et au rôle du service public de l'emploi (SPE)¹⁵⁸ dans les territoires prévoit la recherche d'une stratégie intégrée sur l'ensemble du champ de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle.

Le CREFOP a donc vocation à être une instance de suivi et d'impulsion locale du dispositif, pouvant soutenir des actions visant à en faciliter le développement (formations linguistiques, orientation des publics...), sans qu'il soit nécessaire de modifier les textes le régissant.

¹⁵² Sous certaines conditions, la formation stratégique du service public de l'emploi régional présidé par l'État peut être remplacée par une commission spécialisée du CREFOP.

¹⁵³ Ou, en Corse, par le président du conseil exécutif et le représentant de l'État dans la collectivité de Corse

¹⁵⁴ Article L6123-3 du code du travail.

¹⁵⁵ Article L214-12 et suivants du code de l'éducation.

¹⁵⁶ Article L6123-5 9° du code du travail.

¹⁵⁷ Instruction gouvernementale du 15 juillet 2014 relative à l'organisation et au rôle du service public de l'emploi (SPE) dans les territoires. La politique de l'emploi est pilotée par l'État et elle doit être articulée avec les politiques d'orientation et de formation professionnelles qui relèvent des régions et des partenaires sociaux. Une stratégie régionale pour l'emploi doit être élaborée par l'État pour trois ans. Sa préparation est effectuée par la DIRECCTE. Elle est arrêtée par le préfet de région, après une consultation du CREFOP, des membres du SPE régional, des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État.

¹⁵⁸ Article L 5311-1 et suivants du code du travail.

3.3.3.2 Un comité de suivi de l'accord bi-étatique et des services publics de l'emploi de proximité (SPE) pouvant constituer des instances locales de mise en œuvre et de suivi

La gouvernance opérationnelle doit être présente au niveau local transfrontalier. Les modalités devraient en être arrêtées dans la convention bi-ou interétatique, avec la mise en place notamment d'un comité opérationnel chargé du fonctionnement et du suivi opérationnel. Il a vocation à se réunir sous l'autorité conjointe du préfet et d'un représentant du ou des pays cosignataires de la convention.

Il pourrait s'appuyer sur la mise en place d'un service public de l'emploi de proximité (SPE-P) prévu dans l'instruction gouvernementale du 15 juillet 2014 relative à l'organisation et au rôle du service public de l'emploi dans les territoires, et auquel seraient conviés les partenaires étrangers. Un SPE-P peut être constitué sur décision du SPE régional au sein de zones pour lesquelles une animation spécifique apparaît nécessaire ; outil souple, il est un lieu de concertation privilégié des acteurs territoriaux pour la mise en place de projets locaux de développement de l'emploi d'initiatives locales dans un cadre partenarial. Un SPE-P avait par exemple été constitué en 2018, sous la double présidence du préfet de région et du président du conseil régional, pour préparer dans les Hauts-de-France un projet de déclaration d'intention pour le renforcement de la coopération en matière d'emploi et de formation professionnelle, incluant l'apprentissage, pour préparer les orientations d'un plan d'actions franco-belge pour l'emploi transfrontalier¹⁵⁹.

3.3.3.3 Un rôle souhaitable d'accompagnement par les régions

S'il est proposé d'étudier avec les conseils régionaux la pertinence d'une extension à l'apprentissage transfrontalier de leurs capacités de financement complémentaire de l'apprentissage¹⁶⁰, c'est aussi par leur compétence d'information sur les métiers et les formations aux niveaux régional, national et européen que les conseils régionaux pourraient très utilement intervenir en accompagnement de l'apprentissage transfrontalier. Les régions coordonnent à ce titre le service public régional de l'orientation (SPRO). La communication relative à l'apprentissage transfrontalier relève ainsi des conseils régionaux, qui joueront de toute façon un rôle important dans la gouvernance locale au titre de la coprésidence du CREFOP.

Sans obérer la nécessité, pour les interlocuteurs à l'étranger notamment, d'un pilotage décisionnel clairement identifié, ce rôle des conseils régionaux est cohérent avec l'engagement de la plupart d'entre eux en faveur de la mobilité¹⁶¹, et bienvenu au regard de la forte dimension territoriale de l'apprentissage transfrontalier.

Recommandation n°14 Organiser dans la convention bi-ou interétatique, en cohérence avec le pilotage national, une gouvernance locale adaptée au projet d'apprentissage transfrontalier considéré, intégrant notamment le rôle du CREFOP et la compétence d'information sur les métiers exercée par le conseil régional

¹⁵⁹ DIRECCTE Hauts-de-France, note emploi transfrontalier, 19 octobre 2018 ; cf. aussi annexe 5

¹⁶⁰ Cf. *supra*, proposition 6

¹⁶¹ Cf. *supra*, partie I.1.3 de ce rapport

CONCLUSION

L'un des principaux champs exploré par la mission opérationnelle transfrontalière est celui du développement économique des territoires transfrontaliers dans le cadre de l'action publique. La MOT souligne à cet égard l'importance des instruments économiques opérationnels au sens d'outils de gestion ; elle appelle par ailleurs de ses vœux l'instauration d'un droit opérationnel transfrontalier, que certains des responsables publics s'exprimant lors du *borders forum* organisé en novembre 2020 ont envisagé par exemple comme des « *bulles européennes de coopération* » dans lesquelles vaudraient des règles spécifiques.

S'agissant de l'apprentissage transfrontalier, la mission a constaté que sa pérennisation et éventuelle généralisation se heurtent à un obstacle juridique en droit français en tous cas, le dispositif n'étant pas compatible avec les normes en vigueur. Le fonctionnement en étant proche, dans les faits, de celui de l'apprentissage tel qu'organisé aujourd'hui par le code du travail, son insertion dans le cadre normatif paraît envisageable ; ce rapport analyse les voies d'une intégration de l'apprentissage transfrontalier au droit commun, et en décline de possibles modalités afin de permettre d'appréhender les contours d'une telle réforme. Son opportunité pourra quant à elle être appréciée au regard des enjeux perçus.

Si le projet en est confirmé, cette réforme devrait être conduite rapidement, afin notamment de ne pas laisser se déliter les énergies et compétences mobilisées en région Grand Est et au sein des pays partenaires. En première phase, les dispositifs transitoires mis en place pour 2020 devraient être reconduits pour l'organisation de la rentrée prochaine.

Recommandation n°15 Proroger les dispositions transitoires retenues pour le financement des contrats en cours et, en cas de confirmation du projet de réforme, pour la conclusion des contrats pouvant être signés à la rentrée de septembre 2021

Béatrice BUGUET-DEGLETAGNE

Bruno DROLEZ

LETTRE DE MISSION



**MINISTÈRE
DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI
ET DE L'INSERTION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La Ministre

Paris, le 28 JUIL. 2020

Madame la Cheffe de l'Inspection,

L'apprentissage transfrontalier permet à des jeunes sous contrat d'apprentissage de réaliser la partie théorique de leur formation dans leur pays d'origine et leur formation pratique au sein d'une entreprise installée dans le pays voisin.

Ce modèle s'est essentiellement développé en région Grand Est du fait de la forte imbrication économique de la région frontalière franco-allemande.

En Alsace, il s'appuie sur deux expérimentations lancées en 2011 et un accord-cadre sur l'apprentissage transfrontalier dans le Rhin Supérieur signé le 12 septembre 2013. Depuis la rentrée 2013/2014, l'apprentissage transfrontalier s'étend à tous les niveaux de formation en Alsace, dans le Pays de Bade en Bade-Wurtemberg et dans le Sud du Palatinat en Rhénanie-Palatinat. En Lorraine, un accord relatif à l'apprentissage Sarre-Lorraine a été signé le 20 juin 2014 pour les niveaux de formation allant du CAP au BTS. Un protocole d'accord pour la mise en œuvre de l'expérimentation de coopération transfrontalière dans le domaine de l'apprentissage entre le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg et la Région Grand-Est a été négocié et signé le 3 juillet 2017.

On constate à ce jour que, dans le cadre des trois accords cadre, 130 nouveaux contrats ont été signés en 2018 et 100 en 2019. Dans plus de 96% des cas, la formation est réalisée et financée par la France et l'employeur se trouve à l'étranger. Le dispositif n'est pas ouvert à tous les CFA existants ou qui pourraient être créés (seuls 62 CFA français sont engagés dans ces formations). Enfin, la grande majorité des jeunes qui bénéficient du dispositif avec un contrat d'apprentissage conclu avec une entreprise allemande, demeure en Allemagne à l'issue de leur apprentissage.

Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'inspection générale
des affaires sociales
39-43 Quai André Citroën
75739 Paris Cedex 15

Le financement du centre de formation d'apprentis (CFA) en France était jusqu'au 31 décembre 2019 assuré en grande majorité par le Conseil Régional Grand-Est, au titre de ses compétences en matière d'apprentissage et de coopération transfrontalière. Les entreprises allemandes ont toujours été réticentes à financer une formation qui est gratuite en Allemagne.

L'apprentissage transfrontalier représente un modèle intéressant pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes. Néanmoins, il semble qu'à ce jour, il réponde plus souvent à des besoins de main d'œuvre et à des tensions sur le marché du travail chez nos voisins, qu'il ne permet de satisfaire les besoins en recrutement en France.

Toutefois, aucune évaluation complète de ces dispositifs n'a été conduite et partagée avec les acteurs ; et aucune disposition n'existe aujourd'hui dans le code du travail sur l'apprentissage transfrontalier, le dispositif existant uniquement sous forme conventionnelle dans le cadre de la coopération transfrontalière entre Régions européennes.

Le contrat transfrontalier conclu par une entreprise étrangère ne peut être qualifié de contrat d'apprentissage au sein du droit français. Pour qu'un salarié soit considéré comme un « apprenti », il doit détenir un contrat d'apprentissage de droit français, quelle que soit sa propre nationalité. Les dispositions générales de droit européen du travail vont en ce sens.

La région Grand-Est souhaite se désengager du financement des contrats qui seront conclus à compter du 1^{er} janvier 2020 dans le cadre de la convention de coopération, alors même que ces contrats ne peuvent prétendre aux financements de droit commun dévolus à l'apprentissage en France. En effet, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en transformant l'apprentissage, a modifié son financement : le système de subvention régionale a disparu au profit d'un financement à l'apprenti, versé par les opérateurs de compétences (OPCO), en fonction de niveaux de prise en charge déterminés par les branches professionnelles. Or, il n'y a pas de base légale pour que les OPCO puissent financer des contrats d'apprentissage transfrontaliers, qui ne peuvent prétendre à la qualification de contrat d'apprentissage de droit français. Néanmoins, la loi du 5 septembre 2018 laisse une compétence résiduelle aux Régions sur l'apprentissage.

Compte tenu des enjeux dans le cadre de la coopération transfrontalière, notamment franco-allemande, nous souhaiterions que vos services réalisent une mission pour, à court terme, sécuriser le financement des contrats engagés en région Grand Est dans les prochains mois et, à moyen terme, proposer les évolutions pertinentes du cadre juridique et financier de soutien à de telles coopérations transfrontalières, en tenant compte des contraintes financières et d'une logique de réciprocité interétatique.

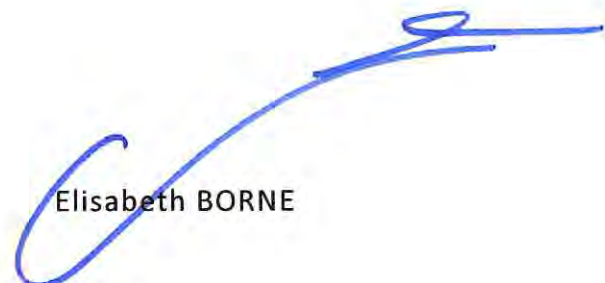
A court terme, il est souhaité que la Région assure la continuité de la dynamique engagée et le financement des contrats qui seront conclus dans les prochains mois compte tenu du faible volume de contrats qui seront concernés (une centaine par an en moyenne depuis le début du dispositif), au titre de la compétence de développement des coopérations transfrontalières, ou au titre de sa mission résiduelle sur l'apprentissage.

Au-delà, il est demandé à la mission d'examiner les conditions de pérennisation et de généralisation à moyen terme du dispositif France entière et ses modalités de mise en œuvre :

- *s'agissant du financement*, établir le tour de table et la clé de répartition entre les financeurs. Par ailleurs, il conviendra de préciser les modalités de répartition des contrats entre opérateurs de compétences, la section financière d'imputation de ces contrats, leur éligibilité à la péréquation, les modalités de détermination du niveau de prise en charges des frais de formation et des frais annexes à la formation, dans un contexte de forte contrainte budgétaire ;
- *s'agissant de la gouvernance*, proposer un modèle d'organisation au niveau régional permettant la mise en œuvre et le suivi de ces contrats, notamment s'agissant de la réciprocité interétatique ;
- *proposer les évolutions juridiques* nécessaires à la mise en œuvre de ces orientations.

Je vous serai reconnaissante de me remettre vos conclusions au plus tard le 30 novembre 2020.

Je vous prie d'agréer, Madame la Cheffe de l'Inspection, l'expression de ma considération distinguée.



Elisabeth BORNE

INTERLOCUTEURS JOINTS

Ministères, Administrations centrales et institutions nationales

Cabinet de la Ministre du Travail

Caroline Cohen, conseillère en charge de l'apprentissage

Cabinet de la Ministre déléguée à l'insertion

Mireille Gaüzere, conseillère en charge de l'insertion des jeunes

Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI)

Elvire Aronica, déléguée adjointe (en charge de l'intérim de la déléguée)

Marianne Forejt, cheffe de bureau politiques et relations européennes, emploi, travail, santé, politiques sociales

Claire Massuelles, chargée de mission

Hans-Sebastian Perez, chargé de mission

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Bruno Lucas, délégué général

Stéphane Rémy, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle

Antoine Saint-Denis, sous-directeur Europe and international

Christine Matraglia, cheffe de la mission de l'alternance et de l'accès aux qualifications

Olivia Montel, cheffe du pôle de coordination des politiques européennes et internationales

Guillaume Loze, chargé du développement de l'apprentissage

Direction générale du travail (DGT)

Philippe Sold, sous-directeur en charge du pilotage de l'inspection du travail

Emilie Saussine, cheffe du bureau des relations du travail

Direction de la sécurité sociale (DSS)

Claire Jean, cheffe de la division des affaires communautaires et internationales

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Christian Rock, préfet en mission auprès de l'ANCT, expert de haut niveau chargé d'une mission d'appui

Philippe Cichowlaz, chef du pôle politique de cohésion européenne

Eléonore Rauber, responsable de l'unité appui à la réglementation, à la gestion et au contrôle, pôle politique de cohésion européenne

Christina Bezes-Feldmeyer, coordonnatrice des programmes européens - coopération territoriale européenne et questions transfrontalières, pôle politique de cohésion européenne

France compétences

Cécile Bosdonnat, directrice des politiques de financement

Mikael Charbit, directeur de la certification professionnelle

Michel Ferreira-Maia, directeur de la régulation

Pôle emploi

Florence Dumontier, directrice Europe et relations internationales

Régions de France

David Duval, conseiller emploi, formation, éducation

Julie Gourden, conseillère Europe et contractualisations

Agence ERASMUS+ France

Laure Coudret-Laut, directrice

Sébastien Thierry, directeur adjoint

Parlementaires

Anne Sander, députée européenne, présidente du groupe de travail du Parlement européen dédié à la coopération transfrontalière, vice-présidente de la mission opérationnelle transfrontalière

Vincent Thiébaud, député du Bas-Rhin

Sylvain Wasserman, député du Bas-Rhin, vice-président de l'Assemblée nationale

Commission européenne

Chiara Riondino, head of unit E3 - VET, apprenticeships and adult learning

João Santos, deputy head of unit E3 - VET, apprenticeships and adult learning

Norbert Schoebel, team leader - apprenticeships, future proof skills, international cooperation E3 - VET, apprenticeships and adult learning

Ann Vaden Bulcke, policy assistant - apprenticeships, future proof skills, international cooperation E3 - VET, apprenticeships and adult learning

Andrea Reichel, policy officer D1 - free movement of workers, EURES

François Bridelance, programme assistant - EU policies / ESF France and Belgium D4 - France, Netherlands, Belgium, Luxembourg

Services et institutions en région

Région Grand-Est

Préfecture de région

Josiane Chevalier, préfète

Blaise Gourtay, secrétaire général aux affaires régionales

Philippe Voiry, conseiller diplomatique auprès du préfet de la région Grand-Est

Christine Zollner, chargée de mission coopération transfrontalière

Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)

Isabelle Notter, directrice régionale

Yves Schneider, adjoint du chef de pôle 3^E

Lucie Schricke, chargée de mission apprentissage

Conseil régional

Valérie Debord, vice-présidente, délégation à la thématique emploi

Evelyne Isinger, conseillère régionale

Maxime Jorand, conseiller éducation emploi formation du président de région

André Nersier, conseiller de Valérie Debord

Sophie Crescioli, cheffe du service action européenne et transfrontalière, mission orientation et pilotage

Maxi Fendrich, chargée de mission, service des actions européennes et transfrontalières, mission orientation et pilotage

Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Grand Est

Anne-Cécile Monvoisin, responsable emploi-formation

Chambre de commerce et d'industrie d'Alsace

Marie-Christine Calleja, directrice apprentissage et orientation

Frank Rotter, directeur coopération transfrontalière

Katia Beck, chargée de mission relation école-entreprise et transfrontalier

Office franco-allemand pour la Jeunesse (OFAJ)

Sandra Schmidt, chef de bureau du secteur échanges pour la formation professionnelle universitaire et pour le volontariat franco-allemand

Frédéric Schmachtel, chargé de projets transfrontaliers

Centre Européen de la Consommation

Martine Mérigeau, directrice générale

Région Hauts-de-France

Préfecture de région

Laurent Buchaillat, secrétaire général pour les affaires régionales

Luc Briard, conseiller diplomatique auprès du préfet de la région Hauts-de-France

Sergine Lefebvre, chargée de mission emploi formation

Marie-Pierre Kalusok, chargée de la coopération franco-belge

Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)

Patrick Olivier, directeur régional

Nora Touati, directrice de cabinet

Mathilde Vasseur, cheffe du service emploi

Pôle emploi

Zohra Elbasri, responsable partenariats pôle emploi Hauts de France

Céline Ortega, chargée de relations et d'actions internationales, cheffe de Projet Interreg V « Emploi sans frontières », référente projets INTERREG FWVL, correspondante Internationale région

Hélène Schaeffer, cheffe de projet Gouvernance Hauts de France

Conseil régional

Christophe Coulon, vice-président en charge de l'apprentissage et de l'artisanat

Jean Motuelle, collaborateur de Christophe Coulon

Sophie Dubois, directrice de l'apprentissage et de l'alternance

Isabelle Chapier, directrice adjointe

DIRECCTE des autres régions (échanges par mail et/ou entretien téléphonique)

Pascal Appréderisse, directeur régional, DIRECCTE Nouvelle-Aquitaine

Jean-François Dutertre, directeur régional, DIRECCTE Normandie

Marc-Henri Lazar, directeur régional, DIRECCTE Auvergne-Rhône-Alpes

Christophe Lerouge, directeur régional, DIRECCTE Occitanie

Patrick Marchand, directeur régional adjoint, responsable du pôle entreprises emploi économie, DIRECCTE Centre-Val de Loire

Isabelle de Moura, directrice régionale, DIRECCTE de Corse

Gaetan Rudant, directeur régional, DIRECCTE Ile-de-France

Benjamin Leperchey, directeur régional adjoint, responsable du pôle entreprises emploi économie, DIRECCTE Ile-de-France

Christophe Seroux, référent régional apprentissage, DIRECCTE Ile-de-France

Organisations patronales ou professionnelles et entreprises

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

François Falise, conseiller technique sur les questions de formation professionnelle

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Marie-Christine Oghly, coprésidente de la commission éducation formation

Florence Gelot, directrice Éducation Formation

Thibault Jagueneau, chargé de mission

Union des entreprises de proximité (U2P)

Pierre Burban, secrétaire général

Fédération des Bouchers Charcutiers et traiteurs d'Alsace.

Jacqueline Reidinger-Balzer, présidente, présidente de la confédération internationale des bouchers-charcutiers

Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM)

David Derre, directeur emploi formation

Marie Journot, cheffe de service - affaires européennes et internationales

David Perrin, responsable financement formation, direction emploi formation

Fanny Feller, pôle formation Lorraine, directrice générale

OPCO 2I

Stéphanie Lagalle-Baranes, directrice

Opcommerce

Philippe Huguenin-Génie, délégué général

Corinne Labi, en charge de la coordination territoriale du pôle gestion du contrat d'apprentissage

Denis Hassler, chef de projet à la délégation Grand Est

OPCO Santé

Jean-Pierre Delfino, directeur général

Global Apprenticeship Network France (GAN)

Thierry Huck, responsable mission insertion jeunes à la DRH du groupe Engie, collaborateur d'Olivier HEROUT, DRH adjoint d'Engie, président GAN France

Norma (entreprise)

Pauline Becker, chargée d'affaires ressources humaines

Représentants des apprentis

Association nationale des apprentis de France (ANAF)

Aurélien Cadiou, président

Morgane Daboval, chargée de développement

European Students'Union (ESU)

Hélène Mariaud, membre du comité exécutif

Centres de formation d'apprentis (CFA), organismes de formation et Université

Fédération nationale des associations régionales de directeurs de centres de formation d'apprentis (FNADIR)

Roselyne Hubert, présidente

Fédération régionale des maisons familiales et rurales de Bourgogne-Franche-Comté)

Philippe Fayolle, directeur

CFA d'Eschau, Université régionale des métiers de l'artisanat (Bas-Rhin)

Anne Cytrynowicz-Weber, directrice

CFA du Pays de Montbéliard (Doubs)

Christophe Straumann, directeur

CFA sanitaire et social de Bourgogne Franche-Comté

Isabelle Pitoiset, directrice

CFA universitaire d'Alsace (Haut-Rhin)

Bernard Fabre, directeur

Sabrina Grimaz, responsable administrative et financière

ISTA – Business School Textile-Mode-Cuir (Haut-Rhin)

Frédéric Mougin, directeur

La Maison familiale rurale "Les Deux Vals" Les Fins (Doubs)

Anne Sophie Buzy Perret, directrice

La Maison familiale rurale Pontarlier (Doubs)

Jean-Baptiste Malivernay, directeur

Les Compagnons du devoir et du tour de France

Bruno Aubry, directeur de la formation

Claire Newman, responsable du service de l'international & de l'outre-mer

UFA Stanislas de Wissembourg, rattaché au CFA académique de Strasbourg (Bas-Rhin)

Danielle Bastian, directrice adjointe

Université de Perpignan

Frédéric Brajou, coordinateur global du projet, enseignant et directeur du service de la formation continue et alternance à l'Université de Perpignan

Sara Yadavar, chargée de projet européen - LLL - TRANSVERSALIS

International

Allemagne

Jan Farzan, service des politiques européennes de l'emploi et des affaires sociales, ministère fédéral du travail et des affaires sociales

Karsten Altenburg, directeur de la formation professionnelle, ministère de l'économie, du travail et de la construction du Bade-Wurtemberg

Alexander Zier, collaborateur de M. Altenburg

Ingrid Thomalla, présidente du comité d'experts « formation professionnelle » de la conférence du Rhin supérieur franco-germano-suisse

Petra Holtmeyer, collaboratrice de Mme Thomalla

Ursula Breuer, responsable de l'artisanat, de la promotion de la formation professionnelle, et de la formation des travailleurs qualifiés, ministère de l'Économie, des Transports, de l'Agriculture et de la Viticulture de Rhénanie-Westphalie

Nora Benyoucef, experte juridique apprentissage et formation professionnelle, ministère de l'Économie, du Travail, de l'Énergie et des Transports de la Sarre

Frédéric Leroy, anciennement chargé de mission apprentissage transfrontalier / EURES-T Rhin supérieur, direction régionale de l'agence fédérale du travail, Karlsruhe,

Luxembourg

Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse

Véronique Schaber, directrice à la formation professionnelle initiale et continue tout au long de la vie

Tom Muller, directeur adjoint à la formation professionnelle initiale et continue tout au long de la vie

Autres

Europ app mobility

Jean Arthuis, président

Paola Bolognini, directrice générale

SIGLES ET ACRONYMES

ANAF : Association nationale des apprentis de France

ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires

BA : *Bundesagentur für Arbeit* (Agence fédérale du travail)

CA : Chambre d'agriculture

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CE : Commission européenne

CEC : Centre européen de la consommation

CFA : Centre de formation d'apprentis

CMA : Chambre des métiers et de l'artisanat

CPME : Confédération des petites et moyennes entreprises

CPRDFOP : Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles

CREFOP : Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles

CROUS : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires

CSA : Contribution supplémentaire à l'apprentissage

DAEI : Délégation aux affaires européennes et internationales

DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DGT : Direction générale du travail

DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DRAAF : Directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DROM-COM : départements et régions d'outre-mer - Collectivité d'outre-mer

DSS : Direction de la sécurité sociale

EEE : Espace économique européen

EURES : *EUROpean Employment Services*

FEDER : Fonds européen de développement régional

FFGEIQ : Fédération française des groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification

FOREM : Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi

FNADIR : Fédération Nationale des Associations Régionales de DIrecteurs de Centres de Formation d'Apprentis

FSE : Fonds social européen

GE : Groupement d'employeurs

GECT : Groupement européen de coopération territoriale

GEIQ : Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

MEDEF : Mouvement des entreprises de France

MENJE : Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (Luxembourg)

MOT : Mission Opérationnelle Transfrontalière

NAF : Nomenclature d'activités française

OCTA : Organisme collecteur taxe d'apprentissage

OFAJ : Office franco-allemand pour la Jeunesse

OFFA : Office francophone de la Formation en alternance

OPCO : Opérateur de compétences

PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi

PSI : Prestations de service internationales

RNCP : Répertoire national des certifications professionnelles

SIRET : Système Informatique pour le Répertoire des Entreprises sur le Territoire

SPE : Service public de l'emploi

SPE-P : Service public de l'emploi de proximité

SRE : Stratégie régionale pour l'emploi

SYNTRA : Agence flamande pour la formation d'entrepreneurs

UE : Union européenne

UIMM : Union des industries et métiers de la métallurgie

VDAB : *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* (Service flamand pour la recherche d'emploi et la formation professionnelle)

PRINCIPAUX RAPPORTS CONSULTÉS

- « *La mobilité transfrontalière en lien avec la formation et l'emploi* », CESER Nouvelle-Aquitaine, rapport d'autosaisine présenté par la commission « Coopérations interrégionales, transfrontalières et internationales – Europe », août 2020
- « *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle*, IGAS – IGF », avril 2020
- « *Ausbildung und Mobilität an der deutsch-französischen Grenze* », (Formation et mobilité à la frontière germano-française - Territoire du Rhin supérieur », Institut fédéral pour la formation professionnelle, mars 2020
- « *Rapport d'information sur le socle européen des droits sociaux* », Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale », mars 2019
- « *Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne* », Parlement européen, Commission du développement régional, juillet 2018
- « *Transfrontalier Franco-Allemand : 6 propositions pour réussir au cœur de l'Europe* », Rapport au Premier ministre, Sylvain Waserman, député du Bas-Rhin, Vice-président de l'Assemblée nationale, mai 2018
- « *ERASMUS PRO : Propositions pour lever les freins à la mobilité des apprentis en Europe* », Jean Arthuis, janvier 2018
- « *Rapport pour le développement de l'apprentissage* », Synthèse de la concertation, Sylvie Brunet, présidente de la concertation sur l'apprentissage, janvier 2018
- « *La mobilité européenne des apprentis* », IGAS, novembre 2017
- « *Contribution du conseil économique, social et environnemental (CESER) Grand Est à la réduction des obstacles transfrontaliers* », CESER Grand Est, 2017
- « *Rapport d'information sur le système d'apprentissage en Allemagne et en Autriche* », Sénat, commission des affaires sociales, septembre 2015
- « *Les freins non financiers au développement de l'apprentissage* », IGA - IGAS – IGEN – IGAENR, février 2014
- « *L'apprentissage transfrontalier dans la Grande Région, état des lieux* », Taskforce Grenzgänger / frontaliers, novembre 2012
- « *Rapport parlementaire sur la politique transfrontalière* », Etienne Blanc, Fabienne Keller et Marie Thérèse Sanchez Schmid, 2010