

Régulation financière des centres de formation d'apprentis

JUILLET 2024

2024-014R1

Denis
Le Bayon

Julien
Rousselon

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales

Avec l'appui de **Léo Zabrocki**, Pôle données de l'igas



Suivez-nous sur LinkedIn

RAPPORT

SYNTHÈSE

[1] Par lettre en date du 15 février 2024, la ministre du Travail, de la santé et des solidarités a demandé au chef de l'Inspection générale des affaires sociales de mener une mission visant à instaurer une meilleure régulation du financement des centres de formation d'apprentis (CFA). Le chef de l'Igas a désigné à cette fin Denis Le Bayon et Julien Rousselon (pour la seule première phase de la mission, jusqu'à la fin du mois d'avril), membres de l'Igas.

[2] Au-delà des administrations et opérateurs publics, organismes représentant les CFA, opérateurs de compétence (Opco)¹, branches professionnelles et organisations d'employeurs rencontrés², **la mission s'est appuyée, avec l'expertise du pôle données de l'Igas, sur l'exploitation des données Karoussel déclarées par les organismes auprès de France compétences** (et qui comportent des informations descriptives des structures, de leur activité ainsi qu'une comptabilité analytique et une comptabilité générale simplifiée des formations par apprentissage). C'est sur la base de ces éléments qu'ont été produits les analyses sur la fiabilité des comptabilités analytiques des CFA ainsi que les chiffrages, par Léo Zabrocki du pôle données de l'Igas, des effets de l'un des deux scénarios centraux analysés par le présent rapport. La base FARE de la direction générale des finances publiques issue des déclarations fiscales des entreprises a également fait l'objet d'une exploitation par le pôle, pour disposer d'une plus grande visibilité sur les marges des CFA privés.

[3] **Les travaux de la mission s'inscrivent dans la suite de plusieurs rapports d'inspection générale comme de la Cour des comptes mettant en évidence des pistes d'amélioration de la régulation financière des CFA**, dans le contexte de fort développement de l'apprentissage constaté depuis 2019. Le système actuel de fixation par les branches professionnelles des niveaux de prise en charge (NPEC) par les deniers publics, mis en place par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018, se caractérise en effet par son absence de soutenabilité financière. Elle est induite par deux mécanismes, comme souligné dans le rapport de revue de dépenses Igas / IGF d'octobre 2023 sur les modalités de financement des CFA :

- Le système repose sur les coûts de formation déclarés annuellement par les CFA à France compétences, au regard desquels les propositions des branches sont analysées. Or, les CFA n'ont aucune incitation à optimiser les coûts unitaires de leurs formations si les NPEC fixés par les branches ne les y contraignent pas ;
- Les branches professionnelles déterminent les niveaux de prise en charge sans qu'elles soient responsabilisées financièrement en la matière. Elles tendent dans les faits pour les formations qu'elles jugent prioritaires à fixer les niveaux de financement au maximum de ce que l'écart avec le coût constaté des formations permet, selon les règles mises en œuvre par France compétences.

¹ Cinq opérateurs de compétence sur les onze.

² 12 branches professionnelles, représentant environ 450 000 apprentis.

[4] **Le système actuel apparaît ainsi intrinsèquement inflationniste**, lacune à laquelle il a été répondu depuis 2022 par des mesures ponctuelles d'économies via une convergence des niveaux de prise en charge les plus éloignés des coûts effectivement remontés à France compétences. Cette régulation au fil de l'eau n'a cependant pas remis en cause les lacunes structurelles du système de financement. Elle suscite par ailleurs des réserves croissantes des acteurs du secteur en générant chez les branches professionnelles le sentiment qu'elles ne disposent plus d'aucune marge de manœuvre pour fixer une politique de branche.

[5] **Le rapport ci-après définit ce que pourrait être un nouveau système de régulation financière des CFA**, qui prenne en compte les impératifs de simplification par rapport à la situation actuelle, d'équité entre organismes de formation, de prise en compte des priorités de politique économique, de qualité et de soutenabilité financière.

[6] Le présent rapport confirme les deux options esquissées par le rapport de revue de dépenses de 2023, l'une dans laquelle la politique de priorisation des branches passe par la variation des NPEC autour d'un NPEC moyen pour chacune des branches professionnelles (scenario 1), l'autre dans laquelle elle s'incarne dans un financement conventionnel qui viendrait compléter un financement socle arrêté par les pouvoirs publics (scenario 2a). Ces deux options, dans la mesure où elles demeurent dans une logique conforme à l'esprit de la loi de 2018 d'enveloppe financière ouverte, ne présentent pas de caractéristiques de nature à fragiliser l'atteinte de l'objectif d'un million d'entrées en apprentissage par an d'ici 2027.

[7] Le rapport présente en outre une variante du scenario 2a (scenario 2b) de financement socle arrêté par les pouvoirs publics, dans laquelle les branches professionnelles se voient donner la possibilité de moduler à la hausse, de manière plafonnée, un nombre limité des formations utilisées par les entreprises qui en relèvent (le prix des autres formations auxquelles les employeurs du secteur professionnel ont recours étant réduit à due concurrence pour compenser ce surcoût global). Une logique de différenciation en fonction des priorités des branches serait ainsi introduite dans ce scenario 2, mais pour un nombre très limité de formations et avec un plafonnement de la majoration réalisable. Cette option, qui introduit par construction une dimension supplémentaire de complexité, n'a pu être testée qu'avec un nombre limité d'interlocuteurs rencontrés par la mission.

[8] **Les entretiens menés par la mission n'ont pas conduit à considérer que d'autres options puissent se substituer**, dans l'esprit défini par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, **aux deux scenarios d'évolution systémique esquissés par le rapport de revue de dépenses Igas / IGF d'octobre 2023 :**

- Certains acteurs rencontrés proposent le regroupement des certifications les plus proches, à la seule fin d'allocation de financements aux CFA. Une telle modification viserait les objectifs suivants : simplifier le dispositif, rendre les remontées comptables des organismes statistiquement plus robustes et éviter des pratiques de différenciation pédagogiques motivées par une optimisation des modalités de financement actuelles. Cette évolution, d'ordre paramétrique, apparaît souhaitable mais nécessite un temps important d'expertise, ne constitue qu'une simplification d'ampleur limitée et ne règle pas les problématiques de soutenabilité financière ou d'équité entre organismes ;
- Les propositions formulées dans le livre blanc de Syntec, de la fédération bancaire française et de France assureurs ou dans celles du collectif composé notamment de la Fnadir, de 3E

et de la conférence générale des grandes écoles ne peuvent qu'être écartées, compte tenu de leur caractère non soutenable financièrement. Elles reposent en effet sur un financement socle d'environ 6 000 euros, les branches professionnelles pouvant le compléter dans la limite d'environ 12 000 euros pour les formations considérées comme stratégiques. Les branches professionnelles ayant toute liberté pour déterminer, sans aucune conséquence financière pour elles, les certifications considérées comme stratégiques et pour fixer les NPEC dans la limite du plafond précité, qui est bien plus élevé que le NPEC moyen actuellement constaté, ce système ne peut être financièrement soutenable ;

- Certains acteurs rencontrés par la mission ont fait état de la proposition d'une combinaison des deux scénarios évoqués par la revue de dépenses de 2023, un financement conventionnel pouvant compléter la priorisation effectuée par les branches entre les formations par rapport à un niveau de prise en charge moyen. En pratique, si la possibilité de mettre en place un financement conventionnel peut s'entendre quel que soit le scénario retenu, celle-ci ne sera utilisée que de manière anecdotique si les branches peuvent mener une réelle stratégie de différenciation des niveaux de prise en charge entre les formations. La combinaison des deux scénarios de l'an dernier n'apparaît ainsi pas en tant que telle comme une piste alternative mais comme une simple variante de l'option de priorisation par les branches des formations stratégiques par rapport à un niveau de prise en charge moyen. Il ne serait donc pas inopportun de modifier la loi pour prévoir une telle possibilité mais dans le scénario 1 elle ne pourrait être que d'un intérêt marginal.

[9] Par ailleurs, **un certain nombre d'objectifs peuvent être atteints quel que soit le scénario :**

- La mise en place d'une part de financement tenant compte de la qualité des formations et de l'accompagnement dispensés par les CFA. Quant aux modalités techniques à retenir, la proposition d'approche par faisceau d'indices combinant mesure du taux d'insertion et de poursuite d'études et recueil de la satisfaction des apprentis et de leurs employeurs n'appelle pas de réserves insurmontables de la part des acteurs rencontrés. La mission propose sur cette question aux dimensions multiples et complexes le lancement rapide d'une expérimentation afin de vérifier empiriquement la robustesse et l'efficacité de la démarche ;
- La simplification du financement de l'investissement avec la suppression de l'exclusion des amortissements de plus de trois ans des NPEC ainsi que le transfert de l'enveloppe d'investissement des régions aux Opco. En conséquence, serait effectué un recentrage du rôle des régions sur le seul objectif d'aménagement du territoire via un soutien en fonctionnement aux CFA, qui devra par ailleurs tenir compte des équilibres globaux de répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités ;
- La mise en place d'une logique d'efficience, avec notamment l'évolution des enveloppes consacrées aux CFA, en régime de croisière, en fonction des gains de productivité objectivables.

[10] **La question de l'écrêtement des marges considérées comme excessives n'apparaît pas consensuelle**, à la fois sur le plan des principes mais surtout sur le plan technique : quelle marge retenir, brute (comme le fait France compétences dans ses analyses) ou sur la base du résultat net ? à l'échelle du CFA ou du groupe ? à quel niveau considérer une marge comme excessive ? La mission propose de ne pas retenir une telle option, au regard de ces difficultés méthodologiques,

ainsi que de l'enjeu, dont la portée va diminuer au fur et à mesure de la diffusion des effets des baisses de NPEC (qui ont débuté en 2022, dernière année pour laquelle on dispose à date de données relatives aux marges des CFA).

[11] **Le rapport détaille également les chantiers à mettre en œuvre, de manière immédiate et indépendamment du scénario retenu, pour assurer une plus grande fiabilité des données de comptabilité analytique.** Il précise ainsi les perfectionnements à apporter, au regard des démarches de vérification opérées par la mission, sur le plan des remontées comptables des CFA et notamment :

- Pour assurer l'exhaustivité des déclarations transmises à France compétences ;
- Pour supprimer la possibilité de choix entre une déclaration au niveau du CFA ou de l'établissement, en retenant la seule possibilité de remontée des comptes au niveau de l'établissement ;
- Pour garantir un meilleur renseignement du statut d'occupation des locaux ainsi qu'une plus grande fiabilité dans la valorisation des mises à disposition ;
- Pour clarifier les modalités de déclaration des activités sous-traitées.

[12] La correcte mise en œuvre du scénario cible implique un renforcement des contrôles, la mise en place de questionnaires de satisfaction normalisés auprès des apprentis et de leurs employeurs, la mise en place de partages de données entre acteurs et l'octroi de pouvoirs de sanction à France compétences, dont les implications en termes de textes à prendre sont détaillées dans le présent rapport.

[13] De manière plus globale, mener à bien l'ensemble des chantiers identifiés impliquera la constitution d'une direction de projet spécifique au sein du ministère en charge de la formation professionnelle, en dégageant les moyens nécessaires au sein de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), en articulation étroite avec France compétences.

[14] **Il conviendra enfin de veiller à la lisibilité et à la plus grande simplicité possible du dispositif retenu pour l'ensemble des acteurs.** De ce point de vue, les scénarios proposés apparaissent plus compréhensibles que le mécanisme actuel, dont les lacunes ont été mises en lumière par le rapport de revue de dépenses Igas – IGF de 2023. La plus grande attention devra être portée à cet impératif de simplicité et à l'explicitation de la réforme.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Faire évoluer les modalités de financement des centres de formation d'apprentis pour les rendre plus simples, plus soutenables et plus équitables				
1	Faire évoluer le modèle de financement des CFA en retenant l'un des trois scénarios détaillés dans le rapport.	1	DGEFP	2026
4	Transférer l'enveloppe d'investissement des régions aux Opco et recentrer le rôle des régions sur le seul soutien au fonctionnement des CFA dans une logique d'aménagement du territoire ; mettre en place dans chaque région une conférence de coordination des financements associant l'ensemble des Opco et le conseil régional concerné.	1	DGEFP	2026
5	Indexer l'enveloppe des Opco consacrée à l'investissement sur l'évolution des volumes d'apprentis	1	DGEFP	2026
6	Supprimer la règle de non-inclusion des amortissements de plus de trois ans dans les niveaux de prise en charge.	1	DGEFP, France compétences	A compter de 2026
7	Moduler à la hausse ou à la baisse, en régime de croisière, les enveloppes dédiées au financement des CFA en tenant compte de l'évolution de leurs coûts et de leurs gains d'efficience.	1	DGEFP, France compétences	2026
Progresser vers une prise en compte de la qualité dans le financement des centres de formation d'apprentis				
2	Étendre le périmètre d'Inersup à l'ensemble des formations par apprentissage préparant à un titre professionnel et préciser dans les meilleurs délais le calendrier de cette extension ; assurer le suivi dans Inserjeunes et dans Inersup des apprentis démarrant une activité indépendante ou au sein d'une entreprise étrangère après leur formation.	1	DGESIP, DEPP, DARES	2027

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
3	Expérimenter, pendant une durée adaptée, la mise en place d'un financement complémentaire à la qualité fondé sur les taux d'insertion dans l'emploi et de poursuite d'études ainsi que sur des questionnaires de satisfaction définis au niveau national auprès des apprentis et de leurs employeurs.	1	DGEFP, DARES, France compétences	2026-2028
Progresser dans la fiabilisation des données comptables remontées par les centres de formation d'apprentis à France compétences				
8	Attribuer à France compétences un pouvoir de sanction administrative pour défaut de déclaration ou transmission tardive des obligations de remontée comptable.	1	DGEFP	2025
9	Préciser le cadre réglementaire afin de rendre obligatoire la remontée détaillée par établissement de la comptabilité analytique des CFA.	1	DGEFP, France compétences	2025
10	Faire préciser les circuits de recours à la sous-traitance dans la notice explicative Karoussel.	2	France compétences	2025
11	Inclure France compétences dans la liste des destinataires des données recueillies par le téléservices « Mon activité formation » aux fins de vérification des clefs de ventilation entre l'apprentissage et les autres activités des CFA.	2	DGEFP	2025
12	Rendre obligatoire dans les remontées Karoussel le renseignement du statut d'occupation des locaux.	1	France compétences	2025
13	Mieux guider les CFA dans le renseignement dans l'outil Karoussel de la valorisation des avantages en nature, par des contrôles bloquants ou la mise à disposition d'informations complémentaires dans la notice déclarative.	1	France compétences	2025
14	Organiser une campagne de vérification annuelle, sur la base d'un échantillon représentatif d'organismes, de la fiabilité des comptabilités analytiques des CFA, pour disposer d'une évaluation des taux d'erreurs déclaratives et de leur incidence financière et pour contribuer à améliorer en continu le processus de remontée de données à France compétences	2	France compétences	2026

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
15	Lancer, sous l'égide de France compétences, un chantier de regroupement des certifications faisant l'objet de la détermination d'un niveau de prise en charge.	1	France compétences	2027
16	Modifier l'arrêté de 2020 pour prévoir une anticipation progressive de deux mois de la déclaration comptable auprès de France compétences et prévoir par décret le principe d'une entrée en vigueur des nouveaux niveaux de prise en charge au 1 ^{er} janvier ; permettre le dépôt de correctifs ou de compléments postérieurement à l'accomplissement de l'obligation de déclaration comptable.	2	DGEFP, France compétences	2025-2026
17	Compléter l'arrêté du 21 juillet 2020 par l'obligation de remontée d'une comptabilité générale détaillée concernant l'activité d'apprentissage et des taux de remplissage des sessions de formation des apprentis.	1	DGEFP, France compétences	2025
18	Compléter les dispositions législatives du code du travail sur les informations mises à disposition du public sur la qualité des CFA par le principe de publication des résultats de questionnaires obligatoires de satisfaction adressés aux apprentis et à leurs employeurs.	1	DGEFP, France compétences, DEPP, DGESIP	2025
19	Fournir un cadre réglementaire permettant la mise en place des échanges de données nécessaires à une amélioration du pilotage du secteur par France compétences, les Opco et les régions (exhaustivité des CFA, besoins de l'économie, taux de remplissage...).	1	DGEFP	2025
20	Progresser encore dans la fiabilisation des informations, renseignées dans l'outil DECA, qui sont nécessaires à l'appariement entre les formations suivies et les branches professionnelles, en visant la plus grande exhaustivité possible de rapprochement entre ces données	1	DGEFP, France compétences	2025
21	Mettre en place une obligation de transmission par les Opco à France compétences des niveaux de prise en charge effectivement versés au titre d'un exercice par certification, en distinguant les millésimes de	2	DGEFP, France compétences	2025

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
	NPEC pour les exercices au cours desquels une révision des NPEC est décidée.			
22	Prévoir dans le code du travail la possibilité de sanctionner un CFA ne se conformant pas à une demande de vérification formulée par France compétences ainsi que la possibilité pour l'opérateur national de signaler aux services déconcentrés de l'Etat en région les situations pouvant nécessiter l'enclenchement d'un contrôle sur place, les DREETS devant motiver l'absence de suites données aux signalements.	1	DGEFP	2025
23	Permettre à France compétences de prononcer des pénalités administratives en cas de réitération par un CFA d'une erreur déclarative précédemment signalée ; permettre à France compétences lorsqu'il dispose des données nécessaires à ce titre de remplacer les données déclarées par un CFA pour établir le calcul des NPEC et leur évolution.	1	DGEFP	2025
24	Expérimenter une démarche de revue de portefeuilles entre France compétences et un ou des Opco volontaires pour fiabiliser les déclarations effectuées par les CFA via l'outil Karoussel.	1	France compétences, Opco	2025-2026
Mettre en place une conduite de projet dédiée pour mener à bien la réforme du financement des centres de formation d'apprentis et fiabiliser leurs remontées comptables				
25	Mettre en place une direction de projet dédiée à la réforme du financement des CFA auprès du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle et au pilotage et à la supervision de l'ensemble des chantiers nécessaires à sa correcte mise en œuvre	1	DGEFP	2024

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	2
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	6
RAPPORT	13
INTRODUCTION.....	13
1 LE SUCCES QUANTITATIF DE LA REFORME DE 2018 A ETE ACCOMPAGNE D'UNE DYNAMIQUE PEU SOUTENABLE DES COUTS DES FORMATIONS, BIEN DETAILLEE PAR PLUSIEURS TRAVAUX	14
1.1 UN ENJEU DE REGULATION FINANCIERE BIEN IDENTIFIE AVEC LA MASSIFICATION POST LOI DE 2018, DANS LE RESPECT DE L'OBJECTIF D'UN MILLION D'ENTREES EN APPRENTISSAGE EN 2027	14
1.2 LA REGULATION FINANCIERE DE L'APPRENTISSAGE A FAIT L'OBJET DE NOMBREUX TRAVAUX DEPUIS L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA REFORME, NOTAMMENT DES SERVICES D'INSPECTION ET CORPS DE CONTROLE	17
1.3 MAIS DE NOMBREUSES PROPOSITIONS N'ONT PAS ETE RETENUES A CE JOUR, CERTAINES ALIMENTANT LA PRESENTE DEMANDE DE MISSION	18
1.4 UNE REFORME DU FINANCEMENT DES CFA DOIT VISER A REDUIRE LA COMPLEXITE, LE CARACTERE FINANCIEREMENT INSOUTENABLE ET LES SOURCES D'INEGALITE ENTRE ACTEURS ACTUELLEMENT OBSERVABLES.....	18
2 LE NOUVEAU SYSTEME DE REGULATION FINANCIERE DOIT VISER PLUS DE SIMPLICITE ET D'EQUITE ENTRE CFA, TOUT EN GARANTISSANT LA SOUTENABILITE FINANCIERE DU SYSTEME	20
2.1 DEUX SCENARIOS PRINCIPAUX ET UNE VARIANTE AU DEUXIEME SCENARIO ONT ETE EXPERTISES PAR LA MISSION.....	20
2.1.1 Rappel des scenarios de 2023.....	20
2.1.2 Prise en compte de la qualité	27
2.1.3 Rôle des régions.....	32
2.1.4 Prise en compte des investissements	40
2.1.5 Evolution en régime de croisière du système cible	41
2.2 LES PISTES ALTERNATIVES EVOQUEES PAR LES ACTEURS NE PERMETTENT PAS L'ATTEINTE DES CINQ OBJECTIFS ASSIGNES AU NOUVEAU SYSTEME	46
2.2.1 Une combinaison du scénario 1 et du scénario 2a	46
2.2.2 Un exercice de regroupement financier des certifications référencées	47
2.2.3 Les propositions d'un collectif de six acteurs de l'apprentissage d'un financement socle et de modulations par branches dans la limite d'un plafond	48
2.2.4 Les propositions du livre blanc du Syntec, de la FBF et de France assureurs	48
2.2.5 Les propositions de la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME).....	49
2.3 UNE REFORME DU PERIMETRE COUVERT PAR LES NIVEAUX DE PRISE EN CHARGE EST PRECONISEE PAR LA MISSION.....	50
2.3.1 Le maintien d'une approche en coût moyen par certification, mais incluant tout l'investissement, est un gage de lisibilité	50
2.3.2 La prise en compte des « restes à charge » entreprise peut améliorer l'équité tout en dégageant quelques ressources	50

2.3.3	<i>La prise en compte des territoires au niveau des NPEC ne s'impose pas, en présence d'enveloppes régionales et alors que les phénomènes de surcoûts et d'économies d'échelle tendent à se compenser.....</i>	52
2.3.4	<i>La prise en compte des subventions, surtout en nature, permet de fiabiliser la mesure des coûts moyens tout améliorant l'équité.....</i>	53
2.3.5	<i>La prise en compte des marges peut sembler souhaitable en théorie mais les risques d'une telle approche apparaissent excessifs au regard d'un enjeu qui devrait se réduire dans le contexte de diminution des NPEC</i>	54
2.3.6	<i>La diversité des OPCO est susceptible de complexifier l'octroi de leurs financements</i>	59

3 LA FIABILISATION DES COMPTABILITES DES CFA ET UN MEILLEUR PARTAGE DES DONNEES CONSTITUENT DES ENJEUX MAJEURS POUR ASSURER LA REUSSITE D'UNE REFORME DU FINANCEMENT 60

3.1	LES COMPTABILITES ANALYTIQUES DES CFA PRESENTENT DES ZONES DE FRAGILITE SIGNIFICATIVES DONT LA REDUCTION EST A PRIORISER	60
3.1.1	<i>Un enjeu significatif de non-réponse qui appelle à l'octroi d'un pouvoir de sanction face au non-respect des obligations comptables.....</i>	60
3.1.2	<i>Une incertitude autour de la maille « organisme » ou « établissement » des remontées Karoussel, à dissiper en cohérence avec l'article 3 de l'arrêté.....</i>	63
3.1.3	<i>Une mauvaise appréhension de la sous-traitance, qui plaide pour un meilleur recueil d'informations davantage mises en cohérence</i>	64
3.1.4	<i>En comptabilité analytique, la persistance de quelques lacunes s'agissant des clés de répartition entre certifications.....</i>	66
3.1.5	<i>En comptabilité générale, les clés de ventilation entre l'apprentissage et les autres activités sont globalement bien renseignées</i>	66
3.1.6	<i>Le statut d'occupation des locaux reste insuffisamment renseigné pour repérer les organismes bénéficiaires de subventions en nature</i>	68
3.1.7	<i>Les avantages associés à la mise à disposition à titre gratuit restent trop peu souvent valorisés</i>	68
3.1.8	<i>L'objectivation d'une appréciation globale sur la fiabilité des comptabilités analytiques nécessite la mise en place de campagnes annuelles de vérification sur échantillon</i>	69
3.1.9	<i>Un travail de rapprochement des formations au point de vue financier apparaît opportun pour améliorer la robustesse statistique et la lisibilité des données comptables</i>	71
3.2	PLUSIEURS CHANTIERS DOIVENT ETRE MENES A BIEN EN TERMES D'ENRICHISSEMENT ET DE PARTAGE DES DONNEES ENTRE LES ACTEURS DE L'APPRENTISSAGE	72
3.2.1	<i>Anticipation du calendrier de remontée des données des CFA à France compétences.....</i>	72
3.2.2	<i>Enrichissement des données comptables déclarées par les CFA.....</i>	73
3.2.3	<i>Mise en place de questionnaires de satisfaction obligatoires.....</i>	73
3.2.4	<i>Facilitation des partages de données entre acteurs du système de formation par apprentissage</i>	74
3.2.5	<i>Fiabilisation des appariements entre formations suivies et branches professionnelles</i>	75
3.2.6	<i>Attribution à France compétences de la visibilité sur les budgets versés par les Opco</i>	76
3.3	FRANCE COMPETENCES DOIT ETRE DOTE D'UNE CAPACITE A EXERCER UNE REELLE POLITIQUE DE CONTROLE DES REMONTEES DES CFA.....	76
3.4	UNE DIRECTION DE PROJET DEDIEE DOIT ETRE RAPIDEMENT STRUCTUREE POUR MENER A BIEN LES CHANTIERS NECESSAIRES A LA REFORME DU FINANCEMENT DES CFA ET A LA FIABILISATION DE LEUR COMPTABILITE.....	79

ANNEXE 1 : TRAITEMENT DES MARGES DES CFA81

ANNEXE 2 : METHODOLOGIE ET RESULTATS DES TRAVAUX DU POLE DONNEES DE L'IGAS.. 95

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	111
SIGLES UTILISES	119
LETTRE DE MISSION	120

RAPPORT

Introduction

[1] Par lettre en date du 15 février 2024, la ministre du Travail, de la santé et des solidarités a demandé au chef de l'inspection générale des affaires sociales de mener une mission visant à instaurer une meilleure régulation du financement des centres de formation d'apprentis (CFA). Le chef de l'Igas a désigné à cette fin Denis Le Bayon, inspecteur, et Julien Rousselon, inspecteur général (pour la période allant jusqu'à la fin du mois d'avril).

[2] Au-delà des administrations et opérateurs publics, organismes représentant les CFA, opérateurs de compétence (Opco), organisations interprofessionnelles d'employeurs et branches professionnelles rencontrés, la mission s'est appuyée, avec l'expertise du pôle données de l'Igas, sur l'exploitation des données Karoussel déclarées par les organismes auprès de France compétences. Cette base comporte des informations descriptives des structures, de leur activité ainsi qu'une comptabilité analytique et une comptabilité générale simplifiée des formations par apprentissage). C'est sur la base de ces éléments qu'ont été produits les analyses sur la fiabilité des comptabilités analytiques des CFA ainsi que les chiffrages, par le pôle données de l'Igas, des effets de l'un des scénarios analysés par le présent rapport. La base de données fiscales FARE a également été exploitée par le pôle afin de produire des analyses des marges de certains CFA (privés lucratifs d'une part, associatifs d'autre part lorsque tout ou partie de leur activité les soumet à un ou des impôts commerciaux³).

[3] Le présent rapport rappelle dans un premier temps les principes et modalités de fonctionnement du système mis en place par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel de 2018 et les lacunes de ce dispositif telles que mises en évidence dans de précédents travaux administratifs (1.). Il définit dans un deuxième temps ce que pourrait être un nouveau système de régulation financière de l'apprentissage, qui prenne en compte les impératifs de simplification par rapport à la situation actuelle, d'équité entre organismes, de valorisation de la qualité des formations dispensées, d'intégration des priorités de politique économique ainsi que de soutenabilité financière (2.). Le rapport détaille enfin les modalités de mise en œuvre et mesures de fiabilisation des comptabilités à intégrer dans la démarche, sur le plan des remontées des CFA, des textes, de l'organisation, de la conduite de projet et du calendrier de déploiement de la réforme (3.).

[4] Deux annexes complètent ce rapport :

- La première détaille les analyses réalisées par la mission concernant le traitement des marges des CFA ainsi que l'éventualité d'un encadrement du versement des dividendes aux actionnaires des organismes privés lucratifs ;
- La deuxième précise la méthodologie qui a été retenue par le pôle données de l'Igas pour effectuer les exploitations des bases Karoussel et Fare et réaliser ainsi des analyses des effets

³ Taxe sur la valeur ajoutée, impôt sur les sociétés notamment.

de l'un des scénarios projetés, de certains éléments de la comptabilité ainsi que des niveaux de marges des CFA.

[5] En synthèse, la mission formule 25 recommandations pour faire évoluer le mode de financement des CFA et le rendre plus soutenable financièrement, plus équitable et plus lisible, ainsi que pour fiabiliser les comptabilités analytiques remontées à France compétences.

1 Le succès quantitatif de la réforme de 2018 a été accompagné d'une dynamique peu soutenable des coûts des formations, bien détaillée par plusieurs travaux

1.1 Un enjeu de régulation financière bien identifié avec la massification post loi de 2018, dans le respect de l'objectif d'un million d'entrées en apprentissage en 2027

[6] La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel⁴ a profondément transformé le cadre applicable à l'apprentissage, dans une logique de suppression des freins au développement de l'offre de formation :

- En libéralisant la création de centres de formation d'apprentis, qui faisaient l'objet dans le régime préexistant d'une autorisation par les régions, compétentes en matière de fixation de la carte des formations en apprentissage ; depuis le 1^{er} janvier 2019, les organismes de formation par l'apprentissage (OFA) doivent uniquement procéder à une déclaration de leur activité auprès des services de l'Etat compétents (directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets))⁵. Cette simplification a induit une augmentation très importante du nombre d'OFA ;
- En transformant de manière radicale les modalités de financement des centres de formation d'apprentis : d'un système fondé sur un dialogue budgétaire annuel entre régions et organismes de formation avec un ajustement de la subvention d'équilibre en fonction des résultats constatés, le secteur est passé à une logique de financement en enveloppe ouverte en fonction du nombre d'apprentis formés, avec des niveaux de prise en charge variant pour chaque formation en fonction des décisions des branches professionnelles.

[7] En parallèle, et hors du champ du financement des CFA, la loi du 5 septembre 2018 a rationalisé le périmètre des aides à l'embauche d'apprentis, en fusionnant quatre dispositifs préexistants dans une aide unique, centrée sur les formations de niveau bac et infra bac et pour

⁴ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

⁵ Qui leur délivrent un numéro de déclaration d'activité. Mais aucune offre de formation en apprentissage ne peut être proposée par un CFA sans qu'il n'ait pris l'attache du certificateur du diplôme ou du titre visé. Le certificateur est le seul compétent pour délivrer l'information requise sur les référentiels de formation, les modalités d'évaluation et le passage des examens. Par ailleurs, des agréments spécifiques doivent être obtenus dans certains secteurs d'activité avant de pouvoir dispenser une formation. Cette démarche est donc à effectuer préalablement à l'ouverture d'une formation dans les secteurs visés.

les entreprises employant moins de 250 salariés. Dans le contexte de la crise sanitaire débutée en 2020 a en outre été mise en place, dans le cadre du plan « un jeune, une solution », une aide exceptionnelle, accessible à l'ensemble des entreprises quelle que soit leur taille, d'un montant variant entre 5 000 euros pour l'embauche d'un mineur et 8 000 euros pour l'embauche d'un majeur. Depuis le 1^{er} janvier 2023, son montant a été unifié à 6 000 euros quel que soit l'âge de l'apprenti. L'aide est versée au seul titre de la première année de contrat et le cadre en vigueur s'applique jusqu'au 31 décembre 2024.

[8] Dans ce double contexte de libéralisation de l'offre de formation et d'accroissement de la générosité du financement public aux CFA comme aux employeurs d'apprentis, le nombre d'entrées en apprentissage s'est très fortement accru, avec une hausse de 166 % entre 2018 (320 000 entrées en apprentissage) et 2023 (852 000 entrées). Cette hausse atteint 370 % dans l'enseignement supérieur en 2022 par rapport à 2018. En 2020, les entrées en apprentissage dans l'enseignement supérieur ont constitué pour la première fois la majorité des entrées ; elles représentaient en 2022 61 % du volume global des entrées. De manière plus générale, le Président de la République a fixé un objectif global d'un million d'entrées en apprentissage en 2027⁶.

[9] L'effort financier public en faveur de l'alternance (incluant également au-delà de l'apprentissage les contrats de professionnalisation) s'élève en prévision pour 2024 à 15 Md€ en autorisations d'engagement et 16,7 Md€ en crédits de paiement⁷. La mission a concentré ses travaux, conformément à la commande qui lui était adressée, sur les 10 Md€ de financement des CFA, en incluant dans son analyse les sources de financement complémentaires (régions, Opco) à celles de France compétences, y compris non publiques (entreprises, familles).

[10] Les niveaux de prise en charge (NPEC) des coûts contrats, financés par France compétences (via la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (CUFPA) et une dotation du budget de l'Etat), constituent la principale recette des CFA (90 % en 2022⁸). Le niveau de prise en charge recouvre, en application des dispositions du code du travail⁹ :

- La conception et la réalisation des enseignements, l'accompagnement des élèves et l'évaluation des compétences acquises ;
- Les missions d'accompagnement et de promotion de l'inclusion des personnes en situation de handicap, de l'égalité entre les femmes et les hommes, de soutien aux apprentis interrompant leur formation ou n'accédant pas à un emploi à l'issue de celle-ci ;
- Le déploiement de la démarche qualité Qualiopi, établi par des certificateurs agréés par le comité français d'accréditation (Cofrac) dans le cadre d'un référentiel national qualité fixé

⁶ Dans une approche de régulation du financement des CFA qui est celle confiée à la mission, la volumétrie des entrées en apprentissage importe moins que le stock d'apprentis présents au 31/12 au sein des organismes (qui permet de mieux tenir compte des ruptures de contrats, en augmentation sur la période récente) voire que l'effectif pondéré d'apprentis sur l'année (donnée disponible à partir des remontées effectuées auprès de France compétences par les centres). La mission s'attachera néanmoins, par construction, à inscrire ses travaux dans le cadre fixé par les pouvoirs publics en matière d'entrées en apprentissage sur la présente mandature.

⁷ Projet annuel de performance du programme 103, budget initial de France compétences et de France travail pour 2024.

⁸ Rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle, France compétences, 2023, page 29.

⁹ Article D. 6332-78 du code du travail.

par les pouvoirs publics, en application de la loi du 5 septembre 2018 (démarche qualité à vocation essentiellement « interne », de sécurisation de la qualité des processus mis en place pour délivrer les formations)¹⁰ ;

- Les investissements dont la durée d’amortissement est inférieure à trois ans¹¹.

[11] Les NPEC ne couvrent en revanche pas les frais d’hébergement¹² et de repas (qui font l’objet d’une prise en charge par les Opco dans la limite de forfaits de six euros la nuitée et de trois euros par repas), les frais de premier équipement¹³ (dans le cadre d’un forfait fixé par l’Opco et qui ne peut excéder 500 euros) ainsi que les frais liés à la mobilité européenne et internationale des apprentis.

[12] Par ailleurs, l’ensemble des coûts attachés à la rémunération des apprentis (dont les cotisations et contributions sociales dues) relèvent d’un champ extérieur à celui des NPEC, qu’ils incombent à l’employeur, se rattachent à l’aide exceptionnelle à l’embauche d’un apprenti (6 000 euros pour la première année en apprentissage quel que soit le niveau depuis le 1^{er} janvier 2023) ou à des exonérations de prélèvements sociaux.

[13] S’agissant des investissements amortissables sur une durée supérieure à trois ans, ils peuvent juridiquement être financés :

- Par les régions, dans le cadre de leur enveloppe dédiée¹⁴, à des fins de développement économique et d’aménagement du territoire¹⁵. Cette enveloppe est fixée depuis la réforme de 2018 à 180 M€ par an ; elle fait l’objet d’un gel en valeur depuis cette date et peut être relevée par un transfert de l’enveloppe régionale de fonctionnement non consommée (cf. *infra*) ;
- Par les Opco, au sein d’une quote-part de 10 % du produit de la Cufpa qui leur est affectée (soit en pratique 360 M€ chaque année, le produit de Cufpa affecté à l’apprentissage étant stabilisé à hauteur de 3,6 Md€ depuis l’entrée en vigueur de la réforme de 2018). Cette quote-part ayant également vocation à financer l’exercice de la fonction tutorale ou de maître d’apprentissage, dépense amenée à croître à due concurrence de l’augmentation des effectifs d’alternants (en contrat de professionnalisation comme en apprentissage), la part consacrée à l’investissement au sein de cette enveloppe est amenée à devenir résiduelle¹⁶ ;

¹⁰ Cf. rapport Igas / IGESR n°2023-024R, La qualité de la formation professionnelle, octobre 2023.

¹¹ En application des dispositions de l’article D. 6332-78 du code du travail.

¹² Lorsque l’organisme de formation dispose d’un internat.

¹³ Ces frais de premier équipement ne peuvent couvrir l’achat de contenus pédagogiques ou l’outillage informatique du CFA.

¹⁴ Financée par le budget de France compétences, et sans préjudice d’apports complémentaires sur les ressources régionales propres.

¹⁵ Selon les termes de la loi du 5 septembre 2018.

¹⁶ Cf. rapport Igas / IGF n°2023-032R de revue de dépenses sur les modalités de financement des CFA, juillet 2023. Il convient de souligner que l’enveloppe de 10 % du produit de la Cufpa affecté à l’Opco ne peut être dépassée au titre de ces deux missions – de financement de l’investissement et de la fonction tutorale et de maître d’apprentissage – et que c’est seulement en cas de consommation de l’ensemble de l’enveloppe issue de la Cufpa que l’Opco peut solliciter les financements issus de la péréquation, à savoir d’une dotation du budget de l’Etat (cf. pages 10 à 12 du rapport précité de 2023 de l’Igas et de l’IGF).

[14] En outre, l'investissement peut également faire l'objet d'un autofinancement par les CFA, dans un contexte de niveaux de marge significatifs (11,5 % en 2022¹⁷).

[15] Enfin, comme évoqué *supra*, les régions conservent depuis l'entrée en vigueur de la réforme une enveloppe annuelle de financement du fonctionnement des CFA. Gelée à un niveau de 138 M€, cette enveloppe s'avère régulièrement sous-consommée ; les régions ont demandé, et obtenu depuis 2022, la possibilité d'opérer des virements de l'enveloppe de fonctionnement vers celle d'investissement¹⁸ (fongibilité asymétrique). Cette enveloppe a été réduite de 50 M€ pour 2024 par un arrêté du 13 mai 2024¹⁹.

1.2 La régulation financière de l'apprentissage a fait l'objet de nombreux travaux depuis l'entrée en vigueur de la réforme, notamment des services d'inspection et corps de contrôle

[16] Depuis l'entrée en vigueur de la réforme portée par la loi du 5 septembre 2018, les dépenses publiques consacrées à l'apprentissage ont fait l'objet de plusieurs travaux des services d'inspection et corps de contrôle :

- Le rapport de la Cour des comptes de 2022 sur la formation en alternance²⁰, champ s'étendant aux contrats de professionnalisation, recommandait notamment d'ajuster les niveaux de prise en charge au plus près des coûts des CFA (en obligeant les branches à justifier des écarts proposés entre NPEC et coûts), de moduler à la baisse les financements aux CFA bénéficiant de financements publics, et de proportionner le financement effectif des CFA à la durée de la formation et non à la durée du contrat d'apprentissage ;
- Le rapport Igas de décembre 2022 relatif au développement de la mobilité européenne des apprentis, dont plusieurs recommandations étaient relatives à l'accompagnement financier desdites mobilités, avec des enjeux d'unification des barèmes entre OPCO ou entre apprentis des secteurs public et privé ;
- Le rapport Igas / IGF n°2023-032R de revue de dépenses sur les modalités de financement des CFA, de juillet 2023, dont le volet des recommandations relatives à la méthodologie de réduction des surfinancements des CFA observés en moyenne a été traduit dans des décisions de France compétences, comportait également des propositions d'amélioration de la fiabilité des informations comptables remontées par les CFA et d'évolution systémique de la régulation de l'apprentissage (cf. *infra*), qui n'ont pas été mises en œuvre à ce jour et sont notamment l'objet de la présente mission d'expertise ;

¹⁷ Rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle, France compétences, 2023, page 33.

¹⁸ Décret n° 2021-1850 du 28 décembre 2021 relatif à l'utilisation des ressources allouées aux régions pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement des centres de formation d'apprentis.

¹⁹ Arrêté du 13 mai 2024 fixant le montant et la répartition du fonds de soutien à l'apprentissage aux régions et à la collectivité de Corse.

²⁰ Rapport public thématique, « La formation en alternance : une voie en plein essor, une formation à définir », Cour des comptes, juin 2022.

- Le rapport de l'Igas et de l'IGESR de 2023 sur la qualité de la formation professionnelle²¹ englobe dans son champ la problématique de la qualité de la formation par apprentissage et du contrôle des CFA : il comporte de nombreuses pistes de recommandations intéressantes sur l'apprentissage, notamment sur l'amélioration de la mesure de l'impact des formations et sur la coordination et le pilotage de ce que le rapport désigne comme le « système d'assurance qualité » de la formation.

1.3 Mais de nombreuses propositions n'ont pas été retenues à ce jour, certaines alimentant la présente demande de mission

[17] La plupart des recommandations émises par les rapports précités n'ont pas été suivies d'effet à date. Certaines améliorations ponctuelles ont cependant été apportées au dispositif de remontée annuelle des comptabilités analytiques par les CFA. Une attestation par un commissaire aux comptes, expert-comptable ou comptable public a ainsi été prévue dans les textes, par un arrêté du 30 mars 2023²².

[18] Les incitations à la baisse des NPEC émises par la Cour et par les services d'inspection ont par ailleurs été suivies d'effet, en 2022 comme en 2023, la baisse intervenue en fin d'année dernière s'appuyant sur la méthodologie définie par la revue de dépenses Igas / IGF de 2023 précitée. Au-delà de cette réduction progressive du surfinancement global, les modalités de régulation du système n'ont pas été remises en cause, et les remontées de données comptables des CFA n'ont pas été notablement enrichies et fiabilisées.

1.4 Une réforme du financement des CFA doit viser à réduire la complexité, le caractère financièrement insoutenable et les sources d'inégalité entre acteurs actuellement observables

[19] Les évaluations disponibles ont mis en avant un certain nombre de lacunes du dispositif actuel :

- Un fort degré de complexité, préjudiciable aux organismes de formation par apprentissage, aux branches professionnelles et aux Opco comme à l'opérateur national France compétences lui-même, en charge de la régulation du financement alloué aux CFA. Le système de tarification mis en place par la réforme de 2018 aboutit en effet à combiner les 3 813 formations existantes avec potentiellement 213 positionnements de branches à travers les décisions de leurs commissions paritaires nationales de l'emploi et de la formation professionnelle (CPNEFP). En tout état de cause, des valeurs de carence sont fixées réglementairement ne serait-ce que pour pouvoir être appliquées dans le cas de la signature d'un contrat d'apprentissage dans le cadre d'une certification et d'une branche

²¹ Rapport n°2023-024R, octobre 2023.

²² Arrêté du 30 mars 2023 modifiant l'arrêté du 21 juillet 2020 fixant les règles de mise en œuvre de la comptabilité analytique au sein des organismes de formation qui dispensent des formations par apprentissage en application de l'article L. 6231-4 du code du travail.

professionnelle donnée, soit au global 57 587 niveaux de prise en charge pour l'année 2023 pour les formations accueillant au moins un apprenti ;

- Un degré de maturité encore insuffisant, qui peut s'expliquer par le caractère encore récent de la mise en place des remontées de comptabilité analytique des CFA auprès de France compétences : les constats établis par les précédents rapports d'inspection ainsi que les travaux d'analyse réalisés par la mission mettent en évidence des problématiques d'exhaustivité des données remontées, de complexité d'analyse voire d'erreurs de remplissage de l'outil liées à la possibilité pour l'organisme déclarant de remonter ou non les données par établissement, de lacunes des clefs de ventilation entre formations par apprentissage, etc. Ces éléments relatifs au défaut de robustesse des comptabilités analytiques sont développés au point 3. du présent rapport ;
- Une dynamique financière particulièrement soutenue de ce poste de dépenses, certes avant tout générée par la forte progression en volume des contrats d'apprentissage, mais également par des effets prix, avec une hausse du coût de revient d'un apprenti de 7,5 % entre 2020 et 2022 pour les CFA (en agrégeant les charges incorporables dans les niveaux de prise en charge et les charges non incorporables) ;
- Une absence d'acceptabilité dans le temps par les acteurs de l'apprentissage du système actuel de régulation financière – sans qu'il soit cependant possible de totalement distinguer ce qui a trait au dispositif en lui-même et aux mesures de rationalisation financière de 2022 comme de 2023 relatives aux niveaux de prise en charge. La complexité évoquée par les branches professionnelles rencontrées, couplée à leur appréciation d'une impossibilité d'exercer réellement une stratégie de branche, conduit à un positionnement extrêmement critique vis-à-vis du système actuel de régulation, confirmé dans les entretiens menés par la mission. Alors que juridiquement et dans les faits les branches professionnelles exercent bien une décision de fixation de niveaux de prise en charge (ne serait-ce qu'en s'écartant des coûts moyens constatés pour les certifications sur lesquelles elles se positionnent), elles perçoivent leur alignement sur le haut de la fourchette recommandée par France compétences comme une absence de choix.

[20] Au regard de ces constatations, il convient de rechercher dans le système cible la conciliation de cinq objectifs : une recherche de simplification dans la fixation des niveaux de prise en charge, la mise en place d'une garantie effective d'équité entre organismes (qui passe notamment par une fiabilisation des informations remontées par les OFA), la prise en compte des enjeux de qualité dans le financement des CFA, l'alignement avec les objectifs de politique économique et les besoins de l'économie, ainsi que la soutenabilité financière du dispositif.

2 Le nouveau système de régulation financière doit viser plus de simplicité et d'équité entre CFA, tout en garantissant la soutenabilité financière du système

2.1 Deux scénarios principaux et une variante au deuxième scénario ont été expertisés par la mission

2.1.1 Rappel des scénarios de 2023

[21] Lors des entretiens menés par la mission ont été notamment évoqués les deux scénarios systémiques dessinés par le rapport de revue de dépenses d'octobre 2023 précité. Le présent rapport décline de manière plus précise que ne l'avait fait la mission de 2023 les possibles modalités d'application des deux scénarios et leurs avantages et inconvénients respectifs. Ils présentent certaines caractéristiques communes, notamment celle de demeurer dans une logique d'enveloppe financière ouverte, dans un esprit cohérent avec l'objectif présidentiel d'atteinte d'ici à 2027 du nombre d'un million d'entrées en apprentissage par an.

2.1.1.1 Scénario 1 – permettre aux branches de moduler les NPEC à la hausse comme à la baisse dans le respect d'un cadrage financier fixé par l'Etat

[22] La première option esquissée par le rapport de revue de dépenses d'octobre 2023²³ repose sur une logique de fixation par l'Etat de 213 niveaux moyens de prise en charge pour chacune des branches professionnelles. Ces niveaux moyens correspondraient aux effectifs constatés, pour la dernière année connue, sur les certifications utilisées par les employeurs de la branche, multipliés par les derniers niveaux de prise en charge correspondant à ces formations²⁴.

[23] La CPNEFP de chaque branche professionnelle pourrait, dans le respect de ce « prix moyen » constaté au regard de la répartition des formations utilisées sur la dernière année observable, fixer ses priorités stratégiques de branche en modulant à la hausse ou à la baisse les derniers niveaux de prise en charge pour l'année à venir.

[24] Il ne s'agirait donc que d'une enveloppe posant un cadre financier global, puisque seul le prix moyen serait fixé *ex ante*. Le schéma proposé ne remet pas en question la logique d'enveloppe ouverte de la réforme de 2018, et ce à double titre :

²³ Page 24.

²⁴ Ce qui induit que France compétences puisse relier l'intégralité des contrats d'apprentissage signés par formation à chaque branche professionnelle, chantier qui a fait l'objet de progrès significatifs, notamment via la fiabilisation des déclarations des employeurs collectées par l'outil DECA piloté par la DGEFP. France compétences a cependant évoqué avec la mission des marges pour apparier l'ensemble des contrats aux branches dont les employeurs d'apprentis relèvent.

- Toute hausse du nombre d'apprentis au sein d'une branche professionnelle entre la dernière année observable et l'année à venir serait intégralement financée par France compétences (dès lors que la condition de coût moyen serait respectée) ;
- Toute déformation de la structure des formations utilisées par les employeurs de la branche professionnelle en direction des certifications faisant l'objet d'une modulation à la hausse par les CPNEFP serait couverte par les financements de France compétences.

Illustration de la mise en œuvre du scénario 1 pour une branche professionnelle

Les employeurs de la branche professionnelle de X ont recours à des contrats d'apprentissage au titre de deux certifications, A et B.

Lors de la mise en place du nouveau système de financement des CFA, en année N, il est regardé le niveau de prise en charge décidé par la branche X au titre de ces deux formations pour la dernière année connue, N-1. Le niveau de prise en charge en N-1 a été fixé à 6 000 euros pour la formation A et à 8 000 euros pour la formation B, les employeurs de la branche ayant eu recours de manière équivalente à l'une comme à l'autre formation au cours de la dernière année observable, soit l'exercice N-2. Le niveau moyen de prise en charge pour l'année N s'établit ainsi pour la branche X à 7 000 euros.

Si la branche X souhaite revaloriser la formation A pour l'année N, par exemple à 6 500 euros, elle devra réduire le NPEC de la formation B à 7 500 euros. Inversement, si elle souhaite revaloriser le NPEC de la formation B, à hauteur de 8 500 euros, elle devra ajuster en conséquence à hauteur de 5 500 euros le NPEC de la formation A.

Les financements de l'ensemble des contrats conclus au niveau des NPEC ainsi déterminés par la branche X demeurent garantis, comme aujourd'hui, au titre de l'année N, en cas de hausse globale du nombre d'apprentis employés par les entreprises de la branche entre N-2 et N comme en cas de déformation de la composition du recours aux formations A et B entre les deux exercices, par exemple si la formation revalorisée au titre de N évolue de manière plus dynamique que la formation dont le NPEC a été ajusté à la baisse.

[25] Les nouvelles formations feraient l'objet, comme dans le cadre actuellement en vigueur, de l'application de valeurs de carence tant que les branches professionnelles ne se sont pas prononcées en la matière, valeurs fixées par des textes réglementaires. Ces valeurs seraient déterminées en retenant le niveau de prise en charge moyen du domaine de spécialité (la nomenclature utilisée par France compétences comporte seize domaines de spécialité, correspondant à des grands secteurs économiques). Il s'agit d'une approche par définition simplificatrice, puisque l'on assume ici que la nouvelle formation utilisée par un employeur d'un domaine de spécialité requerra un niveau de coût comparable à celui dudit domaine. Il paraît cependant peu praticable, et sujet à contestation et contentieux potentiel, de rechercher pour chaque nouvelle formation proposée la formation la plus proche afin de retenir le niveau de prise en charge qui pourrait être le plus adapté. Au fil de l'eau, les branches professionnelles intégreraient cette nouvelle formation à leur priorisation annuelle, le niveau de prise en charge utilisé lors de la première décision d'une branche professionnelle correspondant donc au niveau de prise en charge moyen du domaine de spécialité.

[26] Ce schéma d'ensemble pose la question du niveau de financement retenu par les branches professionnelles concernant les formations de nature transversale (en ressources humaines, en comptabilité, sur les fonctions commerciales...), qui pourraient faire l'objet d'un sous-financement structurel faute de rentrer dans les priorités stratégiques d'une branche donnée compte tenu de

leur utilisation dispersée, ce qui implique la mise en place d'une clause protectrice pour éviter la survenue d'un tel risque.

[27] La revue de dépenses de 2023 esquissait le principe d'un encadrement de la possibilité de variation à la baisse des niveaux de prise en charge d'une année sur l'autre pour un niveau de formation (le rapport évoquait des ordres de grandeur de 15 à 20 %). Elle recommandait de faire reposer cette clause protectrice sur un mécanisme lié à la formation et non au CFA : *« il paraît d'une plus grande simplicité dans un système fondé sur la possibilité donnée aux branches de faire varier les NPEC dans le respect d'une enveloppe théorique globale de conserver cette logique pour déterminer le mécanisme de sécurisation financière des CFA »*. La mission confirme la pertinence de retenir un ancrage de cette clause protectrice pour les formations transversales sur la maille du niveau de prise en charge et non du CFA :

- Pour des raisons de simplicité mais aussi de cohérence d'ensemble dans l'application du mécanisme, puisque le choix inverse imposerait aux CPNEFP de devoir prendre en compte les coûts des CFA et leur situation financière de manière globale, même si le CFA forme de manière marginale des apprentis relevant d'employeurs de la branche considérée. Cette option impliquerait des coûts de coordination et des contraintes excessives dans la prise de décision des branches et doit être résolument écartée ;
- Pour des raisons d'efficacité, puisque ce mécanisme présente avant tout pour finalité de contrecarrer les effets de stratégies prévisibles – et pour partie légitimes en fonction de leurs propres priorités de branches – de modulation à la baisse des formations transversales. Il paraît donc préférable de jouer, plus directement, sur la liberté laissée aux CPNEFP dans la fixation des NPEC.

[28] Par ailleurs, la piste esquissée par le rapport d'octobre 2023 consistant à moduler d'une année sur l'autre les baisses possibles des NPEC présente deux défauts :

- Elle ne garantit pas la soutenabilité pluriannuelle du modèle des formations transversales, en cas de baisses annuelles successives du NPEC d'une même formation ;
- Elle apparaît déconnectée des coûts moyens des CFA constatés sur ces formations.

[29] Une autre approche, que la mission recommande de retenir, reposerait sur la fixation d'un plancher déterminé en fonction du coût moyen constaté dans les dernières remontées de comptabilité analytique : la décision d'une branche professionnelle ne pourrait par exemple conduire à retenir un NPEC inférieur de 2,5 ou 5 % au coût moyen constaté sur une certification dans les dernières données observables par France compétences.

2.1.1.2 **Scenario 2a – fixer un niveau de prise en charge socle déterminé par l'Etat en fonction de ses priorités, et complété de contributions conventionnelles traduisant les priorités des branches**

[30] Dans cette option (dénommée 2a car une variante à ce scénario est introduite *infra* au 2.1.1.4.), seraient fixées par des dispositions réglementaires le financement public socle des coûts engagés par les CFA pour dispenser chacune des 3 800 certifications actuellement utilisées. Au-delà des niveaux de prise en charge moyens constatés pour chacune des formations lors de la

basculer²⁵, les NPEC seraient déterminés pour l'ensemble des certifications en pouvant tenir compte de priorisations stratégiques, telles que :

- Une modulation à la hausse des formations de niveau 3 à 5, voire de certaines formations de niveau 6 de type *bachelor* universitaire technologique (BUT), pour tenir compte de l'effet supérieur de l'apprentissage en termes d'insertion dans l'emploi sur ces niveaux de formation²⁶ ;
- Un soutien à des secteurs ou enjeux considérés cruciaux comme, à titre d'illustration, la transition écologique, la transformation numérique ou la réponse aux besoins en métiers peu attractifs à forte utilité sociale, comme évoqué dans la revue de dépenses d'octobre 2023.

[31] Si ces priorisations seraient endossées par des textes réglementaires, il apparaît nécessaire :

- Qu'elles aient fait l'objet de concertations préalables approfondies avec les acteurs du secteur (branches professionnelles, principales têtes de réseau des CFA) et recueilli l'avis obligatoire du conseil d'administration de France compétences ;
- Qu'elles se caractérisent par une certaine stabilité, en retenant le principe dans les textes d'une révision au plus tous les deux ans de ces modulations réglementaires.

[32] Par ailleurs, dans cette option, le niveau de prise en charge pourrait s'écarter progressivement dans le temps des coûts observés, selon des modalités explicitées *infra*, au 2.1.5.

[33] Le financement dans le cadre des NPEC déterminé par des textes réglementaires pourrait être complété par des financements conventionnels en fonction des priorités stratégiques des branches. Pour mémoire, le cadre légal en vigueur ne permet aux branches professionnelles de ne financer que de la formation professionnelle continue, sauf exceptions fixées par les textes²⁷. Ces contributions représentaient près de 600 M€ en 2022 (cf. tableau *infra*). Dans ce scénario, il conviendrait de modifier la loi pour permettre une telle possibilité, afin que les branches professionnelles puissent dégager une ressource complémentaire en la matière.

²⁵ En fonction de l'utilisation par les employeurs de chacune des branches de chacune des formations, ce qui nécessite, comme dans le premier scénario, que France compétences parvienne à apparier l'intégralité des contrats d'apprentissage enregistrés par formation à chacune des branches professionnelles.

²⁶ Bref du CEREQ (2016), « Insertion des apprentis dans l'emploi, un avantage à réinterroger, CEREQ bref (2021), « Débuter en CDI : le plus des apprentis ».

²⁷ Pour trois secteurs, le bâtiment et les travaux publics, l'automobile, les transports et la logistique (cf. annexe III de la revue de dépenses Igas / IGF d'octobre 2023 précitée, pages 16 et 17).

Tableau 1 : Collecte des contributions conventionnelles par les Opco (au titre du financement de la formation professionnelle continue) en 2022

	Montant collecté en 2022 en M€	% des fonds gérés par les Opco (légal, conventionnel et volontaire)
AFDAS	50,8	8,3 %
Akto	43,3	2,7 %
Atlas	46,0	3,1 %
Constructys	72,2	6,4 %
L'Opcommerce	4,2	0,4 %
Ocapiat	11,1	1,2 %
Opco 2i	12,6	0,8 %
Opco EP	84,9	4,4 %
Mobilités	39,0	3,5 %
Opco Santé	86,4	14,4 %
Uniformation	117,8	30,6 %
Total	568,2	4,6 %

Source : Jaune budgétaire « formation professionnelle », projet de loi de finances 2024

2.1.1.3 Analyse comparée du scénario 1 et du scénario 2a

[34] Si la préférence des branches professionnelles et des organisations patronales représentatives au niveau interprofessionnel va de manière claire au premier scénario, le positionnement des organismes représentant les CFA apparaît plus nuancé.

[35] Du point de vue de l'Etat, le deuxième scénario présente naturellement davantage de garanties d'atteinte des objectifs pouvant être assignés à une réforme du financement :

- Les pouvoirs publics peuvent prioriser certaines formations en cohérence avec les objectifs de politique économique poursuivis de manière transversale ;
- Ce scénario est celui qui pousse le plus loin l'objectif de simplification du système puisqu'il n'existerait plus qu'un seul prix pour chacune des 3 800 formations prises en charge par France compétences contre potentiellement autant de prix différents que de paires formations / branches possibles dans le scénario 1 ;
- En termes d'équité dans l'allocation des financements entre CFA, on peut l'estimer mieux-disant que le scénario 1 puisque, corollaire du point précédent, il supprime les risques de dispersion des financements entre CFA pour une même formation et réduit en théorie les risques de sous-financement d'une formation par rapport aux coûts constatés ;
- La prise en compte de la qualité peut être recherchée dans chacun des deux scénarios, en instaurant une allocation de financement complémentaire aux CFA en fonction des résultats obtenus ;
- Le dernier critère de soutenabilité financière du système n'apparaît pas différenciant selon les scénarios, les deux options permettant une régulation financière en régime de croisière

en termes de prix des formations tout en restant dans une logique d'enveloppe ouverte, conformément à l'esprit de la loi de 2018.

[36] Le premier scénario n'est cependant pas dépourvu d'avantages pour les pouvoirs publics :

- Il permet une régulation financière équivalente à celle du scénario 2a et ne facilite ni n'empêche, tout comme lui, la mise en place d'une part de financement des CFA à la qualité ;
- En termes d'équité dans l'allocation des financements aux CFA, il apparaît certes moins-disant par rapport au scénario 2a mais les investigations de la mission conduisent à estimer que les enjeux d'équité relèvent tout autant d'une fiabilisation des comptabilités analytiques des CFA – question déconnectée des scénarios d'évolution du financement – que des règles financières ;
- Sur le plan de la simplification du processus, il apparaît en revanche en retrait : si la procédure serait notablement simplifiée par rapport au processus actuel d'itération entre les branches professionnelles et France compétences, plusieurs niveaux de prise en charge demeureraient pour chaque formation ; en outre, l'objectif de regroupement sur le plan de l'allocation des financements par bouquet de formations peut être recherché dans l'un comme dans l'autre des scénarios ;
- Enfin, ce scénario ne permet pas à l'Etat de disposer de l'assurance que ses objectifs de politique économique seront dans les faits déclinés dans la priorisation des financements aux CFA : les stratégies des branches pourront ou pas recouper celle de l'Etat, la question se posant alors de savoir si le levier du financement de l'apprentissage est indispensable ou non pour prioriser tel ou tel secteur ou activité stratégique pour la puissance publique (ce qui peut aussi être atteint par d'autres leviers d'intervention publique).

2.1.1.4 Une variante au scénario 2a (scénario 2b) permettant aux branches professionnelles d'effectuer des priorisations pour un nombre limité de formations

[37] En tout état de cause, il apparaît possible, au prix cependant d'une complexification supplémentaire de l'architecture de financement des CFA, de combiner les deux scénarios. Dans un tel schéma serait introduite une dimension supplémentaire au deuxième scénario de fixation par les pouvoirs publics des niveaux de prise en charge pour les 3 800 formations proposées par les CFA : les branches professionnelles se verraient confier la possibilité de moduler à la hausse, dans certaines limites, le niveau de prise en charge fixé par les pouvoirs publics pour un nombre limité de formations. La logique d'une telle variante repose sur l'idée qu'une approche réellement stratégique implique une priorisation resserrée de chacune des branches sur un nombre réduit de certifications.

[38] Ce nombre limité de formations pouvant faire l'objet d'une priorisation pourrait varier en fonction du nombre de formations utilisées (avec un seuil minimal d'apprentis) par la branche professionnelle pour la dernière année connue, par exemple sur la base de 10 % des formations utilisées de manière significative (avec un seuil d'apprentis qui serait à définir). A titre

d'illustration, une branche utilisant de manière significative 100 formations pourrait moduler à la hausse le niveau de prise en charge de 10 d'entre elles.

[39] Cette modulation serait encadrée pour ne pas induire de déséquilibre massif dans le financement des CFA, afin de rester dans l'esprit de simplification du deuxième scénario. Un plafonnement à 10 ou 15 % de la modulation à la hausse du niveau de prise en charge pourrait par exemple être retenu.

[40] Pour respecter l'objectif de régulation financière assigné à la réforme, cette modulation à la hausse devrait être compensée par une baisse à due concurrence des niveaux de prise en charge pour les formations non priorisées, dans une logique similaire à celle du scénario 1 c'est-à-dire en tenant compte de l'utilisation effective de chaque formation par la branche considérée pour la dernière année connue. A titre d'illustration, une branche professionnelle dont les employeurs ont recours de manière significative à des apprentis au titre de 10 certifications pourra moduler à la hausse le niveau de prise en charge d'une de ses dix formations. Si cette formation représente 20 % des apprentis de la branche et qu'elle retient un relèvement de 15 % du NPEC, les autres formations verront leur NPEC réduit de 3,75 % pour les entreprises de la branche²⁸.

[41] Une telle variante induirait également une complexification de la procédure applicable à la détermination des niveaux de prise en charge et impliquerait une phase complémentaire incompressible de saisine des branches par France compétences pour recueillir leur positionnement sur une éventuelle priorisation de certaines formations, dans la limite assignée à chacune d'entre elles.

[42] Le tableau *infra* retrace brièvement les avantages et inconvénients des trois scénarios présentés au regard des cinq grands objectifs assignés à la réforme.

Tableau 2 : Avantages et inconvénients des scénarios présentés

	Soutenabilité financière	Simplicité et lisibilité	Equité entre CFA	Prise en compte de la qualité de la formation	Cohérence avec les objectifs de politique économique
Scénario 1	++	-	-	Neutre	+
Scénario 2a	++	+	++	Neutre	++
Scénario 2b	++	--	+	Neutre	++

Recommandation n°1 Faire évoluer le modèle de financement des CFA en retenant l'un des trois scénarios détaillés dans le rapport.

²⁸ Il convient de noter que si le nombre de certifications pour lesquelles les employeurs de la branche ont recours à un nombre significatif d'apprentis (en fonction du seuil qui sera fixé) diverge du nombre de certifications utilisées par les employeurs de la branche, l'équilibre financier sera calculé sur l'ensemble des formations utilisées.

2.1.1.5 Dimensions transversales aux scénarios 1 et 2a et à la variante 2b

[43] Dans les deux scénarios peut être adoptée une approche de financement complémentaire en fonction du CFA, faisant l'objet d'une adaptation du versement par les Opco. Le rapport de revue de dépenses d'octobre 2023 évoquait deux pistes de réflexion :

- La dimension régionale, les analyses conduites ayant mis en évidence la situation spécifique de l'outre-mer et de l'Île-de-France. Les travaux menés par la mission ont conduit :
 - A recommander d'écarter la mise en place d'une modalité spécifique de financement pour les outre-mer, dans la mesure où les CFA de ces territoires se caractérisent, toutes choses égales par ailleurs, par de moindres produits par rapport à la moyenne du territoire national plus que par des surcoûts, selon les données de comptabilité analytique remontées à France compétences ;
 - A recommander d'écarter également la mise en place d'une modulation à la hausse des financements pour les CFA franciliens. En effet, si l'existence de surcoûts est confirmée par l'analyse des données de remontées comptables pour 2022 effectuée par la mission (comme cela avait été le cas sur les données 2021 par la revue de dépenses de 2023), la mission considère que le territoire francilien, par sa dimension presque exclusivement métropolitaine, présente une capacité importante à optimiser, au regard de la zone de chalandise de ses CFA, les taux de remplissage. Il peut sans doute être considéré que cette capacité en moyenne plus élevée à amortir des coûts fixes liés à l'activité d'apprentissage sur un nombre important d'élèves formés compense les surcoûts fonciers et salariaux observés. Cela aurait le mérite de ne pas complexifier de manière supplémentaire les modalités de financement des CFA, mais aussi de ne pas entrer dans une logique géographique qui peut inciter à viser au fil du temps une toujours plus grande sophistication, au niveau régional puis au niveau infrarégional. Quant au niveau infrarégional, la mission estime que c'est aux régions qu'il revient de veiller à une répartition harmonieuse et conforme aux besoins des potentiels apprentis sur le territoire.
- La prise en compte de la qualité de la formation dispensée par le CFA, abordée *infra* au 2.1.2.

2.1.2 Prise en compte de la qualité

[44] Un premier niveau de questionnement porte naturellement sur l'opportunité de mettre en place une part de financement des CFA à la qualité. Il paraît de manière intuitive de bonne gestion d'introduire, en complément du financement à l'activité des CFA que constitue la logique du coût-contrat, une dimension d'incitation à la qualité de la formation et de l'accompagnement des apprentis, pour tirer les performances vers le haut et éviter l'apparition ou la persistance de modèles économiques de construction de marges par dégradation de la qualité.

[45] Il convient par ailleurs de souligner que la simple logique de mise en concurrence de l'offre de formation par rapport aux apprentis et leurs familles, via l'affichage des résultats des formations de chaque CFA, telle que mise en place par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018, ne peut à elle seule fonctionner. Au-delà de son incomplétude actuelle (du fait notamment de la mise en œuvre encore embryonnaire à ce jour de l'affichage pour les apprentis sortants de l'enseignement supérieur via l'outil Inserup), cette mise en

concurrence par une transparence de l'information ne peut en tout état de cause influencer que sur une partie seulement de l'offre de formation, celle où, par construction, on peut observer une véritable concurrence, non seulement au niveau national mais également et surtout par territoire. Un futur apprenti et ses proches ne peuvent exercer leur capacité à faire jouer une telle concurrence que si une offre plurielle existe de manière accessible, ce qui n'est que très partiellement le cas malgré la libéralisation importante constatée depuis 2019. Comme le soulignait le rapport précité de revue de dépenses Igas – IGF de 2023 sur les modalités de financement des CFA, plus d'un tiers des certifications ne sont assurées que par un seul CFA ; inversement, seules 20 % des certifications sont dispensées par au moins dix CFA. La concurrence par transparence de l'information ne peut donc recouvrir territorialement des effets sur les décisions des futurs apprentis et de leur famille que dans des cas minoritaires.

[46] Cependant, les enseignements de la littérature scientifique apparaissent nuancés. Cette littérature est notamment largement développée dans le domaine de la qualité des soins. Le récent rapport de l'Igas sur le financement de la qualité des soins dans les hôpitaux met ainsi en avant « des évaluations mitigées dans la littérature »²⁹. Certains effets négatifs mis en évidence dans cette littérature peuvent potentiellement être évités, en fonction de la conception que l'on retient du mécanisme de financement à la qualité. C'est le cas par exemple du risque de manipulation des données par l'offreur de services (à travers le codage s'agissant de l'activité hospitalière) que les mécanismes proposés dans le présent rapport permettent d'éviter, ou la tendance de ce type de financements à n'influer positivement que sur les indicateurs de processus et non de résultat. Il n'en demeure pas moins que les enseignements de la littérature sanitaire incitent à la prudence, notamment pour éviter un renforcement des inégalités dans l'accès au marché du travail – les études en santé montrant que ces dispositifs prennent généralement mal en compte les indicateurs socio-économiques.

[47] En matière d'éducation et de formation, peu d'études apparaissent disponibles pour mesurer les effets d'un financement à la qualité. Luc Behagel, Julien Grenet et Marc Gurgand dans leur ouvrage récent sur l'économie de l'éducation³⁰ identifient deux études mesurant les effets de mécanismes d'incitation financière à la qualité : la première, menée sur des écoles new-yorkaises, constate une absence d'effet sur la performance scolaire d'une prime versée à chaque professeur en fonction de la performance globale de leur école (à cette dimension d'intéressement collectif s'ajoutait par ailleurs une mauvaise conception du dispositif avec une cible commune à atteindre pour tous les établissements et non une logique de progression pour chaque école)³¹ ; la deuxième, mise en place dans des écoles défavorisées israéliennes et fondée sur une logique d'incitation individuelle auprès de chaque enseignant, a été évaluée en revanche positivement³². Cette deuxième logique n'est, par construction, pas transposable au mécanisme envisagé d'une incitation financière à la qualité qui viserait l'entité que constitue le CFA. Les quelques études

²⁹ « Financer la qualité des soins dans les établissements de santé : un levier pour redonner du sens aux soignants », rapport n°2023-082R de février 2024.

³⁰ Luc Behagel, Julien Grenet, Marc Gurgand, *Economie de l'éducation*, Repères Economie, La découverte, 2023.

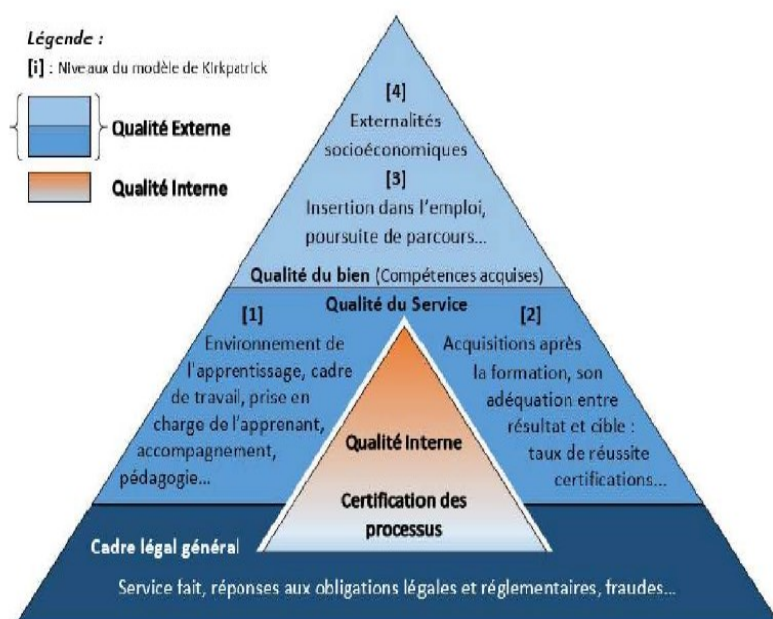
³¹ Roland Fryer, "Teacher Incentives and Student Achievement : Evidence from New York City Public Schools", *Journal of Labor Economics*, Vol. 31, No. 2 (Avril 2013), pp. 373-407.

³² Lavy, Victor. 2009. "Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity, and Grading Ethics." *American Economic Review*, 99 (5): 1979–2011.

disponibles en matière d'éducation et de formation incitent donc à avancer de manière prudente sur ce champ.

[48] Dans le cadre de ses travaux, la mission a pu s'appuyer sur les enseignements et notamment les clarifications conceptuelles apportées par le rapport Igas / IGESR sur la qualité de la formation professionnelle³³. A la suite des entretiens réalisés et de l'analyse de la documentation produite par certains interlocuteurs rencontrés en matière de bonnes pratiques, la mission estime possible d'intégrer certains des éléments d'évaluation de la qualité telle que définie dans la pyramide reproduite *infra* et issue du rapport Igas / IGESR précité, dans le cadre d'une logique d'allocation annuelle de financements aux CFA.

Schéma 1 : Les différents blocs de la qualité de la formation professionnelle



Source : Rapport Igas / IGESR 2023-024R d'évaluation de la qualité de la formation professionnelle

[49] Certains de ces critères sont difficilement évaluables annuellement, car nécessitant une analyse approfondie. Il en va ainsi par exemple de l'adoption d'une maquette pédagogique réellement adaptée à la logique de l'apprentissage et à l'itération entre enseignement théorique et mise en pratique, dimension qui a été à juste titre évoquée par de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission. Cette dimension, qui s'inscrit incontestablement dans la logique de mise en place de référentiels de qualité externe et peut faire l'objet de démarches d'audits et de contrôles, apparaît toutefois trop lourde à mesurer dans le cadre d'une campagne annuelle.

[50] Il convient par ailleurs d'écarter le risque de devoir apporter des réponses tranchées à des questionnements qui demeurent matière à discussion pour les acteurs du secteur, comme le caractère distanciel ou présentiel des formations, point qui a été largement évoqué lors des entretiens conduits par la mission. Si la plupart des interlocuteurs rencontrés ont marqué un scepticisme quant à la pertinence des formations à distance, il a cependant été noté l'existence

³³ Rapport n°2023-024R d'octobre 2023.

de pédagogies distancielles intéressantes mais aussi de modèles économiques et pédagogiques de certains CFA privilégiant une part d'enseignement en distanciel pour dégager des marges financières permettant soit de compenser un enclavement géographique (et des taux de remplissage conséquemment dégradés) soit de réaliser certaines activités en présentiel, le recours à une part d'enseignement à distance permettant d'assurer la pérennité d'un certain type de structures. Au regard de ces arguments, il apparaît délicat de généraliser la prise en compte d'un tel critère alors que l'évaluation de la pertinence de telle ou telle modalité de recours à la formation à distance induirait plutôt de devoir réaliser une analyse fine au cas par cas.

[51] La qualité du service rendu (dimensions (1) et (2) de la pyramide reproduite *supra*) ne peut ainsi être évaluée que partiellement dans le cadre de cette démarche annuelle d'allocation de moyens. En complémentarité avec les recommandations issues du rapport précité sur la qualité de la formation professionnelle, il apparaît cependant possible de disposer d'une mesure, certes partielle, via l'adressage de questionnaires de satisfaction aux apprentis et à leurs employeurs, de l'accompagnement, de la pédagogie dispensée, de l'adéquation des compétences enseignées et acquises avec les objectifs de la formation, etc. La troisième dimension retracée dans la pyramide, relative à l'insertion et à la poursuite de parcours, est, elle d'ores et déjà disponible, au moins partiellement s'agissant de l'enseignement supérieur, via les outils développés par les directions statistiques des ministères en charge de ces politiques.

[52] La mission propose de retenir une approche :

- Par faisceau d'indices, un seul indicateur ne pouvant se révéler auto-suffisant pour apprécier la performance d'un organisme de formation par apprentissage ;
- Reposant sur l'analyse de la qualité du bien immatériel qu'est la formation par apprentissage en termes de compétences acquises (au sens de la pyramide précitée) et d'effets sur la suite du parcours de l'apprenant.

[53] Cet angle d'attaque permet de retenir une approche par les résultats finaux, quelles que soient les méthodes de formation employées en cohérence avec les objectifs généraux fixés par les textes au système d'apprentissage : une modalité de réalisation de la formation et de l'acquisition de compétences et une voie d'insertion professionnelle.

[54] Le schéma envisagé par la mission reposerait sur les critères suivants, qui permettraient de comparer les CFA entre eux pour une même formation (dans le cas naturellement des certifications pour lesquelles il existe plusieurs offres sur le territoire national) :

- Le taux d'insertion dans l'emploi des jeunes à l'issue de la formation, mesuré avec un recul suffisant (au moins un an), ainsi que le taux de poursuite d'études, informations disponibles via Inserjeunes pour les formations de niveau 3 à 5 et depuis décembre 2023 via Inersup pour les formations de licence professionnelle et de master. L'intégration des licences générales dans Inersup est jalonnée pour juillet 2024 et les écoles d'ingénieur et de management pour décembre 2024. Les formations par apprentissage préparant à un titre professionnel (et non à un diplôme d'Etat) ne sont pour l'instant pas inscrites dans le périmètre du projet. Nombre d'acteurs rencontrés ont mis en avant leur crainte qu'un tel système crée des effets pervers d'incitation pour les CFA à sélectionner leurs apprentis. Il convient de rappeler qu'Inserjeunes comme Inersup présentent des données corrigées des principaux biais de composition (notamment en tenant compte de la catégorie socio-

professionnelle des parents d'apprentis ou du taux d'emploi du marché du travail local³⁴), ce qui minimise *a priori* un tel risque. Cependant, la neutralisation de tels biais ne constitue pas une démarche simple sur le plan théorique et la méthodologie peut toujours en être discutée, même si la logique retenue pour ces deux outils, qui s'appuie notamment sur l'expérience du calcul des indicateurs de valeur ajoutée des lycées établi depuis plusieurs années, apparaît robuste à la mission³⁵ ;

Un autre biais potentiel est celui de l'absence d'exhaustivité dans le suivi des apprentis à l'issue de leur formation. En effet, ni les ex-apprentis démarrant une activité en tant que travailleur indépendant ni ceux exerçant une activité professionnelle à l'étranger ne sont retracés par les indicateurs d'Inserjeunes et Inser-sup. En moyenne nationale, la part des emplois comme travailleur indépendant des apprentis trente mois après leur diplomation s'élève à 4,1 % pour les masters et de 1 % pour les licences professionnelles³⁶. La part des apprentis issus de master qui exercent un emploi à l'étranger s'élève à 3,1 % et à 1 % pour les élèves alternants issus de licence professionnelle³⁷. La DARES travaille à une exploitation des données de déclaration de revenus des travailleurs indépendants, micro-entrepreneurs ou travailleurs indépendants « classiques », auprès de l'Acoss. S'agissant des ex-apprentis débutant une activité professionnelle à l'étranger, il paraît délicat de pouvoir en mesurer le phénomène sauf par le biais d'enquêtes *ad hoc* des CFA les plus concernés, notamment les organismes frontaliers ;

- Le taux de satisfaction des employeurs comme des apprentis, permettant une mesure des compétences acquises à l'issue de la formation. Ce recueil de la satisfaction nécessite le lancement d'un chantier d'élaboration de questionnaires de satisfaction standardisés établis selon les règles de l'art au niveau national, piloté soit par les directions statistiques des trois ministères concernés (Travail, santé et solidarités, Education nationale et jeunesse, Enseignement supérieur et recherche), soit par un laboratoire de recherche, en associant des acteurs du secteur.

[55] La modulation ainsi mise en place prendrait exclusivement la forme d'une hausse des versements aux CFA, à tout le moins durant les premières années de mise en œuvre, pour des raisons d'acceptabilité par les organismes. Une telle option présente par ailleurs le mérite, de manière générale, de limiter les effets d'accélération de la dégradation de la performance qu'induirait le rendu public d'une moindre qualité par rapport à une baisse des financements (qui

³⁴ Des notes méthodologiques établies par les directions statistiques porteuses de ces outils sont disponibles en ligne : « les indicateurs du dispositif InserJeunes : définitions et méthodes de calcul », DEPP, DARES ; « InserSup, note méthodologique », SIES.

³⁵ On pourrait cependant toujours considérer qu'il existe des marges de progrès potentiel pour éliminer tout risque de biais, par exemple en intégrant des variables relatives aux performances scolaires avant entrée en apprentissage (la performance scolaire n'étant dans l'outillage actuel approximée en quelque sorte que via la catégorie socio-professionnelle, dont on sait certes qu'elle surdétermine en France par rapport à d'autres pays la performance scolaire ; cela reste néanmoins une approche très imparfaite, faute de mieux) ou de manière plus secondaire les revenus des parents (pour introduire une granularité plus forte que la seule exploitation des catégories socio-professionnelles familiales).

³⁶ Données de l'Insee issues des bases Urssaf et MSA communiquées à la mission par la sous-direction des systèmes d'information, des études et des statistiques du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

³⁷ Enquêtes insertion professionnelle des diplômés de l'université.

pourrait être couplée à une attrition des volumes d'apprentis accompagnés, si les jeunes et leurs familles ont la possibilité et décident effectivement de choisir un autre organisme de formation).

[56] Telle est la perspective que la mission propose de retenir pour avancer dans la prise en compte de la qualité de la formation et de l'accompagnement au sein des enveloppes dédiées au financement des CFA. Il lui apparaît cependant opportun de faire preuve de prudence dans la mise en œuvre d'une telle démarche, au regard du caractère globalement décevant de la littérature disponible (certes plus développée en matière de santé que d'éducation ou de formation), des limites actuelles du périmètre des performances retracées (qui excluent les indépendants comme les apprentis effectuant leur première activité professionnelle à l'étranger) ainsi que des risques liés au chantier relativement innovant³⁸ de constitution de questionnaires de satisfaction à des fins – notamment – d'allocation de ressources aux CFA.

[57] Elle recommande ainsi de recourir en la matière à une démarche d'expérimentation, selon une approche méthodologique à déterminer (en termes géographiques, sectoriels, etc.) et pour une durée suffisante pour permettre de disposer du recul nécessaire sur les résultats obtenus. La conduite de cette expérimentation pourrait être confiée à un laboratoire de recherche, afin d'outiller la démarche évaluative et de mesurer les impacts sur les organismes de formation d'une telle mise en œuvre.

Recommandation n°2 Étendre le périmètre d'Inersup à l'ensemble des formations par apprentissage préparant à un titre professionnel et préciser dans les meilleurs délais le calendrier de cette extension ; assurer le suivi dans Inserjeunes et dans Inersup des apprentis démarrant une activité indépendante ou au sein d'une entreprise étrangère après leur formation.

Recommandation n°3 Expérimenter, pendant une durée adaptée, la mise en place d'un financement complémentaire à la qualité fondé sur les taux d'insertion dans l'emploi et de poursuite d'études ainsi que sur des questionnaires de satisfaction définis au niveau national auprès des apprentis et de leurs employeurs.

2.1.3 Rôle des régions

[58] Pour rappel, en application des dispositions de la loi du 5 septembre 2018, les régions se voient confier la responsabilité de deux enveloppes de financement des CFA, en fonctionnement (138 M€) et en investissement (180 M€), au titre de leur rôle de développement économique et d'aménagement du territoire. Depuis le 1^{er} janvier 2022³⁹, une possibilité de fongibilité asymétrique a été mise en place permettant aux régions – qui pour certaines ne consommaient pas la totalité de leur enveloppe de fonctionnement – de redéployer des crédits de fonctionnement vers l'investissement.

[59] Le rapport précité de revue des dépenses d'octobre 2023 mettait en avant certaines limites dans la conception même de la réforme de 2018 d'une part, dans la mise en œuvre d'autre part des compétences actuellement attribuées aux régions :

³⁸ Même s'il existe des précédents comme, dans le domaine hospitalier, les enquêtes de qualité e-satis.

³⁹ Décret n° 2021-1850 du 28 décembre 2021 relatif à l'utilisation des ressources allouées aux régions pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement des centres de formation d'apprentis.

- Du fait des fortes disparités constatées dans les dépenses engagées par apprenti entre régions (sur les données 2021), la répartition des enveloppes précitées en fonctionnement et en investissement reflète encore les niveaux d'engagement préalables à la réforme (sur la période 2016-2018). Etaient ainsi constatés des écarts entre régions de 1 à 6 en termes de dépenses d'investissement⁴⁰ et de 1 à 13 en termes de dépenses de fonctionnement, qui reflètent les équilibres enregistrés avant 2019 ;

Tableau 3 : Ventilation par région des dépenses de fonctionnement et d'investissement en 2021, en montant global et en montant par apprenti (en €)

Régions et collectivités	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	CP par apprenti	Autorisation de Programme	Crédit de Paiement	CP par apprenti
Auvergnes Rhône-Alpes	10 243 369	2 502 146	31	15 262 471	15 562 624	192
Bourgogne Franche-Comté	4 153 209	3 667 846	155	21 725 052	10 445 247	441
Bretagne	6 680 000	2 262 600	76	7 689 033	7 688 344	259
Centre-Val de Loire	8 916 000	4 096 222	172	25 386 400	12 088 192	509
Corse	709 400	708 724	331	205 000	174 916	82
Grand Est	1 935 625	1 935 625	39	4 264 202	12 852 479	257
Guyane	1 145 000	350 336	351	- 923 673	9 418	9
Hauts de France	24 021 527	20 036 989	411	23 192 482	24 897 097	510
Île-de-France	29 129 060	25 080 038	198	23 025 413	18 034 549	142
Normandie	1 802 752	1 337 345	40	18 249 996	3 677 118	110
Nouvelle-Aquitaine	15 329 567	13 020 495	229	21 251 178	22 618 965	397
Occitanie	8 092 616	11 602 062	222	9 200 000	14 926 586	286
Pays de la Loire	10 234 256	8 130 262	190	6 490 519	17 145 952	400
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3 555 337	2 418 981	54	3 519 547	8 388 698	189
La Réunion	423 048	1 996 781	245	1 761 160	8 043 667	987
Total	126 370 764	99 146 453	159	180 298 779	176 553 852	282

Source : France compétences, consolidation des remontées des régions

- Du fait d'une forte concentration des dépenses d'investissement sur un faible nombre de projets localisés dans des grandes métropoles, a été identifié un décalage entre l'objectif de contribution de l'enveloppe régionale à l'aménagement du territoire, recherché par le législateur, et la réalité des financements effectivement accordés. Les entretiens menés par la mission ont conduit à apporter une nuance, mais qu'il n'est pas possible de quantifier, à ce constat de concentration des financements de l'investissement : le financement d'une entité juridique unique, par exemple une chambre consulaire, peut en effet masquer un

⁴⁰ Ils s'établissent de 1 à 5 en crédits de paiement entre la Normandie et Pays de la Loire et de 1 à 9 en autorisations de programmes entre l'Occitanie et les Hauts-de-France en 2022 (données France compétences).

investissement bâtiminaire sur une pluralité de sites sur un même territoire régional. Le phénomène de concentration retracé dans les données remontées à France compétences peut ainsi ne pas correspondre, dans certains cas, à une concentration géographique des financements.

[60] Par ailleurs, s'agissant de l'enveloppe d'investissement, la mission dressait le constat d'une architecture globale trop complexe et sous-optimale, avec trois sources potentielles d'alimentation :

- La capacité d'autofinancement des CFA, permettant à la fois d'abonder les amortissements de moins comme de plus trois ans (et rendant ainsi largement inopérante dans un contexte de taux de marge brute (résultat d'exploitation net de la marge commerciale) confortables des organismes cette distinction des amortissements selon leur durée) ;
- Le budget à disposition des Opco, en voie d'attrition car répondant à une logique d'enveloppe fermée avec une éviction progressive de l'investissement au profit des dépenses obligatoires et en croissance avec notamment une forte dynamique du financement de la formation des maîtres d'apprentissage. Ainsi, en 2021 et 2022 certains Opco ne fléchaient plus de fonds sur cette finalité au sein de leur part de contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (Cufpa) ;
- Le budget des régions, comme évoqué.

[61] La mission confirme les analyses précédemment effectuées, à savoir le caractère sous-optimal de l'existence de deux guichets de financement, d'autant que les échanges avec les Opco rencontrés ont confirmé la fréquente absence de possibilité de coordination avec les régions, entravant toute logique de co-financement. Les différents OPCO indiquent de surcroît être confrontés aux divers appels à projet des régions, calés selon des calendriers différents, et certains ont signalé qu'ils aimeraient être périodiquement informés par les régions de leurs projets de financement. Par ailleurs, au-delà de l'absence d'harmonisation des calendriers des appels à projets, on constaterait dans certaines régions un refus de communiquer sur les projets d'investissement financés. Il en découle au global des surcoûts administratifs de montage des appels à projet et d'analyse des dossiers soumis, ainsi qu'un surcoût de complexité pour les centres de formation d'apprentis.

[62] La mission a conduit des entretiens avec quatre conseils régionaux (Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France, Ile-de-France, Sud-Paca) et recueilli leurs documents de cadrage de leur politique d'intervention en fonctionnement et en investissement. Il en ressort une certaine diversité de stratégies retenues par les conseils régionaux. En premier lieu, certains d'entre eux (Hauts-de-France, Ile-de-France) ont conservé une enveloppe propre de financement, qui est allouée aux apprentis eux-mêmes, de manière universelle ou pour aider certains d'entre eux à faire face à des difficultés financières). En deuxième lieu, les choix adoptés par les régions pour ventiler leurs enveloppes de fonctionnement comme d'investissement peuvent revêtir des logiques différenciées. L'encadré *infra* synthétise les stratégies déployées par les régions rencontrées dans le cadre des travaux de la mission.

Synthèse des stratégies déclinées par les quatre régions rencontrées par la mission

1) Enveloppe d'investissement

Les conseils régionaux rencontrés mettent en œuvre des politiques relativement diversifiées d'allocation de leur enveloppe de fonctionnement, avec cependant certaines préoccupations communes à chacune d'entre elles (notamment la dimension environnementale des projets ou la complémentarité de l'investissement projeté avec l'offre existante).

En termes de nature des investissements réalisés, l'ensemble des régions rencontrées financent à la fois de la construction ou de la rénovation de bâtiments et de l'achat de matériel et d'équipement pédagogique. La doctrine peut varier en revanche entre régions concernant les études préalables aux investissements : si la région Ile-de-France prévoit la possibilité de leur prise en charge, ce n'est pas le cas des autres régions. De même, la doctrine de la région Ile-de-France permet le co-financement de l'acquisition de terrains ou de bâtiments.

Concernant les critères mobilisés pour effectuer les choix de priorisation des investissements, les régions rencontrées prennent en compte, de manière commune, le respect des normes environnementales, ainsi que la complémentarité du projet d'investissement avec l'offre de formation existante. En outre, l'ensemble des régions valorise naturellement l'inscription des projets d'investissement soumis dans les filières économiques prioritaires telles que définies par la politique plus globale de la région⁴¹, par exemple les opérations dites « d'intérêt régional » en région Sud – PACA⁴². Par ailleurs, les régions rencontrées peuvent présenter des caractéristiques plus spécifiques d'allocation des crédits :

- La région Ile-de-France tient compte de la situation financière des CFA (pour s'assurer de la solidité de la structure financée), du poids (suffisant) de l'apprentissage dans l'activité de l'organisme de formation lorsqu'il s'agit d'un organisme « mixte »⁴³, du ciblage ou non sur les publics d'apprentis prioritaires pour la région (jeunes résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville, en situations de handicap, préparant des formations des premiers niveaux de qualification), accessibilité géographique de l'offre de formation, notamment pour les publics prioritaires pour la région, caractère innovant de la formation, dimension potentielle de rééquilibrage de l'offre sur le plan territorial, caractère innovant de la formation ;
- La région Sud – PACA priorise les métiers en tension, les filières qui présentent des volumes importants de recrutement, les formations liées à la croissance verte et à l'environnement durable et les métiers identifiés par des partenaires économiques du conseil régional ;
- Dans les Hauts-de-France, l'accent est mis sur les métiers tension, sur la situation financière de l'organisme, sur la part de l'apprentissage dans son activité, sur les mutualisations possibles des investissements réalisés avec d'autres acteurs de l'offre de formation, sur l'existence dans l'organisme d'une démarche de suivi de la performance, sur l'expérience de l'organisme de formation, sur l'inscription potentielle dans les priorités territoriales de la région ;
- La région Bourgogne-Franche-Comté met l'accent sur l'existence potentielle d'un co-financement d'un Opco et sur la possibilité ou non d'une mutualisation de l'investissement réalisé avec d'autres acteurs de l'offre de formation.

⁴¹ Notamment dans les documents de planification régionale comme les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'individualisation (SRDEII), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou les contrats de plans régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP).

⁴² Par exemple la naturalité, les thérapies innovantes, les industries du futur, l'économie de la mer...

⁴³ Formation professionnelle initiale ou continue.

Enfin, chaque cadre d'intervention définit des règles de plafonnement des investissements pouvant être financés par le conseil régional : le co-financement ne peut excéder :

- 50 % du coût total du projet en Ile-de-France, dans la limite de 7 M€ ;
- 50 % du coût total du projet pour l'investissement bâtementaire, dans la limite d'un million d'euros, dans la région Sud – PACA. Ce plafonnement est porté à 80 % pour l'achat de matériel pédagogique, dans la limite de 300 000 euros par an par CFA ;
- 50 % du coût de l'opération bâtementaire, plafond porté à 70 % depuis 2023 dans les deux territoires transversalement prioritaires dans la déclinaison des politiques régionales (Sambre-Avesnois-Thiérache et bassin minier) ;
- 80 % pour les investissements mobiliers, de 50 à 80 % du coût total du projet pour les investissements immobiliers, selon la nature des travaux effectués).

2) Enveloppe de fonctionnement

Les stratégies d'allocation de l'enveloppe de fonctionnement apparaissent particulièrement diverses entre régions.

La région Ile-de-France a fait le choix d'une politique exclusivement tournée vers le soutien des CFA en difficulté financière. L'allocation de cette aide, qui est fondée sur une logique de majoration des coûts contrats de certaines formations, repose sur :

- Des critères propres à l'organisme : besoin de financement de la structure, établi sur la base du budget prévisionnel pour l'année en cours, poids des publics prioritaires (jeunes issus de QPV ou en situation de handicap) au sein des jeunes formés, niveau d'activité de l'organisme au regard de son potentiel de formation ;
- Des critères propres aux formations soutenues : caractère prioritaire de la filière, caractère, caractère innovant de la formation, implantation de la formation au sein d'un territoire peu pourvu en offre similaire.

La majoration est plafonnée à 30 % au maximum de la valeur du coût contrat de la formation aidée, dans la limite de 2 M€ au global par CFA soutenu. Une bonification pour les formations vertes peut être enclenchée de manière complémentaire, jusqu'à hauteur de 15 % du coût contrat et dans la limite de 100 000 euros par CFA.

L'aide en fonctionnement, versée en une fois, fait l'objet d'un suivi, relatif au nombre d'apprentis inscrits dans les formations aidées, au taux d'insertion et de poursuite d'études, au poids des publics prioritaires accueillis notamment.

Dans la région Sud – PACA, la collectivité locale a défini trois axes d'attribution de l'enveloppe de fonctionnement :

- Le premier axe porte sur les CFA en zones sensibles ou en souffrance, sur les formations orphelines, implantées dans des territoires enclavés, sur les formations à des métiers rares ou en tension, en lien avec les opérations d'intérêt général, sur les formations accueillant des publics spécifiques, sur les formations liées à la croissance verte ;
- Le deuxième constitue une aide à l'amorçage, pour les premières années de mise en place de formations nouvelles ;
- Le troisième axe porte sur le financement de projets (relatifs aux conditions de travail dans les CFA, à la mixité de genre, à l'accueil des jeunes en situation de handicap, au soutien aux jeunes sans contrat d'apprentissage, etc.).

Concernant les deux premiers axes, la majoration au coût contrat est plafonnée à 30 %, montant porté à 60 % dans les CFA implantés en QPV ou en zones rurales.

Dans les Hauts-de-France, le conseil régional a défini trois axes de soutien aux CFA en fonctionnement :

- Le premier axe porte sur le soutien aux formations existantes : formations à faibles effectifs avec des coûts supérieurs aux niveaux de prise en charge, métiers rares avec des filières fragiles, CFA proposant une offre d'hébergement, formations relevant de filières en tension ou à fort volume de recrutement ;
- Le deuxième axe apporte un soutien aux nouvelles formations ;
- Le troisième axe a pour finalité l'appui à l'innovation pédagogique et à la qualité : projets ayant trait à la qualité de vie au sein des CFA, à l'accueil des publics prioritaires, à la découverte des métiers, à l'égalité entre les femmes et les hommes ; formations liées à la transition numérique.

La région Hauts-de-France a par ailleurs créé un axe à destination des employeurs, avec une aide à l'exercice de la fonction de maître d'apprentissage, ainsi qu'une aide au développement du recours à l'apprentissage dans le secteur public et dans le monde associatif.

Dans l'allocation de ces sommes, la région veille notamment à l'existence de co-financement, aux mutualisations possibles avec d'autres acteurs de l'offre de formation, à l'expérience et à la situation financière du CFA.

Enfin, la région Bourgogne-Franche-Comté décline cinq priorités pour l'allocation de son enveloppe de fonctionnement :

- Une majoration pouvant aller jusqu'à 30 % du montant des coûts contrats pour les formations relevant de secteurs prioritaires dans le cadre de la stratégie économique régionale ;
- Une majoration de 40 % des coûts contrats dans la limite de 4 000 euros pour les formations rares ou innovantes, les nouvelles ingénieries pédagogiques, les formations correspondant à des demandes de compétences formulées par le monde économique ;
- Une majoration pour les contrats signés dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière ;
- Un accompagnement des jeunes en difficulté financière, avec une aide pouvant aller jusqu'à 1 000 euros ;
- Un financement des actions de valorisation du recours à l'apprentissage.

3) Dotations propres de certaines régions en faveur des apprentis (Hauts-de-France et Ile-de-France)

Les régions Hauts-de-France et Ile-de-France ont toutes deux conservé depuis la réforme de 2018 des dispositifs d'aides directes aux apprentis, financés par les budgets propres de la région et non par les enveloppes allouées via France compétences.

Dans les Hauts-de-France, plusieurs aides sont déclinées par le conseil régional à destination des apprentis, pour un montant global de 18 M€. Ces aides couvrent des finalités diverses :

- Aide au premier équipement, (200 euros), pour tout jeune qui débute un cycle de formation par apprentissage ;
- Aide à la restauration (80 euros) ;
- Aide à l'hébergement (100 euros) ;
- Aide au transport, en fonction de la distance entre les lieux de résidence et de formation ;
- Fonds de solidarité : aide ponctuelle en cas de difficultés financières.

En Ile-de-France, cette aide est versée lors de la première année d'apprentissage de tout jeune préparant une formation de niveau 3 à 5 (375 euros pour les niveaux 3 et 4, 115 euros pour les niveaux 5). Elle n'est due qu'une seule fois pour une même personne, même si le jeune prépare plusieurs formations successivement par le biais de l'apprentissage durant son cursus. L'aide est demandée par le CFA pour le compte des apprentis en première année préparant les formations des niveaux précités. Elle n'est pas conditionnée à des critères de ressources. L'apprenti doit justifier d'un certain niveau de présentisme au cours de sa formation pour être éligible à l'aide. L'aide est versée à environ 35 000 jeunes par an (il existe du non-recours à ce dispositif), pour un montant total de 8 M€.

[63] Le transfert de l'enveloppe d'investissement des régions aux Opco :

- Présenterait l'avantage d'une rationalisation de l'architecture financière du système ;
- Induirait une possibilité de rééquilibrage entre régions, sans doute à organiser de manière progressive, du financement des investissements des CFA : il s'agirait d'améliorer l'équité des enveloppes (à l'aune du nombre d'apprentis) alors que le maintien d'écarts aussi élevés que ceux actuellement constatés ne se justifie aucunement.

[64] Les Opco se verraient ainsi confier une enveloppe d'investissement élargie, permettant de renforcer leur politique de traitement des besoins de l'économie, au regard des métiers en tension ou de l'émergence de filières nouvelles.

[65] Pour pleinement bénéficier des effets d'une telle simplification, il conviendra de définir le cadre d'allocation des enveloppes des Opco sur le territoire :

- En termes de répartition entre régions des fonds alloués, selon des critères qui ne soient pas trop rigides mais permettent de gommer les dispersions importantes aujourd'hui constatées. Pour ne pas créer de contrainte excessive sur l'allocation des crédits par les Opco, cette règle de répartition entre régions pourrait être appréciée de manière pluriannuelle ;
- En termes de contribution à l'aménagement du territoire : il pourrait ainsi être prévu par la réglementation la nécessité de prendre en compte cet impératif dans l'allocation de l'enveloppe ;
- En termes de prise en compte des besoins d'investissement globaux des CFA, non spécifiques à une filière professionnelle : l'un des risques potentiels d'une gestion par les seuls Opco consisterait à privilégier de manière excessive les investissements liés à telle ou telle filière de formation (par exemple, pour le financement d'un plateau technique ou l'achat d'équipements intéressant directement la branche et l'Opco) au détriment des besoins plus transversaux de financement, pour corriger la vétusté des locaux, investir dans la conformité des bâtiments aux normes environnementales ou d'accessibilité, etc.

[66] Les Opco auraient l'obligation de rendre compte des modalités de distribution de cette enveloppe, en termes de répartition régionale comme infrarégionale (mais selon d'autres axes comme les formes juridiques des CFA financés par exemple), et ce dans le cadre de l'état

statistique et financier transmis annuellement au ministre chargé de la formation professionnelle et à France compétences, en application des dispositions du code du travail⁴⁴.

[67] Il conviendra par ailleurs de veiller à la bonne coordination de ces investissements avec le reste de l'offre de formation dans les territoires. Il apparaît en effet souhaitable de disposer d'une vision d'ensemble au niveau des territoires des formations disponibles, afin de ne pas créer une surabondance de l'offre, d'envisager des mutualisations d'équipements, etc. Cet enjeu apparaît notamment prégnant pour les formations de niveau III et IV avec la carte des formations dispensées par les lycées professionnels, instrument piloté par les conseils régionaux. Il apparaîtrait à ce titre utile, au titre de la coordination des investissements entre les Opco mais également de prise en compte de l'offre régionale existante de mettre en place une instance de coordination, chargée d'une information mutuelle sur les projets financés, de permettre la coordination de certains appels à projets, de vérifier grâce à l'appui du conseil régional la complémentarité des investissements envisagés avec l'offre existante, notamment en lycée professionnel. Une difficulté potentielle réside dans l'absence de déclinaison régionale systématique dans tous les Opco : l'absence de délégations en régions ne doit cependant pas empêcher les Opco de disposer de compétences connaissant les territoires et de participer à de telles instances de coordination.

[68] Les régions se verraient confirmer, au titre des seules dépenses de fonctionnement, dans leur rôle de contribution à l'aménagement du territoire, puisque par souci de cohérence dans la répartition des compétences entre acteurs de l'apprentissage, l'enveloppe régionale ne se verrait plus fixer qu'une finalité d'aménagement du territoire. L'objectif de développement économique a en effet vocation à être poursuivi, par les branches professionnelles dans le premier scénario, par les pouvoirs publics et les branches professionnelles dans le deuxième scénario.

[69] Pour faciliter l'accomplissement de leur mission, les régions se verraient communiquer les taux de remplissage des formations en apprentissage afin que la logique de soutien aux CFA enclavés ou isolés territorialement puisse se fonder sur une connaissance des structures en difficulté pour amortir les coûts fixes de l'activité de formation (enseignants, locaux, etc.), et plus fragiles financièrement, de ce fait. Cela suppose un enrichissement des données remontées à France compétences par les CFA et un partage de celles-ci par l'opérateur national avec les régions, comme évoqué *infra* au 3.2.

[70] Une telle évolution présente naturellement une dimension de politique publique qui dépasse le cadre de cette seule mission consacrée aux CFA et relève des équilibres retenus dans le cadre des politiques de décentralisation. Elle nécessiterait une concertation approfondie avec les régions ; la mission prendra par ailleurs attache de Régions de France dans la deuxième phase de ses travaux, ainsi que d'une ou plusieurs régions caractérisées par un effort financier important en faveur de l'apprentissage et par une logique de coopération particulièrement marquée avec les Opco et / ou les services déconcentrés de l'Etat.

[71] La mission prend note par ailleurs de la publication de l'arrêté du 13 mai 2024 fixant le montant et la répartition du fonds de soutien à l'apprentissage aux régions et à la collectivité de Corse, qui réduit de 50 M€ (à 88 M€) l'enveloppe des régions au titre du fonctionnement des CFA. Elle estime que cette évolution ne remet pas en cause sur le fond les constats dressés *supra* et que

⁴⁴ Article R. 6332-31 du code du travail.

la coexistence d’enveloppes régionales et des Opco pour soutenir l’investissement des CFA n’apparaît pas durablement souhaitable ni tenable.

[72] Ces évolutions relèvent du niveau législatif, qui fixe aujourd’hui la compétence des régions en matière d’allocation des enveloppes de fonctionnement comme d’investissement (article L. 6211-3 du code du travail).

Recommandation n°4 Transférer l’enveloppe d’investissement des régions aux Opco et recentrer le rôle des régions sur le seul soutien au fonctionnement des CFA dans une logique d’aménagement du territoire ; mettre en place dans chaque région une conférence de coordination des financements associant l’ensemble des Opco et le conseil régional concerné.

[73] En outre, il conviendra de veiller à fixer une règle d’évolution suffisamment dynamique de l’enveloppe d’investissement affectée aux Opco, pour éviter les limites du système en vigueur, avec :

- L’absence d’actualisation en fonction de l’inflation des crédits régionaux depuis l’entrée en vigueur de la réforme en 2019 ;
- L’attrition progressive des dépenses d’investissement des Opco du fait de la concurrence au sein d’une enveloppe fermée et gelée (fixée à hauteur de 10 % de la quotité de Cufpa affectée à l’alternance, qui constitue une recette inchangée à 3,6 Md€ depuis 2019), comme évoqué dans le rapport de revue de dépenses précité de l’Igas et de l’IGF de 2023, avec les dépenses obligatoires de formation et d’accompagnement des maîtres d’apprentissage. Ces dernières dépenses suivent la croissance des volumes d’apprentis constatée depuis 2019 et viennent progressivement priver les Opco de toute marge potentielle pour contribuer à l’investissement des CFA.

[74] Il conviendrait de retenir une règle d’indexation sur les effectifs d’apprentis et sur les prix qui permette d’assurer un niveau satisfaisant d’investissement dans les organismes et préserver la qualité de l’outil de production.

Recommandation n°5 Indexer l’enveloppe des Opco consacrée à l’investissement sur l’évolution des volumes d’apprentis et des prix.

2.1.4 Prise en compte des investissements

[75] Dans la suite des recommandations de la revue de dépenses d’octobre 2023, la mission préconise d’inclure le financement des amortissements de plus de trois ans dans les NPEC. Son actuelle exclusion ne revêt en effet pas de réelle pertinence :

- Elle est avant tout la traduction d’un compromis intervenu au moment de la loi de 2018 pour préserver le périmètre de pilotage des investissements demeurant du ressort des régions, après mise en œuvre de la réforme ;
- Dans une période où les CFA ont pu dégager des marges significatives et, ce faisant, des capacités d’autofinancement, cette distinction juridique s’est révélée dans les faits largement inopérante pour orienter l’investissement ;

- Elle induit une source d'inégalités entre CFA et / ou entre types de formations selon l'intensité du besoin en équipements et plateaux techniques.

[76] La question du traitement des marges des CFA ne peut être disjointe de celle des investissements, puisqu'en présence d'un financement des amortissements de plus de 3 ans, les CFA n'ont plus besoin, à terme, de dégager la même capacité d'autofinancement qu'aujourd'hui. A plus court-terme, toutefois, l'inclusion de ces amortissements est susceptible d'accroître la volatilité des NPEC, ce qui peut plaider pour des regroupements de certifications. Cette volatilité accrue est confirmée par les exploitations des données Karoussel pour 2022. Le tableau ci-dessous présente la dispersion des amortissements inférieurs à 3 ans, supérieurs à 3 ans et pour l'ensemble des durées d'amortissements.

Tableau 4 : Statistiques descriptives des amortissements des CFA

Amortissements	Moyenne	Écart-type	Minimum	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile	Maximum
Inférieurs à 3 ans	39 748 €	232 024	0 €	0 €	526 €	16 432 €	6 911 880 €
Supérieurs à 3 ans	102 642 €	372 960	0 €	0 €	6 514 €	47 433 €	6 898 077 €
Ensemble	142 390 €	466 808	0 €	2 918 €	19 061 €	78 939 €	7 100 261 €

Source : Données comptables des CFA et des certifications de France compétences du millésime 2022.

Lecture : Le montant des amortissements inférieur à 3 ans est pour la moitié des CFA est supérieur 526 euros.

Recommandation n°6 Supprimer la règle de non-inclusion des amortissements de plus de trois ans dans les NPEC.

2.1.5 Evolution en régime de croisière du système cible

[77] Le rapport de revue de dépenses d'octobre 2023 évoquait quelques pistes pour assurer une régulation budgétaire annuelle ou biannuelle des enveloppes budgétaires globales allouées aux CFA, que ce soit dans le cadre du premier ou du deuxième scénario.

[78] Dans le cadre de la transition de l'ancien vers le nouveau système de régulation financière, il conviendrait, à des fins de lisibilité de la réforme et d'acceptabilité par les acteurs du secteur, de procéder à enveloppe constante, la question de l'année de référence pour opérer la bascule se posant avec une moindre acuité aujourd'hui que dans le contexte de forte inflation de 2022 ou 2023, au vu des prévisions macro-économiques actuelles (2,6 % d'inflation prévisionnelle pour 2024 selon le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2024, avec des hypothèses baissières pour les années suivantes).

[79] Il convient par ailleurs de poser les jalons d'une évolution au fil de l'eau du système qui soit :

- Soutenable pour les finances publiques, introduisant une forme de pression à l'optimisation raisonnée de leurs coûts par les CFA (avec une corde de rappel sous la forme d'une

enveloppe complémentaire de financement dédiée à la qualité qui permettrait d'atténuer les risques théoriques potentiels de dégradation de l'enseignement et de l'accompagnement dispensés) ;

- Soutenable pour les CFA, en tenant compte, de manière partielle ou totale, de la hausse du coût des intrants du processus de formation par apprentissage.

[80] Le rapport de 2023 insistait ainsi sur la nécessité de casser la logique de coûts constatés, inflationniste, du système actuel.

2.1.5.1 Prise en compte des effets prix

[81] Le rapport de revue de dépenses d'octobre 2023 mentionnait la nécessité d'enrichir le jeu des données de comptabilité générale sur l'activité d'apprentissage remonté à France compétences, les campagnes annuelles actuelles n'exigeant la communication que de deux niveaux de comptes. Cette insuffisante granularité des informations collectées ne permet par exemple pas aujourd'hui de disposer :

- D'une vision globale des dépenses liées à la masse salariale des formateurs, selon les choix faits en termes d'internalisation (charges qui sont identifiables dans les remontées Karoussel) ou d'externalisation (charges qui ne le sont pas aujourd'hui) ;
- D'une appréciation de certains postes qui se sont révélés particulièrement dynamiques au cours de la période 2022-2023 comme les charges énergétiques. Il faudrait pour cela disposer de la comptabilité générale détaillée de l'ensemble de l'activité d'apprentissage, l'identification des charges énergétiques nécessitant par exemple la transmission de cinq niveaux de comptes.

[82] Les remontées de comptabilité générale détaillées des CFA ne seraient pas exploitées de manière « brute » mais corrigées des effets prix macroéconomiques, éventuellement déclinés aux différences de structure de charges –afin de davantage refléter la réalité des évolutions de prix, y compris les atypies observées dans certains CFA.

[83] Ce mécanisme de régulation budgétaire se traduirait dans la fixation des « prix » nationaux, quel que soit le scénario retenu :

- Au niveau de l'établissement des 213 niveaux moyens de prise en charge pour chacune des branches professionnelles dans le premier scénario évoqué, les évolutions de coûts unitaires constatées sur la dernière année connue étant limitées à l'effet de l'inflation sur les charges des CFA eu égard à leur structure ;
- Au niveau de l'établissement des 3 813 niveaux de prise en charge par certification dans le deuxième scénario. Les 3 800 valeurs seraient fixées en tenant compte des dernières données disponibles de coûts constatés en les actualisant selon la même méthodologie qu'évoqué *supra* (et avant prise en compte de modulations pour tenir compte de priorités de politiques publiques comme la réindustrialisation ou la transition numérique, par exemple).

[84] On peut citer deux illustrations de cette concertation à conduire annuellement ou, préférentiellement pour donner une visibilité suffisante aux CFA, sur un rythme biannuel au niveau national :

- Concernant le principal poste de dépense de l'activité d'apprentissage que constitue la rémunération des formateurs, il apparaît indispensable d'analyser finement au niveau national la trajectoire d'évolution des coûts des CFA corrigée des effets volumes liés au rythme des entrées en apprentissage. Des comparaisons pourraient ainsi être effectuées avec les évolutions salariales constatées dans des secteurs d'activité comparables (enseignement privé secondaire ou supérieur) ou dans l'ensemble de l'économie. S'il n'est par exemple pas illégitime en soi que des formations de niveau bac + 5 commerciales ou d'ingénieurs au capital réputationnel élevé rémunèrent des intervenants à des niveaux particulièrement attractifs, la couverture intégrale par la puissance publique de ces niveaux de rémunération atypiques ne va pas de soi et un plafonnement global de cette dynamique salariale pourrait ainsi être considéré ;
- Concernant le poste de charges plus secondaire qui est celui de la communication, le rapport de revue de dépenses Igas / IGF de mars 2024 sur les dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage met en avant la forte dynamique des charges afférentes (267 M€ en 2022) qui ont cru de 26,5 % en 2022, soit un niveau décorrélé de la hausse du nombre d'entrées en apprentissage pour cette même année, qui s'est établie à 4,6 %. Si la mise en place d'une politique de communication par les CFA contribue à l'amélioration de la connaissance par les jeunes de l'offre de formation existante, se pose cependant la question du niveau de prise en charge publique de ce type de dépenses. En la matière, il n'apparaîtrait pas illogique de mettre en place une approche forfaitaire par apprenti (comme cela est le cas, mais hors NPEC, pour les frais de restauration et d'hébergement), par la suite indexée sur l'inflation. Il serait toujours possible aux CFA qui désirent dépasser ce forfait de financer l'excédent sur leurs ressources propres.

[85] Cette discussion serait menée par la DGEFP et France compétences avec une concertation technique à organiser périodiquement avec les représentants des CFA (Fnadir, Acteurs de la compétence, Synofdes, 3E, etc.). Ces échanges pourraient avoir lieu dans le cadre d'une instance pérenne animée par la DGEFP et France compétences, qui se réunirait ponctuellement.

[86] Cette prise en compte des effets prix doit logiquement être complétée par une appréciation des gains de productivité (voir *infra*, au 2.1.5.2.). Ce sont ces données de remontées comptables corrigées d'un effet prix « raisonnable » et d'un effet productivité « souhaitable » qui serviraient de fondement au calcul des évolutions des NPEC.

2.1.5.2 Prise en compte des gains d'efficience

[87] La mission confirme la nécessité évoquée par le rapport de revue de dépenses d'octobre 2023 d'évaluer dans le cadre de l'évolution au fil de l'eau des enveloppes budgétaires consacrées aux CFA les gains d'efficience réalisés par les organismes. Cette mise en évidence des gains de productivité réalisés permettrait d'objectiver l'évolution des valeurs annuelles ou biannuelles fixées dans les scénarios 1, 2a et 2b, en complétant la prise en compte de l'évolution des prix.

[88] Les travaux de 2023 mettaient en avant le besoin d'objectiver les gains d'efficience liés à l'optimisation du taux de remplissage des formations, en particulier dans un contexte de forte dynamique des entrées en apprentissage sur la période récente. L'apprentissage constitue en effet une activité caractérisée par des coûts fixes importants, liés à l'achat ou à la location de locaux, à leur entretien et à leur fonctionnement, mais aussi au premier chef à la masse salariale des organismes. Plus une formation s'avère remplie, plus le CFA a la possibilité d'amortir ses coûts fixes sur un grand nombre d'apprentis : tant qu'une session de formation n'est pas remplie à 100 %, chaque entrée d'apprenti supplémentaire se fait à coût marginal pour l'organisme de formation. Naturellement, cette possibilité d'amortissement des coûts fixes par optimisation du taux de remplissage des sessions n'est pas constante au niveau de chaque formation, avec des effets de seuils une fois la session pleinement occupée, toute entrée en apprentissage supplémentaire se caractérisant alors par la nécessité de mobiliser du temps de formateur supplémentaire, potentiellement une salle ou un plateau technique de plus, etc. L'analyse de l'évolution des taux de remplissage au niveau national neutralise toutefois de tels effets de seuil observables au niveau de telle ou telle formation en CFA : une évolution à la hausse du taux de remplissage des sessions sur l'ensemble du territoire représente ainsi, en moyenne, un gain d'efficience pour les CFA.

[89] L'information sur le taux de remplissage des sessions de formation, qui était suivie par les régions dans le système de régulation préexistant à la loi de 2018 dans le cadre du dialogue de gestion avec les organismes et en application de la législation confiant à ces collectivités le rôle d'établissement de la carte des CFA sur leur territoire⁴⁵, ne remonte plus dans le nouveau schéma de financement de l'apprentissage. Il ne s'agit naturellement pas de revenir ici sur l'un des principes cardinaux de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, à savoir la suppression de la carte des formations par apprentissage et la liberté de création d'une formation par apprentissage et de son financement par fonds publics⁴⁶. Il convient en revanche d'enrichir les données remontées annuellement par les CFA auprès de l'opérateur national de cette information relative aux taux de remplissage.

[90] Il convient de souligner que l'effectif maximum formé par un CFA varie en fonction de la nature des certifications poursuivies : de 16 à 18 dans le BTP par exemple, il peut dépasser les 20 élèves dans des formations en ressources humaines. Une grille devra ainsi être établie par France compétences avec les acteurs de l'apprentissage en fonction des grands types de formation suivies pour fixer le plafond (ou la fourchette encadrant le plafond) à retenir par les organismes, et ainsi mesurer de manière adéquate les taux de remplissage.

[91] Par ailleurs, la mission a étudié l'opportunité de prendre en compte une autre source de gains d'efficience potentiels que constitue l'évolution du nombre d'apprentis par CFA. Sur le plan théorique, une hausse des effectifs accompagnés par organisme de formation permet un amortissement des charges représentées par les fonctions support sur un plus grand nombre d'apprentis et donc est générateur de gains d'efficience. Cette donnée des effectifs formés par organisme est, elle, actuellement disponible au niveau de France compétences. Il est ainsi possible

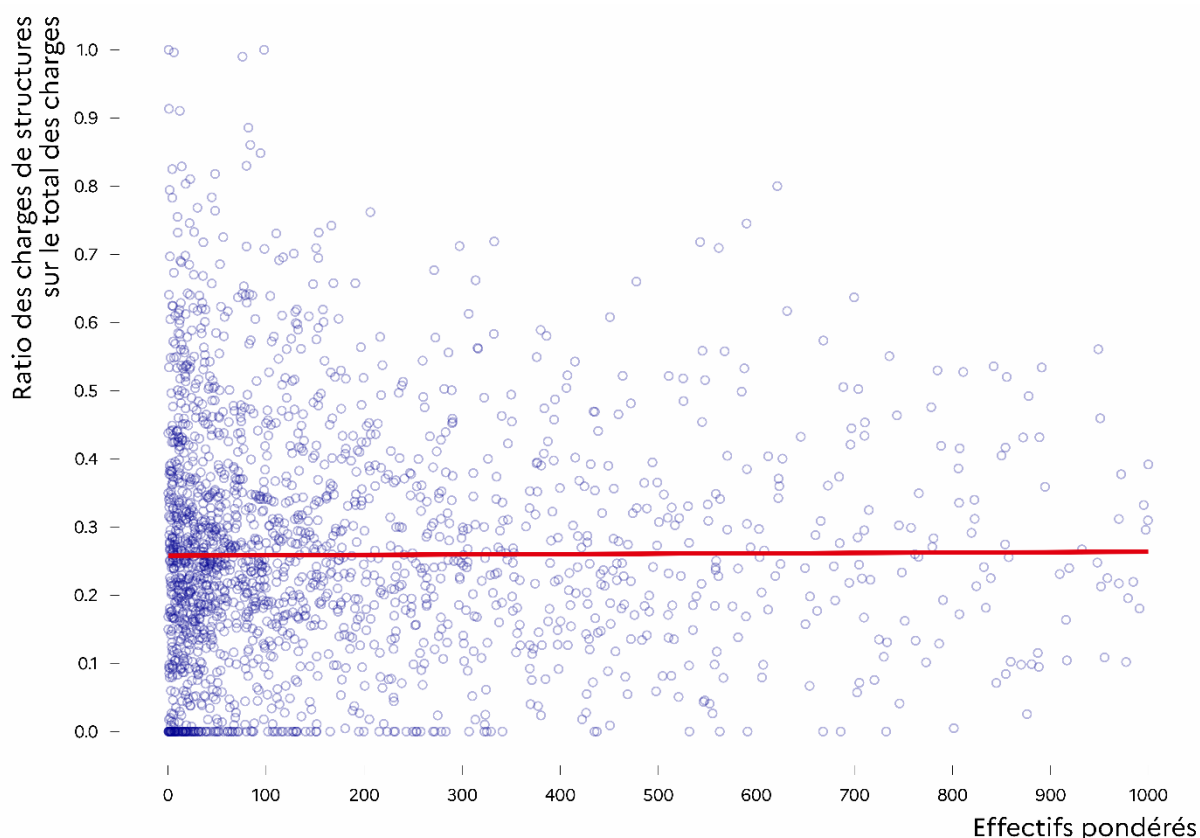
⁴⁵ En autorisant ou non les créations de sections d'apprentissage et en fixant le nombre d'apprentis pouvant être accueilli.

⁴⁶ Sous certaines réserves procédurales (déclaration auprès des services déconcentrés de l'Etat (DREETS), constitution d'une offre dispensant un diplôme d'Etat ou un titre professionnel reconnu par France compétences, obtention par l'OFA de la certification Qualiopi).

de mesurer au niveau national l'évolution annuelle du ratio d'effectifs d'apprentis par CFA déclarant et donc d'observer globalement les gains d'efficacité du fait de cette optimisation potentielle des fonctions support. Comme pour le taux de remplissage des sessions, il existe des effets de seuil associés par exemple à un gestionnaire administratif supplémentaire, mais ces effets sont neutralisés lorsque l'on raisonne de manière agrégée au niveau national.

[92] Le pôle données de l'Igas a procédé, à partir des données Karoussel, à l'analyse d'une éventuelle corrélation entre le poids des fonctions support et la taille des CFA. A cette fin, le ratio du poids des fonctions support (« charges de structure » dans les données de comptabilité analytique issues de Karoussel) dans le total des charges des CFA a été rapproché de leurs effectifs. Il ne semble pas y avoir de relation entre le ratio des charges de structures sur le total des charges des CFA entre leurs effectifs pondérés, comme présenté dans le graphique 1 *infra*. Ce constat est également valable lorsque les ratios inférieurs au 2,5^{ème} percentile et supérieurs au 97,5^{ème} percentile sont retirés de l'analyse. Ces éléments d'analyse conduisent à écarter la prise en compte de ce critère pour déterminer les gains d'efficacité potentiels des CFA.

Graphique 1 : Ratio des charges de structure sur le total des charges des CFA par rapport à leurs effectifs pondérés



Source : Données comptables des CFA et des certifications de France compétences du millésime 2022.

Lecture : Chaque cercle bleu représente les effectifs d'un CFA et le ratio des charges de structures sur le total des charges qui lui est associé. La ligne rouge est la droite d'une régression robuste de ce ratio sur les effectifs pondérés.

[93] Il convient de souligner enfin que l'observation et l'utilisation du taux de remplissage au seul niveau national, sans régulation organisme par organisme, permet de ne pas envoyer d'incitations soit à mal déclarer les éléments relatifs au taux de remplissage (car les CFA voyant leur taux croître ne seront pas spécifiquement pénalisés en termes de financement), soit à adopter une logique gestionnaire malthusienne (en freinant la croissance des effectifs par session). Certes, cette prise en compte, qui apparaît nécessaire comme levier d'efficacité globale du point de vue des finances publiques, induira de manière progressive une contrainte financière transversale qui pèsera notamment sur les organismes les moins capables de maximiser leur taux de remplissage. Il convient à ce titre de souligner que le recentrage exclusif des régions sur une mission d'aménagement du territoire doit permettre de corriger cet effet, si ces fragilités ne relèvent pas d'une mauvaise gestion mais bien du caractère isolé ou enclavé de l'organisme.

Recommandation n°7 Moduler, à la hausse ou à la baisse, en régime de croisière les enveloppes dédiées au financement des CFA en tenant compte de l'évolution de leurs coûts et de leurs gains d'efficacité.

2.2 Les pistes alternatives évoquées par les acteurs ne permettent pas l'atteinte des cinq objectifs assignés au nouveau système

[94] Peu d'options alternatives ont été évoquées ou mises sur la table précédemment à ou dans le cadre de la présente mission par les acteurs du secteur. Sont ici présentées les pistes esquissées et les raisons pour lesquelles la mission estime qu'elles ne permettent pas d'atteindre les cinq objectifs que l'on doit assigner à la réforme du financement des CFA.

2.2.1 Une combinaison du scénario 1 et du scénario 2a

[95] Un certain nombre d'acteurs rencontrés ont mis en avant l'intérêt qu'il y aurait à combiner les deux scénarios tracés par la revue de dépenses d'octobre 2023. Une telle proposition repose sur l'idée que si le scénario 2a pourrait s'appliquer à des branches dont les entreprises disposent ou disposeraient de la surface financière nécessaire pour auto-financer une politique conventionnelle, il ne pourrait réellement être utilisé par des secteurs d'activité dont les employeurs, du fait de leur taille et / ou de leur faible niveau de marge, ne pourraient mobiliser une ressource additionnelle.

[96] Une telle combinaison des deux scénarios ne peut prospérer dans la pratique puisque permettre aux CPNEFP de procéder à une modulation des niveaux de prise en charge tel que rendu possible dans le scénario 1 priverait largement de son intérêt la mobilisation de ressources conventionnelles par les branches professionnelles. Le recours au financement conventionnel ne peut être, dans une telle option, que marginal, dans les seules situations :

- Où la branche se sentirait trop fortement cadrée par les marges juridiques laissées pour moduler les NPEC (mais comme il n'existe dans ce scénario que des planchers et pas de plafond, de tels cas de figure devraient se révéler extrêmement limités dans la pratique) ;
- Et où ses entreprises disposeraient de la marge financière et feraient émerger un consensus pour mettre en place un financement conventionnel.

[97] Dit autrement, une combinaison des scénarios 1 et 2a revient à mettre en place le seul scénario 1. Il est cependant possible de modifier, dans ce scénario 1, les textes pour assurer la possibilité de mettre en place des financements de branche mais cette faculté ne pourra trouver qu'une expression minimale.

2.2.2 Un exercice de regroupement financier des certifications référencées

[98] Beaucoup d'acteurs rencontrés par la mission ont mis en avant la complexité induite par le foisonnement des certifications faisant l'objet de la détermination de niveaux de prise en charge, actuellement au nombre de 3 800. Dans un grand nombre de situations les divergences entre formations référencées s'avèreraient mineures et ne seraient pas de nature à induire des différences réelles et pertinentes dans les niveaux de financement publics. Or ce foisonnement rend plus complexe le rôle d'analyse des branches, avec une multiplication des décisions à prendre sur des formations extrêmement voisines, alourdissant du même coup la mission d'appui potentiel des Opco ainsi que celle de supervision par France compétences.

[99] Une telle rationalisation, dans le seul cadre de la régulation et sans induire de regroupement des certifications au niveau de l'enregistrement par France compétences, n'apparaît pas inopportune. Elle ne répond toutefois, et uniquement de manière très partielle, qu'à un ou deux des objectifs assignés à la réforme, à savoir la simplification du système actuel et, éventuellement, l'équité entre CFA (si l'on postule une meilleure robustesse de la mesure des coûts associés à des certifications élargies). Les valeurs de référence passeraient en effet à 1 000 environ, selon la cible que propose d'adopter un collectif de six acteurs de l'apprentissage (cf. *infra* au 2.2.3.). Elle ne répond aucunement aux enjeux de soutenabilité financière, ou de prise en compte de priorités de politique économique.

[100] Cette simplification apparaît par ailleurs de nature paramétrique, sans remise en cause de la multiplicité des possibilités de positionnement des branches professionnelles sur les 1 000 certifications restantes (même si dans la proposition du collectif mentionné seules les branches majoritaires auraient vocation à se positionner, soit cinq à dix branches majoritaires par bouquets de certifications). Elle nécessite en outre des travaux complexes et discussions prolongées entre experts des différents secteurs d'activités et métiers pour aboutir à un paysage rationalisé, ce qui ralentirait considérablement le processus de réforme, sans répondre à plusieurs des préoccupations à son origine.

[101] Une refonte de ce type mériterait d'être encouragée par les pouvoirs publics dans la mesure où elle permettrait de renforcer la robustesse des exploitations statistiques découlant des remontées comptables (cf. *infra* au 3.1) :

- En limitant le nombre de formations pour lesquelles n'existent que peu de valeurs observées ;
- Et en contrant d'éventuels phénomènes d'optimisation pouvant exister actuellement consistant à faire enregistrer un titre professionnel peu différencié d'autres titres mais permettant de bénéficier d'un « pouvoir de marché » sur les coûts observés et ainsi sur la fixation des NPEC.

[102] Une telle refonte ne saurait cependant à elle seule tenir lieu de réforme.

2.2.3 Les propositions d'un collectif de six acteurs de l'apprentissage d'un financement socle et de modulations par branches dans la limite d'un plafond

[103] Ce collectif de six acteurs (ANASUP⁴⁷, CGE, ENTREPRISES EDUCATIVES POUR L'EMPLOI, FNADIR, FNEP, SYNOFDES) propose, au-delà des perspectives de rationalisation du nombre de certifications évoqué *supra*, une modification de l'architecture de financement des CFA.

[104] Ce schéma reposerait sur un financement socle, que le collectif propose de fixer à 6 500 euros, soit un niveau légèrement supérieur à celui retenu pour le contrat de professionnalisation (compte tenu des 14 missions légales obligatoires des CFA, qui dépassent le cadre demandé pour les contrats de professionnalisation). Les branches professionnelles fixeraient par ailleurs un financement complémentaire par groupement de certifications, selon leurs priorités stratégiques, dans la limite d'un plafond que le collectif propose de fixer à 12 500 euros.

[105] Les financements de base comme complémentaires seraient couverts par la CUFPA et par la dotation de France compétences (en intégrant pour la part complémentaire les financements à la main des Opco et des régions, qui seraient supprimés). La modulation par les branches de la part complémentaire serait ainsi intégralement financée par des prélèvements obligatoires (CUFPA ou autres impositions de toutes natures permettant de constituer la dotation de France compétences aux Opco et aux conseils régionaux). Un tel schéma ne responsabiliserait donc aucunement les branches professionnelles dans la détermination des niveaux de prise en charge, le plafond de 12 500 euros ne constituant pas une garantie crédible de soutenabilité (tout en créant des difficultés particulièrement délicates à résoudre pour quelques formations à coûts élevés).

[106] Au regard du caractère limité de la simplification opérée et de l'absence de mécanisme de régulation financière, un tel scénario doit être écarté.

2.2.4 Les propositions du livre blanc du Syntec, de la FBF et de France assureurs

[107] Ces trois branches professionnelles, qui représentent 90 000 apprentis, proposent un schéma dans lequel les CPNEFP fixent librement les NPEC selon leurs priorités stratégiques, dans la limite d'un plafond de 9 500 euros pouvant être porté à 12 000 euros pour les formations cœur de métier. La notion de cœur de métier n'est pas explicitée dans le livre blanc mais on peut estimer, dans l'esprit des propositions émises, que chaque branche serait libre de déterminer le périmètre des formations relevant de son cœur de métier. Chaque branche pourra réviser les niveaux de prise en charge par demande motivée auprès de France compétences. Là encore, n'est pas précisé ce que pourrait être la motivation à apporter par la branche (puisque dans l'esprit du livre blanc la branche doit librement apprécier le niveau de soutien à apporter à telle ou telle formation) et sur quelle base juridique France compétences pourrait apporter une quelconque voix dissonante à une révision à la hausse.

⁴⁷ Association nationale pour l'apprentissage dans l'enseignement supérieur.

[108] Le livre blanc couple ce mécanisme de liberté presque pleine et entière des branches professionnelles avec une logique de gains d'efficacité au fil de l'eau par l'application à l'évolution des NPEC, au-delà des effets prix, des gains de productivité de l'économie française (avec alors un effet baissier). L'introduction d'une logique de gains d'efficacité dans l'évolution des financements accordés aux CFA apparaît en effet opportune, même si la simple application des gains de productivité constatés dans l'économie française apparaît plus fruste et moins adaptée à la réalité des CFA que le mécanisme proposé *supra* par la mission. Surtout, on voit mal comment ce mécanisme s'articulerait avec la liberté laissée aux branches de relever les NPEC : cette régulation des enveloppes au fil de l'eau par application des gains de productivité de l'économie française serait ainsi largement inopérante.

[109] Enfin, le livre blanc évoque une modification des règles de financement, qui passeraient de la durée du contrat à la durée de la formation. La logique actuelle de comptabilisation et de financement, sur laquelle le livre blanc n'entend pas revenir, étant mensuelle et non horaire, une telle modification serait certainement largement inopérante dans la pratique puisque les CFA pourraient aisément aligner le début et la fin de la formation sur les mois de début et de fin de contrat. A titre d'illustration, la maquette pédagogique d'une formation pourrait s'ajuster pour qu'un début de contrat d'apprentissage un mois de septembre s'accompagne le même mois de premières heures de formation, si tel n'était pas le cas aujourd'hui.

2.2.5 Les propositions de la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

[110] L'argumentaire produit par la CPME et partagé avec la mission ne constitue pas en tant que tel une proposition globale de réforme des modalités d'allocation des ressources aux CFA mais plutôt une modification de la structure de financement des CFA. Partant du constat que l'apprentissage présente à la fois une dimension éducative et professionnalisante, la CPME estime qu'il serait souhaitable que la dimension éducative de l'apprentissage relève de transferts financiers du budget des ministères de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur vers France compétences. Cette dimension éducative couvrirait les seules formations par apprentissage préparant à des diplômes d'Etat, pour la part correspondant à cette mission. La dimension professionnalisante serait financée par la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa) et par le budget du ministère en charge du travail, qui auraient également vocation à couvrir intégralement les formations par apprentissage permettant l'obtention d'un titre professionnel.

[111] Il convient de préciser que la proposition de la CPME n'entend pas introduire un système complexe de remontée analytique des coûts des formations préparant à un diplôme d'Etat distinguant les charges relevant de missions éducatives ou professionnalisantes, si tant est qu'elles soient sur le plan théorique comme pratique différenciables. Elle reposerait sur les données statistiques publiées par le ministère de l'Education nationale concernant l'effort financier mobilisé pour les lycéens professionnels ou les étudiants.

[112] Cette proposition n'apparaît pas de nature à répondre aux cinq objectifs que devrait poursuivre une réforme du financement des CFA (simplification, équité, prise en compte de la qualité, adéquation avec les priorités de politique économique et soutenabilité financière). Sur le plan financier, elle repose sur une pure logique de tuyauterie entre financements publics, sans

effet sur la soutenabilité du système. En termes de gouvernance, elle introduit une complexité supplémentaire en intégrant des financements des ministères de l'Education nationale et de la jeunesse et de l'Enseignement supérieur et de la recherche. A tous ces titres, elle ne peut qu'être écartée.

2.3 Une refonte du périmètre couvert par les niveaux de prise en charge est préconisée par la mission

2.3.1 Le maintien d'une approche en coût moyen par certification, mais incluant tout l'investissement, est un gage de lisibilité

[113] La mission présente ci-après les préconisations qu'elle formule en matière de refonte de la méthodologie de financement des CFA, qui demeurerait fondée sur des niveaux moyens par certification, avec notamment une évolution préconisée du périmètre des niveaux de prise en charge. Elle propose cependant ci-après quelques facteurs de correction liés aux caractéristiques des CFA. Les simulations financières réalisées par la mission sur les effets globaux et redistributifs des évolutions méthodologiques proposées sont retracées en annexe au présent rapport.

[114] Les facteurs de correction envisagés contreviennent-ils au souhait de simplification ? La mission ne le pense pas : la compensation de ressources annexes récoltées auprès des employeurs, ou des subventions en espèces, ainsi que la mutualisation de subventions en nature, relèvent d'un principe simple, celui de l'équité de traitement des organismes, sans interférer avec l'épuration d'une prise en charge forfaitaire par apprenti, à certification donnée (dans le cas d'un organisme ne bénéficiant pas d'avantages ou de concours financiers spécifiques).

[115] La mission reprend par ailleurs à son compte la proposition de la revue de dépenses Igas/IGF de 2023, qui consistait à prendre en compte l'ensemble de l'investissement (amortissable tant sur moins que sur plus de 3 ans) dans le calibrage des NPEC, ce que les acteurs du secteur de l'apprentissage appellent globalement de leurs vœux au vu des entretiens menés. Un tel choix de financement de l'ensemble de l'investissement via les NPEC implique mécaniquement une hausse de leur enveloppe globale.

[116] Le sujet des certifications à faible effectif, reposant sur un petit nombre de CFA, peut néanmoins entacher la robustesse de la mesure des coûts, rendus alors très tributaires des caractéristiques des rares établissements offreur (ce qui a conduit plusieurs acteurs auditionnés par la mission, comme évoqué *supra*, à proposer de regrouper certaines certifications à faible effectif, et ce dans le seul cadre de la régulation financière). Une recommandation est formulée sur cet enjeu *infra*, au 3.1.9.

2.3.2 La prise en compte des « restes à charge » entreprise peut améliorer l'équité tout en dégageant quelques ressources

[117] Il convient de prendre en compte les asymétries de situation des CFA dans la capacité à obtenir des financements de l'employeur, ce qui n'est pas le cas dans le système actuel, même si

les « restes à charge »⁴⁸ doivent déjà être déclarés annuellement via le masque d'interrogation des organismes associé aux remontées Karoussel.

[118] Ainsi, un calcul de restes à charge moyens par certification (qui constituent des « marchés » différents pour les CFA, notamment privés) semble un levier pertinent pour objectiver au moins partiellement ces différences, et intégrer au système de financement une correction à ce titre grâce à la mesure de coûts moyens nets de restes à charge, alors même que sur certains segments ces derniers dépassent les coûts bruts (4 CFA enregistrent ainsi plus de restes à charge que de coûts au titre des certifications proposées). CCI France a, à titre d'illustration, indiqué à la mission que dans son réseau la pratique des restes à charge débute à compter du niveau de formation bac + 3, différenciation dont rendrait justement compte une mesure par certification puisqu'à chaque certification est associé un niveau de formation.

[119] Certes, la taille des employeurs compte aussi dans la capacité à les faire contribuer, mais les CFA ont davantage de marge de manœuvre pour choisir leurs employeurs partenaires alors que la certification est, elle, donnée, en amont de l'année scolaire. De plus, si certains territoires peuvent se caractériser par une surreprésentation de petits employeurs :

- De nombreux CFA disposent de plusieurs établissements dont les contextes géographiques et donc le tissu d'employeurs partenaires naturels peuvent différer ;
- La géographie des entreprises peut évoluer rapidement et la notion de taille de l'employeur n'est d'ailleurs pas aussi évidente à définir qu'elle peut le sembler. Un dispositif qui ferait intervenir cette notion dans le financement des CFA serait très complexe à opérationnaliser (besoin d'échanges de données relatives à la démographie des entreprises ainsi que des structures associatives et publiques) ;
- Selon certains acteurs, un fort ciblage de l'aide unique à l'employeur selon la taille de l'entreprise pourrait aider à remédier aux différences de propension à prendre en charge une partie du coût de l'apprentissage.

[120] En tout état de cause le système proposé s'avèrerait plus équitable que le système actuel qui octroie les mêmes financements pour toutes les certifications, tout en permettant de dégager quelques économies grâce à un raisonnement en termes de coûts moyens nets de ressources annexes.

[121] Outre la nécessité d'équité, un second point de vigilance consiste à ne pas désinciter à récupérer la ressource privée que constituent les restes à charge. A cet égard, la neutralisation d'un niveau moyen de ressources constaté pour une certification préserve l'incitation des CFA à récupérer davantage de contribution des employeurs. En effet, même dans le schéma théorique dans lequel l'ensemble des CFA opérant sur une certification s'entendraient pour ne plus

⁴⁸ La notion de « reste à charge » sera employée dans la suite des développements de manière indifférenciée avec celle de financement des employeurs, dans la mesure où le concept est fréquemment utilisé par les acteurs du secteur de la formation professionnelle. Il convient cependant de souligner qu'elle diverge fortement ici de l'acception que peut recouvrir ce terme dans le domaine de l'assurance maladie, où elle a été originellement utilisée. Il n'y a pas dans le domaine du financement des CFA de tarif assimilable au « tarif remboursable par la sécurité sociale » que l'on retrouve au sein de l'assurance maladie, tarif qui fait l'objet d'une prise en charge partielle par l'assurance maladie obligatoire et d'un reste à charge de l'assuré (ticket modérateur), qui peut être couvert ou non par une complémentaire santé.

demander de contributions aux entreprises en espérant ainsi augmenter le niveau de ressources publiques auxquels ils seraient éligibles, tous ceux qui récupèrent plus de ressources que la moyenne des CFA (pour la même certification) resteraient perdants. En outre, l'année de mise en place d'un tel financement, les ressources publiques diminueraient toutes choses égales par ailleurs, ce qui rendrait financièrement très risquée une stratégie délibérée d'abandon des restes à charge.

2.3.3 La prise en compte des territoires au niveau des NPEC ne s'impose pas, en présence d'enveloppes régionales et alors que les phénomènes de surcoûts et d'économies d'échelle tendent à se compenser

[122] La sous-partie précédente a conduit à évoquer les différences d'employeurs partenaires du fait de la différenciation géographique de l'activité économique et donc, notamment, du tissu d'entreprises.

[123] Mais l'impact de la territorialité va au-delà : la revue de dépenses Igas/Igf de 2023 a en effet notamment conduit à documenter l'existence de surcoûts franciliens (cf. notamment le tableau 3 de son annexe II), selon un phénomène constaté dans divers réseaux de service public, qui se rattache plus généralement à l'existence de surcoûts fonciers, ainsi que de masse salariale, dans les grandes zones urbaines, qui ailleurs qu'en Ile de France sont diluées dans les moyennes de régions devenues très vastes depuis la réforme de 2016.

[124] Une autre réalité est toutefois tout aussi évidente : les CFA situés en zone rurale ou dans de petites villes ne disposent pas de la même capacité à dégager des économies d'échelle, la moindre population de leur aire d'influence géographique ne leur permettant souvent pas :

- Pour une certification donnée, d'atteindre des tailles de classes optimales ;
- Toutes certifications confondues, d'autant rentabiliser les coûts fixes de l'établissement que des établissements accueillant davantage d'apprentis.

[125] On pourrait certes considérer que l'incitation au regroupement de certaines sections de différents établissements, voire à la fermeture d'établissements moins efficaces serait bénéfique aux finances publiques. Cela reviendrait toutefois à négliger :

- D'une part, les enjeux d'accès des jeunes à la formation – au sens de l'accessibilité géographique et financière – même si des schémas de renforcement de l'aide à la mobilité peuvent constituer une alternative au moins partielle ;
- D'autre part, les enjeux d'équité de traitement des employeurs eux-mêmes en termes d'accès aux apprentis, dans la mesure où il est peu probable qu'un employeur très éloigné de tout CFA puisse accueillir un apprenti ; les fonds publics consacrés à cette politique viendraient ainsi défavoriser les employeurs des zones dont le tissu économique peut s'avérer fragile.

[126] Finalement, prendre acte des surcoûts métropolitains semble compliqué en affichage vis-à-vis des autres types de désavantages auxquels ont à faire face les zones rurales. Il serait certes possible de mettre en place deux types de mécanismes correctifs tendant à se compenser : l'un

au titre des surcoûts et l'autre au titre de la sous-densité. Le risque serait alors d'aboutir à un système trop complexe et peu lisible, d'autant que la bonne maille géographique ne pourrait être qu'infrarégionale, voire infradépartementale : en effet au niveau régional l'effet de métropolisation ne se constate qu'en Ile-de-France, et inversement peu de régions – et seuls quelques départements – sont complètement sous-denses.

[127] C'est d'ailleurs du fait de la pertinence d'un raisonnement infrarégional que les régions ont été dotées d'une faculté de subventionnement des organismes de formation en complément des NPEC. Elles semblent en effet les mieux placées pour identifier territoires métropolitains exposés à des surcoûts et territoires sous-denses sujets à déséconomies d'échelle, et mettre en balance les effets de pénalisation ou d'aubaine qui en découlent.

[128] Enfin, un dernier obstacle, qui est lui surmontable, à la prise en compte directe du critère géographique est le fait que de nombreux CFA sont multiétablissements, ces derniers n'étant pas forcément situés dans des territoires de même typologie. Toute volonté de prendre en compte des critères géographiques devrait ainsi conduire à ce que les remontées Karoussel soient obligatoirement structurées par établissement.

2.3.4 La prise en compte des subventions, surtout en nature, permet de fiabiliser la mesure des coûts moyens tout améliorant l'équité

[129] Les subventions en espèces constituent évidemment un facteur d'hétérogénéité, toutefois la plupart des financeurs en cause (régions, OPCO/branches) sont alors dans leur rôle : vouloir compenser les effets financiers de leurs politiques d'octroi des fonds reviendrait *de facto* à annihiler leur propre politique de financement, et donc leur place dans l'écosystème. Or, ceci ne se justifierait pas compte tenu de la connaissance privilégiée des territoires et des filières dont régions et OPCO/branches peuvent disposer s'ils s'en donnent les moyens. La correction de subventions en provenance d'autres acteurs (communes par exemple) resterait en revanche pertinente.

[130] Dans cette approche, le véritable enjeu d'inégalité de traitement entre établissements semble donc bien davantage lié aux ressources mises à leur disposition gratuitement ou à un prix symbolique (le masque de saisie des organismes évoquant d'ailleurs, dans l'onglet en comptabilité générale, les mises à disposition « gratuites ou quasi-gratuites » de ressources incluant notamment locaux, personnels et/ou matériel pédagogique).

[131] Une correction du système de financement à ce titre pose alors la question de la valorisation de ces moindres dépenses, qui contrairement aux subventions en espèces ne sont pas directement liées à un flux monétaire observable.

[132] Une possibilité de rétablir davantage d'équité entre organismes consisterait à mesurer les coûts moyens par certification bruts de subventions en nature. Les organismes ne bénéficiant d'aucun avantage ne verraient ainsi pas la mesure de leurs coûts faussée par la prise en compte de niveaux de dépenses tronqués par rapport à la liste des coûts ayant vocation à être pris en charge par les NPEC. Les organismes bénéficiant d'avantages verraient en revanche leur enveloppe calculée sur la base de tels coûts bruts abattue à hauteur des coûts évités, ou des subventions en espèces émanant d'autres acteurs que les régions et OPCO/branches. Comme ces

coûts évités seraient généralement supérieurs à la subvention en nature moyenne, ces organismes verraient leurs allocations de ressources réduites.

[133] Ainsi, dans le cas des subventions en nature une telle approche resterait neutre sur le coût global, aboutissant à réallouer à l'ensemble des organismes les avantages dont certains bénéficient. En revanche, l'approche suivie en termes de subventions en espèces (hors régions et OPCO/branches) conduirait à diminuer l'enveloppe globale puisque leur récupération s'effectuerait indépendamment de tout recalcul des coûts moyens.

[134] Il va sans dire qu'une telle approche incitera toutefois à une sous-estimation des avantages octroyés, puisqu'ils seront récupérables (ce qui n'est actuellement pas le cas en l'absence de mécanisme correctif). Le schéma proposé ne sera donc viable que moyennant un net renforcement de la capacité de contrôle (cf. *infra* au 3.3.). Une telle approche plaide ainsi pour des remontées Karoussel établissement par établissement, se prêtant bien mieux à des contrôles de cohérence quant aux valorisations des avantages en nature (dans le cas d'un CFA comptant plusieurs établissements, il est difficile de savoir combien de ses établissements sont concernés par la mise à disposition ; où est situé/sont situés celui ou ceux concernés...).

2.3.5 La prise en compte des marges peut sembler souhaitable en théorie mais les risques d'une telle approche apparaissent excessifs au regard d'un enjeu qui devrait se réduire dans le contexte de diminution des NPEC

[135] Le secteur des organismes de formation à l'apprentissage présente aujourd'hui des marges significatives, égales en moyenne à 11 % dans le cadre des publications réalisées par France compétences⁴⁹.

[136] Il existe plusieurs définitions possibles des marges, selon que l'on s'intéresse à une approche « brute » (qui est généralement estimée par le calcul de l'excédent brut d'exploitation⁵⁰ ou du résultat d'exploitation⁵¹) ou « nette » (à travers le résultat net, qui additionne au résultat d'exploitation le résultat financier et le résultat exceptionnel de la structure, et détermine sa rentabilité financière).

⁴⁹ Rapports sur l'usage des fonds de la formation professionnelle.

⁵⁰ L'excédent brut d'exploitation (EBE) se déduit de la valeur ajoutée par l'addition des subventions d'exploitation (dont au cas d'espèce les produits issus des niveaux de prise en charge voire des subventions versées par les Opco et / ou par les régions) et par la soustraction des impôts, taxes et versements assimilés ainsi que des charges de personnel. L'EBE présente la limite de ne pas tenir compte de l'exhaustivité des charges d'exploitation puisqu'il n'inclut pas les dotations aux amortissements, dépréciations et provisions pour risques d'exploitation. Cette limite constitue également l'un de ses principaux intérêts, puisqu'il permet une comparaison plus robuste dans le temps et entre organismes de la performance économique, les pratiques comptables pouvant en effet diverger s'agissant de la comptabilisation des amortissements, provisionnements et dépréciations.

⁵¹ Le résultat d'exploitation se déduit donc de l'EBE par la comptabilisation des dotations aux amortissements, dépréciations et provisions, des reprises sur charges ainsi que des « autres produits et charges d'exploitation ». Il reflète de manière plus complète les revenus tirés de l'activité d'exploitation de l'organisme.

[137] Les services de France compétences ont précisé à la mission que le périmètre retenu dans le cadre de l'analyse qu'ils publient annuellement correspondait au résultat d'exploitation des CFA rapporté à la production totale de services des organismes. Les tableaux *infra* présentent la variation sur la période 2020-2022 du résultat d'exploitation moyen des CFA, la comparaison du résultat d'exploitation moyen en 2022 avec celui du secteur de l'enseignement privé en 2021 ainsi que la déclinaison de ces résultats en fonction de la catégorie juridique des CFA.

Tableau 5 : Comparaison du résultat d'exploitation moyen des CFA avec celui du secteur de l'enseignement

Taux de marge moyen	
CFA en 2022	10,6 %
CFA en 2021	11 %
CFA en 2020	8,3 %
Secteur enseignement en 2021	13,6 %
<i>Autres activités d'enseignement en 2021</i>	13,8 %
<i>Enseignement supérieur en 2021</i>	13 %
<i>Enseignement secondaire en 2021</i>	10,1 %

Source : France compétences

Tableau 6 : Résultat d'exploitation moyen des CFA en 2022, selon le statut juridique et les certifications préparées

Statut juridique	<i>CFA public</i>	13,4 %
	<i>CFA consulaire</i>	9,8 %
	<i>CFA associatif</i>	8,8 %
	<i>CFA privé lucratif</i>	20,9 %
Niveau de certification et domaine de formation	<i>Service secondaire</i>	13,7 %
	<i>Production secondaire</i>	13,5 %
	<i>Service supérieur</i>	13,4 %
	<i>Production supérieure</i>	5,8 %

Source : France compétences

[138] Si le législateur a prévu l'existence d'un segment à but lucratif au sein de l'offre, on peut toutefois noter que le principe de récupération des excédents dégagés sur fonds publics (au moins à défaut de leur réutilisation à certaines finalités) existe dans d'autres secteurs, tels que les EHPAD, voyant eux aussi cohabiter structures publiques, privées non lucratives et lucratives.

[139] Les besoins d'investissement peuvent certes justifier un autofinancement nécessitant d'avoir dégagé des marges substantielles. Mais la mission rappelle qu'elle propose d'inclure dans la mesure des coûts moyens les investissements amortissables sur plus de 3 ans. Ainsi, en régime de croisière et en moyenne, les OFA devraient en théorie pouvoir financer leurs investissements grâce aux surplus dégagés sur les NPEC les années où ils n'investissent pas.

[140] La mission note de surcroît que l'activité de la formation à l'apprentissage n'apparaît pas excessivement risquée, compte tenu de la possibilité de diversifier les certifications et donc les risques, ainsi que du soutien financier public massif qui solvabilise la demande des familles comme des employeurs.

[141] Si le principe de limitation était accepté par plusieurs des acteurs du secteur rencontrés par la mission, en revanche la question du niveau limite semble peu consensuelle.

[142] De plus, la notion de marge devrait idéalement être définie au niveau des groupes, susceptibles de piloter la marge de leurs différentes structures ; ce qui conduirait alors à dépasser la simple maille des OFA ; tout l'enjeu est alors de pouvoir repérer les groupes d'OFA, et de connaître les OFA qu'ils incluent.

[143] Via le centre d'accès sécurisé aux données (CASD), la mission a eu accès à la base de données FARE dont les producteurs sont l'INSEE et la DGFIP. Ces données permettent de mesurer la performance économique des entreprises à l'aide de leurs remontées comptables. De plus, ces données permettent aussi de comparer la performance du CFA par rapport aux autres entreprises du groupe auquel il appartient.

Présentation de la base de données fiscales FARE

FARE est un fichier de données comptables d'entreprises. Il est alimenté par les données administratives de déclaration de bénéfices des entreprises. Il constitue l'un des deux piliers du dispositif Esane (élaboration des statistiques annuelles d'entreprises) qui est également constitué de données recueillies au sein d'un échantillon d'entreprises par voie de questionnaire.

Les données retracées dans la base FARE correspondent aux déclarations fiscales des sociétés et associations assujetties. Elles comportent différents éléments de nature comptable : chiffre d'affaires, valeur ajoutée, décomposition des charges par nature, ratios financiers, etc.

[144] Le pôle données de l'Igas a exploité les données de 864 CFA présents dans la base FARE pour l'année 2021 (l'absence de CFA de la base FARE est normale pour les CFA de statut public ou consulaire ; quant aux CFA associatifs, ils peuvent ou pas être présents dans la base FARE en fonction de leur statut fiscal). Près de 90 % des CFA qui sont des sociétés commerciales ou d'autres structures privées ont été appariées aux données FARE. Par ailleurs, il convient de souligner une limite dans la comparaison qui peut être faite avec les données contenues dans la base Karoussel de France compétences : les données FARE sont consolidées au niveau du SIREN et non du SIRET ; les indicateurs calculés avec ces données portent donc potentiellement sur des activités différentes de l'apprentissage au sein de ces SIREN.

[145] Le tableau ci-dessous décrit la distribution de ces différents ratios pour les CFA pouvant être inclus dans l'analyse (qui sont donc très majoritairement des structures privées non associatives).

Tableau 7 : Ratios financiers des CFA privés lucratifs et associatifs contenus dans la base FARE (2021)

Taux de marge	Nombre de CFA	Moyenne	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
EBE / produits	726	10,3 %	0,6 %	9,2 %	20 %
Résultat d'exploitation / produits produits	710	10,2 %	-0,6 %	8,5 %	21,8 %
Résultat net / produits	726	7,9 %	0,4 %	6,4 %	14,1 %

Source : Base FARE, exploitation par le pôle données de l'Igas

[146] Le pôle données de l'Igas a également procédé à une comparaison des résultats constatés sur l'activité d'apprentissage avec ceux observés au niveau des groupes dans la base FARE, pour les CFA en faisant partie. Le tableau ci-après en détaille les résultats pour les trois agrégats financiers précités. Il en résulte une rentabilité légèrement supérieure pour les CFA appartenant à des groupes au regard de la performance des groupes eux-mêmes, mais dans des proportions limitées.

Tableau 8 : Performance relative des CFA par rapport aux entreprises de leur groupe (ayant au moins 10 entreprises)

Taux de marge	Nombre de CFA inclus dans l'analyse	Proportion de CFA avec un taux supérieur à la médiane
EBE / Total des produits	113	62,3 %
Résultat d'exploitation / Total des produits	112	61,9 %
Résultat net / Total des produits	108	55,6 %

Source : Base FARE, exploitation par le pôle données de l'Igas

[147] Les données exploitées via la base FARE sont éclairantes, notamment en termes de connaissance des liens entre les CFA et leur potentiel groupe d'appartenance, mais elles présentent le défaut d'être relativement datées pour l'analyse des CFA.

[148] Le pôle données a ainsi exploité le millésime 2022 de la base Karoussel de France compétences, non seulement en consolidant les résultats d'exploitation, comme le fait France compétences, mais également en affichant les EBE et résultats nets moyens. Certaines données remontées dans la base par les CFA apparaissent sujettes à caution, notamment celles des chambres consulaires, qui font état de résultats financiers très dégradés, notamment en exploitation. Les tableaux ci-après détaillent les performances constatées, au global et par catégorie juridique de CFA, en rapportant les trois agrégats financiers précités aux produits constatés par les structures.

Tableau 9 : Performance économique des CFA (2022)

Taux de marge	Moyenne	Écart-type	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
Excédent brut d'exploitation	2.5	32.7	-6.4	8.4	22.8
Résultat d'exploitation	10.2	23.0	-0.1	9.9	24.3
Résultat net	10.2	21.6	1.0	10.7	22.6

Source : Pôle données, Igas (Karoussel)

Tableau 10 : Performance économique des CFA par catégorie juridique (2022)

	Moyenne	Écart-type	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
Excédent brut d'exploitation					
Association	-1.5	31.8	-7.9	5.3	17.8
Autre structure privée	9.6	32.4	-1.1	10.1	29.9
Consulaire	-44.3	41.8	-79.0	-64.6	5.2
Société commerciale	13.1	26.0	1.5	16.3	29.2
Structure publique	-2.1	35.1	-12.1	5.2	18.1
Résultat d'exploitation					
Association	7.3	20.4	-1.7	7.3	19.4
Autre structure privée	12.3	29.6	-0.1	10.9	31.2
Consulaire	3.9	17.7	-3.2	6.7	13.7
Société commerciale	15.0	24.4	3.3	16.4	30.3
Structure publique	9.9	23.0	0.2	9.8	21.6
Résultat net					
Association	9.8	19.9	0.8	9.4	22.2
Autre structure privée	10.0	26.7	0.0	9.8	24.8
Consulaire	6.7	18.1	0.3	9.1	15.2
Société commerciale	11.0	22.6	1.6	13.1	23.3
Structure publique	10.7	23.1	1.5	10.7	22.4

Source : Pôle données, Igas (Karoussel)

[149] Il résulte en premier lieu de cette exploitation le constat d’une cohérence avec les résultats publiés par France compétences, qui affiche des taux de résultat d’exploitation rapportés aux produits des CFA de 11 % en moyenne en 2022 contre 10 % dans les calculs du pôle. S’agissant en revanche des sociétés commerciales et autres structures privées, les résultats apparaissent notablement inférieurs aux 21 % publiés dans le rapport sur l’usage des fonds de la formation professionnelle de France compétences.

[150] Il en résulte en deuxième lieu un éclairage complémentaire concernant les résultats nets des CFA. Cet agrégat apparaît en effet le plus pertinent à suivre pour déterminer l’opportunité ou non d’écarter les marges considérées comme excessives, puisqu’il a trait à la rentabilité financière d’une structure, en correspondant aux revenus potentiellement distribuables. A cet égard, les résultats nets constatés pour les sociétés commerciales en 2022, de l’ordre de 13 % des produits, apparaissent d’un niveau élevé.

[151] Le risque de la qualification par l’Insee en prélèvement obligatoire d’un tarif fixé à l’avance mais modulable en fonction d’un niveau de marge considéré comme excessif ne peut par ailleurs être écarté *a priori*. En outre, l’écèlement des marges considérées comme excessives voire l’encadrement des versements de dividendes paraissent présenter des risques juridiques sérieux, même si une telle voie n’apparaît pas impossible. Les questionnements juridiques soulevés par ces deux options sont détaillés dans l’annexe au présent rapport consacrée au traitement des marges des CFA.

[152] La mission considère *in fine* qu’il est prématuré de se prononcer sur un éventuel écèlement des marges excessives des CFA, et plus précisément des sociétés commerciales et autres structures privées non associatives, qui sont les seules à pouvoir distribuer juridiquement des dividendes et qui par ailleurs affichent les performances financières les plus élevées. En effet, les seules données disponibles portent sur l’exercice 2022, première année – très partielle en termes d’effets financiers – de mise en œuvre de baisses de NPEC. Certes, il pourrait être envisagé de taxer les marges excessives avec un effet rétroactif, mais cette option apparaît délicate juridiquement. Il paraît préférable à la mission d’attendre de disposer des données de résultat net pour l’exercice 2023 avant de statuer en la matière. Il demeure en tout état de cause indispensable de suivre attentivement l’évolution des marges, dans l’ensemble des acceptions du terme, au cours des prochains exercices et une option d’écèlement ne doit pas aux yeux de la mission être définitivement écartée à ce stade.

2.3.6 La diversité des OPCO est susceptible de complexifier l’octroi de leurs financements

[153] Chaque OPCO finance aujourd’hui les NPEC associés aux apprentis relevant de ses branches. Dès lors, la prise en compte, dans le financement, de critères liés à l’organisme, et non simplement aux différentes certifications et à leurs effectifs, nécessite de penser la manière d’associer les différents OPCO à la répercussion, sur l’enveloppe globale de l’organisme, des facteurs de correction qui lui sont propres.

[154] A cet égard, la démarche liée à la prise en compte des restes à charge ne pose aucun problème puisque la correction s’effectue directement au niveau du calcul du coût moyen (brut), et donc en amont du financement des différentes certifications.

[155] La situation est plus complexe pour la correction au titre des subventions, car dans le cas des organismes bénéficiant de mises à disposition il va falloir corriger l'enveloppe de chacun des OPCO financeurs au titre de la récupération des avantages.

[156] Si conceptuellement le choix d'une correction répartie de façon proportionnelle aux flux semble simple, opérationnellement il pose la question de savoir qui est responsable du calcul : chaque OPCO - qui devrait alors avoir accès aux informations nécessaires - ou une partie tierce (France Compétences par exemple) se voyant chargée de garantir la cohérence globale du financement, ce qui pourrait permettre notamment de mieux limiter le risque de trop-perçus ou le risque de sous-calibrage de l'enveloppe, dont aucun n'est à négliger (au titre du préjudice pour les deniers publics dans le 1^{er} cas, et de la viabilité des organismes dans le second).

3 La fiabilisation des comptabilités des CFA et un meilleur partage des données constituent des enjeux majeurs pour assurer la réussite d'une réforme du financement

3.1 Les comptabilités analytiques des CFA présentent des zones de fragilité significatives dont la réduction est à prioriser

3.1.1 Un enjeu significatif de non-réponse qui appelle à l'octroi d'un pouvoir de sanction face au non-respect des obligations comptables

[157] Un premier point de fragilité qu'a pu constater la mission est la non-complétude des réponses. En effet la comparaison entre les remontées Karoussel 2022 et le fichier des CFA avec engagements 2022 fourni par l'OPCO EP met en évidence une non-réponse non négligeable, en nombre d'organismes (25 % des 2173 SIREN présents dans le fichier de l'OPCO EP sont absents de la remontée Karoussel).

Présentation de l'outil Karoussel exploité par France compétences et méthodologie d'analyse mobilisée par la mission

La plateforme Karoussel est un outil dédié à la remontée des données de comptabilité analytique et de comptabilité générale simplifiée, ainsi que de certains éléments de description des CFA et de leur activité, développé par France compétences en application des dispositions de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (article L. 6123-5 du code du travail : « les centres de formation d'apprentis ont l'obligation de transmettre à France compétences tout élément relatif à la détermination de leurs coûts »).

Le cadre réglementaire applicable est fixé par l'arrêté précité du 21 juillet 2020, qui précise le principe de comptabilité distincte de l'activité d'apprentissage et de mise en place d'une comptabilité analytique par certification dispensée, le périmètre des produits et charges à identifier comme incorporables ou non en application de la définition des niveaux de prise en charge (qui ne couvrent pas tous les coûts des activités de formation par apprentissage), l'attestation des remontées comptables par un commissaire aux comptes, un expert-comptable ou un comptable public, selon les situations.

Une notice explicative fournie par France compétences, actualisée annuellement, guide les organismes dans le remplissage des déclarations.

La première campagne de remontée des déclarations des CFA a eu lieu à l'été 2020, à la suite de la publication de l'arrêté du 21 juillet de cette même année. Cet exercice est actuellement mené du printemps jusqu'à la fin juillet de l'exercice N+1 au titre de l'année N.

La mission a effectué des contrôles de cohérence des données remontées avec d'autres sources quand elles étaient disponibles, par exemple en croisant le fichier Karoussel avec celui de l'Opcv EP pour déceler d'éventuels organismes non déclarants.

Elle a également mené un travail de contrôle de cohérence « interne » à l'outil Karoussel, en vérifiant la concordance de certaines données renseignées (par exemple, entre la mention du bénéfice d'un avantage en nature et l'existence ou non d'une valorisation monétaire de cet avantage dans la déclaration). La mission a contacté, à la suite de ce travail d'identification d'erreurs de remplissage, un échantillon de CFA pour recueillir des éléments explicatifs sur leur déclaration concernant l'élément erroné, pour y déceler d'éventuels problèmes de compréhension de l'outil ou de la notice, d'éventuelles insuffisances dans le choix des options à retenir, etc. Il a été précisé explicitement aux organismes que cette démarche et ses enseignements ne seraient exploités que dans le cadre du présent rapport et pas à des fins de contrôle de la situation spécifique de tel ou tel CFA.

[158] Certes, ces 25 % de structures « absentes » détectées ne représentent qu'environ 7,5 % des contrats financés par l'OPCO (12304 sur 162430) ; ce sont donc en moyenne des organismes plus petits qui enfreignent l'obligation de remontée comptable (même si, en toute rigueur, on ne connaît que leur nombre de contrats financés par l'OPCO et non leur nombre de contrats tous OPCO confondus). L'exercice auquel la mission s'est livrée a toutefois révélé des exceptions flagrantes avec 22 OFA comptant plus de 100 contrats et pourtant absents des remontées Karoussel.

[159] Cette situation appelle à prendre des mesures plus coercitives. En effet, alors que l'article 4 de l'arrêté du 21 juillet 2020 disposait que « sans préjudice de la sanction encourue en application de l'article L. 6351-4, est puni de l'amende prévue aux articles L. 6355-11 à L. 6355-14 ainsi que de la sanction complémentaire prévue à l'article L. 6355-23 le fait, pour un organisme de formation professionnelle qui dispense des formations par apprentissage, de ne pas respecter les obligations comptables qui lui incombent », la nouvelle version de l'article 4 découlant de l'arrêté du 30 mars 2023 est venue supprimer tout ce passage ; certes les articles du code du travail précédemment évoqués continuent à exister :

- Articles L. 6355-11 et L. 6355-14 en cas d'absence de suivi distinct du versant apprentissage par l'OFA (respectivement privé ou public) ;
- Article L. 6355-12 (et L. 6355-13) pour l'absence de désignation de commissaire aux comptes par l'OFA privé (éventuellement constitué en GIE).

[160] Mais les motifs précités ne rendent pas compte à eux seuls de l'étendue des obligations comptables incombant aux OFA et comme l'avait déjà souligné la revue de dépenses Igas/IGF de 2023⁵² « aucune sanction » ne peut être « mise en œuvre à l'encontre des CFA n'ayant pas remonté leur comptabilité analytique », et ce « faute de disposition spécifique dans le code du travail ».

⁵² Page 25, dernier §.

[161] La présente mission réitère donc le constat selon lequel l'attribution à France compétences de pouvoirs réglementaires de sanction en cas de défaut de déclaration ou de transmission tardive apparaît indispensable.

[162] Une option alternative pourrait être de confier aux services déconcentrés de l'Etat (DREETS) la compétence de sanctionner administrativement le défaut de remontée déclarative ou de retard déclaratif, sur signalement de France compétences. Ce schéma alternatif ne paraît cependant pas le plus efficace, en rajoutant une étape avec l'inclusion des DREETS dans le processus de prononcé de la sanction, alors que les services déconcentrés auront en tout état de cause compétence liée par rapport au signalement adressé par France compétences, qui repose sur le constat, binaire et non sujet à interprétation ou discussion, de la transmission ou non dans les délais des remontées comptables requises par la réglementation. Il n'apparaît en outre pas problématique juridiquement que ce pouvoir d'émettre une amende administrative soit confié à un établissement public, dans la mesure où il existe nombre de précédents en la matière (par exemple, l'application d'une sanction administrative et de majorations de retard par les Urssaf, organismes de droit privé en charge d'une mission de service public, en cas de manquement à leurs obligations déclaratives ou de retard de paiement des cotisations et contributions sociales dues par les employeurs). Comme l'a précisé dans ses avis des 19 et 26 avril 2018 le Conseil d'Etat sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, « l'attribution d'un pouvoir de sanction administrative à un établissement public administratif ne soulève aucune difficulté de principe » (il s'agissait au cas d'espèce de Pôle emploi).

[163] En termes de niveaux de norme, le principe de légalité des délits et des peines induit que ceux-ci doivent être prévus par un texte (CC, n°88-248 DC du 17 janvier 1989) mais ce texte ne doit pas obligatoirement être une loi (CE, Ass., 7 juillet 2004, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/M. Benkerrou, n°255136). Le Conseil d'Etat a précisé que « lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève du législateur en application de l'article 34 de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer, le cas échéant, les sanctions administratives dont la méconnaissance de ces obligations peut être assortie et, en particulier, de déterminer tant les sanctions encourues que les éléments constitutifs des infractions que ces sanctions ont pour objet de réprimer » (CE, Sect., 18 juillet 2008, Fédération de l'hospitalisation privée, n°300304). Au cas d'espèce, l'article 34 de la Constitution précise qu'il revient à la loi de fixer les principes fondamentaux du « droit du travail ».

[164] Il semble ici possible de considérer que les modalités de financement des centres de formation d'apprentis par France compétences via les Opco et notamment les conditions d'organisation des remontées d'information des CFA vers l'opérateur national ne relèvent pas du domaine de la loi. Cependant, il convient de souligner que l'article L. 6123-5 du code du travail précise que « les centres de formation d'apprentis ont l'obligation de transmettre à France compétences tout élément relatif à la détermination de leurs coûts ».

[165] En application des principes de nécessité et de proportionnalité des sanctions (CC, n°87-237 DC du 30 décembre 1987, § 15) et surtout d'individualisation des peines (CC, n°2015-481 QPC du 17 septembre 2015), il est certes possible de prévoir des amendes forfaitaires mais à la condition qu'ait été prévue une modulation des peines en fonction de la gravité des comportements réprimés. Il conviendra ainsi de prévoir plusieurs niveaux de sanction financière, avec un montant majoré en cas d'absence de déclaration par rapport à un simple retard mais aussi en cas de réitération par rapport à une première infraction. Comme pour toute amende

administrative, celle-ci devra faire l'objet d'une procédure contradictoire, en offrant la possibilité au CFA de faire état d'éventuelles difficultés techniques. Elle pourra par ailleurs faire l'objet d'un recours éventuel auprès du tribunal administratif.

[166] L'attribution d'une telle compétence ne semble pas devoir emporter de charges de gestion significative pour l'opérateur, dans la mesure où l'objectif recherché est avant tout d'emporter un effet incitatif à la déclaration : il conviendra ainsi de communiquer de la manière la plus claire et réitérée possible lors des premières procédures où l'amende sera mise en œuvre afin de maximiser l'effet de cet outil. En outre, la motivation de l'émission de l'amende étant binaire (absence de déclaration dans les délais), la procédure pourra largement être industrialisée par le biais de courriers types en cas de manquement, une individualisation dans le traitement du dossier n'étant requise qu'en cas de contestation.

Recommandation n°8 Attribuer à France compétences un pouvoir de sanction administrative pour défaut de déclaration ou transmission tardive des obligations de remontée comptable.

3.1.2 Une incertitude autour de la maille « organisme » ou « établissement » des remontées Karoussel, à dissiper en cohérence avec l'article 3 de l'arrêté

[167] La même comparaison entre remontées Karoussel et données de l'OPCO EP indique également une sous-déclaration considérable des établissements dans les remontées Karoussel à France Compétences. En effet on trouve 331 organismes associés à plusieurs SIRET dans le fichier de l'OPCO EP au lieu de 7 dans les fichiers de France Compétences pourtant censés balayer un champ plus large. Ce constat confirme ce qu'indiquait déjà une exploitation partielle, par la mission, du fichier Siren de l'Insee (démarche toutefois peu automatisable car il faut vérifier si les divers SIRET associés à un SIREN correspondent bien à de l'apprentissage) : la démarche avait conduit à mettre en évidence divers organismes ne déclarant qu'un seul établissement d'apprentissage alors qu'ils en comportaient plusieurs.

[168] L'article 3 de l'arrêté du 21 juillet 2020 fixant les règles de mise en œuvre de la comptabilité analytique (au sein des organismes de formation qui dispensent des formations par apprentissage) dispose pourtant que la « comptabilité analytique [de l'organisme de formation professionnelle] est tenue par établissement lorsque les prestations se réalisent sur des sites différents ». L'arrêté ne précise pas la granularité que doivent retenir les remontées comptables à France compétences.

[169] En revanche, la notice Karoussel établie par France Compétences laisse aux organismes la faculté de ne pas faire remonter les comptabilités analytiques par établissement, quand bien même elles sont réputées être tenues à ce niveau de granularité, puisqu'elle précise :

[170] « La remontée à France compétences est effectuée par l'organisme pour l'ensemble de ces établissements, si l'organisme dispose de plusieurs établissements délivrant des formations en apprentissage pour son compte, ou par les établissements de l'organismes eux-mêmes. Deux solutions sont donc possibles pour déclarer vos données :

- Soit l'OFA procède à une déclaration unique après consolidation des données des établissements rattachés qu'il souhaite consolider ;

- Soit l'OFA permet à ses établissements ou à une partie d'entre eux, à condition que chacun dispose d'un numéro SIRET propre, d'effectuer sa propre déclaration. Le numéro de déclaration d'activité (NDA) est celui de l'organisme principal.

Le choix de l'une ou l'autre solution appartient à l'organisme ».

[171] Le problème de remontées à la maille organisme et non établissement est qu'elles sont plus difficilement exploitables à certaines fins, voire plus du tout, par exemple :

- La notion de territoire d'appartenance ne serait plus du tout opérationnelle puisqu'un même organisme, quelle que soit son adresse unique, peut en fait comporter des établissements dans plusieurs territoires voire régions ;
- Le menu déroulant de la question de la note explicative relative au statut d'occupation n'est pas adapté à la diversité des configurations puisque, selon les caractéristiques des différents établissements d'un même organisme, celui-ci peut être à la fois propriétaire, locataire, ou bénéficiaire de mises à disposition à titre gratuit. Ainsi, la mission a constaté, grâce à l'interrogation ciblée d'une dizaine d'organismes, que si certains qui valorisent dans leur remontée Karoussel des mises à disposition, indiquent pourtant être propriétaires et/ou locataires, c'est qu'il s'agit des situations d'une majorité de leurs établissements et qu'il n'existe aucune modalité de réponse correspondant à la diversité de situations qu'ils rencontrent (par exemple, propriétaire ou locataire ou bénéficiant d'une mise à disposition).

[172] Plus généralement, le fait d'amalgamer des situations locales disparates complexifie la mise en place des contrôles automatiques de la cohérence des réponses fournies, ou, le cas échéant, de contrôles sur pièce et sur place plus étoffés.

[173] Il convient ainsi de demander aux organismes de procéder à des remontées par établissements, et non de leur laisser le choix de la maille à privilégier. Une clarification en ce sens de l'arrêté précité, et conséquemment de la notice explicative Karoussel, apparaît ainsi opportune.

Recommandation n°9 Préciser le cadre réglementaire afin de rendre obligatoire la remontée détaillée par établissement de la comptabilité analytique des CFA.

3.1.3 Une mauvaise appréhension de la sous-traitance, qui plaide pour un meilleur recueil d'informations davantage mises en cohérence

[174] 137 organismes sur 481 déclarant sous Karoussel recourir à des conventions de sous-traitance ne font pourtant figurer aucune charge de sous-traitance en comptabilité analytique. Pourtant, dans les deux cas, la sous-traitance est réputée définie au sens des articles L. 6232-1 et L. 6233-1 du code du travail, selon les instructions données par France compétences dans la notice Karoussel. La mission a interrogé une vingtaine d'organismes présentant cette incohérence apparente ; parmi les répondants, plusieurs ont confirmé des erreurs, consistant soit à avoir omis d'enregistrer certaines charges en sous-traitance, soit à avoir déclaré à tort l'existence de conventions de sous-traitance. D'autres organismes ont indiqué qu'il s'agissait pour eux de prestations externes et non de sous-traitance. Mais comme l'existence de conventions de sous-

traitance renvoie à la même définition de la sous-traitance que celle retenue en comptabilité analytique, cette explication n'est pas recevable.

[175] Il serait aisé de prévenir de telles erreurs par des contrôles embarqués consistant au moins à attirer l'attention des organismes sur l'absence de charges de sous-traitance malgré l'existence de conventions en la matière.

[176] Toujours en termes de contrôles de cohérence, la mission a identifié de nombreux organismes pour lesquels les montants de charges par catégories portées dans l'onglet relatif aux unités de formation en apprentissage (UFA ; art. L. 6233-1 du code du travail) sont visiblement reclassifiés en charge internes – et non de sous-traitance - dans l'onglet général de présentation de la comptabilité analytique :

- Soit les charges internes sont égales à l'euro près aux charges UFA, ce que de simples contrôles automatiques pourraient permettre de déceler. Cette situation de classification inversée concerne par exemple, dans le cas des charges pédagogiques, 11 des 85 organismes remplissant l'onglet relatif aux UFA ;
- Soit (dans près d'une quarantaine d'autres exemples sur 85 dans le cas des frais pédagogiques) le montant déclaré en sous-traitance reste nul ce qui indique là aussi que les charges de l'UFA (ou des UFA) sont reportées au sein des charges internes de l'organisme. Là encore des contrôles bloquants pourraient permettre de s'assurer de la cohérence entre onglets.

[177] De plus, dans plus de quarante cas sur les 85 évoqués ci-dessus, les charges portées dans l'onglet en UFA excèdent le total des charges internes et de sous-traitance de l'organisme délégataire de la sous-traitance, ce qui interroge alors sur le véritable niveau de coût des sous-traitants. Selon les équipes de France Compétences, « c'est le discours des universités et des UFA en général, de nous dire que le vrai coût des formations en apprentissage est plus important que celui que les CFA nous remontent, car les CFA versent à l'UFA le montant du NPEC moins un pourcentage (pour les charges du CFA), sans rapport avec les « vrais » coûts que peuvent avoir les UFA. Donc oui, les UFA peuvent avoir des coûts supérieurs aux coûts remontés par les CFA ».

[178] Le remplissage de l'onglet relatif aux UFA reste toutefois facultatif, ce qui n'envoie pas au secteur un signal de nature à impulser une forte amélioration du reporting ; de plus, cet onglet fait l'objet de consignes peu claires puisque la notice à l'intention des organismes rédigée par France Compétences indique que « cet onglet optionnel est réservé aux organismes dit hors murs », alors que le masque de saisie des organismes indique, lui, en haut de l'onglet concerné qu'un organisme ne relevant pas de cette catégorie reste concerné : « si au moins une des formations délivrées par votre OFA est dispensée exclusivement dans le cadre d'une UFA (art. L. 6233-1), il vous est proposé de répondre à cet onglet, en collaboration avec la ou les UFA concernées ».

[179] En réponse aux interrogations de la mission, les représentants de France Compétences ont plus globalement indiqué ne pas avoir priorisé la fiabilisation de cet onglet pour l'instant optionnel.

[180] Dans ce contexte, la mission ne peut que reprendre à son compte la recommandation de faire préciser les circuits de recours à la sous-traitance dans les fiches explicatives accompagnant les remontées comptables des organismes, comme le proposait déjà le rapport de l'Igas, de l'IGF et de l'IGESR sur l'apprentissage dans l'enseignement supérieur (2021).

Recommandation n°10 Faire préciser les circuits de recours à la sous-traitance dans la notice explicative Karoussel.

3.1.4 En comptabilité analytique, la persistance de quelques lacunes s'agissant des clés de répartition entre certifications

[181] Les sommes des charges en comptabilité générale et en comptabilité analytique sont dans l'immense majorité des cas identiques ou très proches (avec un écart inférieur à 1 % dans 2098 des 2130 organismes, 31 des 32 autres cas étant dus au non-remplissage de l'une des deux comptabilités). Cela suggère l'absence de biais systématique dans le niveau des coûts analytiques associés aux certifications.

[182] Parmi les 1849 organismes indiquant des clés de répartition en comptabilité analytique (1885-199+163), la somme des poids des deux critères respectivement relatifs aux heures et aux effectifs somme toujours à 100 %. 453 organismes indiquent se fonder en totalité sur les heures, 902 se baser entièrement sur les effectifs, et 494 utiliser dans des proportions variables les deux types de clés.

[183] Mais parmi les 1885 organismes assurant plusieurs certifications, 199 n'indiquent aucune clé de répartition dans l'onglet relatif à la comptabilité analytique, dont 103 ne procèdent également à aucune mention dans la rubrique de la note explicative permettant de préciser ce point (inversement, parmi les 245 organismes monocertifications, 163 indiquent pourtant une clé de répartition entre certifications, qui n'a de valeur que conceptuelle).

[184] Par ailleurs, une surévaluation d'ensemble des coûts reste possible dans le cas des remontées comptables des organismes ayant également une activité hors apprentissage, segments sur lesquels France Compétences ne dispose pas d'informations permettant d'effectuer des contrôles de cohérence.

[185] Il conviendrait donc que les remontées Karoussel des organismes multiactivités comportent quelques éléments relatifs aux autres activités, qui pourraient être croisés avec d'autres sources d'information publique.

3.1.5 En comptabilité générale, les clés de ventilation entre l'apprentissage et les autres activités sont globalement bien renseignées

[186] 1662 organismes affectent une partie de leurs charges à des activités hors apprentissage, dont 361 indiquent utiliser (à titre total ou partiel) une « autre » clé de répartition entre apprentissage et autres activités que les effectifs, les mètres carrés ou les heures. La somme des poids des diverses clés utilisés est toujours égale à 100 %, et seuls 8 organismes utilisant une « autre » clé n'en précisent pas la nature.

[187] Le nombre important d'organismes utilisant d'autres types de clés que les 3 types proposés pourrait plaider pour que France Compétences ajoute de nouvelles modalités de réponses par défaut, notamment le chiffre d'affaires qui semble assez couramment usité puisqu'il est fortement présent parmi les « autres types de clés » mentionnés : plus le nombre d'organismes ayant à préciser d'autres types de clés sera réduit, plus il sera facile d'exploiter l'information correspondante. Cependant, il peut être reproché à certaines de ces clefs de représenter une option de facilité pour les organismes, comme le choix de la clef de ventilation en fonction du chiffre d'affaires. Il n'est donc pas évident qu'il faille tendre vers une incitation, même implicite de ce type, à retenir une autre clef que les trois, certes non limitatives, mentionnées par l'arrêté précité.

[188] Par ailleurs, en application des dispositions de l'article L. 6352-11 du code du travail, les organismes de formation professionnelle (initiale comme continue) adressent « chaque année à l'autorité administrative un document retraçant l'emploi des sommes reçues et dressant un bilan pédagogique et financier de leur activité ».

[189] Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application de cette obligation. L'article R. 6352-22 du code du travail fixe le contenu suivant au bilan pédagogique et financier :

- « Les activités de formation conduites au cours de l'exercice comptable ;
- Le nombre de stagiaires et apprentis accueillis ;
- Le nombre d'heures de formation suivies par les stagiaires et les apprentis, ainsi que le nombre d'heures de formation dispensées, en fonction de la nature, du niveau, des domaines et de la durée des formations ;
- La répartition des fonds reçus selon leur nature et le montant des factures émises par le prestataire ;
- Les données comptables relatives aux prestations de formation professionnelle ».

[190] Le bilan pédagogique et financier peut être renseigné via le téléservices « Mon activité formation »⁵³. Les informations remontées dans le bilan pédagogique et financier pourraient potentiellement constituer une source de vérification des clefs de répartition utilisées par les déclarants pour ventiler leurs charges entre activités relevant de l'apprentissage et hors apprentissage. En l'état, le bilan, qui a fait l'objet d'une simplification importante en 2018, peut permettre une analyse de premier niveau de la cohérence d'ensemble des clefs de ventilation. Etabli au niveau de chaque établissement assurant des formations (le Siret doit être déclaré au sein du Cerfa et les textes⁵⁴ parlent d'une obligation incombant à la « personne qui réalise des actions entrant dans le champ de la formation professionnelle »), il peut permettre une comparaison avec les données remontées à France compétences via Karoussel, dont la mission recommande (cf. supra, recommandation n°7) qu'elles soient obligatoirement effectuées avec un détail par établissement. Le bilan nécessite de renseigner le total des produits réalisés au titre de la formation professionnelle, ainsi que le total des « produits provenant des organismes gestionnaires des fonds de la formation professionnelle pour des actions dispensées dans le cadre

⁵³ Articles R. 6351-13 et suivants du code du travail.

⁵⁴ Article L. 6352-11 du code du travail.

des contrats d'apprentissage » et le total des charges de l'organisme liées à l'activité de formation. Ces éléments déclarés au niveau de l'établissement peuvent permettre une vérification de la cohérence des clefs de ventilation entre activité de formation par apprentissage et hors apprentissage dans Karoussel ainsi que des produits issus de l'activité d'apprentissage.

[191] Il conviendrait également que soit modifié l'article 3 de l'arrêté du 9 juillet 2021⁵⁵ qui liste les destinataires du téléservice parmi les organismes financeurs de la formation professionnelle mentionnées à l'article R. 6351-18 du code du travail pour y inclure France compétences, au-delà du seul GIE D2OF (qui gère l'outil *datadock*).

Recommandation n°11 Inclure France compétences dans la liste des destinataires des données recueillies par le téléservices « Mon activité formation » aux fins de vérification des clefs de ventilation entre l'apprentissage et les autres activités des CFA.

3.1.6 Le statut d'occupation des locaux reste insuffisamment renseigné pour repérer les organismes bénéficiaires de subventions en nature

[192] 762 CFA ne répondent pas à la question de la note explicative sur les locaux, malgré sa simplicité (il s'agit pour l'organisme de se positionner par rapport à un choix d'options récapitulées sous forme de menu déroulant : propriétaire, locataire...).

[193] Parmi les 20 organismes interrogés à ce titre par la mission, plusieurs ont indiqué ne pas avoir répondu par simple omission, avec 3 réponses mentionnant un « oubli », une autre un « manque de visibilité » de la demande. Parfois le terme de « note explicative » s'avère facteur de confusion : un organisme pensait qu'il s'agissait d'une note destinée à expliquer à l'OFA la manière de remplir le masque. Mais un autre pensait tout simplement que le remplir « n'était pas obligatoire du fait de la fourniture de l'attestation du commissaire aux comptes », et plus généralement plusieurs organismes ont rappelé que le remplissage de cet onglet est facultatif.

[194] La spécification de l'information sur le statut d'occupation des locaux serait toutefois indispensable si devait être retenu le principe d'une neutralisation des subventions en nature au titre de l'équité de traitement des établissements.

Recommandation n°12 Rendre obligatoire dans les remontées Karoussel le renseignement du statut d'occupation des locaux.

3.1.7 Les avantages associés à la mise à disposition à titre gratuit restent trop peu souvent valorisés

[195] 54 organismes indiquant en note explicative bénéficier d'une mise à disposition gratuite de leurs locaux ne procèdent néanmoins à aucune valorisation de cet avantage dans les champs de l'onglet en comptabilité générale prévus à cet effet. Il s'agit pourtant d'une condition *sine qua*

⁵⁵ Arrêté du 9 juillet 2021 relatif au traitement de données à caractère personnel relatif à la transmission de la déclaration d'activité et du bilan pédagogique et financier des prestataires d'actions concourant au développement des compétences, dénommé « Mon Activité Formation ».

non pour que la régulation financière puisse parvenir à neutraliser les asymétries de situation afférentes.

[196] Des contrôles embarqués pourraient *a minima* attirer l'attention des organismes déclarants, ainsi que celle de France compétences, sur l'existence d'une telle lacune. Le calibrage d'une telle valorisation requérant néanmoins un certain niveau – assez modeste – de technicité, il pourrait être envisagé que France Compétences interroge les organismes sur la surface concernée voire certaines autres caractéristiques facilement objectivables constituant traditionnellement des paramètres de valorisation immobilière de locaux professionnels, ou *a minima* que l'opérateur guide les organismes sur la manière de faire, au moyen de quelques développements dans la notice à leur intention.

[197] Si toutefois la granularité des remontées Karoussel devait rester (globalement ou de façon très prépondérante) l'organisme et non l'établissement, il conviendrait aussi de faire préciser les adresses des locaux concernés, puisque l'enjeu de mise à disposition peut ne concerner qu'une partie des établissements, à des emplacements disparates du point de vue de la valorisation immobilière.

Recommandation n°13 Mieux guider les CFA dans le renseignement dans l'outil Karoussel de la valorisation des avantages en nature, par des contrôles bloquants ou la mise à disposition d'informations complémentaires dans la notice déclarative.

3.1.8 L'objectivation d'une appréciation globale sur la fiabilité des comptabilités analytiques nécessite la mise en place de campagnes annuelles de vérification sur échantillon

[198] Dans les délais impartis, la mission a pu porter certains éléments d'analyse sur la fiabilité des comptabilités analytiques des CFA. Ils s'avèrent nécessairement partiels. Seuls des contrôles approfondis sur un échantillon représentatif de CFA, qui dépassent le cadre de la mission, permettraient, dans l'esprit de la mesure d'indicateurs de risque financier résiduel par la Cour des comptes dans le cadre de la certification annuelle des comptes de la sécurité sociale⁵⁶, de disposer d'une vision globale de la fiabilité des comptes, avec une identification des erreurs déclaratives et de leur potentiel impact financier au niveau macroéconomique dans l'allocation des enveloppes budgétaires de NPEC (par exemple, une sous-valorisation des avantages en nature dont bénéficient certains CFA).

[199] La mission a procédé, comme évoqué, à un certain nombre de contrôle de la cohérence « interne » aux déclarations effectuées auprès de France compétences (comme une absence de valorisation comptable de la sous-traitance quand le CFA déclare s'inscrire dans ce type de modèle de formation). Il ne peut cependant en être déduit de manière systématique des impacts financiers, même si des échanges menés avec des CFA ont fait remonter ponctuellement des données, qui sont non généralisables.

⁵⁶ Même s'il faut souligner la différence de portée concrète de telles erreurs, pour les bénéficiaires de prestations sociales et les finances publiques dans le cas de la certification des comptes du régime général de sécurité sociale, en termes de niveau de dépense publique et d'allocation de ces dépenses entre CFA au cas d'espèce.

[200] Les travaux ont également conduit à rapprocher les données de Karoussel avec certaines sources externes, essentiellement les fichiers Siren et Siret de l'Insee et ceux de l'Opco EP à des fins de vérification de la complétude des déclarations recueillies. Ces croisements apparaissent cependant incomplets, le présent rapport mentionnant notamment l'opportunité d'une exploitation du bilan pédagogique et financier pour fiabiliser les clefs de ventilation entre activités de formation par apprentissage et hors apprentissage (cf. *supra* au 3.1.5.).

[201] Enfin, certaines erreurs dans les déclarations effectuées, lorsqu'elles ne peuvent être déduites d'incohérences internes aux remontées à France compétences ou identifiées par recoupement avec d'autres sources, ne peuvent être en tout état de cause mises au jour que par des contrôles approfondis (par exemple, une absence de renseignement d'avantages en nature alors que le CFA bénéficie de locaux mis à disposition). Comme évoqué, ce type d'erreurs ne peut être identifié que par des contrôles approfondis. Au regard de ces éléments, il n'est pas possible de porter une évaluation définitive et quantifiée sur la fiabilité des comptabilités analytiques. Il convient cependant de souligner que la mission a identifié des pistes mobilisables rapidement, par des contrôles embarqués, des opérations de fiabilisation systématisées, des croisements de fichiers ou une coopération avec les Opco, pour sécuriser davantage les éléments transmis par les organismes. Par ailleurs, il convient de rappeler au regard notamment des enseignements tirés de l'historique de la mise en place de la tarification à l'activité en milieu hospitalier, qui implique le déploiement d'une comptabilité analytique, que ce type de démarches s'inscrit nécessairement dans une dimension de fiabilisation progressive. En tout état de cause, et même si cela ne relevait pas du champ de la mission, il n'apparaît pas d'alternative réellement viable au système actuel de remontée de l'ensemble des comptabilités analytiques des CFA et il semble opportun d'assurer aux acteurs de la formation par apprentissage une continuité du cadre réglementaire applicable aux remontées d'information à destination des pouvoirs publics.

[202] Il apparaîtrait utile de disposer d'une visibilité sur le niveau de fiabilité des comptabilités analytiques ainsi qu'une estimation de l'incidence financière des erreurs. En termes de méthode, une telle estimation pourrait reposer sur une démarche annuelle de vérification sur pièces et sur place d'un échantillon représentatif de CFA. Compte tenu du caractère contraint des ressources en effectifs de France compétences et de la dimension saisonnière de l'exercice, une mission pourrait être réalisée par un prestataire externe, comme cela a pu être le cas en 2022-2023 pour les travaux menés sur une quarantaine de CFA. Ces vérifications auraient pour finalité, sur la base d'un cahier des charges des points de contrôle arrêté par France compétences, d'estimer le nombre de déclarations erronées au sein des déclarations remontées, le nombre de données erronées sur l'ensemble des éléments requis ainsi que l'incidence financière globale des erreurs détectées (sachant qu'un certain nombre d'erreurs peuvent ne pas en avoir) au regard des coûts moyens constatés par formation. Un tel exercice aurait naturellement pour vocation d'améliorer la connaissance globale sur la fiabilité des données remontées mais surtout de mettre en place une boucle qualité permettant d'ajuster les consignes déclaratives, de les compléter, de mettre en place des contrôles bloquants, de cibler des contrôles sur place de services régionaux de contrôle, etc.

[203] En termes de conséquences opérationnelles de la détection d'une erreur déclarative, l'enjeu réside essentiellement dans la communication de cette information au CFA pour qu'il en tire les conséquences en termes de fiabilisation de sa déclaration pour l'avenir. Il apparaît naturellement préférable que l'organisme puisse corriger la déclaration erronée, en usant de la faculté préconisée par le présent rapport d'établir un dépôt correctif : même si le correctif arrive trop

tardivement pour pouvoir être pris en compte le cas échéant dans une campagne de fixation de niveaux de prise en charge, cela permettra à France compétences de disposer d'une base de données plus robuste, à des fins de gestion ou statistique. Surtout, il importe que le signalement de l'erreur soit pleinement approprié par le CFA pour les exercices suivants.

[204] En termes de niveau de norme, la mise en place d'une telle campagne relève du pouvoir réglementaire, compte tenu des compétences confiées par la loi à France compétences pour « assurer la transparence des coûts et des règles de prise en charge en matière de formation professionnelle », mission qui implique que « les CFA ont l'obligation de transmettre à France compétences tout élément relatif à la détermination de leurs coûts » (article L. 6123-5 du code du travail). Les dispositions réglementaires peuvent dans un tel cadre prévoir qu'une telle transmission peut notamment prendre la forme de vérifications annuelles aléatoires.

Recommandation n°14 Organiser une campagne de vérification annuelle, sur la base d'un échantillon représentatif d'organismes, de la fiabilité des comptabilités analytiques des CFA, pour disposer d'une évaluation des taux d'erreurs déclaratives et de leur incidence financière et pour contribuer à améliorer en continu le processus de remontée des données à France compétences.

3.1.9 Un travail de rapprochement des formations au point de vue financier apparaît opportun pour améliorer la robustesse statistique et la lisibilité des données comptables

[205] Enfin, mériterait d'être lancé un chantier de simplification de la régulation financière des CFA, comme proposé par un certain nombre d'acteurs rencontrés (cf. *supra* au 2.2.2.), en visant à regrouper les certifications existantes, aux seules fins de fixation des niveaux de prise en charge, par bouquets de certifications. Le pilotage de ce projet serait confié à France compétences, compte tenu de la connaissance acquise par l'opérateur notamment au travers du rôle de sa commission de certification. Il associerait les acteurs concernés du secteur ainsi que, en fonction des types de formations évoqués, des experts des formations aux métiers considérés.

[206] Il s'agit d'un chantier complexe, auquel il apparaît difficile *a priori* de fixer une échéance, et qui pourrait déboucher sur une modification des textes réglementaires en vigueur. L'article D. 6332-78 du code du travail qui précise que « la commission paritaire nationale de l'emploi, ou à défaut la commission paritaire de la branche professionnelle, détermine le niveau de prise en charge du contrat d'apprentissage en fonction du diplôme ou du titre à finalité professionnelle préparé » devrait ainsi être modifié, pour tenir compte d'une logique fondée sur l'articulation entre niveau de prise en charge et groupes de diplômes ou titres.

Recommandation n°15 Lancer, sous l'égide de France compétences, un chantier de regroupement des certifications faisant l'objet de la détermination d'un niveau de prise en charge.

3.2 Plusieurs chantiers doivent être menés à bien en termes d'enrichissement et de partage des données entre les acteurs de l'apprentissage

[207] Au-delà de la mise à disposition de France compétences de pouvoirs de sanction et de la précision à apporter dans l'arrêté de 2020 de l'obligation de remontée des données de comptabilité analytique par établissement, un certain nombre d'ajustements réglementaires apparaissent utiles à apporter pour permettre une meilleure régulation du financement des CFA.

3.2.1 Anticipation du calendrier de remontée des données des CFA à France compétences

[208] Le rapport de revue de dépenses Igas / IGF d'octobre 2023 mettait en avant la nécessité d'anticiper le calendrier de remontée des données comptables des organismes de formation par apprentissage à France compétences. La situation actuelle n'est en effet pas satisfaisante, l'arrêté de 2020 prévoyant une remontée des données N avant la fin de juillet N+1 aboutissant dans les faits à une consolidation par l'opérateur national en octobre N+1. Cette transmission et consolidation apparaissent trop tardives compte tenu des masses financières en cause. La revue de dépenses de 2023 proposait en conséquence d'anticiper progressivement de deux mois l'échéance de déclaration auprès de France compétences.

[209] Une telle recommandation n'a pas fait consensus auprès des acteurs rencontrés par la mission :

- Soit du fait d'une inadéquation plus globale avec leur calendrier d'arrêté des comptes, un certain nombre d'organismes adoptant une logique de comptes calés sur l'année universitaire ;
- Soit du fait de contraintes de gouvernance, par exemple pour des structures associatives ou consulaires au sein desquelles les comptes des CFA doivent être officiellement arrêtés dans des instances se réunissant au début de l'été.

[210] En tout état de cause, compte tenu des enjeux financiers associés, il paraît pertinent de retenir cette anticipation du calendrier, quitte à permettre la possibilité de remontées provisoires pour des organismes se heurtant à des contraintes de gouvernance pour arrêter officiellement les comptes avant la fin mai de l'année N+1. Une possibilité de dépôt correctif ou de complément (par exemple pour remettre l'attestation par le commissaire aux comptes, l'agent comptable ou le comptable public, selon les situations) serait ainsi ouverte aux organismes. Une telle anticipation serait sans doute facilitée par l'adoption dans le code du travail du principe d'une entrée en vigueur des NPEC au 1^{er} janvier, lors des modifications biennuelles (l'article D. 6332-78-1 du code du travail ne précise en effet aujourd'hui que le rythme – auquel il a naturellement été largement dérogé sur la période récente – et les délais de la procédure de modification, sans donner d'indication sur la date d'entrée en vigueur).

Recommandation n°16 Modifier l'arrêté de 2020 pour prévoir une anticipation progressive de deux mois de la déclaration comptable auprès de France compétences et prévoir par décret le principe d'une entrée en vigueur des nouveaux niveaux de prise en charge au 1^{er} janvier ; permettre le dépôt de correctifs ou de compléments postérieurement à l'accomplissement de l'obligation de déclaration comptable.

3.2.2 Enrichissement des données comptables déclarées par les CFA

[211] L'amélioration de la régulation financière des CFA nécessite un enrichissement, en pratique de portée extrêmement limitée, des informations déclarées annuellement auprès de France compétences.

[212] La remontée de l'ensemble de la comptabilité générale détaillée relative à l'activité d'apprentissage pourrait en théorie ne pas nécessiter de modification réglementaire, dans la mesure où l'arrêté du 21 juillet 2020 ne mentionne aujourd'hui pas d'obligation de déclaration de remontée d'une comptabilité générale simplifiée (qui est mentionnée dans la notice Karoussel). Il apparaît cependant plus lisible et cohérent de compléter l'arrêté précité sur ce point. Pour rappel, en application de l'article L. 6352-7 du code du travail, « les organismes de formation à activités multiples suivent d'une façon distincte en comptabilité l'activité exercée au titre d'une part, de la formation professionnelle continue et, d'autre part, de l'apprentissage ».

[213] La remontée des taux de remplissage des sessions de formation nécessiterait également une modification de l'arrêté. En application de l'article L. 6123-5 du code du travail, « les centres de formation d'apprentis ont l'obligation de transmettre à France compétences tout élément relatif à la détermination de leurs coûts ». Les taux de remplissage constituent un déterminant majeur des coûts, notamment de personnel, de l'activité d'apprentissage, ainsi que des marges réalisées et rentrent à ce titre dans le champ de l'article mentionné, sans qu'il soit nécessaire d'apporter une modification de niveau législatif en la matière.

Recommandation n°17 Compléter l'arrêté du 21 juillet 2020 par l'obligation de remontée d'une comptabilité générale détaillée concernant l'activité d'apprentissage et des taux de remplissage des sessions de formation des apprentis.

3.2.3 Mise en place de questionnaires de satisfaction obligatoires

[214] La mise en place de questionnaires de satisfaction obligatoires participe, au-delà de l'objectif d'une meilleure allocation des financements, de l'information des apprentis et de leurs familles ainsi que des employeurs sur la qualité de la formation dispensées par les CFA. A ce titre, à des fins de lisibilité pourrait être complété l'article L. 6111-8 du code du travail qui sert de fondement aux dispositifs Inserjeunes et Inser-sup afin d'y intégrer la publication d'informations issues des questionnaires de satisfaction menés auprès des apprentis comme des employeurs. Un arrêté préciserait, comme cela est le cas pour les deux traitements de données précités, les modalités concrètes de mise en œuvre de ces enquêtes.

Recommandation n°18 Compléter les dispositions législatives du code du travail sur les informations mises à disposition du public sur la qualité des CFA par le principe de publication des résultats de questionnaires obligatoires de satisfaction adressés aux apprentis et à leurs employeurs.

3.2.4 Facilitation des partages de données entre acteurs du système de formation par apprentissage

[215] La base Déca des contrats d'apprentissage, gérée par la DGEFP, ne s'avère pas utilisable pour les besoins du calibrage des NPEC car elle se caractérise par une assimilation aux CFA administratifs (CFA de rattachement de la formation au sens de la remontée Karoussel) des CFA pédagogiques (lieu de dispensation de la formation). La Dares a d'emblée attiré l'attention de la mission sur cet enjeu ; ces propos ont été confirmés par les équipes de France Compétences, précisant par exemple le « cas des UFA, très souvent renseignés à tort comme le CFA, à la place de l'OFA hors les murs ».

[216] Pour fiabiliser la complétude de la base de calibrage des NPEC, il s'avère ainsi indispensable d'échanger des données avec les Opco, tout ceux rencontrés par la mission y étant disposés ; le plus simple serait d'obtenir directement les données consolidées du GIE des financeurs, dont la mission a rencontré le président.

[217] Par ailleurs, dans l'hypothèse de mise en place du premier scénario, les branches professionnelles verraient leur rôle accru par rapport au système en vigueur dans le processus de fixation des NPEC (dans la seule limite de l'existence de planchers, notamment pour les formations transversales, avec une marge de manœuvre accentuée par rapport aux recommandations de France compétences et à la valeur plancher unique actuelle de 3 000 euros). Cette évolution de leurs responsabilités induit sans doute un renforcement de leur information sur les coûts observés par certification, en termes de niveau moyen ou de dispersion notamment. Cette information pourrait être mise à disposition des branches par France compétences, les Opco intervenant dans un rôle d'explicitation des données mises à disposition, notamment pour les CPNEFP des branches de petite taille nécessitant un besoin d'accompagnement spécifique.

[218] Enfin, l'accès des régions aux données sur le taux de remplissage des sections des établissements permettrait d'optimiser le ciblage de l'allocation infrarégionale de leur budget de fonctionnement. En effet, les régions sont les mieux à même d'évaluer les effets territoriaux pénalisant les organismes de leur territoire, qu'il s'agisse de surcoûts, ou, en l'espèce, de déséconomies d'échelle associées aux implantations en territoires sous-denses, qui permettent d'améliorer l'accès de certains jeunes à l'apprentissage et à l'emploi, ainsi que l'accès de certains employeurs au recrutement par ce biais. Il paraîtrait également pertinent de transmettre aux régions quelques données financières (résultat d'exploitation et résultat net rapportés à la valeur ajoutée, par exemple) concernant les CFA de leur ressort, dans l'optique de mieux les outiller dans l'affectation de l'enveloppe de fonctionnement au regard des demandes qui leur sont faites (les régions ne pouvant disposer aujourd'hui d'une visibilité, sur demande⁵⁷, que pour les CFA les

⁵⁷ Sauf à effectuer une demande, en application des dispositions des articles R. 232-19 et suivants du code de commerce, auprès du greffe du tribunal de commerce.

sollicitant, sans pouvoir comparer leur situation relativement à celle des autres organismes régionaux).

Recommandation n°19 Fournir un cadre réglementaire permettant la mise en place des échanges de données nécessaires à une amélioration du pilotage du secteur par France compétences, les Opco, les branches et les régions (exhaustivité des CFA, besoins de l'économie, taux de remplissage...)

3.2.5 Fiabilisation des appariements entre formations suivies et branches professionnelles

[219] Comme cela avait été relevé notamment dans le rapport Igas-IGF précité de revue de dépenses de 2023 sur le financement des CFA⁵⁸, les tentatives de prise en compte du poids respectif de chaque branche professionnelle dans le recours aux 3 800 formations par apprentissage existantes se heurte à des problématiques techniques d'appariement pour chaque contrat signé, tel qu'il est déclaré par l'employeur d'apprenti, entre la formation suivie et la branche professionnelle dont l'entreprise relève : cela peut notamment être lié au mauvais renseignement par le déclarant dans le Cerfa de contrat d'apprentissage (qui alimente l'outil informatique DECA⁵⁹ piloté par la DGEFP) du code RNCP⁶⁰ de la formation suivie ou de l'identification de la branche professionnelle⁶¹. Ces lacunes déclaratives peuvent entraver le rapprochement entre les formations suivies et les branches professionnelles, empêchant la mise en place d'une pondération des avis des branches sur les niveaux de prise en charge en fonction du poids relatif de chacune d'entre elles pour chaque formation considérée. Le rapport précité mentionnait ainsi un taux d'un tiers de non-appariement dont faisait état France compétences. France compétences a fait état à la mission de progrès accomplis depuis 2023 dans la fiabilisation des déclarations des employeurs, avec un taux d'appariement de l'ordre de 80-85 %.

[220] Ces niveaux demeurent cependant insuffisants pour permettre la correcte mise en œuvre de l'un comme l'autre des scénarios systémiques présentés *supra* au 2.1.1. Assurer une meilleure fiabilisation des déclarations des contrats d'apprentissage par les employeurs d'apprentis constitue ainsi un prérequis majeur aux réformes du financement envisagées. Cela nécessite une action résolue sous l'impulsion de la DGEFP, qui assure la maîtrise d'œuvre de l'outil informatique DECA, pour améliorer la qualité déclarative, via des guides au remplissage, des contrôles bloquants, etc.

Recommandation n°20 Progresser encore dans la fiabilisation des informations, renseignées dans l'outil DECA, qui sont nécessaires à l'appariement entre les formations suivies et les branches professionnelles, en visant la plus grande exhaustivité possible de rapprochement entre ces données.

⁵⁸ Rapport Igas-IGF de revue de dépenses sur les modalités de financement des CFA, juillet 2023, p. 6.

⁵⁹ Pour « dépôt des contrats d'alternance ».

⁶⁰ Code attribué à toute formation inscrite au répertoire national des certifications professionnelles.

⁶¹ Code IDCC (identifiant de la convention collective). L'erreur peut par exemple provenir dans certains cas de la déclaration de l'IDCC applicable à l'apprenti alors que c'est l'IDCC applicable à l'établissement qu'il convient de renseigner.

3.2.6 Attribution à France compétences de la visibilité sur les budgets versés par les Opco

[221] Enfin, les travaux réalisés par la mission ont mis en évidence une limite importante dans la capacité de suivi par les pouvoirs publics des sommes affectées aux CFA : France compétences ne dispose pas d'une vision consolidée sur les niveaux de prise en charge effectivement versés annuellement par certification.

[222] Cette information n'est en effet pas renseignée par les CFA dans le cadre des remontées annuelles à France compétences. Les organismes de formation fournissent certes des éléments issus de la comptabilité analytique par certification mais seulement par grande nature de charges (coûts pédagogiques, coûts d'accompagnement, communication, etc.) et de manière globalisée, sans qu'en puisse être déduit un niveau de prise en charge total versé au CFA au titre de la formation, puisque les effectifs par certification au sein du CFA, et ce mois par mois, ne sont pas connus.

[223] Seuls les Opco disposent d'une telle information, dans la mesure où ils assurent le versement, selon une périodicité fixée réglementairement, des NPEC aux CFA en fonction des données de début et de fin de contrat transmises par certification mais ces éléments ne sont aujourd'hui pas communiqués à France compétences.

[224] L'opérateur national ne peut ainsi estimer qu'*ex post* les NPEC versés, en multipliant les effectifs par certification constatés en N+1 par les NPEC arrêtés réglementairement. Cet exercice de reconstitution doit cependant s'appuyer sur des hypothèses de ventilation des effectifs enregistrés par certification pour l'année N entre les valeurs de NPEC applicables aux contrats initiés au début de l'année N et celles applicables aux contrats initiés en fin d'année N, pour les exercices au cours desquels une révision des NPEC est opérée (ce qui a toujours été le cas ces dernières années). En outre, la démarche d'appariement entre effectifs et certifications n'est pas encore totalement couvrant, même si des progrès notables ont été réalisés par France compétences en lien avec la fiabilisation progressive de l'outil Déca, ce qui rend encore plus délicat cet exercice de reconstitution.

[225] En tout état de cause, il apparaît nécessaire de mettre en place des échanges de données entre Opco et France compétences afin que l'opérateur puisse disposer de ces éléments utiles au pilotage du secteur. Cette transmission pourra le cas échéant être coordonnée par le GIE D2OF qui assure la coordination entre opérateurs de compétences sur les sujets d'intérêt commun.

Recommandation n°21 Mettre en place une obligation de transmission par les Opco à France compétences des niveaux de prise en charge effectivement versés au titre d'un exercice par certification, en distinguant les millésimes de NPEC pour les exercices au cours desquels une révision des NPEC est décidée.

3.3 France compétences doit être doté d'une capacité à exercer une réelle politique de contrôle des remontées des CFA

[226] La question de l'articulation des contrôles menés sur les organismes de formation de manière générale, incluant l'apprentissage, a fait l'objet d'un traitement d'ensemble dans le cadre

du rapport Igas / IGESR de 2023 sur la qualité de la formation professionnelle. Les développements ci-après s'inscrivent dans le cadre global de réflexion et de propositions établi par ce rapport, en se concentrant sur la problématique circonscrite de la fiabilisation des remontées comptables des CFA à France compétences.

[227] Au-delà de l'attribution de compétences d'émission d'amendes administratives à France compétences (développée *supra* au 3.1.1.), les textes en vigueur doivent évoluer pour permettre à cet opérateur d'assurer une politique de contrôle et de fiabilisation des données recueillies auprès des organismes :

- En termes de contrôles sur pièces, qui a vocation à constituer l'immense majorité des investigations réalisées par France compétences. En la matière, le cadre législatif en vigueur apparaît suffisamment couvrant, les dispositions de l'article L. 6123-5 du code du travail prévoyant que « les centres de formation d'apprentis ont l'obligation de transmettre à France compétences tout élément relatif à la détermination de leurs coûts ». En revanche, les textes en vigueur ne prévoient pas de possibilité de sanctionner un organisme de formation qui ne se conformerait pas à une demande de communication de documents ou de toute information de nature à éclairer les coûts de l'activité d'apprentissage ;
- En termes de contrôle sur place, France compétences n'a pas nécessairement vocation à disposer d'effectifs habilités à effectuer des visites en organismes de formation. Il apparaît en revanche souhaitable que l'opérateur dispose d'une capacité de signalement des éléments étayant une demande de contrôle, qui serait effectuée par les DREETS au titre de leur rôle de contrôle administratif et financier des organismes de formation. Les DREETS décideraient des modalités de contrôle à retenir en fonction de leur analyse des éléments transmis. Les services déconcentrés de l'Etat devraient tenir France compétences informé des suites données au signalement requérant un contrôle de l'organisme.

[228] La mission propose un schéma dans lequel c'est France compétences et non le Préfet (et à travers lui, les DREETS) qui s'avère le pilote de la politique de contrôle de la fiabilité des comptabilités remontées par les CFA :

- Dans une logique d'efficacité puisque l'opérateur apparaît le mieux placé pour s'assurer sur ce champ du respect du cadre en vigueur ;
- En cohérence avec les recommandations du rapporté précité de 2023 sur la qualité de la formation professionnelle qui appelle à une plus grande coordination des contrôles des organismes de formation mais non à une rationalisation autour d'un seul organisme, pour des raisons de prise en compte des expertises de chacun des acteurs impliqués.

Recommandation n°22 Prévoir dans le code du travail la possibilité de sanctionner un CFA ne se conformant pas à une demande de vérification formulée par France compétences ainsi que la possibilité pour l'opérateur national de signaler aux services déconcentrés de l'Etat en région les situations pouvant nécessiter l'enclenchement d'un contrôle, les DREETS devant tenir France compétences informé des suites données aux signalements.

[229] En outre, il convient de tirer les conséquences de cette logique de renforcement des contrôles pouvant être menés par France compétences en permettant à l'opérateur :

- D'établir une sanction administrative en cas de réitération d'une année sur l'autre d'une même erreur déclarative déjà signalée une première fois au CFA. Dans le respect du principe de proportionnalité des pénalités administratives prononcées (cf. *supra*, au 3.1.1.), la pénalité serait majorée en cas de répétition dans le temps de cette réitération ;
- De remplacer, lorsque les éléments sont par construction à disposition de l'opérateur pour le faire, pour l'établissement des niveaux de prise en charge puis de leur évolution, les données remontées par le CFA par celles estimées exactes par France compétences. L'information devra en être communiquée à l'organisme de formation.

Recommandation n°23 Permettre à France compétences de prononcer des pénalités administratives en cas de réitération par un CFA d'une erreur déclarative précédemment signalée ; permettre à France compétences lorsqu'il dispose des données nécessaires à ce titre de remplacer les données déclarées par un CFA pour établir le calcul des NPEC et leur évolution.

[230] Par ailleurs, une voie d'amélioration de la fiabilité des remontées d'information des CFA pourrait reposer sur la mise en place d'une coopération entre France compétences et les Opco dans l'analyse des déclarations effectuées.

[231] De par les relations financières existant entre ces opérateurs et les CFA au titre de la couverture des coûts contrats ou des sommes prises en charge hors NPEC (logement, transport, premier équipement...) ou du fait du co-financement de certaines opérations d'investissement, les Opco disposent d'une connaissance approfondie de l'activité et des modalités d'exercice de cette activité (statut d'occupation des locaux, mixité ou non des formations, etc.) par certains organismes de formation.

[232] Pour sa part, France compétences dispose d'une vision de l'ensemble des informations comptables remontées annuellement par l'outil Karoussel mais elle n'a pas de lien direct ni de connaissance précise des CFA et ne peut au regard des moyens humains qui lui sont alloués pas avoir la possibilité de se l'approprier. Il n'apparaît par ailleurs pas opportun en termes d'efficience de l'action publique de doubler cette expertise qui existe dans les Opco, de manière parcellaire pour chacun d'entre eux, sur le tissu de l'offre de formation.

[233] La mission a évoqué avec France compétences ainsi qu'avec les Opco rencontrés la possibilité de mise en place de revues de portefeuille communes. Aucune opposition de principe n'y a été formulée. Ces revues permettraient d'identifier, pour les CFA pour lesquels chaque Opco dispose de la plus grande visibilité (en termes de pourcentage d'apprentis de l'organisme relevant d'entreprises du ressort de l'Opco), des anomalies éventuelles dans les remontées comptables, au regard du statut d'occupation des locaux, du recours ou non à la sous-traitance, etc.). Elles viseraient à tirer profit de la connaissance de l'offre de formation qu'ont ces opérateurs.

[234] En pratique, cette démarche ferait l'objet d'une formalisation dans le cadre d'une convention signée entre France compétences et les Opco. Cette logique de coordination et de coopération en matière de fiabilisation des déclarations effectuées par les CFA mériterait de faire l'objet d'une expérimentation préalable. En effet, certains Opco rencontrés, sans soulever d'obstacles de principe, comme évoqué, ont mis en avant des risques :

- De désaccords entre Opco pour certains CFA assurant des formations utilisées communément par plusieurs branches relevant d'opérateurs différents et qui pourraient ne

pas porter une appréciation technique commune sur tel ou tel organisme. Un Opco pourrait ainsi contester le principe qu'un autre Opco donne un avis technique sur les remontées comptables d'un CFA pour lequel il estime qu'il dispose d'une connaissance fine ;

- De positionnements institutionnels complexes, par exemple dans les situations de CFA relevant de branches professionnelles (ce qui est essentiellement le cas de l'UIMM). Le positionnement même technique de l'Opco serait ici peu évident.

[235] Il apparaît à ce titre opportun, avant d'inscrire le cas échéant dans les textes une logique de coopération et de prévoir l'obligation de signature de telles conventions partenariales entre France compétences et les Opco, d'expérimenter la démarche, avec un ou des Opco volontaires. Cela permettra :

- D'identifier les éventuels moyens humains à mobiliser sur cette démarche de revue de portefeuille (essentiellement sans doute à France compétences, car il s'agit pour les Opco avant tout de mobiliser ponctuellement annuellement une expertise préexistante dans leurs effectifs) ;
- De stabiliser les règles d'attribution des CFA à un Opco en charge avec France compétences de la fiabilisation des déclarations ;
- De consolider une méthodologie commune de fiabilisation, en décrivant les points d'analyse obligatoires.

[236] Il convient de souligner la complémentarité d'une telle démarche avec celle confiant à un prestataire externe une mission de contrôle sur échantillon de la fiabilité des comptabilités remontées par les CFA (cf. *supra*) :

- Le contrôle sur échantillonnage ne concerne par nature qu'une fraction des organismes. Il se caractérise par un contrôle approfondi des informations renseignées par les CFA, avec des possibilités de vérification sur pièce et sur place. La logique poursuivie est celle d'une estimation globale de la fiabilité des déclarations effectuées et d'identification des pistes de fragilité dans la sincérité des comptes ;
- La revue de portefeuilles présente une dimension exhaustive, permettant une analyse conjointe à France compétences et aux Opco de l'ensemble des CFA, dans une logique de contrôle d'une erreur déclarative manifeste : le périmètre est ainsi plus large mais la focale moins précise que celle que peut apporter un contrôle à proprement parler.

Recommandation n°24 Expérimenter une démarche de revue de portefeuilles entre France compétences et un ou des Opco volontaires pour fiabiliser les déclarations effectuées par les CFA via l'outil Karoussel.

3.4 Une direction de projet dédiée doit être rapidement structurée pour mener à bien les chantiers nécessaires à la réforme du financement des CFA et à la fiabilisation de leur comptabilité

[237] La mise en place d'un tel projet, qui nécessite la prise de textes de niveau législatif, requiert une préparation suffisamment en amont pour assurer une bonne appropriation par les acteurs.

Une entrée en vigueur ne peut se concevoir au mieux avant la rentrée 2025, et sans doute le 1^{er} janvier 2026, si les arbitrages devaient être rendus avant la fin de l'été 2024.

[238] Il nécessitera une conduite de projet resserrée associant la DGEFP et France compétences sous la supervision du haut-commissariat à l'enseignement et à la formation professionnelles. Devront en parallèle, mais sans y conditionner l'entrée en vigueur de la réforme, être lancés les travaux de rationalisation par regroupement de certifications à des fins de régulation financière, sous l'égide de France compétences. La question des moyens éventuellement nécessaires à dégager du côté de France compétences, dans le cadre des effectifs actuels de l'établissement ou au-delà du plafond d'emploi actuel, méritera d'être regardée de manière plus globale que ne pouvait le faire la présente mission, en faisant la part des charges et gains d'efficience potentiels identifiables au sein de cette structure.

[239] La structuration d'une conduite de projet dédiée, identifiée par le ministre en charge de la formation professionnelle et légitimée et responsabilisée à ce titre auprès de l'ensemble des acteurs apparaît comme une condition indispensable à la réussite de ce chantier : les recommandations détaillées dans le présent rapport impliquent la préparation et la rédaction d'un certain nombre de textes et de précisions doctrinales, ainsi que les concertations associées, le portage de plusieurs sous-chantiers complexes, le pilotage d'une expérimentation, etc. Leur mise en œuvre nécessite une vision d'ensemble et la mise en place d'une conduite de projet en bonne et due forme. Celle-ci passerait par l'installation d'une direction de projet dédiée auprès du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle à la réforme du financement des CFA, en charge du portage des textes législatifs et réglementaires nécessaires mais également de la supervision de l'avancement des autres projets. Le positionnement de la direction de projet au sein du haut-commissariat pourrait également être envisagé : il présenterait sans doute l'avantage de pouvoir mieux porter la dimension interministérielle du sujet (associant l'éducation nationale comme l'enseignement supérieur) qu'une délégation générale du ministère en charge du travail et de l'emploi. Cependant, le haut-commissariat tel qu'il est constitué impulsera nécessairement les avancées sur ce chantier de réforme du financement des CFA, avec ou sans direction de projet explicitement dédiée. En revanche, il apparaît indispensable de renforcer la capacité à faire de l'administration qui aura à produire les nombreux textes indispensables à l'avancement de la réforme et à veiller à son opérationnalisation, en lien étroit avec France compétences.

Recommandation n°25 Mettre en place une direction de projet dédiée à la réforme du financement des CFA auprès du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle et au pilotage et à la supervision de l'ensemble des chantiers nécessaires à sa correcte mise en œuvre.

Denis LE BAYON

Julien ROUSSELON

ANNEXE 1 : TRAITEMENT DES MARGES DES CFA

[1] Conformément à la lettre de mission, une attention particulière a été portée dans le cadre des travaux à l'établissement d'un état des lieux des marges des CFA et à l'analyse de possibles pistes visant à « éviter la constitution de marges excessives au regard du niveau global du financement public alloué aux contrats d'apprentissage ». La présente annexe vise à cette fin à clarifier les concepts pouvant être entendus par la notion de marge (1.). Elle recommande d'écarter la piste d'un encadrement de l'usage des marges, soit par un plafonnement, soit par une interdiction du versement de dividendes (2.). Elle présente les niveaux moyens de marge constatés selon les différentes définitions mobilisables par type de CFA, par niveau de formation et par grand secteur d'activité (3.). Enfin, la présente annexe formule des recommandations relatives à un possible écrêtement de marges considérées comme excessives pour certains CFA, dont le produit pourrait être recyclé pour financer le secteur sur d'autres plans (4.).

1 Le débat sur la possible existence de marges excessives de certains CFA nécessite une clarification des concepts

1.1 Une présentation par France compétences de niveaux de marges moyens fondée sur les résultats d'exploitation des CFA

[2] Dans le cadre du rapport publié annuellement sur l'usage des fonds de la formation professionnelle⁶², France compétences présente un taux de marge moyen des CFA ainsi que par catégorie de structure (structure publique, consulaire, associative, privée lucrative). La définition qui en est faite rapporte le résultat de l'exercice (bénéfice ou perte) à l'ensemble des produits du CFA. Le résultat des organismes est établi en tenant compte de l'ensemble des dotations aux amortissements, quelle que soit leur durée (de plus ou de moins de trois ans)⁶³.

[3] Les services de France compétences ont précisé à la mission que le périmètre retenu dans le cadre de l'analyse correspondait au résultat d'exploitation des CFA rapporté à la production totale de services des organismes⁶⁴. C'est sur la base de cet agrégat financier que sont établies les comparaisons développées dans le rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle avec les niveaux de rentabilité constatés au titre de l'activité d'enseignement privé, dans le secondaire comme dans le supérieur⁶⁵. Les tableaux ci-après retracent les comparaisons de taux

⁶² En application des dispositions de l'article L. 6123-5 du code du travail, qui lui confie cette mission.

⁶³ Rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle 2023, page 32.

⁶⁴ Soit les produits des organismes, nets de la marge commerciale, afin en quelque sorte de ne pas la compter deux fois, puisque la marge commerciale des organismes forme le résultat d'exploitation.

⁶⁵ A travers l'exploitation par France compétences de la base Esane de l'Insee.

de marge au sens de résultat d'exploitation rapporté à la production de services effectuées par France compétences entre CFA et activités d'enseignement privé ainsi que ce même taux de marge selon la catégorie juridique du CFA au titre de l'année 2022.

Tableau 1 : Comparaison du résultat d'exploitation moyen des CFA avec celui du secteur de l'enseignement

Taux de marge moyen	
CFA en 2022	10,6 %
CFA en 2021	11 %
CFA en 2020	8,3 %
Secteur enseignement en 2021	13,6 %
<i>Autres activités d'enseignement en 2021</i>	13,8 %
<i>Enseignement supérieur en 2021</i>	13 %
<i>Enseignement secondaire en 2021</i>	10,1 %

Tableau 2 : Résultat d'exploitation moyen des CFA en 2022, selon le statut juridique et les certifications préparées

Statut juridique	<i>CFA public</i>	13,4 %
	<i>CFA consulaire</i>	9,8 %
	<i>CFA associatif</i>	8,8 %
	<i>CFA privé lucratif</i>	20,9 %
Niveau de certification et domaine de formation	<i>Service secondaire</i>	13,7 %
	<i>Production secondaire</i>	13,5 %
	<i>Service supérieur</i>	13,4 %
	<i>Production supérieure</i>	5,8 %

1.2 Une certaine confusion dans l'usage de la notion de marges par les acteurs du secteur qui ne facilite pas la bonne compréhension du débat, notamment quant à l'articulation avec les investissements

[4] Les investigations menées par la mission ont permis de constater un certain flou dans l'utilisation de la notion de marge par un grand nombre d'acteurs du secteur.

[5] Un grand nombre d'acteurs interrogés ont ainsi lié la discussion sur l'encadrement ou non des marges des CFA avec la problématique de l'investissement. Dans la situation actuelle, le développement de marges d'un niveau parfois élevé de la part de certains CFA ne pourrait être dissocié de la définition du périmètre des niveaux de prise en charge. La constitution d'un niveau minimal de marges par les CFA serait rendue nécessaire, quel que soit le statut juridique de l'organisme, par le fait que les niveaux de prise en charge ne couvrent que les amortissements de moins de trois ans. Les amortissements de plus de trois ans devraient ainsi être couverts, outre de possibles financements attribués par les Opco ou par les régions, par les marges actuelles et cumulées des CFA.

[6] Il convient de nuancer cette lecture. En effet, les données publiées par France compétences et sur la base desquelles la discussion sur l'existence d'éventuelles marges abusives ou excessives s'est établie reposent, comme évoqué, sur la présentation de résultats d'exploitation rapportés aux produits constatés par les CFA. Or, le résultat d'exploitation est calculé en tenant compte des dotations aux amortissements de l'organisme : il est ainsi établi en quelque sorte « après » financement des investissements en cours d'amortissement. Certes, le résultat d'exploitation constaté peut être ultérieurement mobilisé pour financer des investissements au titre des exercices suivant celui au cours duquel il a été généré. Il convient cependant de circonscrire l'argument selon lequel des niveaux de marge élevés permettraient de dégager de la ressource pour financer les investissements nécessaires à l'entretien et au développement de l'appareil productif des CFA. Si cela est peu contestable pour un autre solde intermédiaire de gestion comme l'excédent brut d'exploitation qui peut également être qualifié de marge brute d'un organisme, c'est moins le cas s'agissant des résultats d'exploitation publiés par France compétences.

1.3 Plusieurs manières de réguler la marge sont possibles, selon que l'on met plus ou moins la focale sur la performance d'exploitation ou la performance financière de la structure

[7] Une première grande approche consiste à analyser la capacité d'un organisme à générer un revenu grâce à son activité, en considérant le résultat de son activité d'exploitation. Deux indicateurs d'analyse financière peuvent dans cette logique de calcul d'une performance économique être utilisés :

- L'excédent brut d'exploitation (EBE), qui se déduit de la valeur ajoutée par l'addition des subventions d'exploitation (dont au cas d'espèce les produits issus des niveaux de prise en charge voire des subventions versées par les Opco et / ou par les régions) et par la soustraction des impôts, taxes et versements assimilés⁶⁶ ainsi que des charges de personnel. L'EBE présente la limite de ne pas tenir compte de l'exhaustivité des charges d'exploitation de l'organisme puisqu'il ne tient pas compte des dotations aux amortissements, dépréciations et provisions pour risques d'exploitation. Cette limite constitue également l'un de ses principaux intérêts, puisqu'il permet une comparaison plus robuste dans le temps et entre organismes de la performance économique, les pratiques comptables pouvant en effet diverger s'agissant de la comptabilisation des amortissements, provisionnements et dépréciations. Cet agrégat présente ainsi en quelque sorte l'avantage de ne pas se prêter à de possibles distorsions liées à des choix comptables ;
- Le résultat d'exploitation se déduit donc de l'EBE par la comptabilisation des dotations aux amortissements, dépréciations et provisions, des reprises sur charges ainsi que des « autres

⁶⁶ Contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage, contribution économique territoriale, taxes foncières, participation à l'effort de construction, éventuel versement de la taxe sur les salaires, etc.

produits et charges d'exploitation »⁶⁷. Il reflète de manière plus complète les revenus tirés de l'activité d'exploitation de l'organisme.

[8] Une deuxième approche consiste à analyser le résultat net de l'organisme, solde intermédiaire de gestion reflétant le mieux la rentabilité de l'organisme pour ses actionnaires. Le résultat net représente le bénéfice distribuable par un organisme. Il se déduit du résultat d'exploitation en comptabilisant le résultat exceptionnel de la structure ainsi que son résultat financier et en retranchant l'impôt sur les bénéfices voire la participation versée aux salariés. Ce bénéfice peut être utilisé pour augmenter les capitaux propres (pour un organisme privé), pour verser des dividendes aux actionnaires, ou enfin être reporté sur l'exercice suivant.

[9] Comme évoqué *supra*, l'approche retenue par le rapport de France compétences sur l'usage des fonds de la formation professionnelle repose sur une analyse des résultats d'exploitation tels que remontés à l'opérateur rapportés aux produits constatés par les CFA. Cette approche apparaît comme évoqué parfaitement légitime. Cependant, par construction, elle ne prend pas en compte les modalités de financement de l'activité du CFA, notamment les conséquences d'un éventuel recours à l'emprunt au titre du développement de cette activité. Elle diverge par ailleurs de la rentabilité financière de la structure, qui constitue la focale privilégiée pour ses éventuels actionnaires (dans le cas des CFA privés à but lucratif).

2 L'encadrement de l'usage des marges, en interdisant ou en plafonnant les dividendes, n'apparaît pas opportun

2.1 Certains acteurs plaident pour un encadrement des versements de dividendes

[10] Un certain nombre d'interlocuteurs rencontrés par la mission ont fait état d'une préférence pour un encadrement des possibilités de versement de dividendes aux actionnaires, s'agissant des CFA pour lesquels cette possibilité se pose, à savoir les organismes de formation privés à but lucratif. La majorité d'entre eux font état de propositions de plafonnement du résultat net pouvant être distribué aux actionnaires, une minorité faisant état d'un souhait d'interdiction pure et simple de la possibilité de versement de dividendes.

[11] Un tel encadrement repose sur l'idée qu'une activité financée en quasi-totalité par des dépenses publiques⁶⁸, qu'elles reposent sur une dotation de l'Etat ou sur l'affectation d'un prélèvement obligatoire (la Cufpa), n'a pas vocation à permettre à un organisme de générer des dividendes. Subsidiairement, il pourrait aussi être considéré que le versement de dividendes a pour vocation de rétribuer le risque pris par l'actionnaire en affectant une partie de son capital à l'activité en question : or, compte tenu du contexte de déploiement de la réforme et d'explosion du recours global à l'apprentissage (avec une multiplication par 2,5 depuis 2018 du nombre total d'apprentis), la période ne se serait pas caractérisée par une forte prise de risque (ce type

⁶⁷ Parmi lesquels on peut parfois trouver des éléments ne relevant pas de l'activité proprement dite de l'organisme, comme « les revenus des immeubles non affectés à l'exploitation ».

⁶⁸ Le reste à charge des entreprises ne représente qu'environ 2 % en 2022 des produits constatés par les CFA.

d'analyse est évidemment à resituer au regard du contexte de l'année 2018, avec à titre d'illustration une étude d'impact de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 qui prévoyait une hausse de 3 % par an seulement des effectifs d'apprentis à la suite de la réforme).

2.2 Une difficulté technique, qui pourrait être surmontée, concerne les dirigeants d'entreprises rémunérés pour partie ou exclusivement sous forme de dividendes

[12] Une telle option pose une première difficulté d'ordre technique, pour les CFA gérés par un dirigeant sous statut d'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL), de société en nom collectif (SNC) ou gérant majoritaire de société anonyme à responsabilité limitée. Dans ces trois situations, les dividendes constituent un mode de rémunération habituel du dirigeant et peuvent représenter sa seule source de revenus.

[13] Une telle situation apparaît assez largement étrangère au champ que les acteurs concernés entendent réguler. Il serait à ce titre logique d'écarter les dirigeants d'EURL, de SNC ou les gérants majoritaires de SARL d'un tel encadrement.

2.3 Un tel mécanisme pourrait se révéler inopérant voire contre-productif

[14] Il convient par ailleurs de souligner que le plafonnement ou l'interdiction des dividendes peut induire des effets non souhaités pour le système de formation professionnelle initiale :

- La plus évidente réside dans le risque d'une attrition progressive de l'offre de formation privée lucrative, qui serait progressivement découragée par un tel encadrement. La mission n'a pas à se prononcer sur l'opportunité ou non de disposer d'une offre de formation privée lucrative qui complète et participe pleinement de l'offre existante de formation. Elle se borne à faire le constat que le législateur de 2018 a entendu porter une priorité stratégique de libéralisation de l'offre de formation par apprentissage, dans laquelle l'offre de formation privée lucrative avait – et a pris pleinement – sa place ;
- Un autre facteur de risque repose sur la mise en place potentielle de stratégies d'évitement de la règle par des CFA appartenant à des groupes, même si une appréhension intégrant la société mère et l'ensemble des filiales en relevant devrait en théorie permettre de réduire ce point de fuite ;
- Enfin, il convient de souligner que l'interdiction ou le plafonnement des dividendes pourraient aboutir à des mises en réserve ou à des augmentations de capital social, qui ne sont pas en soi problématiques mais dont on voit mal pourquoi les pouvoirs publics mettraient en place un dispositif qui aurait pour effet, même indirect, de les encourager.

[15] Il convient de souligner que ces risques ne sont pas de la même importance. Par ailleurs, les deux premiers risques sont mutuellement exclusifs : si les stratégies d'évitement d'un encadrement des versements de dividendes s'avèrent efficaces, la probabilité d'une attrition de l'offre privée lucrative s'estompe.

3 L'exploitation des données comptables met en évidence une forte dispersion entre structures et selon leurs catégories et des niveaux de marge parfois élevés

[16] Via le centre d'accès sécurisé aux données (CASD), la mission a eu accès à la base de données FARE dont les producteurs sont l'INSEE et la DGFIP. Ces données permettent de mesurer la performance économique des entreprises à l'aide de leurs remontées comptables. De plus, ces données permettent aussi de comparer la performance du CFA par rapport aux autres entreprises du groupe auquel il appartient.

[17] Le pôle données de l'Igas a exploité les données de 864 CFA présents dans la base FARE pour l'année 2021 (l'absence de CFA de la base FARE est normale pour les CFA de statut public ou consulaire ; quant aux CFA associatifs, ils peuvent ou pas être présents dans la base FARE en fonction de leur statut fiscal). Près de 90 % des CFA qui sont des sociétés commerciales ou d'autres structures privées ont été appariées aux données FARE. Par ailleurs, il convient de souligner une limite dans la comparaison qui peut être faite avec les données contenues dans la base Karoussel de France compétences : les données FARE sont consolidées au niveau du SIREN et non du SIRET ; les indicateurs calculés avec ces données portent donc potentiellement sur des activités différentes de l'apprentissage au sein de ces SIREN.

[18] Les tableaux ci-dessous décrivent la distribution de ces différents ratios pour les CFA pouvant être inclus dans l'analyse (qui sont donc très majoritairement des structures privées non associatives). Ils divergent quant au dénominateur retenu pour définir les produits du CFA dans les liasses fiscales :

- Dans le premier tableau, le dénominateur est la somme de : (production vendue de biens et services = FF + FI) + total des produits financiers [GP] + total des produits exceptionnels [HD]. Les observations sont beaucoup moins nombreuses en retenant cette définition des produits au sein de la base FARE ;
- Dans le deuxième tableau le dénominateur correspond à la donnée fiscale des « caractéristiques de l'information économiques générales (IEG) C liées réconciliées de total des produits [HL] ».

Tableau 3 : Ratios financiers des CFA privés lucratifs et associatifs contenus dans la base FARE (2021)

Taux de marge	Nombre de CFA	Moyenne	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
EBE / produits	337	19,6 %	-8,6 %	20,8 %	58,7 %
Résultat d'exploitation / produits	282	22,7 %	-5,9 %	29 %	61,1 %
Résultat net / produits	411	26,1 %	0,4 %	24,1 %	63,7 %

Source : Base FARE, exploitation par le pôle données de l'Igas

Tableau 4 : Ratios financiers des CFA privés lucratifs et associatifs contenus dans la base FARE (2021)

Taux de marge	Nombre de CFA	Moyenne	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
EBE / produits	726	10,3 %	0,6 %	9,2 %	20 %
Résultat d'exploitation / produits	710	10,2 %	-0,6 %	8,5 %	21,8 %
Résultat net / produits	726	7,9 %	0,4 %	6,4 %	14,1 %

Source : Base FARE, exploitation par le pôle données de l'Igas

[19] Le pôle données de l'Igas a également procédé à une comparaison des résultats constatés sur l'activité d'apprentissage avec ceux observés au niveau des groupes dans la base FARE, pour les CFA en faisant partie. Parmi les 864 SIREN de CFA inclus dans l'analyse, seulement 376 ont un identifiant de groupe financier dans les données FARE. La comparaison de la performance relative des CFA porte donc sur ce sous-échantillon. De plus, les entreprises des groupes avec des valeurs absolues des indicateurs de performance supérieurs à 100 % ont été retirées de l'analyse.

[20] La moitié des CFA inclus dans l'analyse appartiennent à des groupes avec plus de 3 entreprises et près d'un quart des CFA appartiennent à des groupes avec plus de 6 entreprises.

[21] Les tableaux ci-après indiquent la proportion de CFA dont l'indicateur de performance économique est supérieur à la médiane du groupe auquel il appartient, respectivement pour les groupes avec au moins 5 et au moins 10 entreprises.

Tableau 5 : Performance relative des CFA par rapport aux entreprises de leur groupe (ayant au moins 5 entreprises)

Taux de marge	Nombre de CFA inclus dans l'analyse	Proportion de CFA avec un taux supérieur à la médiane
EBE / Total des produits	182	58,7 %
Résultat d'exploitation / Total des produits	178	56,2 %
Résultat net / Total des produits	180	53,8 %

Source : Base FARE, exploitation par le pôle données de l'Igas

Tableau 6 : Performance relative des CFA par rapport aux entreprises de leur groupe (ayant au moins 10 entreprises)

Taux de marge	Nombre de CFA inclus dans l'analyse	Proportion de CFA avec un taux supérieur à la médiane
EBE / Total des produits	113	62,3 %
Résultat d'exploitation / Total des produits	112	61,9 %
Résultat net / Total des produits	108	55,6 %

Source : Base FARE, exploitation par le pôle données de l'Igas

[22] Les données exploitées via la base FARE sont éclairantes, notamment en termes de connaissance des liens entre les CFA et leur potentiel groupe d'appartenance. Elles présentent un niveau de performance économique et financière très légèrement supérieur en moyenne des CFA par rapport aux groupes auxquels ils appartiennent. Ces données présentent le défaut d'être relativement datées pour l'analyse des CFA.

[23] Le pôle données a ainsi exploité le millésime 2022 de la base Karoussel de France compétences, non seulement en consolidant les résultats d'exploitation, comme le fait France compétences, mais également en affichant les EBE et résultats nets moyens. Certaines données remontées dans la base par les CFA apparaissent sujettes à caution, notamment celles des chambres consulaires, qui font état de résultats financiers très dégradés, notamment en exploitation. Les tableaux ci-après détaillent les performances constatées, au global et par catégorie juridique de CFA, en rapportant les trois agrégats financiers précités aux produits constatés par les structures.

Tableau 7 : Performance économique des CFA (2022)

Taux de marge	Moyenne	Écart-type	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
Excédent brut d'exploitation	2.5	32.7	-6.4	8.4	22.8
Résultat d'exploitation	10.2	23.0	-0.1	9.9	24.3
Résultat net	10.2	21.6	1.0	10.7	22.6

Source : Pôle données, Igas (Karoussel)

Tableau 8 : Performance économique des CFA par catégorie juridique (2022)

	Moyenne	Écart-type	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
Excédent brut d'exploitation					
Association	-1.5	31.8	-7.9	5.3	17.8
Autre structure privée	9.6	32.4	-1.1	10.1	29.9
Consulaire	-44.3	41.8	-79.0	-64.6	5.2
Société commerciale	13.1	26.0	1.5	16.3	29.2
Structure publique	-2.1	35.1	-12.1	5.2	18.1
Résultat d'exploitation					
Association	7.3	20.4	-1.7	7.3	19.4
Autre structure privée	12.3	29.6	-0.1	10.9	31.2
Consulaire	3.9	17.7	-3.2	6.7	13.7
Société commerciale	15.0	24.4	3.3	16.4	30.3
Structure publique	9.9	23.0	0.2	9.8	21.6
Résultat net					
Association	9.8	19.9	0.8	9.4	22.2
Autre structure privée	10.0	26.7	0.0	9.8	24.8
Consulaire	6.7	18.1	0.3	9.1	15.2
Société commerciale	11.0	22.6	1.6	13.1	23.3
Structure publique	10.7	23.1	1.5	10.7	22.4

Source : Pôle données, Igas (Karoussel)

[24] Il résulte en premier lieu de cette exploitation le constat d'une cohérence avec les résultats publiés par France compétences, qui affiche des taux de résultat d'exploitation rapportés aux produits des CFA de 11 % en moyenne en 2022 contre 10 % dans les calculs du pôle. S'agissant en revanche des sociétés commerciales et autres structures privées, les résultats apparaissent notablement inférieurs aux 21 % publiés dans le rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle de France compétences.

[25] Il en résulte en deuxième lieu un éclairage complémentaire concernant les résultats nets des CFA. Cet agrégat apparaît en effet le plus pertinent à suivre pour déterminer l'opportunité ou non d'écarter les marges considérées comme excessives, puisqu'il a trait à la rentabilité financière d'une structure, en correspondant aux revenus potentiellement distribuables. A cet égard, les

résultats nets constatés pour les sociétés commerciales en 2022, de l'ordre de 13 % des produits, apparaissent d'un niveau élevé.

4 Un encadrement voire une interdiction de versement de dividendes tout comme un écrêtement des marges soulèvent des interrogations juridiques

[26] La mise en place de mécanismes de plafonnement des marges ou d'encadrement des dividendes pose des questions juridiques non triviales, intervenant dans une matière sur laquelle il existe peu de jurisprudence à ce stade. De telles mesures posent par construction en premier lieu des questions d'atteinte au principe de liberté d'entreprendre et au droit de propriété. Elles soulèvent également des questionnements au regard du droit européen et notamment de la directive mère / filiale de 1990 et du principe d'égalité devant l'impôt et devant la loi.

4.1 Une jurisprudence qui s'est portée jusqu'à présent sur des mécanismes de taxation des dividendes

[27] Ces questionnements ont notamment été évoqués par la jurisprudence constitutionnelle en réponse à des problématiques différentes de taxation des dividendes. Dans sa décision *Société des participations financières* du 6 octobre 2017⁶⁹, le Conseil constitutionnel s'est ainsi prononcé sur la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % sur les revenus distribués. Instituée par la loi de finances rectificative du 16 août 2012, cette contribution avait pour objectif de compenser la perte de recettes induite par l'application d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne⁷⁰, elle s'appliquait à l'ensemble des revenus distribués par les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés. Par une décision de 2017 rendue en réponse à une question préjudicielle formulée par le Conseil d'Etat⁷¹, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré contraire à la directive dite « mères – filiales » du 23 juillet 1990 « la perception d'un impôt à l'occasion de la distribution des dividendes par la société mère et dont l'assiette est constituée par les montants des dividendes distribués, y compris ceux provenant des filiales non-résidentes de cette société ». A la suite de cette interdiction de la taxation en France en application de la directive des dividendes générés par des filiales implantées dans d'autres pays de l'Union européenne, le Conseil constitutionnel a été saisi sur le terrain de la conformité de la contribution au principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques : la décision de la CJUE introduisait en effet, par construction, une différence de traitement entre sociétés mères selon que les bénéfices redistribués provenaient de filiales relevant ou non du régime mère – fille. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'au regard de l'objet de ce régime fiscal (dont l'évaluation préalable annexée à la loi de finances rectificative pour 2012 indiquait la finalité purement budgétaire de compensation d'une perte de recettes due à une décision de la CJUE), la différence

⁶⁹ Décision n°2017-660 QPC.

⁷⁰ CJUE, 10 mai 2012, aff. 338/11 à 347/11, Santander Asset Management SGIIC SA et autres, RJF 07/12 n° 775. Ladite décision supprimait la retenue à la source de 30 % sur les organismes de placement collectif des valeurs mobilières.

⁷¹ CJUE, 1ère chambre, 17 mai 2017, affaire C-365/16, point 35.

de traitement introduite entre sociétés selon la localisation de leurs filiales était dépourvue de fondement. Il a en conséquence déclaré la contribution dans son ensemble contraire à la Constitution.

[28] En matière sociale, un dispositif introduit par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 vise à réintégrer dans l'assiette des cotisations sociales, en les assimilant à un revenu d'activité, les dividendes que se versent les professionnels libéraux au-delà d'une limite représentant 10 % du capital social d'une société d'exercice libéral. Ce dispositif a été déclaré conforme à la Constitution en 2010 à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité⁷². Les requérants évoquaient à l'encontre de ce dispositif les principes d'égalité devant la loi comme devant les charges publiques, notamment en comparaison des artisans et commerçants ainsi que des professionnels libéraux n'exerçant pas en SEL. Ces motifs ont été écartés par le juge constitutionnel, qui a au cas d'espèce considéré qu'existaient plusieurs raisons d'intérêt général motivant certaines différences de traitement, au premier titre l'objectif de lutte contre les optimisations possibles entre versement de rémunération et de dividendes, pour réduire l'assiette de cotisations sociales, et symétriquement favoriser le financement de la sécurité sociale⁷³. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a par la suite étendu ce dispositif à l'ensemble des travailleurs indépendants, et celle pour 2014 aux exploitants agricoles.

[29] La mission n'a pas trouvé trace d'une jurisprudence topique sur l'interdiction ou le plafonnement du versement des dividendes ni sur un mécanisme d'écêtement des marges. La mission n'a trouvé trace que d'une jurisprudence, mais qui ne lui paraît pas transposable, par laquelle le Conseil constitutionnel a autorisé un mécanisme d'interdiction de versement de dividendes. Dans sa décision n°2016-741 DC rendue sur la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, le juge constitutionnel a validé un mécanisme permettant au Haut conseil de stabilité financière de prendre diverses mesures de nature à préserver l'équilibre du système financier, et plus particulièrement du secteur de l'assurance, dont la limitation de la distribution de dividendes aux actionnaires. Cependant, un tel mécanisme, par son encadrement (avec des décisions rendues au cas par cas par le HCSF, sur proposition du gouverneur de la Banque de France, après avis de l'ACPR) et par le caractère temporaire (quelques mois) et limité des mesures pouvant être prises, ne peut être comparé à un dispositif d'interdiction ou de plafonnement général des revenus distribués au titre d'une activité économique.

4.2 Les atteintes au principe de liberté d'entreprendre et au droit de propriété pourraient se justifier par l'objectif de bon usage des deniers publics mais devraient être strictement proportionnées

[30] La mission a sollicité l'expertise de la direction des affaires juridiques des ministères sociaux dans le cadre de ses travaux. Les développements ci-après retracent l'analyse fournie par celle-ci.

⁷² Décision n°2010-24 QPC du 6 août 2010 *Association nationale des sociétés d'exercice libéral et autres*.

⁷³ De manière plus spécifique, le législateur avait par cette mesure pour ambition de mettre fin à une divergence de jurisprudence entre le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

[31] La jurisprudence du Conseil constitutionnel souligne que la liberté d'entreprendre, qui découle du droit de propriété, n'est comme celui-ci pas absolue :

- Que le droit de propriété soit jugé de manière autonome, prévalente ou successivement avec la liberté d'entreprendre, le juge constitutionnel permet ainsi au législateur d'apporter au droit de propriété : « les limitations qu'il estime nécessaires à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée du droit de propriété en soient dénaturés » (CC QPC, 30 septembre 2011, n° 2011-169). De même, « en l'absence de privation de propriété, (...) les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi » (QPC, 25 mai 2022, n° 2022-995 ; QPC, 14 décembre 2018, n°2018-754).
- Identiquement, le Conseil constitutionnel a jugé que les limitations apportées à la liberté d'entreprendre par le législateur peuvent être « liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi » (décision n°2017-750 DC du 23 mars 2017, cons.16) ou que ces limitations « n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée » (décision n°89-254 DC du 4 juillet 1989).

[32] La jurisprudence du Conseil a dégagé l'objectif à valeur constitutionnelle de bonne utilisation des deniers publics⁷⁴. Cet objectif pourrait être sur le principe mis en avant pour justifier d'un plafonnement des marges comme d'un encadrement des dividendes. Comme le souligne la direction des affaires juridiques, la balance de proportionnalité qui sera effectuée dépendra du détail précis du mécanisme retenu.

[33] Doit en effet être considéré d'une part le choix d'un raisonnement en marge brute, économique, ou en marge nette, financier, d'autre part la question du niveau d'encadrement qui pourrait être retenu. Ainsi, il apparaît sans doute nécessaire, pour assurer une pleine sécurisation d'un mécanisme de plafonnement des marges, de définir un niveau qui permette de couvrir des besoins d'investissement ultérieurs des CFA, un matelas financier pour faire face aux aléas de trésorerie ainsi qu'une juste rétribution de l'actionnariat au regard du risque pris. On voit bien ici la difficulté qu'il pourrait y avoir à fixer techniquement et à s'accorder avec le secteur sur un tel niveau qui pourrait être considéré comme proportionné.

[34] Il en irait de même pour l'encadrement des dividendes avec la nécessité de définir un juste niveau de rétribution de l'actionnariat des CFA privés lucratifs au regard des risques pris dans le développement d'une activité de formation par apprentissage.

[35] Enfin, il conviendra de s'assurer que les deux mécanismes envisagés ne soient pas manifestement inappropriés au regard des objectifs poursuivis, s'ils peuvent être atteints par d'autres moyens. On peut à ce titre considérer que la réduction progressive des niveaux de prise en charge depuis 2022 et les propositions contenues dans le présent rapport de régulation financière pour l'avenir peuvent être en mesure de limiter fortement les situations de marges excessives, rendant inutile pour l'avenir ce type de mécanismes.

⁷⁴ Voir par exemple la décision n°2014-434 QPC du 5 décembre 2014, cons. 4 ; ou la décision n°2021-917 QPC du 11 juin 2021, cons. 6.

5 Un choix à opérer entre focale opérationnelle et focale financière, qui relève de la définition d'une stratégie d'ensemble sur le secteur de l'apprentissage

5.1 Deux périmètres différents, qui renvoient à deux visions de la place des offreurs privés lucratifs sur le marché de la formation par l'apprentissage

[36] Le choix peut se concevoir d'un raisonnement en marge brute comme en marge nette. Chacun de ces agrégats renvoie à une appréciation de nature différente de la performance de la structure : la marge brute se concentre sur la performance économique, le résultat net sur sa performance financière. Un raisonnement en marge brute revient à considérer que les pouvoirs publics n'ont à connaître que la performance d'exploitation de l'organisme, quel que soit son mode de financement et notamment des développements de son activité. Un résultat financier négatif, généré par le remboursement des emprunts contractés pour développer une activité d'apprentissage, n'est pas à prendre en compte dans une telle approche. Une logique de prise en compte du résultat net revient à intégrer cette dimension de financement de l'activité de l'organisme. Au cas d'espèce, elle apparaît cohérente avec la séquence qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi de 2018, marqué par l'arrivée de nouveaux offreurs de formation sur le marché de l'apprentissage, avec un financement de ces développements pouvant reposer sur l'emprunt, avec la nécessité de dégager suffisamment de marges pour permettre une couverture des remboursements dus.

5.2 Un questionnement qu'il n'est possible de trancher *ex ante* sur la requalification potentielle en prélèvements obligatoires d'un mécanisme d'écèlement

[37] L'attention de la mission a été portée sur le traitement en comptabilité nationale d'un mécanisme d'écèlement des marges, et sur son éventuelle assimilation à une taxation pouvant être décomptée comme un prélèvement obligatoire. Une telle requalification serait naturellement inopportune pour un dispositif qui n'a aucunement une finalité fiscale de collecte de recettes publiques supplémentaires, les sommes écélétes ayant vocation à être immédiatement réallouées dans le système de financement des CFA.

[38] La direction générale du trésor a été saisie de ce questionnement. Sa position est qu'une requalification par l'INSEE en prélèvements obligatoires n'est pas certaine mais constitue bien une possibilité qu'il n'est pas possible d'écarter.

5.3 La mise en place d'un tel écèlement apparaît opérationnellement praticable

[39] En pratique, l'existence de marges excessives éventuelles ferait l'objet d'une constatation par France compétences au titre d'un exercice N au milieu de l'exercice N+1, compte tenu du

calendrier de consolidation et de remontée des comptabilités des CFA. Si les marges globales d'un CFA, toutes formations confondues, apparaissent excessives, serait ainsi mis en place un dispositif d'écrêtement des coûts contrats versés par les Opco à ce CFA au titre de l'exercice N+2.

[40] La solution la plus efficiente serait de confier à un seul Opco, celui ayant les flux financiers les plus conséquents avec le CFA considéré au titre de la dernière année connue (N), de centraliser cet écrêtement. En pratique, les facturations émises par le CFA à cet Opco en début de l'exercice N+1 ne feraient l'objet d'aucun versement en contrepartie, jusqu'à ce que soit atteint le montant global à écrêter au titre de l'année N. Une fois l'écrêtement effectué, les flux financiers reprendraient de manière habituelle entre l'Opco et le CFA.

ANNEXE 2 : METHODOLOGIE ET RESULTATS DES TRAVAUX DU POLE DONNEES DE L'IGAS

[1] La présente annexe détaille la méthodologie et les résultats des travaux conduits en appui de la mission par le pôle données de l'IGAS. Ces travaux comportent quatre volets :

- Le premier illustre ce qu'induirait un financement des CFA purement fondé sur l'estimation du coût moyen de chaque certification et non plus sur la logique actuelle des niveaux de prise en charge : autrement dit, cette estimation repose sur une pure dimension de couverture des charges, sans tenir compte des produits des CFA, qu'ils viennent des niveaux de prise en charge ou d'autres sources de financement (Opco, régions, autres collectivités publiques, entreprises, etc.). Dans cette estimation (qui ne constitue pas en tant que tel un scénario envisageable), aucune marge ne peut être constituée par les organismes ;
- Le deuxième volet simule les effets du scénario 2a développé par le présent rapport où l'Etat fixe les niveaux de prise en charge en fonction des NPEC moyens résultant des choix des branches avant réforme pour chaque certification. Dans cette simulation, le périmètre des niveaux de prise en charge fait l'objet de quelques évolutions, conformément aux préconisations du rapport (amortissements de plus de trois ans, contributions des entreprises, subventions en espèces hors régions et Opco) ;
- Le troisième bloc vise à appréhender certaines caractéristiques des CFA (variation des amortissements et des coûts) ;
- Le dernier type de travaux consiste en une analyse des marges des CFA à partir des bases de données Karoussel (fondées sur les remontées notamment comptables des organismes) de France compétences et FARE de la direction générale des finances publiques.

[2] Cette annexe méthodologique présente pour chaque type de travaux l'ensemble des jeux de données mobilisés, les étapes de calcul suivies, ainsi que les résultats obtenus. Les analyses ont été effectuées à l'aide du langage de programmation **R** : les codes utilisés sont à disposition afin de reproduire ces analyses ou tester de nouvelles hypothèses. Ces dernières reposent en effet sur des étapes de calcul pouvant être discutées en termes de choix méthodologique et des données dont la fiabilité demeure perfectible.

1 Illustration des effets d'une couverture des seules charges des CFA

[3] Le pôle données de l'Igas a procédé à la demande de la mission au chiffrage de ce qu'induirait la seule couverture des charges des CFA. Cette analyse, déconnectée de la logique de

produits qui est actuellement portée par les niveaux de prise en charge, permet de mettre en évidence les « vrais coûts » des CFA à financer, en tenant compte notamment :

- Des avantages en nature dont jouissent certains d'entre eux ;
- Des subventions en espèces versées par d'autres acteurs que les Opco ou les régions, dont bénéficient certains CFA.

1.1 Données mobilisées

[4] Pour calculer le coût moyen de chaque certification, France compétences a transmis à la mission les données comptables du millésime 2022 des CFA et des certifications qu'ils dispensent. Un jeu de données supplémentaire a également été partagé pour disposer du montant des financements en provenance des entreprises pour chaque certification d'un CFA.

[5] Ces données comptables sont ventilées en deux niveaux :

- Le premier est celui du CFA, avec les données comptables de 2 130 centres ;
- Le second est la comptabilité de chaque certification d'un CFA, avec 28 091 paires certification-CFA.

[6] Le nombre total de certifications uniques exploitées est de 3 279.

1.2 Etapes suivies

[7] Avant d'estimer le coût moyen de chaque certification, plusieurs ajustements ont été apportés aux données :

- Tout d'abord, France compétences a indiqué à la mission qu'il fallait regrouper 1 960 codes RNCP en 980 codes uniques. Cela porte le nombre de paires certification – CFA à 27 905, pour un total de certifications uniques proposées de 3 109 ;
- Ensuite, France compétences a précisé qu'il serait à l'avenir préférable d'utiliser la moyenne des effectifs mensuels de chaque certification – CFA comme mesure des effectifs. Cette variable n'est cependant pour le moment pas encore assez fiabilisée et les calculs de la mission reposent à la place sur les effectifs pondérés ;
- Pour tenir compte de l'augmentation des effectifs de chaque certification – CFA depuis 2022, ces derniers ont été augmentés de 2 % ;
- Enfin, pour calculer le coût moyen de chaque certification, il faut tenir compte du montant des subventions reçues par chaque CFA qui est défini comme la somme des variables :
 - Autres produits relatifs à l'apprentissage : Autres
 - Mise à disposition gratuite ou quasi gratuite des locaux : Estimation en euros
 - Mise à disposition gratuite ou quasi gratuite de personnels : Estimation en euros
 - Mise à disposition gratuite ou quasi gratuite de matériels pédagogiques : Estimation en euros

- Autres mises à disposition gratuite ou quasi gratuite : Estimation en euros
- Le montant des subventions pour les CFA qui en perçoivent est alors reventilé au prorata de leurs effectifs.

[8] Une fois ces ajustements effectués, une estimation du coût moyen a été calculée de la façon suivante :

- Les charges de chaque certification – CFA sont calculées à partir de la somme des variables suivantes :
 - Charges de pédagogie : conception, réalisation, évaluation, qualité ;
 - Charges d'accompagnement : social, promotion, professionnel, handicap, mobilité... ;
 - Charges de structure et fonctions supports : dépenses non rattachables à la pédagogie ou à l'accompagnement ;
 - Charges de communication non rattachables à la pédagogie et à l'accompagnement ;
 - Dotations aux amortissements.
- Pour chaque certification d'un CFA, les financements en provenance des entreprises sont ensuite retranchés ;
- Les coûts au niveau de chaque certification sont alors agrégés ;
- Les coûts moyens sont obtenus enfin en divisant les coûts agrégés par les effectifs d'apprentis.

[9] Il est alors possible d'estimer le montant à financer pour chaque CFA en multipliant le coût moyen de chaque certification par ses effectifs, tout en retranchant les subventions qu'ils reçoivent.

[10] Enfin, pour tenir compte de l'évolution des coûts, le montant à financer au niveau de chaque CFA a été augmenté de la façon suivante :

- La part des charges de personnel et des autres charges a été calculée pour chaque CFA. La part des charges de personnel étant défini par le ratio de `ORG_R_APP_CHARGES_64_Charges_Personnel` sur la somme des variables suivantes :
 - `ORG_R_APP_CHARGES_60_Achats`
 - `ORG_R_APP_CHARGES_6132_Locations_Immobilieres`
 - `ORG_R_APP_CHARGES_61_Services_Exterieurs`
 - `ORG_R_APP_CHARGES_63_Impots_Taxes`
 - `ORG_R_APP_CHARGES_64_Charges_Personnel`
 - `ORG_R_APP_CHARGES_681_Dotation_amortissements_immobilisations`
 - `ORG_R_APP_CHARGES_68_Dotation_Provisions`
 - `ORG_R_APP_CHARGES_65_Autres_Charges_Exploitation`

- Les parts des charges de personnel et des autres charges ont ensuite été appliquées au financement de chaque CFA ;
- Pour faire vieillir la part correspondant aux dépenses de personnel, l'évolution de l'indice Syntec a entre décembre 2022 (277,5) et mars 2024 (312,3) a été projetée à décembre 2024 avec le calcul suivant : $312,3 \times (1,13^{(9/15)}) = 336,1$. L'évolution de cet indice sur la période est donc de 21 % ;
- Pour faire vieillir la part correspondant aux autres dépenses, l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPC) a été projetée entre décembre 2022 (113,43) et mai 2024 (119,05) avec le calcul suivant : $119,05 \times (1,0496^{(7/17)}) = 121,45$. L'évolution de cet indice sur la période est donc de 7 %.

1.3 Résultats

1.3.1 Observations à retirer de l'analyse

[11] Avant de présenter les résultats du nouveau système de financement, la mission a retiré dans un premier temps de l'analyse certaines valeurs considérées comme aberrantes : 44 certifications avec des effectifs nuls et 9 certifications avec des coûts négatifs. De plus, comme certains coûts moyens de certifications semblaient trop faibles (inférieurs à 3 000 euros) ou trop élevés (largement supérieurs à 50 000 euros), les coûts moyens inférieurs au 3,5^{ème} percentile et supérieurs au 98,5^{ème} percentile ont été retirés. Les résultats portent ainsi sur 2 903 certifications (cela entraîne aussi une perte du nombre de CFA inclus dans l'analyse). Il a enfin fallu retirer de la présentation des résultats sur les montants à financer au niveau des CFA 35 d'entre eux car le montant était négatif. L'analyse porte donc sur 1 910 CFA.

1.3.2 Distribution du coût moyen par certification

[12] Le tableau 1 ci-dessous présente les statistiques descriptives du coût moyen pour les 2 903 certifications incluses dans l'analyse. En moyenne, le coût moyen d'une certification est d'un peu plus de 9 000 euros. Pour la moitié des certifications, les coûts se situent pour la moitié des certifications entre 6 780 euros et 10 000 euros.

Tableau 1 : Statistiques descriptives du coût moyen par certification

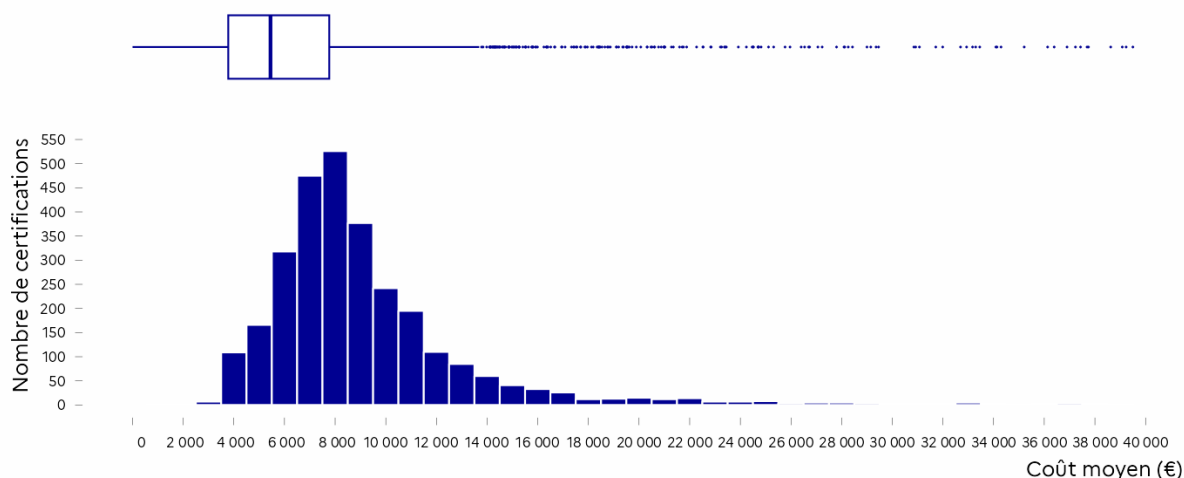
Nombre de certification	Moyenne	Écart-type	Minimum	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile	Maximum
2 903	9 245 €	4 430 €	3 409 €	6 778 €	8 265 €	10 333 €	38 619 €

Lecture : La moitié des certifications ont un coût moyen inférieur à 8 265 euros.

Source : Données comptables des CFA et des certifications de France compétences du millésime 2022.

[13] Pour le quart des certifications avec les coûts les plus élevés (supérieurs à 10 333 euros), une forte variabilité de ces derniers est visible sur le graphique 1.

Graphique 1 : Distribution des coûts moyens des certifications



Lecture : Le premier graphique en haut est la boîte à moustache de la distribution du coût moyen des certifications. Le second graphique en bas est l'histogramme de cette distribution.

Source : Données comptables des CFA et des certifications de France compétences du millésime 2022.

1.3.3 Distribution des montants à financer par CFA

[14] En moyenne, le montant à financer par CFA est d'environ 2 700 000 euros. Pour la moitié des CFA, ce montant est inférieur à 750 000 euros. Ce montant à financer dépend évidemment des effectifs des CFA et des formations qui y sont proposées.

Tableau 2 : Statistiques descriptives du montant à financer par CFA

Nombre de CFA	Moyenne	Écart-type	Minimum	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile	Maximum
1 910	2 720 544 €	6 621 417 €	911 €	219 766 €	749 494 €	2 302 780 €	96 773 708 €

Lecture : Le montant à financer pour la moitié des CFA est supérieur 750 000 euros.

Source : Données comptables des CFA et des certifications de France compétences du millésime 2022.

1.3.4 Montant total à financer

[15] Le montant à financer pour l'ensemble des 1 910 CFA inclus dans cette analyse est d'environ 5 196 240 000 euros. Il est enfin possible d'essayer d'estimer le montant total à financer pour l'apprentissage :

- En imputant la valeur médiane à financer pour les 220 CFA exclus de l'analyse. Cela porte le montant total à financer à 5 361 127 000 euros.
- En imputant le coût médian d'une certification au 7,5 % d'apprentis qui ne sont pas inclus dans les remontées des données de France compétences. Le montant total à financer serait ainsi de 6 600 257 000 euros.
- En faisant vieillir les coûts à l'aide de l'évolution des indices Syntec (+ 21 %) et des prix à la consommation (+ 7 %). En moyenne, la part des charges de personnel est de 45 % pour les CFA et de 55 % pour les autres charges. Cette prise en compte de l'évolution des coûts porte ainsi le montant total à financer à 7 407 468 000.

2 Simulation des effets du scénario 2a de fixation des NPEC par le pouvoir réglementaire

[16] Le pôle données de l'Igas a effectué une simulation des effets redistributifs du scénario 2a de réforme du financement des CFA développé dans le présent rapport. Le scénario 1 ainsi que la variante 2b ne peuvent, par construction, faire l'objet d'estimations d'effets de transfert entre organismes puisqu'ils reposent pour l'un entièrement, pour l'autre de manière partielle, sur les décisions des branches professionnelles.

[17] Pour effectuer cette simulation, le pôle a utilisé les NPEC applicables par branche en août 2023 pour chaque certification. Ont également été exploitées les données de France compétences relatives aux effectifs de chaque branche pour chaque formation. Peuvent ainsi être établis des niveaux de prise en charge pour chaque formation, pondérés des effectifs de chaque branche professionnelle utilisant cette formation.

[18] Deux limites doivent être prises en compte dans l'analyse des résultats :

- Le pôle ne disposait pas de la répartition des effectifs par branche par certification dans les données Karoussel de France compétences au niveau de chaque CFA. Le calcul opéré consiste à multiplier les NPEC moyens pondérés, constatés nationalement, par les effectifs de ces certifications sans savoir de quelles branches ils proviennent (ou plutôt en présupposant que leur répartition correspond parfaitement à la répartition constatée nationalement) ;
- Pour simuler le scénario actuel et le nouveau scénario, il a fallu apparier les données des NPEC avec les données relatives aux certifications. Or, 3 109 codes RNCP sont présents dans les données au niveau des certifications, contre 2 718 dans les données de NPEC. Il y a seulement 2 529 codes RNCP en commun. Cela induit un fort taux de chute lors de la

réalisation de cet exercice d'appariement. L'exploitation est ainsi effectuée avec 1 284 CFA alors qu'il y en a plus de 2 130.

2.1 Explicitation du scénario simulé

[19] Le pôle a effectué une comparaison entre la situation actuelle et le scénario 2a tel que projeté. Pour disposer d'une vision de la situation actuelle, a été calculé pour chaque CFA le financement obtenu en multipliant les NPEC pondérés par les effectifs des certifications suivies en leur sein.

[20] Pour simuler la réforme projetée, les étapes suivantes ont été effectuées :

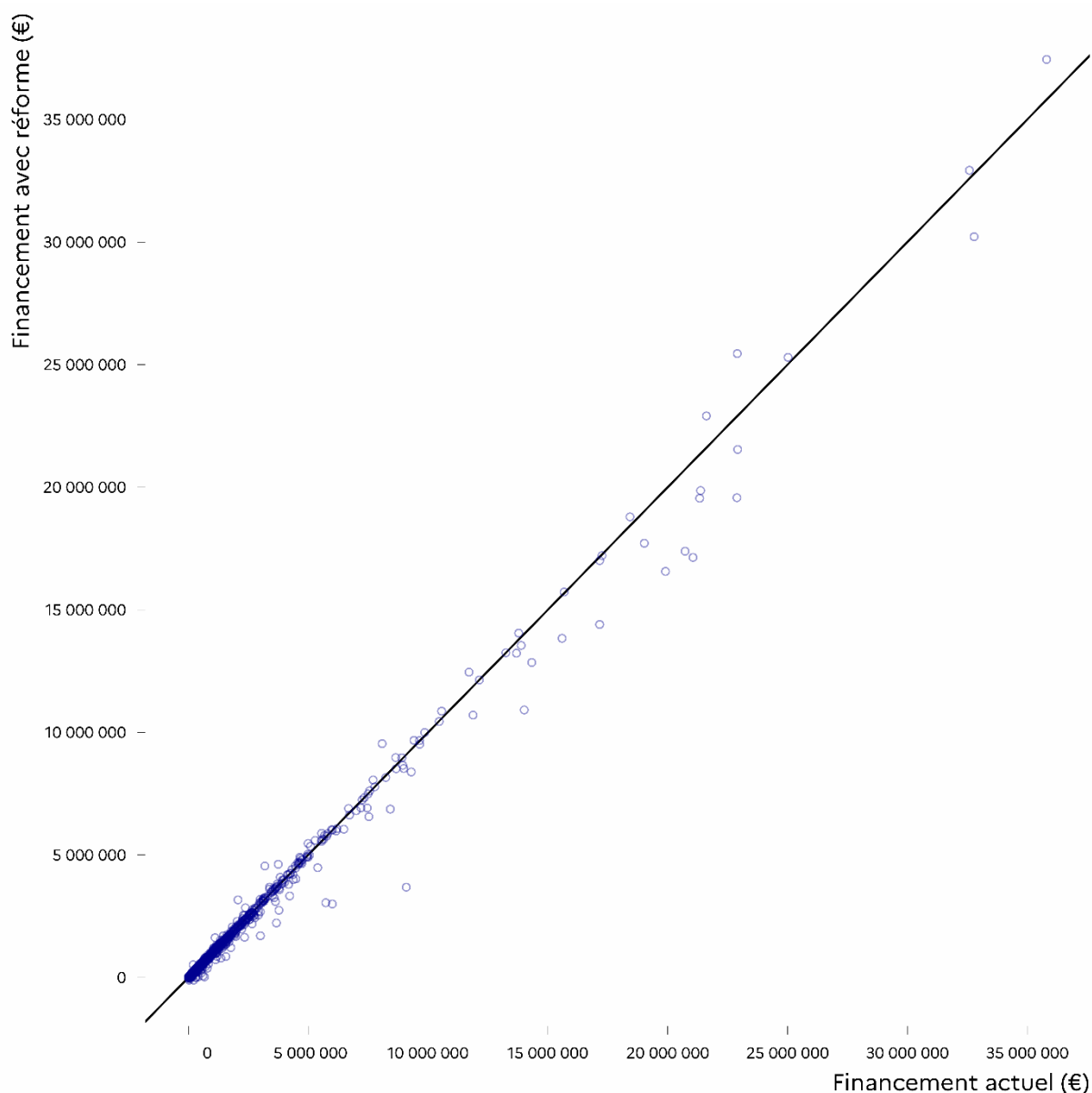
- Calculer les NPEC moyens par certification, en tenant compte pour chaque formation du NPEC décidé par chaque branche « utilisatrice » et des effectifs d'apprentis recourant à la formation au sein des entreprises relevant de la branche ;
- Ajouter les amortissements de plus de 3 ans ;
- Enlever les versements des entreprises ;
- Enlever les autres produits d'apprentissage (subventions en espèces) que ceux versés par les régions et par les Opco.

2.2 Effets redistributifs du scénario 2a au niveau des CFA

[21] Au global :

- Pour les 1 284 CFA :
 - Pour la situation actuelle, le financement total est de 1 919 000 000 euros ;
 - Pour la réforme, le financement total est de 1 867 000 000 euros ;
 - 33 % des CFA dans la réforme ont un financement strictement inférieur à la situation actuel ;
 - 23 % des CFA dans la réforme ont un financement égal à la situation actuel ;
 - 44 % des CFA dans la réforme ont un financement strictement supérieur à la situation actuel.

Graphique 2 : Comparaison du financement des CFA entre la situation actuelle et le scénario 2a



Source : Données France compétences, exploitation par le pôle données de l'Igas

[22] La distribution en proportion des ressources des pertes des CFA perdants est la suivante.

Tableau 3 : Distribution des pertes des CFA en proportion de leurs ressources en application du scénario 2a

Moyenne	Écart-type	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
14.8 %	36.6 %	1.6 %	5.3 %	12.8 %

Source : Données France compétences, exploitation par le pôle données de l'Igas

[23] La distribution en proportion des ressources des gains des CFA gagnants est la suivante.

Tableau 4 : Distribution des gains des CFA en proportion de leurs ressources en application du scénario 2a

Moyenne	Écart-type	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
5.5 %	10.6 %	1.2 %	2.9 %	6.7 %

Source : Données France compétences, exploitation par le pôle données de l'Igas

[24] Les tableaux ci-dessous présentent la proportion de CFA par catégorie juridique puis par taille qui ont un financement inférieur en application du scénario 2a.

Tableau 5 : Proportion de CFA perdant à l'application du scénario 2a par catégorie juridique

Forme juridique	Proportion
Association	27.8 %
Autre structure privée	29.5 %
Consulaire	47.6 %
Société commerciale	38 %
Structure publique	50 %

Source : Données France compétences, exploitation par le pôle données de l'Igas

Tableau 6 : Proportion de CFA perdant à l'application du scénario 2a en fonction de la taille

Quartiles des effectifs	Proportion
≤ 18 effectifs	23.1 %
18-57 effectifs	30.8 %
57-169 effectifs	30.8 %
> 169 effectifs	48.6 %

[25] Les tableaux ci-après détaillent la distribution des pertes en proportion des ressources des CFA perdants à l'application du scénario 2, par taille de CFA puis par catégorie juridique.

Tableau 7 : Distribution des pertes des CFA perdant à l'application du scénario 2a en fonction de leur taille

Forme juridique	Nombre de CFA	Moyenne	Écart-type	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
Association	168	13.7 %	35.7 %	1.7 %	5.5 %	11.8 %
Autre structure privée	36	34.7 %	79.3 %	2.3 %	7.9 %	26.7 %
Consulaire	10	20 %	52.5 %	0.5 %	3.3 %	6.5 %
Société commerciale	168	12.8 %	23 %	1.4 %	5.9 %	12.8 %
Structure publique	45	9 %	13.1 %	1.4 %	3.8 %	8.7 %

Source : Données France compétences, exploitation par le pôle données de l'Igas

Tableau 8 : Distribution des pertes des CFA perdant à l'application du scénario 2a en fonction de leur taille

Quartiles des effectifs	Nombre de CFA	Moyenne	Écart-type	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
≤ 18 effectifs	73	36.8 %	76.3 %	3.1 %	9.9 %	31.4 %
18-57 effectifs	99	15.8 %	25.6 %	2.1 %	5.8 %	19.5 %
57-169 effectifs	99	9.6 %	15.6 %	1.7 %	4.6 %	10.2 %
> 169 effectifs	156	7.2 %	10.2 %	1.1 %	3.3 %	8.7 %

Source : Données France compétences, exploitation par le pôle données de l'Igas

3 Caractéristiques des CFA

[26] Le pôle data a effectué plusieurs types d'analyses pour appréhender certaines caractéristiques des CFA, notamment la variabilité de leurs amortissements et des coûts de leurs certifications.

3.1 Variables d'amortissement

[27] Le présent rapport propose d'inclure dans les niveaux de prise en charge les amortissements de plus de trois ans, contrairement à la réglementation actuelle. L'un des risques d'une telle évolution repose sur l'introduction d'une plus grande volatilité des niveaux de prise en charge, du fait du caractère plus imprévisible des investissements lourds (et même si cet effet est par construction lissé par l'amortissement dans le temps des investissements dans la comptabilité des CFA). Le pôle données de l'Igas a de ce fait analysé les effets en termes de volatilité d'une inclusion ou non des amortissements de plus de trois ans dans le champ des NPEC.

[28] Le tableau ci-dessous présente les statistiques descriptives des amortissements pour les amortissements inférieurs à 3 ans, supérieurs à 3 ans et l'ensemble des durées d'amortissements. Le montant des amortissements supérieurs à 3 ans est supérieur à 47 000 euros pour un quart des CFA.

Tableau 9 : Statistiques descriptives des amortissements ANA

Amortissements	Moyenne	Écart-type	Minimum	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile	Maximum
Inférieurs à 3 ans	39 748 €	232 024	0 €	0 €	526 €	16 432 €	6 911 880 €
Supérieurs à 3 ans	102 642 €	372 960	0 €	0 €	6 514 €	47 433 €	6 898 077 €
Ensemble	142 390 €	466 808	0 €	2 918 €	19 061 €	78 939 €	7 100 261 €

Lecture : Le montant des amortissements inférieurs à 3 ans est pour la moitié des CFA est supérieur 526 euros.

Source : Données comptables des CFA et des certifications de France compétences du millésime 2022.

[29] Le tableau ci-dessous présente les statistiques descriptives des amortissements UFA. Pour trois quarts des CFA, le montant des amortissements inférieurs à 3 ans est nul.

Tableau 10 : Statistiques descriptives des amortissements UFA

Amortissements	Moyenne	Écart-type	Minimum	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile	Maximum
Inférieurs à 3 ans	1 646 €	29 009	0 €	0 €	0 €	0 €	767 994 €
Supérieurs à 3 ans	5 409 €	74 594	0 €	0 €	0 €	0 €	1 899 585 €

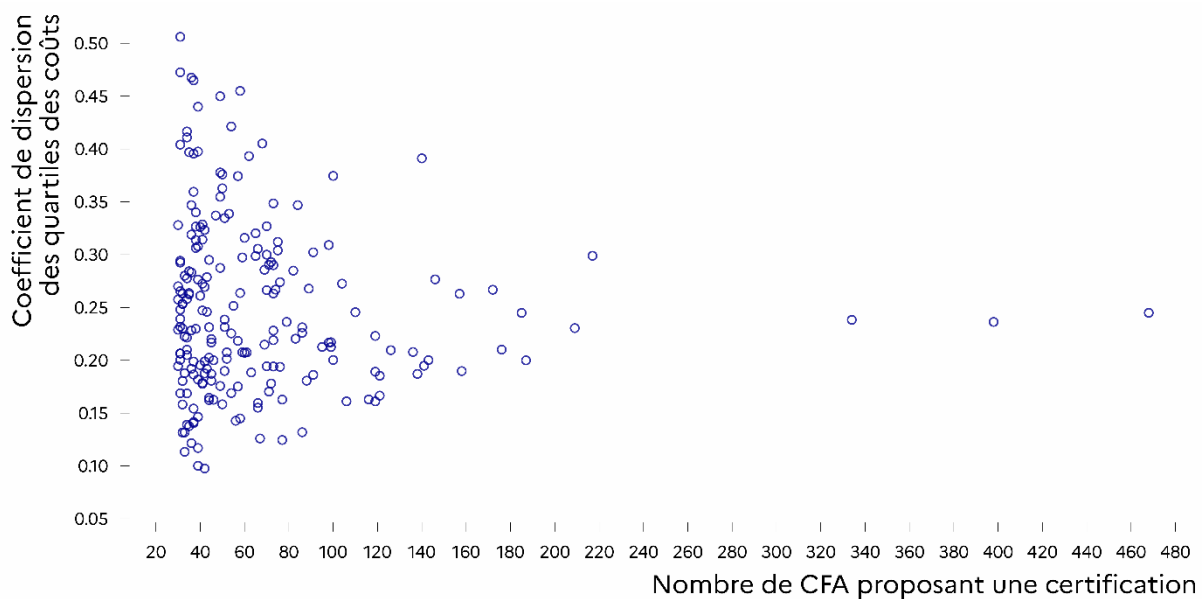
Lecture : Le montant des amortissements UFA inférieur à 3 ans est pour 75 % des CFA est inférieur à 0 euros.

Source : Données comptables des CFA et des certifications de France compétences du millésime 2022.

3.2 Dispersion des coûts des certifications

[30] Pour calculer la dispersion des coûts de chaque certification, la somme des charges internes et des charges relevant d'UFA a été d'abord calculée, puis a été divisée par les effectifs pondérés. Les certifications proposées par plus de 20 CFA ont ensuite été retenues et le coefficient de dispersion des quartiles des coûts a été calculé pour chaque certification $((Q3-Q1) / (Q3+Q1))$. La figure 2 ci-dessous représente le coefficient de dispersion des quartiles des coûts de chaque certification par rapport au nombre de CFA proposant la formation.

Graphique 3 : Statistiques descriptives des amortissements



Lecture : Chaque point représente le coefficient de dispersion des quartiles des coûts moyens d'une certification en fonction du nombre de CFA qui la propose.

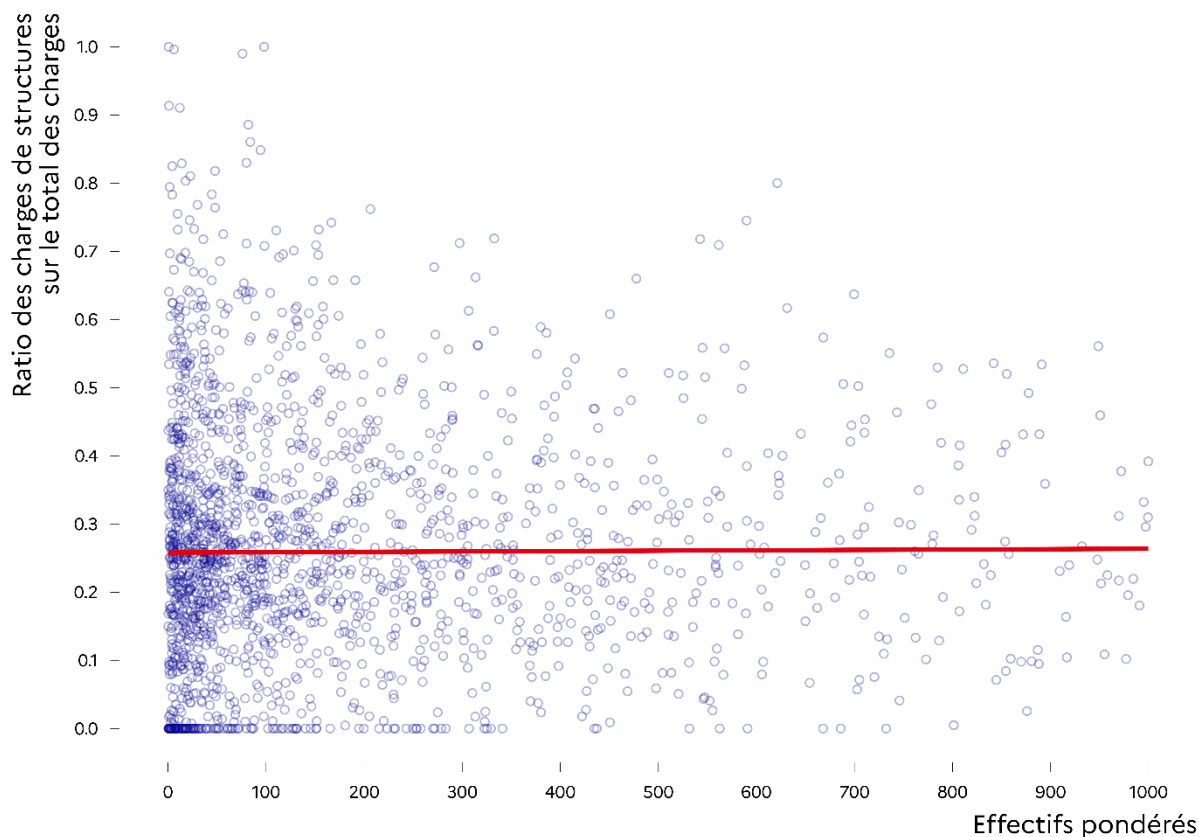
Source : Données comptables des CFA et des certifications de France compétences du millésime 2022.

3.3 Effet taille des CFA

[31] La mission a testé l'hypothèse d'une corrélation entre augmentation de la taille des CFA (en termes de nombre d'apprentis formés) et réduction du poids des fonctions support (dites « charges de structure » dans la grille de comptabilité analytique déployée par France compétences) dans les charges des organismes. A cette fin, le pôle données a extrait dans la base Karoussel de France compétences les données du ratio suivant : $\frac{\text{org_r_ana_charges_inc_stucture_total}}{(\text{org_r_ana_charges_inc_total} + \text{org_r_ana_charges_inc_dotations_am_sup_3_ans})}$.

[32] Sur le graphique ci-dessous, le ratio des charges de structures sur le total des charges de chaque CFA est tracé par rapport à ses effectifs pondérés.

Graphique 4 : Ratio des charges de structures sur le total des charges des CFA par rapport à leurs effectifs pondérés



Lecture : Chaque cercle bleu représente les effectifs d'un CFA et le ratio des charges de structures sur le total des charges qui lui est associé. La ligne rouge est la droite d'une régression robuste de ce ratio sur les effectifs pondérés.

Source : Données comptables des CFA et des certifications de France compétences du millésime 2022.

[33] Il ne semble pas y avoir de relation entre le ratio des charges de structures sur le total des charges des CFA entre leurs effectifs pondérés. Ce constat est également valable lorsque les ratios inférieurs au 2,5^{ème} percentile et supérieurs au 97,5^{ème} percentile sont retirés de l'analyse.

4 Performance économique des CFA et des groupes auxquels ils appartiennent

[34] Comme détaillé au point 2.5.5. et à l'annexe qui lui est consacrée, la question du niveau des marges des CFA et de l'éventuel encadrement de celles considérées comme excessives ont fait l'objet de travaux d'expertise de la mission, ainsi que d'échanges avec les acteurs. Dans ce cadre, le pôle données de l'Igas a procédé à l'exploitation des données des bases Karoussel de France compétences et FARE de la direction générale des finances publiques pour établir des analyses des taux de marge existant en fonction de différents types d'agrégat financier, selon que l'on raisonne en termes de marges brutes ou nettes.

[35] Sont ici retracées les analyses effectuées sur la base de données FARE. Il s'agissait de la première fois que le pôle données de l'Igas établissait des exploitations à partir de cette base.

4.1 Description des données FARE

[36] Via le centre d'accès sécurisé aux données (CASD), la mission a eu accès à la base de données FARE dont les producteurs sont l'INSEE et la DGFIP. Ces données portent sur les statistiques structurelles annuelles d'entreprises issue du dispositif ESANE (Élaboration des Statistiques Annuelles d'Entreprise). Elles permettent ainsi de mesurer la performance économique des entreprises à l'aide de leurs remontées comptables.

[37] De plus, ces données permettent aussi de comparer la performance du CFA par rapport aux autres entreprises du groupe auquel il appartient. Dans la documentation des données (Description du système "Ésane", Insee Méthodes n°130, 10/10/2017), l'INSEE définit la notion de groupe de la façon suivante : « *un groupe est un ensemble d'unités légales, le plus souvent liées entre elles par des liens financiers, de telle sorte qu'elles sont toutes contrôlées à plus de 50 %, directement ou indirectement, par l'une d'entre elles* ».

4.2 Repérage des SIREN des CFA dans la base FARE

[38] France compétences a consolidé les données comptables au niveau des SIREN de 2 114 CFA. Parmi ces SIREN, seulement 864 sont présents dans la base FARE du millésime 2021. Le résultat de l'appariement des SIREN des CFA par statut juridique aux données FARE est résumé dans le tableau ci-dessous.

Tableau 11 : Appariement des SIREN des CFA avec les données FARE 2021

Forme juridique	Apparié à FARE	Non apparié	Proportion appariés
Association	119	875	12 %
Autre structure privée	143	16	90 %
Consulaire	2	69	3 %
Société commerciale	598	57	91 %
Structure publique	2	233	1 %

Source : Base FARE, exploitation par le pôle données de l'Igas

[39] Près de 90 % des CFA qui sont des sociétés commerciales ou d'autres structures privées ont été appariées aux données FARE. En revanche, le taux d'appariement est très faible pour le reste des formes juridiques.

4.3 Calcul et comparaison des indicateurs de performances économiques

[40] Une fois les données des 864 SIREN extraites, la mission a calculé plusieurs indicateurs de performances économiques pouvant se rapprocher d'un taux de marge pour comparer les performances des CFA entre eux, mais aussi par rapport aux groupes financiers auxquels ils appartiennent.

[41] Trois indicateurs ont été retenus pour se rapprocher de la définition du taux de marge choisie par France compétences où ce taux est compris comme le rapport du résultat sur les produits :

- Le ratio de l'excédent brut d'exploitation sur le total des produits (ratio des variables `redi_r005` et `redi_r300` dans les données FARE) ;
- Le ratio du résultat d'exploitation sur le total des produits ($(\text{redi_r301} - \text{redi_r201}) / \text{redi_r300}$) ;
- Le ratio du résultat comptable sur le total des produits (ratio des variables `r100` et `redi_r300`).

[42] Une fois ces indicateurs calculés, il a été décidé de retirer de l'analyse les valeurs absolues des ratios supérieurs à 100 % qui pourraient être considérées comme aberrantes.

[43] Le tableau ci-dessous décrit la distribution de ces différents ratios pour les CFA pouvant être inclus dans l'analyse

Tableau 12 : Distribution des indicateurs de performance économique des CFA

Taux de marge	Nombre de CFA	Moyenne	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
EBE / Total des produits	726	10,3 %	0,6 %	9,2 %	20 %
Résultat d'exploitation / Total des produits	710	10,2 %	-0,6 %	8,5 %	21,8 %
Résultat net / Total des produits	726	7,9 %	0,4 %	6,4 %	14,1 %

Source : Base FARE, exploitation par le pôle données de l'Igas

[44] Ces indicateurs de performances économiques des CFA peuvent ensuite être comparés à ceux des autres entreprises des groupes auxquels ils appartiennent. Parmi les 864 SIREN de CFA inclus dans l'analyse, seulement 376 ont un identifiant de groupe financier dans les données FARE. La comparaison de la performance relative des CFA porte donc sur ce sous-échantillon. De plus, les entreprises des groupes avec des valeurs absolues des indicateurs de performance supérieurs à 100 % ont été retirés de l'analyse.

[45] La moitié des CFA inclus dans l'analyse appartiennent à des groupes avec plus de 3 entreprises et près d'un quart des CFA appartiennent à des groupes avec plus de 6 entreprises.

[46] Le tableau ci-dessous indique la proportion de CFA dont l'indicateur de performance économique est supérieur à la médiane du groupe auquel il appartient. La comparaison se restreint ici aux groupes avec au moins 5 entreprises.

Tableau 13 : Performance relative des CFA par rapport aux entreprises de leur groupe (ayant au moins 5 entreprises)

Taux de marge	Nombre de CFA inclus dans l'analyse	Proportion de CFA avec un taux supérieur à la médiane
EBE / Total des produits	182	58,7 %
Résultat d'exploitation / Total des produits	178	56,2 %
Résultat net / Total des produits	180	53,8 %

Source : Base FARE, exploitation par le pôle données de l'Igas

[47] Le tableau ci-dessous reproduit la même analyse pour les CFA appartenant à des groupes avec au moins 10 entreprises.

Tableau 14 : Performance relative des CFA par rapport aux entreprises de leur groupe (ayant au moins 10 entreprises)

Taux de marge	Nombre de CFA inclus dans l'analyse	Proportion de CFA avec un taux supérieur à la médiane
EBE / Total des produits	113	62,3 %
Résultat d'exploitation / Total des produits	112	61,9 %
Résultat net / Total des produits	108	55,6 %

Source : Base FARE, exploitation par le pôle données de l'Igas

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

1 Cabinets ministériels

1.1 Ministère du Travail, de la santé et des solidarités

- Sophie Baron, directrice adjointe
- Marine Pardessus, conseillère
- Alicia Saoudi, conseillère budgétaire

2 Haut-commissariat à l'enseignement et à la formation professionnelles

- Geoffroy de Vitry, haut-commissaire
- Mikael Charbit, conseiller apprentissage, certification et qualité
- Elsa Michonneau, cheffe de cabinet

3 Directions d'administration centrale

3.1 Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques

- Nathalie Cloarec, adjointe à la sous-directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
- Mathilde Gaini, sous-directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
- Sylvain Grognet, chef du département de synthèses sur les politiques de l'emploi et de formation
- Alexandra Louvet, cheffe du département de la formation professionnelle et de l'alternance
- Serena Rosa, adjointe à la cheffe du département de la formation professionnelle et de l'alternance

3.2 Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- Jérôme Marchand-Arvier, délégué général

- Rachel Becuwe, cheffe de service
- Stéphane Remy, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle
- Laurent Gaullier, adjoint au sous-directeur des politiques de formation et du contrôle

3.3 Direction du budget

- Marie Chanchole, sous-directrice
- Olivier Dufreix, adjoint à la sous-directrice
- Paul Dejean de la Batie, chef du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle
- Laura Damblemont, adjointe au chef de bureau

3.4 Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

- Anne-Sophie Barthez, directrice générale
- Pierrette Schulh, sous-directrice des systèmes d'information et des études statistiques
- Muriel Pochard, sous-directrice de la stratégie et de la qualité des formations
- Frédéric Tallet, responsable du département des études statistiques de l'enseignement supérieur
- Christine Bruniaux, responsable du département formation et emploi, insertion professionnelle
- Benjamin Leperchey, adjoint à la directrice générale

4 France compétences

- Stéphane Lardy, directeur général
- Hugues de Balathier, directeur général adjoint
- Marc-Antoine, directeur des études
- Renaud Bricq, directeur de la régulation
- Neophita Mars, secrétaire générale
- Cecile Bosdonnat, directrice financière
- Franck Agohi-Oka, chargé d'études statistiques
- Patient Okouo, pilote des mécanismes de régulation

5 Branches professionnelles

5.1 Association nationale de la formation automobile

- Guillaume Faurie, président
- Frédérique Verrier, secrétaire générale
- Dominique Faivre Pierret, conseillère auprès du président
- Patrice Mouly, responsable du service d'accompagnement

5.2 CAPEB

- Laure Vial, vice-présidente
- Jennifer Marme, chargée de mission à la direction de la compétence et de la formation
- Olivier Weber, direction de la compétence et de la formation

5.3 Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie française

- Michel Braquet, vice-président
- Estelle Levy, directrice du développement territorial

5.4 CPNEFP transports et activités auxiliaires

- Michel Chalot, président

5.5 Fédération du commerce et de la distribution

- Renaud Giroudet, directeur affaires sociales, emploi, formation

5.6 Fédération française du bâtiment

- Jean François Gorre, directeur de la formation
- Christophe Possemé, président de la formation et du développement, vice-président de la FFB, président du CCCA-BTP

5.7 Fédération bancaire française

- André-Guy Turoche, directeur des affaires sociales

5.8 Fédération nationale des travaux publics

- Anne-Marie Cheron, direction de la compétence

5.9 France assureurs

- Alexis Meyer, directeur social et diversité
- Cathy Riffault-Chesnel, adjointe au directeur social et diversité

5.10 Syntec

- Mathieu Seguran, délégué général de Syntec

5.11 UIMM

- Xavier Delpy
- David Derré
- David Perrin

5.12 UMIH

- Laurent Barthelemy, président de l'UMIH saisonniers

6 Opérateurs de compétences

6.1 Afdas

- Thierry Teboul, directeur général
- Amandine Mutel, directrice générale adjointe innovation et développement

6.2 Constructys

- Sébastien Bouleau, directeur général
- Noaman Saddoud, directeur général adjoint

- Laura Taisne, directrice de l'offre de services

6.3 Entreprises de proximité

- Arnaud Muret, directeur général
- Fabien Roulet, directeur des opérations
- Armelle Robert, directrice du développement des compétences
- Emilie Martinez, directrice des affaires institutionnelles et transverses

6.4 Opcommerce

- Philippe Banse, président
- Véronique Allais, vice-présidente
- Philippe Huguenin-Genie, délégué général

6.5 Uniformation

- Yann Vanaeckere
- Olivier Phelip
- Jean Christophe Boulanger

7 Structures représentant des CFA

7.1 Acteurs de la compétence

- Florence Guebey – Présidente de la Commission Alternance (Directrice générale du CFA Fonderie de l'Image)
- Yves Hinnekint – Administrateur et co-président de la Commission Alternance (Président de Talis Education)
- Nais Laurendel, responsable affaires publiques et communication

7.2 Fnadir

- Pascal Picault, responsable du plaidoyer
- Jean-Philippe Audrain, président

7.3 Synofdes

- Philippe Genin, président
- David Cluzeau, délégué général
- Muriel Pecassou, vice-présidente déléguée
- Bertrand Derouineau

7.4 CCI France

- Anthony Valentini, directeur général
- Joséphine Fossaert, directrice des affaires institutionnelles
- Astrid Destombes, directrice de la formation

7.5 CMA France

- Thierry Bachtanik, directeur de l'appui au réseau et à la performance
- Etienne Regnaud, directeur de la formation et de l'emploi
- Philippe Perfetti, chargé de mission emploi / formation

7.6 Entreprises éducatives pour l'emploi (3E)

- José Milano, OMNES Education, président exécutif
- Vincent Dupuy, Eduservices, directeur général
- Alain Léon, délégué général 3E
- Antoine Prodo, directeur des relations extérieures de GALILEO

7.7 Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif (FESIC)

- Delphine Blanc-Le Quilliec, déléguée générale de la FESIC
- Antoine GADAUD, adjoint du directeur du CFA de l'ESSEC, responsable du pôle gestion
- Viviane LE GAL, responsable de l'alternance de l'ESA d'Angers
- Benjamin MORISSE, directeur général adjoint de l'ESSCA
- Théophane BRICHE BLIDA, chargé d'affaires publiques de la Fesic

7.8 Fédération nationale de l'enseignement privé

- Patrick Roux, président
- Cédric Fraboulet, chargé de mission

7.9 France universités

- Laurent Gatineau, président de l'université de Cergy, président du comité formation
- Christian Lucien Martin, conseiller Université de Cergy

8 Organisations professionnelles d'employeurs

8.1 Confédération des petites et moyennes entreprises

- Stéphane Heit, vice-président en charge de la formation professionnelle
- Marie Dupuis-Courtes, représentante CPME au conseil d'administration de France compétences
- Karine Jan, responsable de la formation professionnelle
- François Falise, conseiller technique

8.2 Union des entreprises de proximité

- Pierre Burban, secrétaire général
- Olivier Coone, conseiller technique en charge de la formation professionnelle

9 Régions

9.1 Régions de France

- Philippe Bailbé, délégué général
- Emmanuel-Georges Picot, conseiller emploi, formation

9.2 Bourgogne-Franche-Comté

- Pierre Leplat, directeur de l'orientation et des parcours professionnels
- Elsa Debarnot, cheffe du service information métier apprentissage

9.3 Hauts-de-France

- Giovanni Sorano, directeur général adjoint des services, pôle éducation et avenir des jeunes
- Sophie Dubois, directrice de l'apprentissage et de l'alternance

9.4 Sud – Provence-Alpes-Côte-d'Azur

- Philippe Delhoume, directeur de la formation, de l'orientation et des parcours professionnels
- Constance Landon Bulian, directrice adjointe de la formation, de l'orientation et des parcours professionnels
- Fanny Pelissier, cheffe de service adjointe orientation, métier, apprentissage

SIGLES UTILISES

BUT :	<i>Bachelor</i> universitaire technologique
CFA :	Centre de formation d'apprentis
Cofrac :	Comité français d'accréditation
Cufpa :	Contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage
DGEFP :	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGESIP :	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
NPEC :	Niveau de prise en charge
Opco :	Opérateur de compétences
CPNEFP :	Commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle

LETTRE DE MISSION



La Ministre

Paris, le

15 FEV. 2024

Nos Réf. : I-24-000755

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des affaires sociales,

La loi de 2018 a transformé le financement de l'apprentissage en confiant aux branches professionnelles la responsabilité de la détermination des niveaux de prise en charge. Associée à une libéralisation de l'offre de formation (création du CFA sur simple déclaration), cette mission nouvelle avait pour but d'orienter l'offre vers leurs priorités en matière de recrutement et de besoins de compétences.

La loi a cadré cet exercice en appuyant le processus de révision sur les comptabilités analytiques des CFA. Celui-ci ne vise pas tant à générer des économies, qu'à compenser les CFA sur la stricte base de leurs véritables coûts.

L'efficacité et la légitimité de ce système de régulation reposent donc sur la robustesse des comptabilités analytiques. Or, leur construction est complexe et remise en cause à chaque révision des niveaux de prise en charge, mettant en doute la réalité du « juste prix » et la légitimité de l'ensemble du système de financement.

Les récentes baisses de niveau de prise en charge ont ainsi été accompagnées de nombreuses critiques portant sur :

- les difficultés de certains CFA à remplir convenablement leur comptabilité analytique ;
- les fragilités des comptabilités analytiques pour des organismes multi-filières, dont les niveaux de marge constatés ne recourent pas toujours avec les résultats réels des CFA ;
- la situation particulière notamment dans l'enseignement supérieur, des CFA déjà en mesure de réaliser des économies d'échelle en s'appuyant sur les bâtiments et fournitures utilisés par ailleurs pour leurs étudiants ;
- la non-prise en compte du reste à charge entreprise qui permet à une part des CFA, notamment dans le supérieur privé, de générer des marges importantes tout en étant solvabilisés par la prise en charge des sous-contrats ;
- la non-prise en compte des investissements de plus de 3 ans à l'origine d'une forte distorsion entre les faibles niveaux de qualification qui y sont plus exposés et les autres.

Ceci est d'autant plus sensible que les branches qui présentent les plus forts écarts entre niveau de subventionnement et coûts observés après les baisses successives des NPEC (au regard des comptabilités analytiques se concentrent majoritairement sur les faibles niveaux de qualification (poissonnerie, boulangerie...) et dans l'artisanat.

Par ailleurs, les récentes baisses de prise en charge ont montré leur trop grande complexité du système issu de la loi 2018 : 216 branches se positionnent sur 3 800 certifications pouvant générer plus de 200 « prix » pour une même certification au sein d'un même CFA, le tout revenant à devoir gérer plus de 800 000 certifications. Ce système, soucieux de préserver des marges aux branches, bute en pratique depuis 2 ans sur un niveau de marges important qui a contraint le travail des branches au point de rendre leur positionnement presque tributaire des

Tél : 01 40 56 60 00
127 rue de Grenelle - 75350 PARIS 07 SP

Le traitement des données est nécessaire à la gestion de la demande et entre dans le cadre des missions confiées aux ministères sociaux.
Conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD), l'intervenant peut exercer ses droits à l'adresse ddc-rgpd-cab@ddc.social.gouv.fr ou par voie postale.
Pour en savoir plus : <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/article/donnees-personnelles-et-cookies>, <https://sante.gouv.fr/ministere/article/donnees-personnelles-et-cookies>,
<https://solidarites.gouv.fr/donnees-personnelles-et-cookies>

recommandations de France Compétences. La marge de manœuvre réelle des branches pour orienter le financement de certaines formations en fonction de leurs besoins de compétences est donc théorique.

Ainsi, la mission aura pour objectif de proposer un système rénové de fixation des niveaux de prise en charge des coûts contrats qui doit permettre d'améliorer la connaissance des coûts et des marges des CFA, en établissant, pour les CFA publics, la part des coûts pris en charge par les financements provenant de subventions publiques, afin d'évaluer le « juste prix » des formations financées et d'éviter la constitution de marges excessives au regard du niveau global du financement public alloué aux contrats d'apprentissage. Elle devra également clarifier le partage des rôles entre l'Etat, France Compétences et les branches dans la fixation des niveaux de prise en charge et mieux adapter la prise en charge financière à la maille du CFA, et pas seulement de la certification, en prenant en compte les spécificités liées à leur implantation territoriale (zones rurales, outre-mer...). Enfin, elle devra inciter au financement des formations répondant aux besoins de l'économie.

Pour cela, la mission évaluera la robustesse de l'observation des comptabilités analytiques remontant des CFA. Elle pourra confronter le résultat des observations aux marges réelles des CFA (résultat net), vérifier par échantillonnage la bonne tenue des comptabilités analytiques.

Elle accordera une attention particulière dans son analyse aux situations de l'artisanat d'une part, des CFA bénéficiant de subventions publiques et de l'enseignement privé d'autre part.

Elle formulera des propositions détaillées et opérationnelles pour un système de prise en charge qui :

- assure une information fiable et légitime sur le niveau du coût complet, le cas échéant incluant les dépenses d'investissement, de chaque certification ;
- permette la fixation d'un niveau de prise en charge de référence applicable à chaque certification, selon une granularité pertinente permettant de réduire la multiplicité des niveaux de prise en charge applicables à des certifications semblables ;
- autorise la modulation de ce niveau de prise afin d'inciter les acteurs, notamment les branches, à mettre en œuvre une stratégie de développement des compétences répondant aux besoins de l'économie et des priorités des branches et à mieux représenter le juste coût des certifications, tout en limitant les effets d'aubaine ;
- précise le cadre et les modalités de traitement des éventuels restes à charge pour l'entreprise ;
- repose sur un processus d'instruction et de décision simple et efficace.

La mission devra livrer fin avril une présentation du système cible et des modifications à apporter sur le plan juridique et fin juin les éléments nécessaires au calcul des niveaux de prise en charge (critères, règles de calcul, outils de simulation, exemples de cas d'usage...) et à la mise en place du processus d'instruction et de décision associés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Chef de l'Inspection Générale Des Affaires Sociales, l'expression de notre considération distinguée.

Catherine VAUTRIN