

# Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle

AVRIL 2020

Frédéric **LAVENIR**  
Philippe **GUDEFIN**  
Christophe **HÉMOUS**  
Sarah **SAUNERON**

Annaïck **LAURENT**  
Régis **PÉLISSIER**  
Bruno **DROLEZ**

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES





**MINISTÈRE DE L'ACTION  
ET DES COMPTES PUBLICS**

Inspection générale  
des finances  
N° 2019-M-069-03

**MINISTÈRE DU TRAVAIL**

Inspection générale  
des affaires sociales  
N° 2019-111R

**RAPPORT**

**CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LA RÉFORME DE L'APPRENTISSAGE  
ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

Établi par

**PHILIPPE GUDEFIN**  
Inspecteur des finances

**CHRISTOPHE HÉMOUS**  
Inspecteur des finances

**SARAH SAUNERON**  
Inspectrice des finances

Sous la supervision de  
**FRÉDÉRIC LAVENIR**  
Inspecteur général  
des finances

**ANNAÏCK LAURENT**  
Inspectrice générale des affaires sociales

**RÉGIS PÉLISSIER**  
Inspecteur général des affaires sociales

**BRUNO DROLEZ**  
Inspecteur des affaires sociales

**- AVRIL 2020 -**



## SYNTHÈSE

Héritière d'une construction administrative complexe, la politique publique de l'apprentissage et de la formation professionnelle a été profondément transformée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel avec l'ambition d'en rationaliser l'organisation et d'en favoriser le développement, grâce notamment à des dispositifs de formation et d'apprentissage rénovés.

S'agissant de l'architecture du système, France compétences, nouvel établissement public administratif créé au 1<sup>er</sup> janvier 2019 par regroupement de quatre institutions ou commissions préexistantes, devient l'autorité nationale de financement et de régulation de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Il est chargé de la répartition des ressources et du financement des dispositifs de formation, par le biais d'enveloppes fermées<sup>1</sup> ou de guichets ouverts<sup>2</sup>. Il finance des dispositifs par l'intermédiaire d'un large panel d'acteurs, parmi lesquels les opérateurs de compétences (Opco) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) tiennent une place importante. Il a également pour mission, dans le cadre d'un rôle d'observation et d'un pouvoir de recommandations, de favoriser l'émergence des bons prix de marché, notamment par la régulation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage. France compétences est enfin chargé de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'offre de formation, notamment par la gestion du répertoire national des certifications professionnelles.

S'agissant des dispositifs, la loi renove les conditions d'accès et de financement des dispositifs de formation, et plus particulièrement ceux des contrats d'apprentissage et du compte personnel de formation (CPF). Ces deux dispositifs sont désormais financés dans une logique de « guichet » et appelés à se développer, comme le montrent les premières tendances observées. L'offre de formation par apprentissage n'est plus contingentée et financée au principal par les régions, en conformité avec le transfert de compétence de l'apprentissage à France compétences. Le financement des centres de formation des apprentis (CFA) est désormais assuré et garanti par l'intermédiaire des Opco, *via* des niveaux unitaires de prise en charge versés autant de fois qu'il y a d'apprentis formés. S'agissant du CPF, les droits des bénéficiaires sont monétisés en euros, son accès est simplifié, et son financement est assuré *via* la CDC, sans autre contingentement que celui des droits individuels ouverts. Dans ce nouveau panorama, la part des dispositifs de guichets dans les dépenses devient prépondérante (de l'ordre de 6,5 Md€ de dépenses prévisionnelles sur les 9,7 Md€ de recettes en 2020),

Le développement attendu de l'apprentissage et du recours au CPF devrait emporter à terme des effets socio-économiques positifs tant sur l'emploi que sur la croissance. Cependant, l'équilibre financier du système n'est pas garanti à court et moyen termes.

---

<sup>1</sup> Dotation versée à l'État pour la formation des demandeurs d'emploi, fonds versés aux régions pour le financement de l'investissement et du fonctionnement des CFA, dotation versée aux Opco pour l'aide au développement des compétences dans les entreprises de moins de 50 salariés, financement d'opérateurs au titre du conseil en évolution professionnelle, fonds versés aux commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR) pour le financement du CPF de transition professionnelle.

<sup>2</sup> Fonds versés aux Opco pour le financement de la professionnalisation et des contrats d'apprentissage, fonds versés à la CDC pour le financement du compte personnel de formation, fonds versés à l'agence de services de paiement (ASP) pour le financement de l'aide au permis de conduire des apprentis.

## Rapport

À court terme, le besoin de financement de l'ordre de 2,5 Md€ pointé par la lettre de mission, correspondait à la reprise du financement en 2020 par France compétences des contrats d'apprentissage conclus avant le 31 décembre 2019, et se poursuivant en 2020, qui étaient jusqu'à la financés par les régions<sup>3</sup>. Des inquiétudes sur la trésorerie des CFA en début d'année 2020 ont conduit les pouvoirs publics à attribuer la moitié de la valeur de ces contrats aux CFA dès le 1<sup>er</sup> février 2020. Pour honorer cette échéance, France compétences a pu recourir temporairement à une ligne de trésorerie auprès des banques, et mobiliser la trésorerie des Opco.

La mission estime néanmoins que l'année 2020 sera marquée par un solde de trésorerie négatif de 1,5 Md€ et d'un besoin de financement d'environ 260 M€, compte tenu des niveaux de trésorerie constatés en début d'année à France compétences et dans les Opco (1,27 Md€). Des mesures rapides et ciblées proposées par la mission devraient permettre de répondre à ce besoin de financement<sup>4</sup>. Le bilan comptable de France compétences devrait faire état d'un résultat négatif de 5,4 Md€, intégrant la reprise du stock des contrats d'apprentissage mentionnée *supra*.

À moyen terme, la mission a réalisé trois projections financières qui attestent toutes d'importants besoins annuels de financement, non couverts par les recettes prévisionnelles sur la période 2020-2023. La mission souligne que ce rapport a été achevé au début de la période de confinement liée à l'épidémie de Covid-19. La mission considère que les dynamiques de moyen et long termes induites par la réforme ne seront pas invalidées même si la crise actuelle introduit des incertitudes majeures en matière de dépenses mais aussi de recettes. Ainsi, il est certain que les projections quantitatives seront très fortement affectées. Il importera donc, lorsque les chiffres de l'exercice 2020 seront connus et les projections macroéconomiques stabilisées, de reconsidérer entièrement les projections et d'en tirer les conséquences quant à la soutenabilité du système et aux leviers à actionner dans le contexte économique et budgétaire qui sera celui du moment. Cela étant, les besoins de financement résultant des projections réalisées par la mission tiennent à l'absence de corrélation entre les dépenses et les recettes de France compétences au cours des prochaines années. Sous l'effet du développement de l'apprentissage et du recours au CPF, et dans l'hypothèse d'une stabilité du montant moyen du niveau de prise en charge des dispositifs, le volet dépenses est soumis à une forte dynamique haussière. Dans le même temps, les recettes demeurent contraintes, conformément au souhait du Gouvernement de ne pas augmenter la fiscalité. Ainsi, sur la période 2020-2023, la réforme devrait produire, selon la projection tendancielle dite centrale de la mission, un besoin de financement de l'ordre de 4,9 Md€.

---

<sup>3</sup> Estimé par la Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (Dares). Le coût de la reprise du stock des contrats signés antérieurement à 2020 a été récemment réévalué par la Dares à 4,3 Md€ dont 2,9 Md€ d'engagements sur l'exercice 2020.

<sup>4</sup> Affecter à France compétences une partie de la réserve issue des Opacif, à hauteur de 200 M€ en 2020, abandonner le préfinancement de la Caisse des dépôts au profit d'un ajustement mensuel de la trésorerie à hauteur d'un mois et demi de trésorerie, modifier le rythme de versement aux CFA du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage selon le rythme suivant : 40 % du montant annuel au plus tard dans les 30 jours suivant le dépôt du contrat, 30 % annuel avant la fin du sixième mois et le solde avant le neuvième mois.

## Rapport

Cette situation pourrait avoir, toutes choses égales par ailleurs, un effet direct sur le déficit de l'État : France compétences étant considéré comme organisme divers d'administration centrale (ODAC), ses déficits courants annuels sont intégrés dans le périmètre des administrations publiques (APU) et par conséquent comptabilisés dans le périmètre du déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale selon les normes européennes. Les engagements pluriannuels au titre des contrats d'apprentissage, que ce soit la reprise du stock en 2020 où les reconstitutions annuelles au 31 décembre des années suivantes, pourraient également affecter les comptes publics et la dette nationale. La traduction comptable chez l'opérateur<sup>5</sup> comme en comptabilité nationale demeure incertaine. Un rapprochement rapide des différentes parties prenantes sur ce dernier point est nécessaire pour apporter des réponses précises.

À plus long terme, l'équilibre financier de la réforme demeure incertain. Il pourrait s'améliorer grâce à plusieurs facteurs de rééquilibrage notamment liés à une baisse des coûts moyens de formation des apprentis et des salariés, et à la meilleure employabilité des personnes formées. Toutes choses égales par ailleurs, celle-ci devrait emporter des effets macro-économiques positifs de nature à orienter favorablement les flux de recettes et dépenses publiques.

Dans ce contexte de déficit de court et moyen termes, la mission relève que les outils de régulation prévus ne sont pas totalement adaptés à la situation. Ainsi, les outils mis en œuvre et à disposition de France compétences pour assurer la convergence des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage ne permettent pas, à eux seuls et très rapidement, d'assurer une réduction du niveau moyen de prise en charge nécessaire à l'équilibre financier du système. Par ailleurs, le mécanisme actuel de financement de l'alternance auprès des Opco pose question : en premier lieu, les modalités de calcul des dotations initiales des Opco au titre de l'alternance entraînent la constitution inappropriée de « poches de trésorerie » ; en second lieu, dans un contexte de besoin de financement global du système, le mécanisme actuel de la « péréquation interbranches », qui vise à couvrir en totalité les besoins en alternance des branches « déficitaires » par les ressources des branches « excédentaires » ne peut plus répondre à son objectif.

Pour résorber les déficits projetés de court et moyen termes, la mission propose des mesures répondant à des logiques diverses cherchant à préserver au mieux l'esprit de la réforme et le rôle assigné aux différentes parties prenantes :

- ◆ des mesures d'optimisation du pilotage de la gestion budgétaire annuelle par un assouplissement des règles de répartition des ressources afin d'améliorer l'efficacité des allocations et par l'instauration d'un mécanisme de prélèvement d'une enveloppe non affectée sur les enveloppes fermées de l'ordre de 10 % ;
- ◆ des mesures d'optimisation de la trésorerie des acteurs intermédiaires du financement avec une centralisation de celle-ci :
  - en affectant le versement de la dotation initiale aux Opco au titre de l'alternance, non pas en fonction de la part contributive des entreprises relevant de leur ressort, mais en fonction des besoins constatés et prévus en alternance, en réformant le mécanisme actuel de la péréquation interbranches, et en sécurisant les enveloppes dédiées aux dispositifs hors péréquation ;
  - en limitant dès 2020 les fonds non utilisés et conservés par les Opco pour l'alternance et par les CPIR pour les projets de transition professionnelle, certains opérateurs disposant d'une section alternance structurellement excédentaire, alors que d'autres sollicitent au contraire les financements de France compétences au titre de la péréquation ;

---

<sup>5</sup> Soumis à la comptabilité privée et à la certification des comptes par un commissaire aux comptes.

## Rapport

- ◆ des mesures de transfert de crédits budgétaires prenant en compte les effets structurels de la réforme, et notamment le déport attendu d'une partie des effectifs scolaires vers l'apprentissage, par redéploiement principalement depuis le budget de l'Éducation nationale ;
- ◆ des mesures volontaristes de régulation des niveaux de prise en charge, mettant pour le moment en retrait la logique de convergence au profit d'une optimisation et d'une maîtrise de la trajectoire financière par :
  - la réduction des niveaux moyens de prises en charge des contrats d'apprentissage de 2020 à 2023 de 3 % annuellement en déléguant aux branches sa mise en œuvre par une méthode différenciée ;
  - la mise en œuvre au plus tôt de la modulation des niveaux de prise en charge prévue par la loi ;
  - la régulation du plafonnement du niveau de prise en charge des contrats de professionnalisation en fonction de l'évolution observée de leur durée, dès lors qu'il est anticipé un déport vers l'apprentissage des formations les plus longues ;
  - la régulation du CPF par l'instauration d'un ticket modérateur ou le plafonnement de son incrémentation annuelle, seules mesures techniquement envisageables mais peu en phase avec l'esprit de la réforme.

L'ensemble des mesures retenues pourraient atteindre un rendement d'environ 4,8 Md€ et ramener ainsi le déficit à un montant de l'ordre de 100 à 200 M€ en 2023.

Conséquences de la réforme, France compétences fait face dans sa gouvernance opérationnelle à des enjeux de ressources humaines et d'adaptation des compétences. Le chantier des systèmes d'informations est conséquent, les modalités opérationnelles de déploiement des projets doivent être précisées et les projets priorisés. La mission propose également que les moyens de France compétences soient adaptés pour permettre la montée en charge des différentes missions.

Si le *reporting* des informations financières et le suivi de l'État doivent être enrichis, France compétences doit être mieux appuyé en termes de prévisions. La convention triennale d'objectifs et de performance (COP) devrait davantage préciser les objectifs concernant les modalités de fonctionnement et d'intervention, la mesure des réalisations et faire le lien avec la trajectoire financière.

Ces objectifs rattachés à la gouvernance stratégique pourraient être déterminés dans un dispositif d'orientations interministérielles et pluriannuelles sous l'autorité du Premier ministre dont l'animation principale relèverait du ministère du Travail. Il pourrait également inclure les réflexions à mener sur la régulation à mettre en œuvre après 2023.

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b>1. LA LOI DU 5 SEPTEMBRE 2018, RÉFORME PROFONDÉMENT L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE, EN CLARIFIE LA GOUVERNANCE ET EMPORTE DES EFFETS SOCIO-ÉCONOMIQUES POSITIFS .....</b>	<b>2</b>
1.1. Alors que la loi a profondément simplifié l'accès à l'apprentissage et au compte personnel de formation, une évolution importante des volumes est constatée....	2
1.1.1. <i>Le contrat d'apprentissage est rendu plus ouvert et attractif, pour les salariés, les employeurs et les organismes de formation .....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Les actifs devraient se saisir plus fréquemment de leur compte personnel de formation, désormais monétisé et s'appuyant sur une application numérique.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>La loi crée la reconversion ou promotion par alternance (Pro-A), aux conditions d'accès plus restrictives que celles de la période de professionnalisation qu'elle remplace, avec une mise en place différée courant 2020 .....</i>	<i>4</i>
1.2. Institution créée en 2019, France compétences joue un rôle essentiel dans la gouvernance et la mise en œuvre de la politique publique de l'apprentissage et de la formation professionnelle .....	5
1.2.1. <i>Portant création de France compétences, la loi du 5 septembre 2018 unifie et rationalise la gouvernance de la politique publique de l'apprentissage et de la formation professionnelle .....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>France compétences assure des missions de financement et de mise en œuvre de l'apprentissage et de dispositifs de formation dédiés principalement aux salariés .....</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>France compétences peut moduler la répartition des ressources entre les différents emplois .....</i>	<i>8</i>
1.2.4. <i>Intermédiaires de France compétences, des branches et des bénéficiaires finaux des financements, les Opcos sont des acteurs importants de la réforme.....</i>	<i>9</i>
1.3. Bien que porteuse à terme d'un impact socio-économique positif, la réforme est de nature à peser sur la trajectoire des finances publiques.....	10
1.3.1. <i>La réforme devrait avoir un impact macroéconomique bénéfique pour l'économie française.....</i>	<i>10</i>
1.3.2. <i>Pour autant, la soutenabilité financière de la réforme n'est pas assurée à moyen terme et suppose un pilotage financier rapproché.....</i>	<i>11</i>

<b>2. À L'HORIZON 2023, LA CROISSANCE TENDANCIELLE DES CHARGES EST SENSIBLEMENT PLUS RAPIDE QUE CELLE DES PRODUITS, GÉNÉRANT UN DÉFICIT STRUCTUREL CROISSANT DU NOUVEAU DISPOSITIF .....</b>	<b>13</b>
2.1. La dynamique des produits est indexée sur la croissance prévisionnelle de la masse salariale de l'ordre de 3 % .....	13
2.2. La dynamique des charges est en grande partie conditionnée par celles des effectifs de l'alternance et du recours au CPF, pour lesquelles les capacités de prévision sont réduites .....	13
2.2.1. <i>S'agissant de l'alternance, les prévisions des acteurs s'établissent dans une fourchette comprise entre 5 % et 10 % de croissance des effectifs par an d'ici 2023 .....</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>S'agissant du CPF, le gouvernement avance un objectif d'un million de formations financées par an qui sert d'hypothèse de travail pour les directions .....</i>	<i>14</i>
2.3. La mission a réalisé trois projections tendancielle du nombre de bénéficiaires des dispositifs financés, à hypothèses de niveaux de prise en charge moyens constants, qui toutes mettent en évidence une trajectoire financière non soutenable .....	15
2.3.1. <i>Les hypothèses communes aux trois projections tendancielle .....</i>	<i>15</i>
2.3.2. <i>La projection tendancielle 1, centrale, simule un effet marqué de la réforme, avec un déport important des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage et un développement significatif du recours au CPF. ....</i>	<i>16</i>
2.3.3. <i>La projection tendancielle 2 prévoit une croissance significative de l'apprentissage, mais une dynamique contenue des autres dispositifs .....</i>	<i>19</i>
2.3.4. <i>La projection tendancielle 3, qui prolonge les évolutions observées en 2019, se caractérise par une très forte hausse (près de 60 %) des effectifs de l'apprentissage d'ici 2023 .....</i>	<i>21</i>
2.3.5. <i>Quelle que soit la projection retenue, le dispositif de financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue s'avère déficitaire les premières années de la réforme, à hypothèse de niveaux de prise en charge moyen constants des formations .....</i>	<i>23</i>
<b>3. DÈS 2020, LA MONTÉE EN CHARGE DE LA RÉFORME ET LA REPRIS DU STOCK DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE CONCLUS EN 2019 GÈNÈRENT UNE LOURDE PERTE COMPTABLE, UNE SITUATION NETTE NÉGATIVE ET UN DÉFICIT DE TRÉSORERIE QUI EXIGENT DES MESURES DE COURT TERME ET SOULÈVENT DES ENJEUX COMPTABLES COMPLEXES ET ESSENTIELS .....</b>	<b>25</b>
3.1. L'obligation de reprise du stock des contrats en fin d'année, dont le montant a été réévalué à 4,3 Md€ a suscité de fortes tensions de trésorerie début 2020 désormais résolues .....	25
3.2. Plusieurs mesures immédiates peuvent être prises pour permettre d'assurer la couverture du besoin de financement 2020 .....	26
3.2.1. <i>Le solde de trésorerie annuel pourrait atteindre 1,5Md€ en 2020 aboutissant à un besoin de trésorerie d'environ 260 M€ en décembre 2020 .....</i>	<i>26</i>
3.2.2. <i>Des mesures sont à prendre sans tarder pour assurer la couverture de financement pour 2020 .....</i>	<i>27</i>

3.3. Le passif à l'ouverture de France compétences très supérieur au fonds de roulement transféré et l'accumulation des pertes à moyen terme sont susceptibles d'affecter la dette publique et le déficit public selon le traitement comptable retenu qui n'a pas à ce stade trouvé de réponse précise .....	29
<b>4. LA SOUTENABILITÉ DE LA RÉFORME SUR LE MOYEN TERME, À PRESSION FISCALE CONSTANTE, SUPPOSE DES MESURES STRUCTURELLES À DÉCIDER DÈS 2020 .....</b>	<b>31</b>
4.1. Des mesures d'optimisation du pilotage de la gestion budgétaire annuelle de France compétences .....	31
4.1.1. Assouplir les règles de répartition des ressources qui sont excessivement rigides et ne permettent pas une allocation efficiente.....	31
4.1.2. Instaurer un mécanisme de réserve de précaution sur les enveloppes fermées .....	32
4.2. Des mesures d'optimisation de la trésorerie des CPIR et des Opco peuvent être mises en place, en réformant le mécanisme actuel de la « péréquation interbranches » .....	33
4.2.1. Revoir les modalités d'attribution des enveloppes entre les OPCO, en réformant le mécanisme actuel de la péréquation interbranches .....	33
4.2.2. Limiter les fonds non utilisés et conservés par les Opco pour l'alternance et par les CPIR pour le CPF-TP.....	34
4.3. Des mesures budgétaires prenant en compte les effets structurels de la réforme.....	35
4.3.1. Les enveloppes dédiées aux régions ne représentent pas une source d'économies .....	35
4.3.2. Le niveau de l'enveloppe dédiée à la formation des demandeurs d'emploi, désormais fixée à 1,6Md€, constitue un levier budgétaire très incertain à partir de 2023 .....	37
4.3.3. Un redéploiement principalement depuis le budget de l'Éducation nationale pourrait être envisagé.....	37
4.4. Des mesures réactives et incitatives de régulation des niveaux de prise en charge respectant l'esprit de la réforme.....	39
4.4.1. Le dispositif actuel de régulation n'a pas directement pour objet la maîtrise de la trajectoire financière et ne peut avoir des effets qu'à moyen terme .....	39
4.4.2. La mise en œuvre de la modulation du niveau de prise en charge dans les cas prévus par la loi pourrait alléger une partie des dépenses d'apprentissage .....	40
4.4.3. La fixation des niveaux de prise en charge en matière d'apprentissage doit être plus volontariste.....	40
4.4.4. Le déport d'une partie des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage conduit à agir également sur le niveau de financement des contrats de professionnalisation au titre de la péréquation.....	43
4.4.5. Revoir les modalités de financement du CPF reviendrait à modifier la philosophie du dispositif.....	44

4.5. La mise en place des différentes mesures doit permettre de réduire le besoin de financement sur la période .....	46
<b>5. LES DÉFIS FINANCIERS ET ORGANISATIONNELS LIÉS À LA RÉFORME EXIGENT UNE ADAPTATION DES MOYENS DE FRANCE COMPÉTENCES, UN RENFORCEMENT DU REPORTING ET DU SUIVI AINSI QUE LA MISE EN PLACE D'UNE GOUVERNANCE STRATÉGIQUE .....</b>	<b>48</b>
5.1. France compétences fait face à des enjeux de ressources humaines et d'adaptation des compétences .....	48
5.2. France compétences dispose de ressources insuffisantes pour déployer les systèmes d'information nécessaires à la mise en œuvre de ses missions et insuffisamment priorités .....	49
5.3. Le reporting des informations financières et le contrôle de l'État doivent être enrichis .....	51
5.3.1. <i>France compétences fait l'objet de contrôles financiers complémentaires.....</i>	<i>51</i>
5.3.2. <i>Matérialisant la tutelle par le ministère du Travail, la COP devrait préciser des objectifs concernant les modalités de fonctionnement et d'intervention de l'établissement.....</i>	<i>52</i>
5.3.3. <i>Un reporting renforcé notamment en matière financière auprès des administrations centrales devrait être mis en place par France compétences.....</i>	<i>52</i>
5.3.4. <i>Les enjeux notamment budgétaires associés aux missions de France compétences supposent que l'établissement bénéficie d'un appui renforcé des administrations centrales.....</i>	<i>53</i>
5.3.5. <i>Un dispositif de régulation plus incitatif et réactif pourrait être d'ores et déjà envisagé pour l'après 2023 .....</i>	<i>54</i>
5.4. L'ensemble des constats implique une réflexion sur la gouvernance stratégique et financière de la politique de l'apprentissage et de la formation professionnelle.....	56
5.4.1. <i>Les arbitrages à rendre exigent une capacité à choisir et assumer des priorités politiques ainsi qu'une cohérence pluriannuelle des décisions en recettes et en dépenses.....</i>	<i>56</i>
5.4.2. <i>En sus de la gouvernance opérationnelle assurée au niveau de France compétences, d'une gouvernance stratégique assurée au niveau politique doit être mise en place.....</i>	<i>57</i>
<b>SYNTHESE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>58</b>

## INTRODUCTION

**Par lettre de mission du 18 novembre 2019, le ministre de l'Action et des Comptes publics et la ministre du Travail ont confié à l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection des finances une mission d'appui auprès de France compétences** relative aux conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle mise en place par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

La mission a terminé ses travaux avant le développement de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Aussi, l'intégralité des chiffrages en particulier ceux pour 2020 s'entendent hors effet de l'épidémie sur l'économie, la croissance et le développement de l'apprentissage.

La mission a conduit ses travaux entre novembre 2019 et mars 2020. Outre les cabinets commanditaires, elle a rencontré et échangé avec les équipes de France compétences ainsi qu'avec les administrations centrales concernées du ministère du Travail (délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), des ministères de l'Économie et des Finances et de l'Action et des Comptes publics (direction du Budget, direction générale du Trésor). La mission a également rencontré les onze Opcos ainsi que les membres du conseil d'administration de France compétences selon leur disponibilité (présidence, organisations syndicales et patronales, Régions de France). La mission a également vu le contrôle général économique et financier présent dans les conseils d'administration de France compétences et des Opcos. En tant que gestionnaire des fonds du CPF, la Caisse des dépôts et consignations a également été consultée. La mission a également rencontré la branche de l'union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) et a procédé à un déplacement auprès d'un CFA relevant de son ressort en région Grand-Est. Pour appréhender correctement le fonctionnement de certains dispositifs, la mission a rencontré Pôle emploi, la direction de la sécurité sociale. Enfin, pour apprécier des enjeux liés à la collecte de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA), la mission a rencontré l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Le présent rapport est structuré en un rapport de synthèse qui s'appuie sur quatre annexes dédiées aux missions, à l'organisation et au fonctionnement de France compétences (annexe I), aux perspectives financières 2020 (annexe II), à la soutenabilité financière 2020-2023 (annexe III), aux leviers du pilotage économique et financier par France compétences (annexe IV). Une annexe dédiée aux personnes rencontrées (annexe V) par la mission complète ce rapport.

Des propositions relatives à la soutenabilité financière du système, outre celles pour le très court terme 2020, y sont formulées, toutes apparaissant à la mission comme compatibles avec l'esprit de la réforme. D'autres propositions d'évolution des pouvoirs de France compétences y sont exprimées avec pour objectif la mise en place d'une régulation plus volontariste. Les moyens dont dispose l'établissement public font aussi l'objet de propositions dans le but de mettre en adéquation ses compétences et les enjeux d'adaptation auxquels il est confronté.

## **1. La loi du 5 septembre 2018, réforme profondément l'organisation et le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, en clarifie la gouvernance et emporte des effets socio-économiques positifs**

La loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » a profondément réformé tant les règles des dispositifs de formation professionnelle et d'alternance (cf. annexe III) que la gouvernance du système avec la création de France compétences (cf. annexe I).

### **1.1. Alors que la loi a profondément simplifié l'accès à l'apprentissage et au compte personnel de formation, une évolution importante des volumes est constatée**

#### **1.1.1. Le contrat d'apprentissage est rendu plus ouvert et attractif, pour les salariés, les employeurs et les organismes de formation**

**Le régime du contrat d'apprentissage est rendu plus attractif et est assoupli pour accroître la demande :**

- ◆ des salariés :
  - l'âge limite d'entrée en apprentissage des salariés est porté de 25 à 29 ans révolus, aux fins d'élargir le public cible ;
  - la durée du contrat d'apprentissage est désormais comprise entre six mois et trois ans et peut être modulée afin de tenir compte des compétences acquises de l'apprenti ;
  - la rémunération minimale des apprentis est revalorisée<sup>6</sup> et une aide au permis de conduire de 500 € leur est ouverte ;
- ◆ des employeurs :
  - la procédure d'enregistrement des contrats d'apprentissage est remplacée par un dépôt auprès des Opco ;
  - l'embauche d'apprentis peut intervenir tout au long de l'année ;
  - la rupture du contrat à l'initiative de l'employeur est simplifiée et ne nécessite plus une saisine systématique du conseil des prud'hommes ;
  - une aide unique pour les employeurs d'apprentis dans les entreprises de moins de 250 salariés, financée par l'État, est mise en place dans un objectif de lisibilité.

**Le développement de l'offre de formation est également favorisé :**

- ◆ la création des centres de formation des apprentis (CFA) est désormais conditionnée à une déclaration en préfecture, et non plus à une procédure d'autorisation de la part du conseil régional qui impliquait un contingentement de l'offre de formation ;

---

<sup>6</sup> Elle reste déterminée en pourcentage du salaire minimum de croissance (SMIC) ou du salaire minimum conventionnel (si l'intéressé est âgé de 21 ans et plus) et varie en fonction de l'âge du bénéficiaire et de sa progression dans le cycle de formation.

## Rapport

- ◆ le modèle économique des CFA est profondément modifié : leur système de financement ne fait plus intervenir une subvention d'équilibre négociée annuellement avec les conseils régionaux, mais une tarification au contrat conclu, les incitant à développer leur activité.

Les CFA perçoivent ainsi un financement qui est fonction du nombre d'apprentis formés, associé à un niveau de prise en charge forfaitaire des contrats, déterminé par diplôme par chaque branche professionnelle et encadré par France compétences. La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) estime le niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage à 7 930 € fin 2019, en hausse de 10,9 % par rapport à la moyenne des coûts contrats figurant sur les listes préfectorales à fin 2018 (7 150 €)<sup>7</sup>.

- ◆ les entreprises peuvent créer des CFA, avec une incitation fiscale (cf. *infra*).

**Les données constatées sur l'année 2019 montrent une augmentation du nombre de nouveaux contrats d'apprentissage enregistrés de 16,0 %<sup>8</sup>**, tous secteurs confondus, et de 16,9 % pour le seul secteur privé, contrastant avec la dynamique modérée des dernières années (+ 0,4 % en 2015, + 1,2 % en 2016, + 1,8 % en 2017, + 7,7 % en 2018). L'ensemble des régions sont concernées par cette croissance, la hausse variant entre + 10,2 % (Nouvelle-Aquitaine) et + 27,3 % (Corse) pour les régions métropolitaines. De plus, le nombre de CFA déclarés a augmenté de 995 fin 2018 à 1 247 en janvier 2020.

**Dans le même temps, une baisse du nombre des nouveaux contrats de professionnalisation est observée, en lien avec la croissance de l'apprentissage.** Entre janvier et octobre 2019, dernière donnée disponible à la date de la mission, le nombre de contrats de professionnalisation était en retrait de 3,5 % par rapport à la même période en 2018, alors même qu'auparavant, le nombre de nouveaux contrats progressait chaque année. Si la loi du 5 septembre 2018 n'a modifié qu'à la marge le contrat de professionnalisation contrairement au contrat d'apprentissage, elle a pu renforcer les similitudes entre les deux dispositifs. En outre, le financement du contrat d'apprentissage est devenu généralement plus avantageux pour les organismes de formation que celui de professionnalisation, dont le niveau est fixé par les branches mais fait l'objet d'un refinancement par France compétences plafonné à 6 000 €. De même, l'aide unique aux employeurs d'apprentis est nettement plus importante que les aides liées au contrat de professionnalisation.

### 1.1.2. Les actifs devraient se saisir plus fréquemment de leur compte personnel de formation, désormais monétisé et s'appuyant sur une application numérique

**Le compte personnel de formation (CPF), entré en vigueur en 2015, a connu une montée en charge modérée**, notamment auprès des salariés les moins qualifiés. En 2018, 2,1 % des demandeurs d'emploi et 1,7 % des salariés du privé se sont formés en mobilisant leur CPF, avec un taux de recours de 1,0 % pour les ouvriers contre 2,7 % pour les cadres.

---

<sup>7</sup> Il est cependant difficile d'établir une comparaison. Les missions des CFA se sont élargies et des difficultés techniques et des différences de pratiques entre régions étaient constatées dans l'établissement des anciens coûts de formation.

<sup>8</sup> La croissance de l'apprentissage s'est élevée à + 12 % en 2019 en prenant en compte la date de début des contrats, et non pas la date d'enregistrement des contrats.

## Rapport

**Avec la loi du 5 septembre 2018, les pouvoirs publics ont souhaité donner une nouvelle impulsion au CPF en :**

- ◆ substituant une unité de compte en euros<sup>9</sup> plutôt qu'en heures, permettant notamment de mieux assurer la portabilité des droits en cas de changement de situation et de faciliter la préhension par les personnes de leurs droits à formation ;
- ◆ simplifiant le système des listes de formations éligibles jugées trop complexes ;
- ◆ simplifiant l'accès à la formation *via* une application numérique permettant de choisir et de payer la formation choisie, sans validation intermédiaire de l'employeur ou de Pôle emploi ;
- ◆ sécurisant son financement, avec une alimentation annuelle<sup>10</sup> et la possibilité d'abondement complémentaire par l'employeur et Pôle emploi. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) devient organisme gestionnaire du CPF.

**Les premiers résultats répondent aux attentes :** entre le 21 novembre 2019, date d'initiation de la campagne de communication sur l'application dédiée, et le 24 février 2020, 1 270 000 personnes ont activé leur profil et 154 000 actions de formation ont été engagées pour un montant de 170,2 M€ financé par la CDC<sup>11</sup>. Un dynamisme accru est attendu avec la mise en œuvre effective de la possibilité d'abondement des entreprises *via* l'application numérique, prévue au second semestre 2020.

### **1.1.3. La loi crée la reconversion ou promotion par alternance (Pro-A), aux conditions d'accès plus restrictives que celles de la période de professionnalisation qu'elle remplace, avec une mise en place différée courant 2020**

**La reconversion ou promotion par alternance (Pro-A) a pour objet de permettre à un salarié de changer de métier ou de profession, ou de bénéficier d'une promotion sociale ou professionnelle par des actions de formation.** Elle remplace la période de professionnalisation, dans des conditions toutefois plus restrictives. Ouverte aux salariés en contrats à durée indéterminée ou en contrats uniques d'insertion, n'ayant pas atteint un niveau de qualification correspondant au grade de la licence, la Pro-A doit leur permettre d'acquérir une certification professionnelle figurant sur une liste définie par la branche professionnelle dans un accord collectif étendu.

**Ce dispositif, dont l'intérêt est souligné par l'ensemble des partenaires sociaux rencontrés, n'est pas encore monté en charge,** dans l'attente de la conclusion et de l'extension des accords de branche<sup>12</sup>. Néanmoins, plus d'une centaine d'accords seraient déjà conclus, ou en cours de négociation par les branches, d'après les données consolidées par la mission et le dispositif devrait se déployer courant 2020.

---

<sup>9</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, chaque actif (hors agents publics) dispose d'un CPF crédité en euros. La conversion des heures acquises depuis 2015 au titre du CPF s'est faite au taux horaire de 15 €, soit la moyenne des coûts horaires de formation constatés, à hauteur de 10 € pour les demandeurs d'emploi et de 23 € pour les salariés en 2018.

<sup>10</sup> Les salariés qui effectuent une durée de travail supérieure ou égale à la moitié de la durée légale ou conventionnelle du travail sur l'ensemble de l'année acquièrent 500 € par an pour se former, dans la limite de 5 000 €. Certains publics tels que les salariés non qualifiés ou les bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés bénéficient d'un crédit annuel de 800 € dans la limite de 8000 €.

<sup>11</sup> Déduction faite du reste à charge pour les titulaires des comptes.

<sup>12</sup> Conformément aux dispositions de l'ordonnance du 21 août 2019 visant à assurer la cohérence de diverses dispositions législatives avec la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel dite « ordonnance coquille ».

## **1.2. Institution créée en 2019, France compétences joue un rôle essentiel dans la gouvernance et la mise en œuvre de la politique publique de l'apprentissage et de la formation professionnelle**

### **1.2.1. Portant création de France compétences, la loi du 5 septembre 2018<sup>13</sup> unifie et rationalise la gouvernance de la politique publique de l'apprentissage et de la formation professionnelle**

**Entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019, France compétences remplace quatre entités préexistantes :**

- ◆ le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP), instance quadripartite chargée de suivre les politiques publiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'orientation et de donner des avis sur les projets de textes ;
- ◆ le comité interprofessionnel pour l'emploi et la formation (COPANEF), instance notamment responsable de la définition des politiques paritaires en matière d'emploi et de formation professionnelle et des formations éligibles au CPF.
- ◆ le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) association à gestion paritaire assurant un rôle de collecte et de répartition des fonds de la formation professionnelle au bénéfice des publics prioritaires ;
- ◆ la commission nationale de certification professionnelle (CNCP) gérant le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

**France compétences s'appuie sur un conseil d'administration (CA) quadripartite de quinze membres répartis en cinq collèges :**

- ◆ l'État (3 représentants, 45 voix) ;
- ◆ les organisations syndicales (5 représentants, 20 voix), les organisations professionnelles d'employeurs (3 représentants, 20 voix) ;
- ◆ les régions (2 représentants, 15 voix) ;
- ◆ des personnalités qualifiées (2 représentants, 10 voix).

Installé le 17 janvier 2019, le CA s'est constitué dans un contexte de divergences institutionnelles sur le contenu de la réforme. Les conseils régionaux ont relayé leurs craintes sur la perte de leur compétence de l'apprentissage. Des organisations syndicales ont exprimé leurs inquiétudes sur l'évolution des organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) en opérateurs de compétences (Opco)<sup>14</sup>. Le fonctionnement du conseil d'administration lui-même a été interrogé et, en particulier, la question de la répartition des voix entre les différents collèges. Des aménagements ont permis d'améliorer le fonctionnement du CA :

- ◆ les subventions de fonctionnement et d'investissement de 318 M€ redonnent aux conseils régionaux des leviers d'intervention<sup>15</sup> ;
- ◆ les modalités de vote ont été aménagées avec une nouvelle discussion prévue en cas d'égalité de vote ;
- ◆ les commissions techniques appuyant le CA ont produit des travaux notamment lors de l'exercice de fixation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage ;

---

<sup>13</sup> Codifié aux articles L6123-5 et suivants du code du travail

<sup>14</sup> Organismes paritaires collecteurs agréés.

<sup>15</sup> Qu'ils jugent toutefois encore insuffisants, pour répondre aux enjeux locaux d'aménagement territorial et dont les critères de ventilation entre régions ont été fortement critiqués.

## Rapport

Enfin, les administrateurs rencontrés ont tous reconnus la qualité des échanges avec la direction de France compétences et le travail important réalisé notamment au moment des discussions et décisions sur les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

### 1.2.2. France compétences assure des missions de financement et de mise en œuvre de l'apprentissage et de dispositifs de formation dédiés principalement aux salariés

France compétences assure des missions au titre de l'apprentissage et de la formation professionnelle qui peuvent être regroupés en quatre grands objectifs (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Les missions confiées à France compétences

Objectifs	Missions de France compétences
Financer et distribuer	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Répartir et verser les fonds issus de la formation professionnelle entre les acteurs et opérateurs selon les conditions d'utilisation des ressources allouées, des effectifs et des catégories de public et des dispositifs qu'ils doivent gérer ;</li><li>▪ Assurer le financement de l'alternance (contrats de professionnalisation, contrats d'apprentissage et Pro-A).</li></ul>
Réguler et contrôler	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Émettre des recommandations sur le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance et du CPF ainsi que sur la qualité des formations, sur l'égalité d'accès à la formation, l'articulation orientation et formation et toute autre question connexe ;</li><li>▪ En cas de carence ou de désaccord, proposer les textes réglementaires fixant le niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage :</li><li>▪ Établir le répertoire national des certifications professionnelles et le répertoire spécifique<sup>16</sup>, mission jusqu'alors exercée par la CNCP et construire le cahier des charges pour la certification des organismes de certifications (labellisation par le Comité français d'accréditation) ;</li><li>▪ Suivre la mise en œuvre des contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelle</li></ul>
Observer et évaluer	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Assurer la veille, l'observation et la transparence des coûts et des règles de prise en charge en matière de formation professionnelle et d'apprentissage ;</li><li>▪ Consolider et animer les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications des branches ;</li><li>▪ Contribuer au suivi et à l'évaluation de la qualité des actions de formation dispensées ;</li><li>▪ Émettre des enquêtes qualitatives, notamment sur l'offre de services des Opco.</li></ul>
Informier et rendre compte	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Élaborer un rapport annuel sur l'usage des fonds des acteurs qui financent la formation professionnelle des salariés et des demandeurs d'emplois ;</li><li>▪ Élaborer un rapport annuel remis au Parlement et au ministère de tutelle (ministère du Travail) présentant les activités de France compétences et ses perspectives de travail.</li></ul>

Source : Mission.

<sup>16</sup> Figurent dans le répertoire spécifique les certifications et habilitations correspondant à des compétences complémentaires aux certifications professionnelles (article L6113-6 du code du travail)

## Rapport

**France compétences dispose de ressources qu'elle répartit entre les différents dispositifs de formation, principalement dédiés aux salariés. Assises sur la masse salariale, leur montant attendu est de 9,36 Md€ en 2020, France compétences sera directement destinataire après la période transitoire qui se terminera fin 2021 :**

- ◆ de la **contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA)** : la CUPFA a été créée par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, et regroupe la contribution à la formation professionnelle continue (CFP) et la taxe d'apprentissage (TA) ; elle est assise sur la masse salariale avec un taux de cotisation de 1,23 % pour les entreprises jusqu'à 10 salariés et de 1,68 % au-delà ; **son montant attendu en 2020 est de 8,76 Md€** ;
- ◆ de la **contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)**, fiscalité incitative, due par les structures assujetties à la taxe d'apprentissage dont l'effectif annuel moyen est supérieur à 250 salariés et qui n'atteignent pas 5 % de leur effectif en contrats en alternance (contrat de professionnalisation, contrat d'apprentissage, convention industrielle de formation par la recherche) ; le taux de la CSA varie entre 0,05 % et 0,60 % de la masse salariale en fonction du nombre d'alternants et de la taille de l'entreprise ; **son montant attendu en 2020 est de 303 M€** ;
- ◆ de la **contribution CPF-CDD** qui se substitue à la contribution CIF-CDD, dont le taux demeure fixé à 1 % du revenu d'activité retenu pour le calcul des cotisations sociales des titulaires d'un CDD pour les employeurs d'au moins onze salariés<sup>17</sup> ; **son montant attendu en 2020 est de 294 M€**.

**S'agissant des dépenses, France compétences gère cinq enveloppes fermées et des guichets ouverts :**

- ◆ **des enveloppes « fermées » sont consacrées :**
  - au conseil en évolution professionnelle, pour les actifs occupés ;
  - à l'aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés ;
  - au plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour la formation des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes sans qualification ;
  - aux reconversions des salariés nécessitant des formations longues (CPF-transition professionnelle) versée aux commissions paritaires interrégionales (CPIR) ;
  - aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des CFA versée aux régions en complément des montants versés par les Opco au titre des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage ;
- ◆ **dans une logique de guichets, France compétences finance l'alternance et d'autres dépenses de formation professionnelle :**
  - s'agissant de l'alternance, France compétences verse, par le biais d'une enveloppe d'attribution initiale, ainsi qu'au besoin d'une enveloppe complémentaire (« péréquation interbranches »), aux Opco à un rythme trimestriel des fonds correspondant à leurs besoins<sup>18</sup> de financement des contrats d'apprentissage, des contrats de professionnalisation et des Pro-A ;

---

<sup>17</sup> Articles L. 6331-3 et suivants du code du travail.

<sup>18</sup> Cette enveloppe complémentaire, dite de péréquation, est versée aux Opco dès lors qu'ils ont affecté au moins 90 % de leurs fonds destinés à financer des actions de formation relatives aux contrats d'apprentissage, et à ses frais annexes, notamment d'hébergement et de restauration, ainsi que des actions de formation relatives aux contrats de professionnalisation et aux reconversions ou promotions par alternance (article R. 6123-31 du code du travail). Les Opco doivent ainsi transmettre leurs prévisions d'activité à France compétences démontrant une insuffisance de couverture, en détaillant les besoins d'engagements nouveaux et anciens et en tenant compte de la moyenne d'annulation des engagements des quatre derniers exercices (article R. 6123-33 du code du travail).

## Rapport

- à cette enveloppe s'ajoute l'aide financière au permis de conduire des apprentis à hauteur de 500 € par apprenti ;
- par ailleurs, France compétences assure le financement du CPF des salariés et des demandeurs d'emploi<sup>19</sup> dont les modalités impliquent le versement d'une dotation à la CDC qui en assure la gestion.

**Au total, France compétences finance un large réseau d'acteurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage parmi lesquels les Opco (cf. 1.2.4) et la CDC tiennent une place budgétaire importante (cf. tableau 2).**

**Tableau 2 : Entités bénéficiant des lignes de financement de France compétences**

<b>Destinataires</b>	<b>Objets du financement</b>
Opérateurs de compétences (Opco)	Aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de moins de 50 salariés Financement de l'alternance et de la péréquation interbranches
Régions	Financement des CFA
Caisse des dépôts et consignations	Financement du CPF
Commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR)	Financement des projets de transition professionnelle
État	Formation des demandeurs d'emploi
Opérateur attributaire d'un marché lancé par France compétences	Organismes chargés du conseil en évolution professionnelle (CEP)
Agence de services de paiement	Financement de l'aide aux permis de conduire

*Source : Mission.*

### **1.2.3. France compétences peut moduler la répartition des ressources entre les différents emplois**

**La répartition des financements opérée par France compétences s'inscrit dans les limites déterminées par les textes**, en fonction des priorités, besoins et marges de manœuvre constatés par le CA de l'institution (cf. tableau 3).

**Le CA de France compétences détermine le montant des différentes dotations**, déduction faite des versements déterminés par la voie réglementaire pour la formation des demandeurs d'emploi et l'aide des régions aux CFA.

---

<sup>19</sup> La loi du 5 septembre 2018 a monétisé le CPF (le compte sera crédité de 500 € par an prévu les salariés à temps plein dans la limite de 5 000 € à compter des droits acquis au titre de l'année 2019) et a levé la validation par une commission paritaire en développant une application accessible à l'ensemble des salariés, ce qui devrait favoriser l'usage du CPF.

## Rapport

**Tableau 3 : Tableau de répartition des ressources de France compétences pour le financement des dépenses d'intervention**

Financements	Bénéficiaires	Autorité d'affectation des fonds	Minimum	Maximum
Formation des demandeurs d'emploi	État	État	Montant fixé par décret	
CPF	CDC	CA de France compétences	10 %	20 %
CPF-TP	Une CPIR par région		5 %	10 %
CEP	Un opérateur par région		1 %	3 %
Aide au développement des compétences <sup>20</sup>	11 Opco		8 %	13 %
Dotations aux régions pour l'investissement et le fonctionnement des CFA	18 régions	État	Montant fixé par décret et par arrêté	
ASP pour aide au permis de conduire	ASP	CA de France compétences	0,5 %	1 %
Part versée aux Opco dans le cadre de la péréquation	11 Opco		15 %	35 %
Part restante aux Opco pour le financement des dépenses de la section des actions de financement de l'alternance	11 Opco		Solde	Solde

*Source : Mission.*

### 1.2.4. Intermédiaires de France compétences, des branches et des bénéficiaires finaux des financements, les Opco sont des acteurs importants de la réforme

**Onze Opco ont été créés le 1<sup>er</sup> avril 2019** par la fusion d'Opca-Octa, à la suite des accords de désignation des branches professionnelles. Ils mettent en œuvre la politique conventionnelle des branches s'agissant de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), assurent le financement des contrats en alternance et développent un service de proximité pour les TPE-PME. Ils assurent un appui technique à France compétences et aux branches pour l'élaboration des politiques d'alternance et des certifications professionnelles.

**À titre transitoire, en 2019, 2020 et 2021, les Opco sont agréés pour assurer le recouvrement des contributions fiscales dédiées au financement de la formation professionnelle et de l'alternance (cf. *infra*).** À compter de 2022, la collecte de la CUFGPA, de la CPF-CDD et de la CSA incombera au réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et des caisses de mutualité sociale agricole (CMSA) par la déclaration sociale nominative.

**Durant la période transitoire 2019-2021, la collecte des recettes fiscales permet aux Opco de :**

- ◆ **financer directement les dépenses de leur ressort, à savoir les contrats d'apprentissage, les contrats de professionnalisation, la Pro-A et les actions de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés ;**

<sup>20</sup> Au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés.

## Rapport

- ◆ **reverser une partie de la collecte à France compétences** afin que l'opérateur finance les dispositifs dont il a la charge [les projets de transition professionnelle (CPF-TP), le conseil en évolution professionnelle (CEP), la participation au plan d'investissement des compétences pour la formation des demandeurs d'emploi (PIC), l'aide au permis de conduire des apprentis, le CPF et la dotation aux régions pour le financement des CFA], mais assure aussi la « péréquation inter-branches ».

**Participant à la mise en œuvre de la politique publique de l'apprentissage et de la formation professionnelle, les Opco facturent des frais de gestion et d'intervention à France compétences.** Ils sont liés à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) par le biais de conventions d'objectifs et de moyens (COM). Ces COM sont en cours de signature pour couvrir la période 2020-2022. Elles ont pour ambition d'être un outil de pilotage partagé de la contribution des Opco à la mise en œuvre des objectifs stratégiques des branches et de l'État. Elles définissent un plan d'actions sur la base d'un diagnostic des besoins de la ou des branches concernées. Elles fixent les frais de gestion facturés par Opco à France compétences.

Ces frais de gestion se répartissent en deux volets :

- ◆ les frais de gestion administrative ;
- ◆ les frais d'information-mission.

La mission note que la nature des dépenses comprises dans le volet des frais de mission n'est pas entièrement renseignée et qu'ils s'établissent à des niveaux significatifs. Sur la période 2020-2023, les coûts de gestion en valeur absolue progressent tendanciellement de près de 11 % en passant de 468 M€ à 520 M€. Au total, les frais de gestion consolidés représentent 7 % des montants décaissés par les Opco.

Les frais de gestion de cette politique publique s'inscrivent dans une fourchette haute, qui s'explique en partie par l'intégration des frais de mission dans ces frais de gestion. Pour l'avenir, la part de ces frais de gestion devrait se réduire avec notamment le transfert de la fonction de collecte des Opco aux Urssaf au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

**En tout état de cause, la mission préconise qu'un audit approfondi** des composantes des frais de gestion des Opco soit réalisé d'ici fin 2021 pour clarifier le périmètre des dépenses des Opco prises en compte, les modalités de calcul et les marges d'économies éventuelles.

**Proposition n° 1 : Réaliser un audit approfondi des composantes des frais de gestion des Opco d'ici fin 2021 pour clarifier le périmètre des dépenses des Opco prises en compte, les modalités de calcul et les marges d'économie éventuelles.**

### **1.3. Bien que porteuse à terme d'un impact socio-économique positif, la réforme est de nature à peser sur la trajectoire des finances publiques**

#### **1.3.1. La réforme devrait avoir un impact macroéconomique bénéfique pour l'économie française**

**La libération de l'offre et de la demande de formation portée par la réforme devrait emporter un impact socio-économique positif tant sur l'emploi que sur la croissance française (effet positif de l'accumulation de capital humain) :**

- ◆ d'une part, le recours à l'apprentissage et à la formation continue augmente l'employabilité des personnes, et, en conséquence peut avoir un effet positif sur le taux de chômage :

## Rapport

- des études de la Dares et divers travaux empiriques<sup>21</sup> montrent que les programmes d'alternance augmentent le taux d'insertion des personnes qui les suivent et ce d'autant plus lorsqu'elles sont peu diplômées ;
- le recours à la formation professionnelle continue, qu'offre le compte personnel de formation, permet aux salariés d'acquérir ou d'attester de nouvelles compétences ;
- ◆ d'autre part, le recours à l'apprentissage et à la formation continue est de nature à augmenter la productivité et la croissance potentielle de l'économie ; en effet, au regard des enseignements théoriques de la croissance endogène<sup>22</sup> et des résultats de divers travaux empiriques<sup>23</sup>, le capital humain a un effet direct sur la productivité des personnes et constitue un des principaux déterminants de croissance de long terme.

**En conséquence, l'impact socio-économique positif de la réforme à moyen et long termes sur l'économie française invitent à appréhender cette réforme, et pour partie les dépenses budgétaires associées, comme un investissement pour l'avenir.** En effet, même si cette réflexion dépasse le champ de la saisine de la mission, celle-ci doit constater que la réforme devrait avoir pour effet à terme de majorer les recettes fiscalo-sociales et d'alléger la pression sur les dépenses d'indemnisation du chômage, toutes choses égales par ailleurs.

**L'estimation précise des effets sur l'emploi et la croissance de la réforme reste néanmoins un exercice très complexe, en l'état des données et des modèles de prévisions :**

- ◆ l'étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel comportait peu d'éléments sur les effets macroéconomiques de la réforme ;
- ◆ les administrations (direction générale du Trésor, Dares) ne disposent, aujourd'hui, pas de modèle spécifique sur l'apprentissage permettant de simuler *ex ante* les effets potentiels de cette réforme sur la croissance et l'emploi ;
- ◆ le caractère récent de la mise en place de la réforme ne permet pas de disposer de séries historiques sur l'augmentation des contrats d'apprentissage et du niveau de recours au CPF et, en conséquence, de procéder à d'éventuelles analyses économétriques de l'impact de la réforme.

### **1.3.2. Pour autant, la soutenabilité financière de la réforme n'est pas assurée à moyen terme et suppose un pilotage financier rapproché**

**L'équilibre financier des dispositifs n'est pas garanti à moyen terme et demeure incertain à long terme.** La loi de 2018 instaure un nouveau modèle économique de l'apprentissage et de la formation professionnelle : elle étend les dispositifs de guichet qui remplacent des enveloppes fermées afin d'accompagner le développement et d'éviter tout contingentement du recours à l'alternance et au compte personnel de formation.

---

<sup>21</sup> Bonnal, Fougère et Sérandon (1997) ; un rapport Terra Nova & Institut Montaigne (2017) trouvait également qu'à formation et diplôme équivalents, le taux d'insertion des apprentis se situe de 10 à 15 % au-dessus de celui qui ont suivi une voie strictement scolaire.

<sup>22</sup> Par exemple, R. Lucas (1988).

<sup>23</sup> Par exemple, J. Barron et D.A. Black (1999), « *Do Workers Pay for On-the-Job Training?* », Journal of Human Resources.

## Rapport

Sans augmentation de la fiscalité comme l'ont rappelé les commanditaires de la mission, la montée en puissance du recours au CPF et de l'apprentissage créent un besoin de financement non couvert par les recettes prévisionnelles. À moyen terme, les projections financières réalisées par la mission (cf. 2.3) en attestent. À plus long terme, l'équilibre financier de la réforme reste incertain mais pourrait s'améliorer grâce à plusieurs facteurs de rééquilibrage liés à la croissance de la masse salariale augmentant les recettes de la CUFPA, à la convergence des coûts de formation des apprentis et des salariés ainsi qu'à la meilleure employabilité des agents et au surplus de croissance économique attendu de cette réforme. Toutes choses égales par ailleurs, celle-ci devrait emporter des effets macro-économiques positifs de nature à orienter favorablement les flux de recettes et dépenses publiques.

**Or l'équilibre financier du dispositif est une des conditions de sa pérennité.** À court et moyen termes, l'enjeu du pilotage de la trajectoire financière (cf. *infra*) nécessite par conséquent des outils et des processus permettant de formaliser la projection de dépenses et de soldes, d'agir sur les comportements des acteurs par la régulation, d'optimiser et redéployer les financements alloués en fonction des marges de manœuvre et des priorités.

## **2. À l'horizon 2023, la croissance tendancielle des charges est sensiblement plus rapide que celle des produits, générant un déficit structurel croissant du nouveau dispositif**

### **2.1. La dynamique des produits est indexée sur la croissance prévisionnelle de la masse salariale de l'ordre de 3 %**

Les prélèvements affectés à l'apprentissage et à la formation professionnelle ((CUFPA, CPF-CDD, CSA (cf. 1.2.2)) étant assis sur la masse salariale de l'entreprise, leur rendement est en grande partie lié à la conjoncture économique. La DGEFP établit les prévisions de recettes en appliquant aux masses salariales remontées lors des collectes précédentes, un taux d'évolution de la masse salariale défini par la direction du Budget (DB) dans le cadre du projet de loi de finances. Ainsi, sur 2020-2023, la dynamique de recettes devrait être légèrement supérieure à 3 % par an<sup>24</sup>.

**Diverses incertitudes qui jouent en sens contraire sont relevées sur ces prévisions :**

- ◆ l'effet retour du développement de l'apprentissage sur le rendement de la taxe d'apprentissage et de la CSA n'est pas pris en compte ;
- ◆ l'impact du développement des CFA d'entreprise, qui permet, dans certaines conditions, de minorer de 10 % les montants dus au titre de la taxe d'apprentissage, est difficile à approcher ;
- ◆ enfin, l'effet potentiel du transfert de la collecte des Opco aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et des caisses de mutualité sociale agricole (MSA) par la déclaration sociale nominative (DSN) à compter de 2022, sur le taux de recouvrement (simplification des démarches pour les entreprises, meilleure identification des redevables, renforcement des contrôles) est difficile à estimer.

### **2.2. La dynamique des charges est en grande partie conditionnée par celles des effectifs de l'alternance et du recours au CPF, pour lesquelles les capacités de prévision sont réduites**

Compte tenu de l'ampleur des modifications introduites par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, la capacité à s'appuyer sur les tendances observées les années précédentes est limitée.

#### **2.2.1. S'agissant de l'alternance, les prévisions des acteurs s'établissent dans une fourchette comprise entre 5 % et 10 % de croissance des effectifs par an d'ici 2023**

Les pouvoirs publics n'ont pas fixé d'objectif chiffré au développement de l'apprentissage dans le cadre de la mise en œuvre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, contrairement au plan de relance de l'apprentissage de 2014 qui visait 500 000 apprentis à l'horizon 2017.

---

<sup>24</sup> 3,10 % en 2019, 2,90 % en 2020, 3,10 % en 2021, 3,40 % en 2022, 3,00 % en 2023.

## Rapport

**La mission a pu constater que les directions en charge de la prévision, telles que la Dares ou la direction générale du Trésor (DG Trésor), n'avaient pas développé de modèle de prévision spécifique des effectifs de l'alternance et s'appuient sur des estimations.**

La Dares procède néanmoins à des prolongements de tendances et s'appuie au besoin sur les outils de prévision d'emploi indexés sur le cycle économique. En février 2020, la DGEFP, la Dares et la DB estimaient que la croissance des contrats d'apprentissage pourrait s'établir à 7 % en moyenne annuelle sur la période 2020-2023. En revanche, leurs prévisions de croissance des contrats de professionnalisation divergeaient (1 % pour le ministère du Travail et 6 % pour la DB) ainsi que ceux de Pro-A (100 M€ et 350 M€).

**Les Opco rencontrés par la mission prévoient une hausse marquée** des contrats d'apprentissage en 2020 (en moyenne environ + 17,8 %) et une hausse contenue des contrats de professionnalisation (environ + 3,8 %). Certains Opco ou branches se sont fixés des objectifs pluriannuels de développement de l'alternance proches de 10,0 % par an.

### **2.2.2. S'agissant du CPF, le gouvernement avance un objectif d'un million de formations financées par an qui sert d'hypothèse de travail pour les directions**

**Le gouvernement a avancé un objectif d'un million de formations financées par an alors que 383 000 salariés sont entrés en formation en 2018 et environ 200 000 demandeurs d'emploi.** Les projections réalisées par la DB et la DG Trésor font l'hypothèse d'un taux de recours progressivement croissant, de 2 % environ en 2018 à 5 % à horizon 2023, soit environ 1,2 million de formations financées par la CDC. Toutefois, aucune hypothèse n'a été réalisée quant au financement moyen mobilisé.

**La CDC a également réalisé des travaux de projection en juillet 2019,** pour établir un scénario de montée en charge des droits mobilisés par les salariés, mais sur la seule année 2020 à la date de la mission. Ces travaux ont conduit France compétences à retenir, pour la construction de son budget 2020, deux scénarios hypothétiques de croissance des dossiers financés de 7 % et de 25 %.

**2.3. La mission a réalisé trois projections tendanciennes du nombre de bénéficiaires des dispositifs financés, à hypothèses de niveaux de prise en charge moyens constants<sup>25</sup>, qui toutes mettent en évidence une trajectoire financière non soutenable**

**2.3.1. Les hypothèses communes aux trois projections tendanciennes**

**Pour l'ensemble des projections tendanciennes**, il est fait l'hypothèse, hors incidence fiscale sur le système de la formation professionnelle par ailleurs, que :

- ◆ en recettes :
  - l'évolution des recettes est conforme aux projections de la DGEFP<sup>26</sup> ; l'hypothèse intègre néanmoins 100 M€ et 150 M€ de recettes supplémentaires, respectivement en 2022 et en 2023, du fait du transfert de la collecte aux Urssaf et aux MSA à compter de 2022 ;
  - les modalités d'acquittement des contributions dues par les employeurs et de leur reversement par les Opco à France compétences, mises en œuvre en 2020 à titre transitoire avant transfert de la collecte aux Urssaf et MSA, sont reconduites en 2021, faute de schéma acté à la date de la mission ;
- ◆ en dépenses :
  - pour les « dispositifs de guichet », seules sont projetées des hypothèses d'évolution des volumes ou des masses financières ; les hypothèses liées aux niveaux de prise en charge moyens des formations sont maintenues à l'identique sur la période 2020-2023, dans une logique de projection tendancielle et non de scénario prévisionnel ;
  - les enveloppes fermées (CPF-TP, CEP, fonds régions destinés au financement des CFA), autres que celle destinée à la formation des demandeurs d'emploi (PIC), sont fixées au montant prévu à date ;
  - la contribution à la formation des demandeurs d'emploi en 2023 est soit maintenue au niveau du PIC versé en 2022 (projection tendancielle 1 et 3), soit ramenée à 800 M€, c'est-à-dire son niveau antérieur au PIC (cf. projection tendancielle 2 basée sur les hypothèses posées par la DGEFP en février 2020 et reprises dans cette projection).

**L'évolution tendancielle des dépenses est alors simulée sur le champ consolidé de France compétences et des Opco**, le dispositif de financement des dépenses d'alternance créant une solidarité financière entre ces entités.

---

<sup>25</sup> Il s'agit par exemple du niveau moyen de prise en charge tel qu'il résulte de l'exercice mené par France compétences de détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, ou encore du niveau moyen de financement des actions de formation au titre du CPF.

<sup>26</sup> L'ensemble des projections intègre la mobilisation au profit du financement l'alternance en 2020 des 150 M€ d'excédents 2019 des sections CPF des Opco, estimés par la DGEFP, tel que prévu par l'article 2 du décret n° 2018-1209 du 21 décembre 2018 relatif à l'agrément et au fonctionnement des opérateurs de compétences, des fonds d'assurance formation des non-salariés et au contrôle de la formation professionnelle.

### 2.3.2. La projection tendancielle 1, centrale, simule un effet marqué de la réforme, avec un déport important des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage et un développement significatif du recours au CPF

La projection tendancielle 1 simule un effet marqué de la réforme de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (cf. tableau 4).

**Le nombre d'entrants en apprentissage pourrait croître de 14 % en 2020, 13 % en 2021, 11 % en 2022 et 9 % en 2023**, au regard du potentiel de croissance de l'apprentissage en France (cf. la comparaison internationale figurant en annexe III). Cela se traduirait en 2023 par près de 140 000 nouveaux apprentis supplémentaires comparativement à 2019. Cette croissance serait pour partie compensée par une baisse d'environ 50 000 contrats de professionnalisation d'ici 2023<sup>27</sup> (- 7 % en 2020, - 6 % en 2021, - 5 % en 2022 et - 4 % en 2023), du fait du déport vers l'apprentissage, plus avantageux pour nombre d'acteurs<sup>28</sup>. Au global, le nombre d'entrants en alternance serait amené à croître de 6 % par an en moyenne sur 2020-2023.

**Les dépenses de Pro-A, après une année 2020 marquée par les délais d'extension des branches, pourraient s'établir à hauteur de 200 M€** étant donné la centaine d'accords de branche en cours de négociation selon les Opcos rencontrés.

**Enfin, les formations financées par le CPF seraient aussi amenées à croître fortement**, avec une hausse de 65 % au global sur 2020-2023, atteignant le million de formations financées conforme à l'objectif visé. Cet objectif, qui représenterait un taux de recours de 3,8 % semble atteignable, étant souligné la dynamique constatée des premiers mois d'usage de l'application.

**Tableau 4 : Hypothèses d'évolution des volumes des dispositifs financés de manière ouverte selon la projection tendancielle 1**

	2020	2021	2022	2023
Nombre de nouveaux contrats d'apprentissage dans le secteur privé <sup>29</sup>	381 900	431 500	479 300	522 100
Nombre de nouveaux contrats de professionnalisation	213 900	201 000	191 000	183 400
Nombre de formations financées par le CPF	676 500	771 200	879 200	1 002 000
Montant engagé pour la Pro-A (en M€)	100,0	200,0	200,0	200,0
Montant financé pour l'aide au permis (en M€)	40,0	45,2	50,2	54,7
Montant versé pour la formation des demandeurs d'emploi (en M€)	1 349,0	1 632,0	1 684,0	1 684,0

Source : Mission.

<sup>27</sup> Chiffre déterminé sur la base d'un stock au 31 décembre 2019 estimé à environ 230 000.

<sup>28</sup> Nombre estimé en prenant en compte les jeunes de moins de 26 ans embauchés en contrat de professionnalisation en 2017 pour préparer une certification ou une qualification enregistrée au RNCP autre qu'un CQP, et en scolarité avant l'embauche.

<sup>29</sup> Il s'agit du nombre de nouveaux contrats débutés au cours de l'année.

## Rapport

**Le solde de trésorerie de l'année consolidé<sup>30</sup> serait déficitaire de 1 534 M€ en 2020, déficit qui se creuserait à - 1 765 M€ en 2021 (cf. tableau 5). Il s'améliorerait en 2022 tout en restant négatif à hauteur de - 752 M€<sup>31</sup>, avant de s'accroître notablement à - 2 140 M€ en 2023, en intégrant les reports à nouveau dont bénéficie France compétences début 2020, et des sections alternance et aide au financement du plan de compétences des entreprises de moins de 50 salariés des Opco.**

**Le résultat comptable afficherait une perte chaque année de la période 2020-2023 (cf. tableau 6) :**

- ◆ l'ampleur de la perte constatée en 2020 (5 400 M€) s'explique notamment par le rattachement intégral à l'exercice 2020 des 4 300 M€ du coût de la reprise des contrats d'apprentissage engagés par les conseils régionaux ;
- ◆ une fois l'effet du coût du stock de contrats d'apprentissage repris en 2020 isolé, il est constaté un creusement de la perte de - 1 100 M€ en 2020 à - 1 754 M€ en 2021, - 2 068 M€ en 2022 et - 2 660 M€ en 2023 (le montant du PIC étant reconduit dans cette projection) ;
- ◆ le surcoût générationnel des contrats d'apprentissage serait de 574 M€ en 2021, 549 M€ en 2022 et 495 M€ en 2023 soit 1,6 Md€ de 2021 à 2023. *A contrario*, la génération de contrats de professionnalisation débutée en 2021 coûterait 72 M€ de moins que celle de l'exercice antérieur, 56 M€ de moins en 2022 et 43 M€ en 2023 soit 1719 M€ sur la période ;
- ◆ toute variation d'un point de croissance du nombre de contrats d'apprentissage entraînerait une variation de dépenses de 40 à 57 M€ par génération entre 2020 et 2023<sup>32</sup>. De même, une variation d'un point de croissance du nombre de contrats de professionnalisation engendrerait une variation comprise entre 12 M€ et 14 M€ par génération de contrats engagés de 2020 à 2023<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Solde de trésorerie de France compétences et des sections alternance et aide au financement du plan de compétences des entreprises de moins de 50 salariés des Opco.

<sup>31</sup> Il se produira un sursaut de recettes de 1 629 M€ en 2022, année de bascule à la suite du transfert du recouvrement aux Urssaf. Les Opco percevront ainsi le solde des contributions dues au titre de 2021 (à hauteur d'environ 2 200 M€) quand les Urssaf collecteront les contributions dues au titre de 2022.

<sup>32</sup> Un point de plus de contrats d'apprentissage en 2020, 2021, 2022 et 2023 aboutirait à un surcoût de 227 M€ pour la génération de contrats engagés en 2023 comparativement à la présente projection tendancielle.

<sup>33</sup> Une diminution d'un point de moins des contrats de professionnalisation en 2020, 2021, 2022 et 2023 conduirait à un coût de génération de contrats débutés en 2023 moindre de 89 M€ par rapport à la présente projection tendancielle.

## Rapport

**Tableau 5 : Solde de trésorerie de l'année consolidé de France compétences et des sections alternance et - 50 salariés des Opco selon la projection tendancielle 1 (en M€) à hypothèses structurelles constantes**

	2020	2021	2022	2023
Recettes	9 741	9 601	11 229	10 425
Dépenses	11 275	11 365	11 981	12 565
<b>Besoin de financement</b>	<b>- 1 534</b>	<b>- 1 765</b>	<b>- 752</b>	<b>- 2 140</b>
<i>Besoin de financement si diminution des versements PIC en 2023 à hauteur de la contribution 2018</i>	- 1 534	- 1 765	- 752	- 1 392
<i>Trésorerie au 1<sup>er</sup> janvier</i>	1 271	- 263	- 2 028	- 2 780
<b>Situation de trésorerie au 31 décembre</b>	<b>- 263</b>	<b>- 2 028</b>	<b>- 2 780</b>	<b>- 4 920</b>

*Source : Mission.*

**Tableau 6 : Résultat comptable de France compétences et des Opco de la projection tendancielle 1 (en M€) à hypothèses structurelles constantes**

	2020	2021	2022	2023
Produits	9 488	9 673	10 106	10 454
Charges	14 888	11 427	12 174	13 113
<b>Résultat net</b>	<b>- 5 400</b>	<b>- 1 754</b>	<b>- 2 068</b>	<b>- 2 660</b>
<i>Résultat courant (=hors charges sur stock de contrats 2019 et antérieurs)</i>	- 1 100	- 1 754	- 2 068	- 2 660
<i>Résultat net si diminution des versements PIC en 2023 à hauteur de la contribution 2018</i>	- 5 400	- 1 754	- 2 068	- 1 776

*Source : Mission.*

### 2.3.3. La projection tendancielle 2 prévoit une croissance significative de l'apprentissage, mais une dynamique contenue des autres dispositifs

Cette projection tendancielle s'appuie sur les prévisions avancées par le ministère du Travail en février 2020 (corrigées de la valeur du stock de contrats d'apprentissage repris au 1<sup>er</sup> janvier 2020 à 4,3 Md€, ainsi que du flux de contrats engagés en 2020 au regard des données observées en 2019). La mission signale que la dernière projection fournie par la Dares en mars 2020 n'a pu être prise en compte, du fait de sa publication tardive au regard des délais de travaux de la mission. Il convient néanmoins de signaler que cette projection, en hausse par rapport aux précédentes, demeure inférieure aux deux autres projections tendancielles réalisées par la mission.

Elle traduit un effet différencié de la réforme (cf. tableau 7) puisque :

- ◆ le nombre de nouveaux apprentis augmenterait de 7 % par an quand celui des contrats de professionnalisation progresserait de 1 %. Au global, le nombre d'entrants en alternance serait amené à croître d'environ 5 % par an entre 2020 et 2023 ;
- ◆ les dépenses prises en charge par le CPF seraient constantes sur la période 2020-2023 à hauteur de 1 Md€ ;
- ◆ les dépenses pour la Pro-A resteraient constantes entre 2020 et 2023 à hauteur de 100 M€.

**Tableau 7 : Hypothèses d'évolution des volumes des dispositifs financés de manière ouverte selon la projection tendancielle 2**

	2020	2021	2022	2023
Nombre de nouveaux contrats d'apprentissage dans le secteur privé <sup>34</sup>	358 500	383 500	410 400	439 100
Nombre de nouveaux contrats de professionnalisation	234 600	239 300	244 100	249 000
Nombre de formations financées par le CPF	648 400	648 400	648 400	648 400
Montant engagé pour la Pro-A (en M€)	100,0	100,0	100,0	100,0
Montant financé pour l'aide au permis (en M€)	20,0	20,0	20,0	20,0
Montant versé pour la formation des demandeurs d'emploi (en M€)	1 349,0	1 632,0	1 684,0	800,0

*Source : Mission.*

À l'instar de la projection centrale, mais dans une ampleur moindre, le solde de trésorerie consolidé, serait déficitaire de - 1 438 M€ en 2020, puis - 1 333 M€ en 2021. Il serait excédentaire de 52 M€ en 2022, avant d'être à nouveau déficitaire à - 243 M€ en 2023 (cf. tableau 8).

De même, la perte comptable s'élèverait à - 5 212 M€ en 2020 (- 912 M€ en neutralisant le stock), puis à - 1 121 M€ en 2021, - 1 122 M€ en 2022 et enfin - 569 M€ en 2023 (cf. tableau 9).

<sup>34</sup> Il s'agit du nombre de nouveaux contrats débutés au cours de l'année.

## Rapport

**Tableau 8 : Solde de trésorerie de l'année consolidé de France compétences et des sections alternance et - 50 salariés des Opco selon la projection tendancielle 2 (en M€) à hypothèses structurelles constantes**

	2020	2021	2022	2023
Recettes	9 741	9 601	11 229	10 425
Dépenses	11 179	10 933	11 177	10 668
<b>Besoin de financement</b>	<b>- 1 438</b>	<b>- 1 333</b>	<b>52</b>	<b>- 243</b>
<i>Besoin de financement si PIC reconduit à l'identique</i>	- 1 438	- 1 333	52	- 1 054
<i>Trésorerie au 1<sup>er</sup> janvier N</i>	1 271	- 167	- 1 500	- 1 448
<b>Situation de trésorerie au 31 décembre</b>	<b>- 167</b>	<b>- 1 500</b>	<b>- 1 448</b>	<b>- 1 691</b>

*Source : Mission.*

**Tableau 9 : Résultat comptable de France compétences et des Opco selon la projection tendancielle 2 (en M€) à hypothèses structurelles constantes**

	2020	2021	2022	2023
Produits	9 488	9 673	10 106	10 454
Charges	14 700	10 794	11 228	11 023
<b>Résultat net</b>	<b>- 5 212</b>	<b>- 1 121</b>	<b>- 1 122</b>	<b>- 569</b>
<i>Résultat courant (=hors charges sur stock de contrats 2019 et antérieurs)</i>	- 912	- 1 121	- 1 122	- 569
<i>Résultat net si PIC reconduit à l'identique</i>	- 5 212	- 1 121	- 1 122	- 1 453

*Source : Mission.*

**2.3.4. La projection tendancielle 3, qui prolonge les évolutions observées en 2019, se caractérise par une très forte hausse (près de 60 %) des effectifs de l'apprentissage d'ici 2023**

Cette projection tendancielle prolonge les évolutions observées en 2019 (cf. tableau 10).

Ces hypothèses traduiraient un succès exceptionnel de la réforme, notamment s'agissant de l'apprentissage qui connaîtrait une croissance annuelle de 16,9 % selon la dynamique des contrats enregistrés en 2019. Les contrats de professionnalisation diminueraient de - 3,5 % par an, s'expliquant par l'effet de substitution. Au global, le nombre d'entrants en alternance augmenterait en moyenne de 10,2 % par an entre 2019 et 2023.

**Tableau 10 : Hypothèses d'évolution des volumes des dispositifs financés de manière ouverte selon la projection tendancielle 3**

	2020	2021	2022	2023
Nombre nouveaux contrats d'apprentissage dans le secteur privé <sup>35</sup>	391 600	457 800	535 200	625 600
Nombre nouveaux contrats de professionnalisation	221 900	214 200	206 700	199 400
Nombre formations financées par le CPF	636 300	668 100	701 500	736 600
Montant engagé pour la Pro-A (en M€)	100,0	200,0	200,0	200,0
Montant financé pour l'aide au permis (en M€)	20,0	23,2	27,2	31,7
Montant versé pour la formation des demandeurs d'emploi (en M€)	1 349,0	1 632,0	1 684,0	1 684,0

Source : Mission.

À l'instar de la projection centrale, mais dans une ampleur plus importante, le solde de trésorerie consolidé serait déficitaire de - 1 559 M€ en 2020, puis - 1 851 M€ en 2021. Il s'améliorerait à - 997 M€ en 2022, avant de se creuser de nouveau à - 2 658 M€ en 2023 (cf. tableau 11).

De même, la perte comptable s'élèverait à - 5 538 M€ en 2020 (- 1 238 M€ en neutralisant le stock), puis à - 2 017 M€ en 2021, - 2 582 M€ en 2022 et enfin - 3 568 M€ en 2023 (cf. tableau 12).

<sup>35</sup> Il s'agit du nombre de nouveaux contrats débutés au cours de l'année.

## Rapport

**Tableau 11 : Solde de trésorerie de l'année consolidé de France compétences et des sections alternance et – 50 salariés des Opco selon la projection tendancielle 3 (en M€) à hypothèses structurelles constantes**

	2020	2021	2022	2023
Recettes	9 741	9 601	11 229	10 425
Dépenses	11 300	11 452	12 226	13 330
<b>Besoin de financement</b>	<b>- 1 559</b>	<b>- 1 851</b>	<b>- 997</b>	<b>- 2 658</b>
<i>Besoin de financement si diminution des versements PIC en 2023 à hauteur de la contribution 2018</i>	- 1 559	- 1 851	- 999	- 1 847
Situation de trésorerie au 1 <sup>er</sup> janvier	1 271	- 288	- 2 139	- 3 136
<b>Situation de trésorerie au 31 décembre<sup>36</sup></b>	<b>- 288</b>	<b>- 2 139</b>	<b>- 3 136</b>	<b>- 5 794</b>

Source : Mission.

**Tableau 12 : Résultat comptable de France compétences et des Opco selon la projection tendancielle 3 (en M€) à hypothèses structurelles constantes**

	2020	2021	2022	2023
Produits	9 488	9 673	10 106	10 454
Charges	15 026	11 690	12 688	14 022
<b>Résultat net</b>	<b>- 5 538</b>	<b>- 2 017</b>	<b>- 2 582</b>	<b>- 3 568</b>
<i>Résultat courant (hors charges sur stock de contrats 2019 et antérieurs)</i>	- 1 238	- 2 017	- 2 582	- 3 568
<i>Résultat net si diminution des versements PIC en 2023 à hauteur de la contribution 2018</i>	- 5 538	- 2 017	- 2 582	- 2 684

Source : Mission.

<sup>36</sup> Incluant la trésorerie disponible au 1<sup>er</sup> janvier de l'année.

### **2.3.5. Quelle que soit la projection retenue, le dispositif de financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue s'avère déficitaire les premières années de la réforme, à hypothèse de niveaux de prise en charge moyen constants des formations**

**Premièrement, à coût moyen de formation constant, le système de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue est confronté à un sous-financement en 2020 et en 2021.** En effet, même en simulant une croissance nulle de l'alternance et du CPF par rapport à 2019, le dispositif présenterait un solde de trésorerie déficitaire en 2020 et 2021. Les dépenses d'apprentissage, liées aux niveaux de prise en charge fixés fin 2019, et le montant des enveloppes fermées, ne sont ainsi pas couverts par les recettes prévisionnelles.

**Deuxièmement, l'ampleur de la perte comptable s'accroît dans les trois scénarios envisagés entre 2020 et 2022,** du fait de la décorrélation entre l'évolution des charges et des produits, ces derniers restant assis sur la masse salariale des entreprises. L'apprentissage s'avère être la principale source du déséquilibre structurel car les dépenses liées à la hausse du nombre d'apprentis ne sont pas couvertes par une augmentation équivalente des recettes fiscales associées, notamment au regard des niveaux de rémunération des apprentis<sup>37</sup> et du régime d'exonération de la CUFPA. En outre, si la dynamique de l'apprentissage peut se traduire par une baisse du nombre de contrats de professionnalisation, financés également par la CUFPA, le coût moyen unitaire des contrats d'apprentissage se révèle plus élevé.

**Troisièmement, en 2023,** le niveau de la perte comptable est particulièrement conditionné aux choix qui seront opérés sur le montant de la contribution à la formation des demandeurs d'emploi.

**Toutefois, il convient à nouveau de rappeler que les projections (cf. tableau 13) ont été réalisées avec une hypothèse** des niveaux de prise en charge constants des dispositifs. Or, ces paramètres seront nécessairement amenés à évoluer au cours du temps, y compris à réglementation constante.

---

<sup>37</sup> Entre 27 % et 67 % du SMIC pour les jeunes de moins de 21 ans, entre 53 % et 78 % du SMIC ou du minimum conventionnel pour les jeunes de 21 à 25 ans, 100 % du SMIC ou du minimum conventionnel pour les jeunes de 26 ans et plus.

## Rapport

**Tableau 13 : Récapitulatif des hypothèses des projections tendancielles**

	<b>Taux évolution nouveaux contrats d'apprentissage dans le secteur privé</b>	<b>Taux évolution nouveaux contrats de professionnalisation</b>	<b>Montant engagé dépenses CPF</b>	<b>Montant engagé Pro-A</b>	<b>Montant aide au permis</b>	<b>Montant contribution formation demandeurs d'emploi en 2023</b>
Projection 1, « centrale »	+ 14,0 % en 2020 + 13,0 % et 2021 + 11,0 % en 2022 + 9,0 % en 2023	- 7,0 % en 2020 - 6,0 % en 2021 - 5,0 % en 2022 - 4,0 % en 2023	1 Md€ en 2020 + 14,0 % par an en 2021-2023	100 M€ en 2020, 200 M€ par an sur 2021-2023	40 M€ en 2020 + 13,0 % en 2021 + 11,0 % en 2022 + 9,0 % en 2023	1 684 M€
Projection2 « ministère du travail »	+ 7,0 % par an sur 2020-2023	+ 1,0 % par an sur 2020- 2023	1 Md€ par an sur 2020-2023	100 M€ par an sur 2020-2023	20 M€ par an sur 2020-2023	800 M€
Projection 3 « prolongement 2019 »	+ 16,9 % par an sur 2020- 2023	- 3,5 % par an sur 2020- 2023	+ 5,0 % par an sur 2020-2023	100 M€ en 2020, 200 M€ par an sur 2021-2023	40 M€ en 2020, + 16,9 % en 2021-2023	1 684 M€

*Source : Mission.*

**Tableau 14 : Différence de solde de trésorerie annuel consolidée selon les projections (projection 1 base 0) (en M€)**

	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Projection 1	0	0	0	0
Projection 2	+ 96	+ 432	+ 700	+ 1 897
Projection 3 (par rapport à la projection 2)	- 121	- 518	- 945	- 2 415
Projection 3 (cumulé)	- 25	- 86	- 245	- 518

*Source : Mission.*

**3. Dès 2020, la montée en charge de la réforme et la reprise du stock des contrats d'apprentissage conclus en 2019 génèrent une lourde perte comptable, une situation nette négative et un déficit de trésorerie qui exigent des mesures de court terme et soulèvent des enjeux comptables complexes et essentiels**

**3.1. L'obligation de reprise du stock des contrats en fin d'année, dont le montant a été réévalué à 4,3 Md€ a suscité de fortes tensions de trésorerie début 2020 désormais résolues**

La mise en œuvre de la réforme s'est traduite par la reprise par France compétences du financement du stock des contrats d'apprentissage conclus jusqu'au 31 décembre 2019. Initialement estimé par la Dares à 3,6 Md€. L'effet de cette reprise a été réévalué en mars 2020 à 4,3 Md€ compte tenu de la progression beaucoup plus forte qu'anticipée du nombre de contrats d'apprentissage conclus à la rentrée 2019. Ainsi, sur l'année 2019, le nombre de nouveaux contrats débutés a augmenté de 12,0 % pour le seul secteur privé contre 2,0 % dans les estimations initiales.

**L'échéancier de paiement de ce stock s'articule sur trois ans, avec un décaissement de 2,9 Md€ dès 2020. (cf. tableau 15).**

Tableau 15 : Échéancier de décaissements associés au stock de contrats d'apprentissage (Md€)

	2020	2021	2022	2023
Montant	2,9	1,1	0,2	0,1

Source : Mission.

Les investigations de la mission ont permis de constater que le déficit de 2,5 Md€ que la lettre de mission anticipait pour 2020 correspondait en fait à cette reprise du stock désormais estimée à 4,3 Md€ dont 2,9 Md€ sur ce premier exercice d'application de la réforme.

**Compte tenu des échéanciers respectifs d'encaissement des prélèvements et de versement aux CFA par les Opco de la prise en charge des contrats, cette reprise a suscité une forte préoccupation sur la capacité de la trésorerie des CFA à passer le cap du premier trimestre 2020.** En effet, jusqu'alors, le financement des CFA étant assuré par les régions, le calendrier des prélèvements affectés au financement de l'apprentissage ne constituait pas une contrainte. En revanche, dès lors que les versements se sont trouvés spécifiquement adossés aux encaissements de ces prélèvements désormais gérés par France compétences et les Opco dont ils constituent la seule ressource, la concordance des flux est devenue une question centrale, sauf à ce que la trésorerie des CFA affiche des disponibilités suffisantes. Or, concomitamment, il s'est avéré impossible de disposer d'une information fiable à cet égard.

Le décret n° 2019-1326 du 10 décembre 2019 relatif à France compétences et aux opérateurs de compétences apporte des précisions relatives aux modes de financement des CFA et de prise en charge des contrats d'apprentissage par les Opco :

- ♦ la possibilité pour France compétences de recourir à l'emprunt, sous forme d'une ligne de trésorerie, pour débloquer les financements nécessaires au financement des contrats d'apprentissage ; le conseil d'administration de France compétences a validé le 27 novembre 2019 le choix du pool bancaire auprès duquel jusqu'à 1Md€ pourra être emprunté à court terme pour garantir les besoins de trésorerie des Opco début 2020 ;

## Rapport

- ◆ l'accélération du calendrier de collecte de la CUFPA en 2020 en relevant le niveau du premier acompte versé par les entreprises de onze salariés et plus avant le 1<sup>er</sup> mars 2020 à 60 % de leur contribution au lieu des 40 % prévus initialement ;
- ◆ la part des fonds fléchés sur le financement de l'alternance et laissés à disposition des Opco, une fois la collecte du premier acompte effectuée, est abaissée à 65 % des sommes reçues au lieu des 85 % prévus initialement et dans le même temps, France compétences est autorisée à affecter 55 % des financements reçus à l'alternance, au lieu des 44 % prévus actuellement ; dans le même ordre d'idée les Opco pourront consacrer 92 % des financements dédiés à l'alternance contre 75 % initialement.

*In fine*, le besoin de financement remonté des Opco s'étant élevé à 404 M€ au 1<sup>er</sup> février 2020, il aura largement été couvert par les mesures prises.

### 3.2. Plusieurs mesures immédiates peuvent être prises pour permettre d'assurer la couverture du besoin de financement 2020

#### 3.2.1. Le solde de trésorerie annuel pourrait atteindre 1,5Md€ en 2020 aboutissant à un besoin de trésorerie d'environ 260 M€ en décembre 2020

**La mission, en se basant sur l'hypothèse centrale (1), a simulé le solde de trésorerie annuel, la trésorerie intra-annuelle, ainsi que le résultat comptable 2020.**

**Le solde de trésorerie annuel, consolidé de France compétences et des sections alternance et aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés des Opco**, intégrant les reports à nouveau dont bénéficie France compétences en 2020<sup>38</sup>, fait apparaître en 2020 un déficit de 1,5 Md€. Les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, tels que fixés fin 2019, et le montant des enveloppes fermées, ne sont ainsi pas couverts par les recettes prévisionnelles de 2020.

**Toutefois, le besoin de financement budgétaire serait moindre du fait des 1 271 M€ de trésorerie disponibles** au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (cf. 2.3.2) provenant notamment de l'acompte sur la CPF versé en septembre 2019 par les entreprises de onze salariés et plus. Le besoin de trésorerie n'apparaîtrait ainsi plus qu'à hauteur de - 262 M€ au 31 décembre 2020 mais s'accroîtrait en janvier et février 2021, dans l'attente de la perception des contributions fiscales à la fin du mois de février.

**Enfin, le résultat comptable de l'année 2020** afficherait une perte à hauteur de - 5,4 Md€, dont 4,3 Md€ correspondraient au stock des contrats repris.

---

<sup>38</sup> À savoir 108 M€ au titre du report à nouveau du FPSPP et 186 M€ au titre du report à nouveau 2019 de France compétences prévisionnel.

### 3.2.2. Des mesures sont à prendre sans tarder pour assurer la couverture de financement pour 2020

#### 3.2.2.1. Une partie des réserves actuellement gelées issue des fonds non utilisés des Opacif peuvent être réalloués à France compétences

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit que les organismes antérieurement agréés au titre du congé individuel de formation (Opacif) doivent assurer la prise en charge financière des CIF accordés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 jusqu'à leur terme. L'article 3 du décret n° 2018-1332 du 28 décembre 2018 relatif à l'utilisation du compte personnel de formation dans le cadre d'un projet de transition professionnelle précise que :

- les biens et engagements des organismes paritaires interprofessionnels à compétence régionale<sup>39</sup> (Fongecif) sont transférés aux CPIR lorsqu'ils cessent leur activité ;
- une convention est conclue entre chaque organisme paritaire collecteur agréé pour le CIF (autres Opacif, mentionnés à l'article L. 6333-2 du code du travail) et l'État afin de déterminer la date et les modalités de dévolution des biens et des engagements de ces organismes.

La DGEFP estime à 348 M€ le montant des fonds qui ne seraient pas utilisés au financement du reliquat de CIF. 300 M€ de ces crédits actuellement gelés pourraient être repris au bénéfice de France compétences<sup>40</sup>.

**Proposition n° 2 :** Affecter à France compétences une partie de la réserve issue des Opacif, à hauteur de 200 M€ en 2020.

#### 3.2.2.2. La gestion du CPF par la Caisse des dépôts et consignations peut aboutir à la constitution d'une réserve trop importante

Comme vu *supra*, la loi du 5 septembre 2018 a réformé en profondeur la gestion et le financement du CPF. La CDC devient organisme gestionnaire du CPF sur le plan financier et technique. Un décret de décembre 2018<sup>41</sup> précise les conditions du financement par la CDC des actions de formation et les modalités de gestion du fonds dédié au financement du CPF.

Les ressources affectées au CPF non utilisées au 31 décembre de chaque année sont conservées dans un fonds de garantie prévu par la loi<sup>42</sup>. Cette réserve de précaution doit permettre de prendre en charge les éventuels besoins supplémentaires en cours d'exercice ultérieur et ainsi éviter l'impasse en gestion qui résulterait d'une montée en charge du CPF plus importante que prévu<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Les biens et engagements de chacun des organismes mentionnés à l'article L. 6333-1 du code du travail dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2018, sont transférés à la commission paritaire interprofessionnelle régionale agréée par l'Etat pour le même ressort géographique lorsque ceux-ci cessent leur activité.

<sup>40</sup> Note « financement de l'alternance », mars 2020, ministère du Travail.

<sup>41</sup> Décret n° 2018-1333 du 28 décembre 2018 relatif à la gestion du compte personnel de formation par la Caisse des dépôts et consignations.

<sup>42</sup> L'article L. 6333-6 du code du travail dispose que « les sommes dont dispose la Caisse des dépôts et consignations au 31 décembre de chaque année constituent, pour l'année suivante, ses ressources et alimentent une réserve de précaution dans un compte spécifique ouvert dans ses livres ». Cette réserve constitue un report de ressources et inscrit comme tel dans le budget N+1. En cas de déséquilibre financier du fonds, la CDC affecte en priorité la trésorerie issue de la politique de placement le cas échéant puis la réserve de précaution à la correction de ces déséquilibres.

<sup>43</sup> La CDC prévoit en effet de suspendre, en cas d'insuffisance de ressources, tout versement aux organismes de formation, la loi lui ayant seulement confié une mission de gestion pour compte de tiers.

Toutefois, la loi ne prévoit ni plafonnement du montant pouvant être versé par année au fonds de garantie ni montant maximal pouvant être détenu par le fonds, ce qui semble peu cohérent au regard du fait que France compétences aurait, en cas de besoins avérés de la CDC pour financer le CPF, la faculté de mobiliser des fonds complémentaires.

La mission estime ainsi que le principe d'une telle réserve de précaution pourrait être remis en cause, l'État étant garant de France compétences, ce qui permettrait l'allocation optimale des ressources dédiées à la formation professionnelle. La mission propose par conséquent de modifier le fonctionnement du dispositif actuel en abandonnant le préfinancement de la Caisse des dépôts et consignations au profit d'un ajustement mensuel de la trésorerie reconstitué à hauteur d'un mois et demi de trésorerie.

Ce dispositif qui a le mérite de la simplicité et permet de centraliser plus efficacement la trésorerie du système au sein de France compétences est privilégié par la mission. La mise en place d'un tel mécanisme nécessite de toutefois modifier l'article L. 6333-6 du code du travail, la convention financière entre la CDC et France compétences et la convention d'objectifs et de performance entre la CDC et la DGEFP.

**Proposition n° 3 : Abandonner le préfinancement de la Caisse des dépôts et consignations au profit d'un ajustement mensuel de la trésorerie à hauteur d'un mois et demi de trésorerie.**

### ***3.2.2.3. Le rééchelonnement des paiements aux CFA appliqué aux contrats entrant en vigueur à la rentrée 2020 diminuerait de 180 M€ les montants pris en charge par les Opco au titre de l'apprentissage en 2020***

La répartition actuelle du versement des paiements aux CFA est assurée selon le rythme suivant :

- ◆ 50 % suivant le mois de la signature du contrat ;
- ◆ 25 % au début du septième mois ;
- ◆ le solde au dixième mois.

La mission préconise, de mieux répartir sur l'année le paiement des CFA par les Opco au titre des contrats d'apprentissage, en instaurant le schéma suivant (cf. annexe IV) :

- ◆ 40 % de versement en début de contrat ;
- ◆ 30 % au début du sixième mois ;
- ◆ le solde au neuvième mois.

Il est proposé d'appliquer cette mesure à compter des contrats conclus pour la rentrée 2020, ce qui aurait pour effet de diminuer les dépenses prises en charge au titre de l'apprentissage à hauteur d'environ 180 M€ en 2020. Toutefois, les décaissements en janvier et février 2021 seraient amenés à croître de 127 M€ au total.

Il convient de noter que cette mesure conduirait à un moindre rendement à hauteur de 120 M€ en 2021, 80 M€ en 2022 et 35 M€ en 2023, l'effet de trésorerie initial se réduisant de manière glissante.

**Proposition n° 4 : Modifier le rythme de versement aux CFA du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage selon le rythme suivant : 40 % du montant annuel au plus tard dans les 30 jours suivant le dépôt du contrat, 30 % annuel avant la fin du sixième mois et le solde avant le neuvième mois.**

### **3.3. Le passif à l'ouverture de France compétences très supérieur au fonds de roulement transféré et l'accumulation des pertes à moyen terme sont susceptibles d'affecter la dette publique et le déficit public selon le traitement comptable retenu qui n'a pas à ce stade trouvé de réponse précise**

Si la reprise du stock des contrats d'apprentissage au 31 décembre 2019 a pesé sur la trésorerie début 2020, ce mécanisme est appelé à se reproduire à la clôture de chaque exercice. En effet, chaque année, de nouveaux contrats seront conclus dont le coût viendra se substituer à celui des contrats antérieurs qui seront honorés en totalité ou partiellement au cours de l'exercice. Par conséquent, dans l'hypothèse d'une croissance des volumes et à coût unitaire inchangé, le montant total des contrats à honorer sur l'exercice suivant est appelé à croître par reconstitution du stock.

En outre, ainsi que mis en évidence *supra*, la trajectoire à moyen terme est structurellement déséquilibrée.

Or, le législateur ayant prévu que France compétences « est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales<sup>44</sup> »<sup>45</sup> se pose la question du traitement comptable à deux titres :

- ◆ s'agissant de la reprise du stock des contrats d'apprentissage conclus en 2019, deux incertitudes apparaissent qui vont dépendre des Commissaires aux comptes (CAC) concernant :
  - le traitement comptable de la reprise du stock de contrats, qui peut être comptabilisée soit en tant que reprise de passif ou charge de l'exercice ;
  - les conséquences à tirer de la situation nette fortement négative de France compétences à l'issue de l'exercice 2020 : les CAC estiment que si la garantie implicite (hors bilan) de l'État liée au statut de l'organisme est suffisante pour certifier les comptes soit, du fait des perspectives de pertes récurrentes, ils demandent la formalisation d'une créance sur l'État ou d'une garantie inconditionnelle ;
- ◆ le traitement comptable retenu pour France compétences pourrait en outre avoir des conséquences en comptabilité nationale car, en tant qu'opérateur ou organismes divers d'administration centrale (ODAC), France compétences est intégré au champ des administrations publiques (APU) ; la dette publique des APU regroupant celle des ODAC, un déficit ou une dette constatée dans le budget de France compétences devrait donc être comptabilisés en comptabilité nationale.

**Au final, se pose une question comptable bilancielle structurelle qui naît de l'application des règles de la comptabilité privée, impliquant de matérialiser comptablement les engagements pris.**

**Cet enjeu comptable n'a pas encore fait l'objet d'une réponse précise :**

- ◆ concernant les déficits annuels, la DG Trésor n'a rien prévu au titre de France compétences ; en effet, dans ses prévisions pluriannuelles, la DG Trésor a procédé à une intégration symétrique et progressive en recettes et en dépenses d'une situation de France compétences à l'équilibre ; aussi, en l'état, tout déficit constaté sur France compétences constituera un nouveau déficit à inscrire dans sa totalité ;

---

<sup>44</sup> Voir l'alinéa 2 de l'article L. 6123-11 du code du travail.

<sup>45</sup> Autrement dit, les principes de la comptabilité publique portée par le décret gestion budgétaire et comptabilité publique (GBCP) du 7 novembre 2012 ne lui sont pas applicables.

## Rapport

- ◆ concernant la dette, la situation est beaucoup plus confuse, et dépend, d'une part de ce qui résultera des demandes des CAC et, d'autre part, de l'interprétation qu'en fera l'INSEE : selon la DG Trésor, l'essentiel de la dette reprise ne viendra pas alourdir la dette des APU dans la mesure où elle ne constitue économiquement qu'un transfert en provenance des régions, elles-mêmes dans le périmètre APU ; cependant, cette dette était jusqu'à présent invisible et n'a jamais été inscrite en dette publique ; il n'est donc pas certain que l'INSEE admette cette position.

**La mission recommande que les réponses à apporter aux questions comptables soient apportées le plus tôt possible avec les CAC qui, vu l'importance et la visibilité des montants en cause, ont évoqué l'éventualité de solliciter un avis doctrinal de leur autorité de régulation, la DG Trésor et l'INSEE.**

#### 4. La soutenabilité de la réforme sur le moyen terme, à pression fiscale constante, suppose des mesures structurelles à décider dès 2020

Les résultats des projections financières réalisées par la mission la conduisent à proposer des mesures :

- ◆ d'optimisation du pilotage de la gestion budgétaire annuelle de France compétences ;
- ◆ d'optimisation de la trésorerie des acteurs intermédiaires du financement (Opco et CPIR) ;
- ◆ budgétaires prenant en compte les effets structurels de la réforme ;
- ◆ de régulation des niveaux de prise en charge respectant l'esprit de la réforme.

##### 4.1. Des mesures d'optimisation du pilotage de la gestion budgétaire annuelle de France compétences

###### 4.1.1. Assouplir les règles de répartition des ressources qui sont excessivement rigides et ne permettent pas une allocation efficiente

**La répartition des financements opérée par France compétences s'inscrit dans les limites déterminées par les textes**, en fonction des priorités, besoins et marges de manœuvre constatés par le conseil d'administration (CA) de l'institution. Le CA de France compétences fixe le montant des différentes dotations dans des fourchettes prédéterminées. Une fois les enveloppes arrêtées, France compétences répartit les montants entre les bénéficiaires de chaque dispositif.

**Ce système de fourchettes permet notamment aux pouvoirs publics d'encadrer l'utilisation des fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage sur les dispositifs qu'il met en place.** Les niveaux des fourchettes ont été fixés, d'après la DGEFP, au regard des montants observés les années antérieures ou selon les prévisions moyennes pour les dispositifs nouveaux ou réformés par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

**Toutefois, il peut conduire à des affectations peu efficientes :**

- ◆ **sur les dépenses de guichets lorsque le niveau des ressources minimales affectées à un dispositif dépasse le besoin.** Ainsi, au vu des résultats 2019, ce risque pourrait se matérialiser par exemple sur l'aide au permis de conduire des apprentis. Il pourrait également, en cas de développement très progressif du CPF, conduire à la constitution d'un important fonds de trésorerie auprès de la CDC, sans que les ressources non utilisées puissent être réaffectées vers des dispositifs le nécessitant ;
- ◆ **sur les dépenses relatives à des enveloppes fermées, l'impossibilité de réduire le financement d'un ou plusieurs dispositifs sous enveloppes fermées en dessous de la limite fixée par la loi interdit également une réaffectation nécessaire** des ressources vers des dispositifs de guichets dont les besoins en financement excèdent le budget prévu. Même si les dispositifs à enveloppes fermées ne mobilisent qu'une part minoritaire des ressources de France compétences (entre 12 % et 22 % de ses ressources totales), il pourrait s'avérer nécessaire de les réduire dans une certaine mesure pour assurer le développement des dispositifs de guichets (cf. 4.1.2).

**Proposition n° 5 : Élargir les limites des fourchettes de dotations pour chaque dispositif.**

#### 4.1.2. Instaurer un mécanisme de réserve de précaution sur les enveloppes fermées

Trois dispositifs pourraient être concernés : l'aide au plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés, le conseil en évolution professionnelle (CEP), et dans une moindre mesure le CPF-transition professionnelle (CPF-TP) :

- ◆ les fonds affectés au plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés correspondent à la limite basse de la fourchette d'affectation. Hors période transitoire, France compétences affecte, chaque année au titre de l'aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés, entre 8 % et 13 % du produit des contributions légales des employeurs qui lui sont reversées<sup>46</sup>. La limite basse de 8 % correspond à environ 800 M€ devant être affectés à ce dispositif par France compétences. Ce montant semble aligné avec les dépenses réalisées avant la réforme, bien qu'elles soient relativement difficiles à déterminer précisément ;
- ◆ les fonds prévus pour le financement du projet de transition professionnelle sont en forte baisse par rapport à ceux dédiés au congé individuel de formation, qu'il remplace, et correspondent à la limite basse de la fourchette d'affectation. Selon les clés de financement prévues par la réglementation, France compétences doit affecter entre environ 500 M€ et 1 Md€ annuellement au financement du CPF-TP. Pour 2020, 496 M€ sont prévus<sup>47</sup> ;
- ◆ pour ce qui concerne le CEP, en 2020 ce sont 92 M€ qui seront mobilisés selon ce même mécanisme.

Comme vu *supra* (cf. 4.1.1), la mission considère que l'ampleur des fourchettes (limite basse) pourrait être revue réglementairement pour laisser plus de latitude au conseil d'administration de France compétences pour s'adapter à la réalité des besoins dans l'élaboration de son budget annuel, tout en maintenant le principe des fourchettes d'affectation budgétaire qui permettent aux pouvoirs publics d'affecter des moyens minimaux pour les dispositifs qu'ils mettent en place.

Par ailleurs, au niveau de chaque enveloppe fermée (CPF-TP, CEP, aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés), la constitution d'un prélèvement d'une enveloppe non affectée pourrait être constituée devant permettre de réserver 10 % du montant des crédits. Les bénéficiaires de ces enveloppes (CPIR et Opco) ne seraient autorisés à y recourir qu'en cours d'année, une fois affinées les prévisions de besoins budgétaires pour les enveloppes de guichets.

Compte tenu de la sensibilité du dispositif CPF-TP pour les organisations syndicales, la mission préconise de ne pas s'attacher spécifiquement à la réduction des crédits qui y sont affectés au-delà du mécanisme de prélèvement uniforme à l'ensemble des enveloppes fermées.

**Proposition n° 6 : Instaurer un dispositif de prélèvement sur les dispositifs CPF-TP, CEP, et aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés d'une enveloppe non affectée à hauteur de 10 % des crédits.**

---

<sup>46</sup> Déduction faite du versement mentionné à l'État au titre de la formation des demandeurs d'emploi.

<sup>47</sup> Les organisations syndicales siégeant au conseil d'administration de France compétences ont témoigné à la mission d'une insuffisance de ces financements ainsi que de leur attachement à ce dispositif

## **4.2. Des mesures d'optimisation de la trésorerie des CPIR et des Opco peuvent être mises en place, en réformant le mécanisme actuel de la « péréquation interbranches »**

### **4.2.1. Revoir les modalités d'attribution des enveloppes entre les OPCO, en réformant le mécanisme actuel de la péréquation interbranches**

**Les Opco se voient attribuer une enveloppe initiale pour financer les dispositifs d'alternance et, en cas de besoins avérés<sup>48</sup>, un versement complémentaire**, sous réserve qu'ils aient affecté au moins 90 % des fonds destinés à financer l'alternance (« emplois éligibles »). Les 10 % restant peuvent être utilisés par les Opco pour financer des « emplois non éligibles », à savoir principalement des dépenses d'investissement visant à financer les équipements nécessaires à la réalisation des formations, des formations de maîtres d'apprentissage ou de tuteurs, ou encore des frais annexes aux contrats de professionnalisation.

**Les Opco qui n'utiliseraient pas l'ensemble de leurs ressources affectées à la section alternance n'auront pas à les redistribuer à l'opérateur national.** Toutefois, France compétences peut dans une certaine mesure limiter les disponibilités des Opco, son conseil d'administration déterminant le calendrier de versement aux Opco (il est prévu un versement trimestriel) ainsi que la clé de répartition.

À ce titre, le terme de péréquation est impropre pour décrire le système tel qu'il fonctionne actuellement. En effet, aucun dispositif de prélèvement des « plus riches aux plus pauvres » ou à travers un mécanisme de dotation n'a été mis en place dans le but de redistribuer de la richesse entre Opco, branches, ou CFA.

**La mission estime dans ce cadre qu'il serait opportun de calculer la dotation initiale aux Opco au titre de l'alternance en fonction des besoins constatés et prévus en alternance**, et non pas en fonction de la part contributive des entreprises relevant de leur ressort. Une telle mesure impliquerait de redéfinir les modalités de fixation de l'enveloppe de dépenses non éligibles pouvant être financées par les Opco. Il pourrait être envisagé de la geler au niveau de 2020, avec une règle de progression (par exemple fonction de l'évolution des effectifs en alternance par Opco, de l'inflation etc.), et en prévoyant de la verser en complément du premier versement au titre de l'alternance.

Les dotations complémentaires se feraient, en fonction des besoins effectivement constatés (prises en charge des contrats dépassant le montant de la dotation initiale), dans les mêmes conditions qu'actuellement.

**Faute de visibilité sur la trésorerie de chaque Opco à la date de la mission, il n'est pas possible d'évaluer l'impact de telles mesures.**

---

<sup>48</sup> Il s'agit d'un besoin de couverture sur la section alternance des Opco, constaté lorsque les ressources alternance de l'année sont insuffisantes pour couvrir les besoins de financement des dispositifs.

**Proposition n° 7** : Fixer le montant de la dotation initiale de chaque Opco au titre de l'alternance :

- ◆ non pas en fonction de la part contributive des entreprises relevant de son ressort, mais en fonction des besoins prévisionnels au titre de l'alternance (ou à défaut en fonction des dépenses constatées l'année précédente) ;
- ◆ à hauteur d'un pourcentage de ces besoins tel que le montant total des dotations initiales ainsi calculé soit inférieur au montant conservé au titre de l'alternance selon les modalités actuelles ;
- ◆ sans changement en revanche :
  - pour les dotations complémentaires, dues par France compétences à hauteur des besoins de prise en charge non couverts par la dotation initiale (« péréquation ») ;
  - pour les modalités de versement en trésorerie des dotations ainsi calculées (sous réserve de la proposition n° 8).

Définir le montant de l'enveloppe dite « de dépenses non éligibles » dans ce nouveau cadre, par exemple en la gelant au niveau de 2020, avec une règle de progression, et en prévoyant de la verser en complément du premier versement au titre de l'alternance.

#### 4.2.2. Limiter les fonds non utilisés et conservés par les Opco pour l'alternance et par les CPIR pour le CPF-TP

La loi prévoit qu'à compter de l'exercice 2021, les montants disponibles au 31 décembre dans les Opco au titre des actions de l'alternance ou du plan de développement des compétences, ne pourront excéder le tiers des charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos<sup>49</sup>. Les excédents devront alors être reversés à France compétences avant le 30 avril de l'année suivant la clôture de l'exercice<sup>50</sup>. Le premier exercice de reversement interviendra ainsi au cours des premiers mois de 2022. Un dispositif équivalent est prévu pour les CPIR et le financement du CPF-TP<sup>51</sup>.

Il est proposé de modifier cette règle qui conduit à des affectations inefficaces des ressources, certains Opco ayant régulièrement leur section alternance excédentaire en la ramenant à un quart, c'est-à-dire à trois mois d'exploitation, et en l'appliquant dès l'exercice 2020 (avec effet en avril 2021) ;

**Proposition n° 8** : Anticiper à 2020 la disposition réglementaire prévalant sur la limitation des disponibilités des Opco et des CPIR et la revoir au quart (trois mois) des charges comptabilisées.

---

<sup>49</sup> Article R. 6332-27 du code du travail.

<sup>50</sup> Article R. 6332-29 du code du travail.

<sup>51</sup> Article D6323-21-1 du code du travail.

### 4.3. Des mesures budgétaires prenant en compte les effets structurels de la réforme

#### 4.3.1. Les enveloppes dédiées aux régions ne représentent pas une source d'économies

**Les fonds dédiés aux régions pour le financement du fonctionnement et de l'investissement des CFA, fixés par l'Etat, apparaissent difficilement réductibles à court terme.** L'étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018 justifie les capacités financières conservées par les régions par la nécessité pour elles de construire et de conforter leur action dans une logique d'aménagement du territoire, et d'optimiser leurs investissements en matière de formation initiale (lycées et apprentissage). Ainsi, les régions peuvent :

- ◆ en matière de dépenses de fonctionnement, majorer la prise en charge des contrats d'apprentissage assurée par les Opcv ;
- ◆ en matière de dépenses d'investissement, verser des subventions aux CFA.

**Ces montants s'imposent à France compétences.** Ils ne sont pas indexés sur le montant de la collecte des contributions des entreprises. Pour 2020, le montant affecté aux régions et à la collectivité de Corse pour le financement des **dépenses de fonctionnement des CFA a été fixé à 138 M€**. S'agissant **des dépenses d'investissement**, la loi de finances pour 2020 prévoit une **enveloppe régionale de 180 M€**.

**La fixation du montant alloué aux régions pour le financement du fonctionnement des CFA a fait l'objet de discussions et de débats nourris, dans un contexte d'opposition des régions** à la réforme de l'apprentissage. Plusieurs montants, très supérieurs, ont été évoqués avant qu'il ne soit fixé à 138 M€ pour 2020. À ce stade, les régions considèrent que ce montant est insuffisant au regard des besoins des CFA à faible volumétrie d'apprentis<sup>52</sup>.

**Les effets de la réforme sur la recomposition de l'appareil de formation par apprentissage, notamment en ce qui concerne les réponses apportées aux besoins des entreprises dans les territoires ruraux ou périurbains, ne peuvent être évalués à ce stade.** Or, si les 318 M€ alloués aux régions ne pèsent que 3 % environ des ressources de France compétences, ils représentent environ 10 % des ressources dont bénéficiaient les CFA en 2016 (3,22 Md€)<sup>53</sup>. Avec le développement attendu de l'apprentissage, cette part devrait baisser. Dans ces conditions, la mission considère qu'à moyen terme, la capacité des régions à financer des CFA doit être maintenue, sous réserve que ces fonds soient bien orientés vers le financement des CFA.

---

<sup>52</sup> Régions de France estimait en avril 2019, que 700 CFA sur les 1 000 existants allaient être menacés par la réforme, pour ceux dont le seuil minimum de rentabilité compte tenu du nouveau mode de financement au contrat n'était pas assuré en raison d'un nombre d'apprentis par formation trop faible. Une enveloppe de 400 M€ à 500 M€ était estimée nécessaire, en dessous des 250 M€ évoqués à cette même date.

<sup>53</sup> CNEFOP - le financement et les effectifs de l'apprentissage, données 2016, novembre 2018.

## Rapport

**Par ailleurs, la loi de finances définit pour 2020 un montant de 268 M€ par an accordé aux régions pour assurer la neutralité budgétaire de la réforme du financement de l'apprentissage. Seule une partie de cette dotation (39 M€) n'est pas pérenne<sup>54</sup>.** Si des régions ont annoncé se retirer du financement des CFA pour 2019, l'analyse comparative des données 2018/2019 permet d'attester d'une réduction moyenne des subventions accordées par les régions de 4,8 % soit 78,5 M€. Du point de vue du déficit toutes administrations publiques, cette évolution du financement des CFA par les régions en 2019 constitue une décision de bonne gestion (cf. annexe IV). La mission est d'avis de ne pas remettre en cause cette mesure récemment votée en loi de finances.

---

<sup>54</sup> Elle vise à compenser les reliquats de prime à l'apprentissage que doivent encore verser les régions pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 31 décembre 2018 et a vocation à disparaître complètement au 31 décembre 2021

#### 4.3.2. Le niveau de l'enveloppe dédiée à la formation des demandeurs d'emploi, désormais fixée à 1,6Md€, constitue un levier budgétaire très incertain à partir de 2023

**Jusqu'en 2022, 16 % des ressources de France compétences sont fléchées par l'État pour la formation des demandeurs d'emploi.** Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) est un programme exceptionnel qui s'inscrit dans le grand plan d'investissement 2018-2022 d'un montant de 57 Md€. Les concours que France compétences est appelé à apporter au financement du PIC par prélèvement sur les contributions des entreprises à la formation professionnelle représentent près de la moitié des dépenses totales prévues dans le cadre du PIC<sup>55</sup> et environ le double des contributions des entreprises qui étaient consacrées auparavant à la formation des personnes en recherche d'emploi :

- ◆ 1,532 Md€ pour l'année 2019 ;
- ◆ 1,581 Md€ pour l'année 2020 ;
- ◆ 1,632 Md€ pour l'année 2021 ;
- ◆ 1,684 Md€ pour l'année 2022 ;

**Les interlocuteurs rencontrés par la mission sont partagés quant à la pérennité du dispositif à compter de 2023 :**

- ◆ pour certains, il est présenté comme un levier à actionner permettant de contribuer à l'objectif de soutenabilité budgétaire ;
- ◆ pour d'autres, ces fonds, venant en complément des dépenses de formation principalement engagées par les régions et par Pôle emploi, répondent à un besoin réel de formation des demandeurs d'emploi qu'il serait difficile de supprimer pour tout ou partie.

**En tout état de cause, aucune décision ne peut intervenir aussi loin du terme prévu pour le PIC,** et sans une évaluation précise de ce programme sur la période. En outre, une partie des engagements pris entre 2018 et 2022 fera l'objet d'un décaissement en 2023.

**Pour ces raisons, la mission n'a pas souhaité proposer le PIC comme un levier à actionner** pour atteindre la soutenabilité budgétaire dans sa projection centrale.

#### 4.3.3. Un redéploiement principalement depuis le budget de l'Éducation nationale pourrait être envisagé

**La mission n'ayant pu rencontrer** les services de l'Éducation nationale contactés à plusieurs reprises, elle n'a pu ni disposer de données granulaires sur ces sujets ni tester ses conclusions. Les éléments ci-dessous doivent donc être considérés en tant qu'ordres de grandeur.

**Une correspondance entre les effectifs des élèves et ceux des apprentis de l'enseignement secondaire existe :**

- ◆ **à l'issue de la scolarité des élèves en troisième :** en 2017, 32,5 % des 848 200 élèves inscrits en troisième en 2016 (275 500 jeunes) se sont engagés dans la voie professionnelle en lycée ou en apprentissage. L'orientation vers un cycle professionnel par la seule voie de l'apprentissage ne représentait que 4,9 % de ces mêmes élèves (41 500 jeunes).

---

<sup>55</sup> En 2018, le FPSPP, devenu France compétences, a contribué au PIC à hauteur de 250 M€ (annexe formation professionnelle au projet de loi de finances 2020, page 55).

## Rapport

- ◆ **en second lieu, au-delà de l'orientation à l'issue de la classe de troisième, les effectifs d'apprentis en formation de niveau V et IV sont également constitués pour une large part de personnes déjà en formation dans l'enseignement secondaire et qui choisissent l'apprentissage pour poursuivre leur formation initiale<sup>56</sup>.** Ainsi, sur les 153 290 apprentis préparant une qualification de l'enseignement secondaire en 2018, plus de la moitié (53,5 %) étaient déjà issus d'un second cycle professionnel (44,0 %) ou d'un second cycle général ou technologique (9,5 %).

**Une diminution des dépenses publiques consacrées à la formation des élèves en établissements scolaires, publics, privés sous et hors contrat pourrait résulter du déport vers l'apprentissage** d'une partie des effectifs attendus dans les lycées professionnels, notamment à l'issue de la classe de troisième et pour les formations de niveau IV. Toutefois l'impact serait partiel car, pour chaque lycée, ce déport n'aboutirait pas systématiquement à des fermetures de classes.

La mission a cherché à estimer le nombre d'apprentis qui, sans la réforme, auraient continué à être élèves dans l'enseignement secondaire de l'Éducation nationale et les transferts budgétaires associés :

- ◆ l'estimation construite à partir du nombre d'enseignants fait apparaître des transferts budgétaires annuels de l'ordre de 160 M€ soit l'équivalent de 1 850 ETP. Pour parvenir à cette évaluation, la mission a estimé, sur la base des données accessibles de l'Éducation nationale le nombre d'élèves par enseignant (soit près de 23,7) et le nombre d'ETP d'enseignants susceptibles d'être libérés par le transfert d'élèves du secondaire vers l'apprentissage. Ce gain d'ETP oscillant entre 1670 et 1920 selon les années a ensuite été traduit budgétairement compte tenu du coût (hors et avec compte d'affectation spéciale – CAS – pensions).
- ◆ l'estimation construite à partir du coût moyen de l'élève fait apparaître des transferts budgétaires annuels de l'ordre de 210 M€. Dans cette projection, la mission s'est intéressée au coût annuel des élèves dans l'enseignement secondaire professionnel estimé environ à 9 890 € par an par élève.

Le montant évalué devrait être réduit en cas d'application de la mesure de modulation de la prise en charge du contrat d'apprentissage. Dans cette hypothèse, **les moyens théoriquement économisés seraient ramenés entre 145 M€ à 190M€ soit l'équivalent de 1 650 au lieu de 1 850 ETP.**

**Proposition n° 9 : Mettre en place un dispositif de suivi des déports des effectifs sur les différentes filières scolaires vers l'apprentissage afin de mesurer précisément l'effet de la réforme ainsi que les moyens théoriquement économisés du fait de ce déport.**

---

<sup>56</sup> Une partie de ces personnes pouvant déjà être antérieurement en formation par apprentissage, par exemple en BEP avant l'entrée en formation en vue de préparer un bac professionnel.

#### 4.4. Des mesures réactives et incitatives de régulation des niveaux de prise en charge respectant l'esprit de la réforme

##### 4.4.1. Le dispositif actuel de régulation n'a pas directement pour objet la maîtrise de la trajectoire financière et ne peut avoir des effets qu'à moyen terme

**Les attributions de France compétences pour réguler le secteur de l'apprentissage et de la formation professionnelle ne relèvent pas d'une approche directive, dans la mesure où elles ne préjugent pas d'une cible à atteindre** s'agissant des volumes ou des formations. Sur le plan quantitatif, elles visent exclusivement la convergence des coûts de formation, sans toutefois spécifier le niveau auquel cette convergence doit conduire. Ce faisant, l'économie institutionnelle mise en place repose fondamentalement sur l'hypothèse que la convergence tarifaire et la transparence sur la qualité détermineront une dynamique d'adaptation sectorielle qui, par construction, mènera à un équilibre optimal des prix.

**Dans ce contexte, l'optimisation et la maîtrise de la trajectoire financière de l'apprentissage et de la formation professionnelle ne sont pas des objectifs directs mais dérivés des gains d'efficacité induits** par les incitations mises en place. Autrement dit, la croissance attendue des volumes, si elle se réalise, sera compensée par des évolutions structurelles.

**Dans le panorama du nouveau modèle de financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle, les acteurs participant à la détermination des niveaux de prise en charge et à la gestion des dispositifs ont un intérêt financier à la maîtrise des coûts** unitaires de formation pour augmenter leurs capacités d'intervention :

- ◆ soit parce qu'ils interviennent dans le cadre d'enveloppes fermées ou contraintes (État, régions, CPIR, Opco pour l'aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés, France compétences pour le CEP) ;
- ◆ soit parce que les règles de la péréquation ne laissent que des marges restreintes pour le financement des dispositifs hors péréquation par les Opco, comme par exemple les dépenses d'investissement visant à financer les équipements nécessaires à la réalisation des formations ;
- ◆ soit parce que les règles de financement des dispositifs les contraignent à limiter les niveaux de prise en charge, comme par exemple pour les contrats de professionnalisation et les reconversions ou promotions par alternance avec le plafonnement du niveau d'intervention au titre de la péréquation.

**Deux exceptions peuvent toutefois être notées :**

- ◆ pour le CPF, ni la CDC ni France compétences n'interviennent dans la régulation du niveau de prise en charge des formations<sup>57</sup>, alors même qu'ils y ont tous deux un intérêt financier ;
- ◆ pour le contrat d'apprentissage, l'absence de plafonnement au titre de la péréquation assure aux branches et aux Opco le financement des contrats d'apprentissage au coût qui a été déterminé.

---

<sup>57</sup> France compétences est chargé de faire des recommandations sur « Les modalités et règles de prise en charge des financements alloués au titre du compte personnel de formation en vue de leur harmonisation sur l'ensemble du territoire » (article L6123-5 du code du travail).

#### 4.4.2. La mise en œuvre de la modulation du niveau de prise en charge dans les cas prévus par la loi pourrait alléger une partie des dépenses d'apprentissage

La loi prévoit la possibilité d'instaurer une modulation des niveaux de prise en charge (cf. annexe IV) lorsqu'il existe d'autres sources de financement public. Selon les modalités qui seront définies, la modulation des niveaux de prise en charge pourrait être source d'un allègement plus ou moins important des dépenses de formation par apprentissage, notamment dans l'Éducation nationale.

Le texte réglementaire précisant les modalités de mise en œuvre de la modulation du niveau de prise en charge en cas d'autres sources de financement public n'a pas encore été pris à la date de remise du présent rapport. D'après le ministère du Travail, une hypothèse pourrait consister en l'instauration d'une modulation dans le cadre de sessions mixant des apprentis et des jeunes sous statut scolaire, avec un seuil et un taux de modulation à définir.

La mission préconise une application du dispositif aux contrats signés en septembre 2020 (soit environ 65 % des contrats débutés en 2020). En faisant l'hypothèse que cette modulation concernerait deux tiers des nouveaux apprentis en établissement public local d'enseignement (EPL), en établissement scolaire privé sous contrat ou dans des groupements d'intérêt public et en retenant une modulation à hauteur de :

- 50 % du niveau de prise en charge, l'économie réalisée serait de 16 M€ en 2020, 60 M€ en 2021, 95 M€ en 2022 et 106 M€ en 2023 ;
- 75 % du niveau de prise en charge et, l'économie réalisée serait d'environ 23 M€ en 2020, 90 M€ en 2021, 143 M€ en 2022 et 159 M€ en 2023<sup>58</sup>.

**Proposition n° 10 :** Mettre en œuvre sans délai la modulation des coûts contrats sur une base forfaitaire fixée entre 50 à 75 % pour l'ensemble des classes mixtes. Le taux pourrait être modulé en fonction du nombre d'apprentis présents au sein de chaque classe.

#### 4.4.3. La fixation des niveaux de prise en charge en matière d'apprentissage doit être plus volontariste

Agir directement ou indirectement sur les tarifs constitue la seule option permettant de respecter la trajectoire de recettes si les volumes progressent, dès lors que les marges de manœuvre susceptibles d'être mobilisées sur les enveloppes de dépenses hors apprentissage et CPF, ainsi que les gains tirés de « l'effet retour » de la réforme, ne sont pas accessibles ou suffisants à court terme.

Il s'agit schématiquement de mettre en place une régulation prix-volumes, qui permette de faire évoluer les niveaux de prise en charge des différentes formations accessibles en apprentissage en appliquant un coefficient de régulation tenant compte des prévisions de volumes et de recettes pour n+1. Cette régulation pourrait dans son expression la plus simple conduire à appliquer le coefficient de régulation au coût moyen constaté de chaque contrat d'apprentissage de façon forfaitaire et homothétique.

La mission est cependant consciente, qu'appliquée sans nuance, une telle approche ne s'inscrit pas dans l'esprit de la réforme. Aussi, les analyses et propositions ci-après s'attachent-elles à les concilier avec celui-ci.

---

<sup>58</sup> Les calculs relatifs à la modulation ont été réalisés sur la base d'un coût moyen maintenu à hauteur de 7 750 € (coût moyen initialement transmis par la Dares) dans la mesure où la modulation s'appliquera en grande majorité aux contrats du secondaire dont le niveau moyen de prise en charge est de 7 200 € selon la Dares.

**4.4.3.1. Les modèles les plus en écart par rapport à l'esprit de la réforme et susceptibles d'en remettre en cause la dynamique ont été écartés par la mission**

**Un système d'enveloppes fermées pour l'alternance et le CPF** paraît à exclure absolument : il serait orthogonal à la réforme, et reviendrait en pratique à revenir à une version très centralisée de l'ancien système.

**Une baisse homothétique des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage** affecterait de manière aveugle les différentes catégories de formation sans prise en compte des priorités déterminées par les branches ; une telle approche emporterait des risques en matière de qualité et de sélection des publics accueillis et les effets sur la structuration du réseau des CFA ne peuvent être documentés à ce stade.

**Le plafonnement du niveau moyen de prise en charge à un niveau unique** (sur le modèle des contrats de professionnalisation), serait contraire à l'esprit de la réforme, car il aurait toutes chances de casser la dynamique. Il affecterait en effet de manière indifférenciée les différentes branches sans prendre en compte les spécificités des formations qui les concernent, et donc la légitime variabilité des niveaux moyens de prise en charge des formations ;

**La mission a par ailleurs étudié un dispositif de convergence accélérée vers le bas de fourchette du niveau de prise en charge des formations transverses (formations communes à de nombreuses branches) mais le rendement en serait très faible et ne justifie pas de s'engager dans cette voie (cf. annexe IV).**

**4.4.3.2. Insérer la contrainte de réduction des dépenses dans le processus de fixation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage sans remettre en cause le rôle des branches professionnelles et l'objectif de convergence**

**Dans cette perspective, un objectif de baisse globale des tarifs serait fixé sur un horizon de trois ans par exemple**, et décomposé en trois étapes annuelles.

**Chaque branche se verrait notifier annuellement son niveau moyen de prise en charge**  $N_0$  de référence (niveaux de prise en charge actuels par formation pondérés des volumes constatés sur la période de référence sur chaque formation). Elle aurait à fixer ses nouveaux niveaux de prise en charge de telle manière que le niveau moyen  $N_1$  prospectif (nouveaux niveaux de prise en charge par formation pondéré des volumes prévisionnels sur la période annuelle couverte par les nouveaux tarifs) soit inférieur de  $x\%$  à  $N_0$ . Les branches pourraient ainsi baisser de manière non homothétique les niveaux de prise en charge des formations qui les concernent. En cas d'écart significatif du  $N_1$  constaté par rapport au  $N_1$  prévisionnel, dû par exemple à une mauvaise prévision sur les volumes, l'objectif sur l'année suivante serait ajusté en conséquence.

**Le mécanisme de fixation des niveaux de prise en charge fonctionnerait conformément à celui porté par le décret dit de « carence »**<sup>59</sup> permettant à France compétences de fixer le montant annuel pour les branches qui ne sont pas intervenues, ou intervenues partiellement, dans la procédure de définition des niveaux de prise en charge.

---

<sup>59</sup> Décret n° 2019-956 du 13 septembre 2019 relatif aux niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage applicables aux branches professionnelles.

## Rapport

Si la mission est consciente que cette baisse, activée la première année de la réforme, est susceptible de ralentir le développement constaté de l'apprentissage, son application à hauteur de 3 % par an environ sur quatre ans pourrait générer des gains de l'ordre de 30 M€ en 2020 (avec une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre), 125 en 2021, 279 en 2022 et 467 M€ en 2023. En accompagnement de cette proposition, il est essentiel (cf. *infra*) que France compétences puisse procéder à une analyse rapprochée des coûts réels de formation à partir des données transmises par les CFA afin de pouvoir repérer des écarts significatifs entre les coûts réels de formation et les niveaux de prise en charge définis, et la situation économique des CFA.

**Proposition n° 11 : Réaliser sur quatre ans une baisse annuelle de 3 % du niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage par une méthode décentralisée aux branches, conforme à l'esprit de la réforme**

### 4.4.3.3. Renoncer sélectivement et temporairement au principe de prise en charge totale des coûts contrats

La dynamique de croissance de l'apprentissage est aujourd'hui largement portée par les formations de l'enseignement supérieur, alors même qu'un des enjeux de la réforme porte sur les formations de niveau V, IV et III<sup>60</sup> (cf. annexe III). À ce titre, la mission a observé une structure de l'apprentissage très déformée par rapport à la référence allemande, avec une part beaucoup plus faible des niveaux de qualification secondaire ou supérieur court. Par ailleurs, la demande des entreprises, souvent parmi celles de grande taille, et des branches dans l'enseignement supérieur est forte et peut naturellement créer des opportunités de financements volontaires ou conventionnels.

**C'est pourquoi, s'il était décidé de s'engager dans la voie d'un plafonnement volontariste ciblé des niveaux de prise en charge, c'est sur les formations de niveaux I et II qu'il conviendrait de faire porter l'effort.** Dans ce cadre, la détermination d'un niveau plafond de prise en charge à 7 300<sup>61</sup> € par contrat permettrait de minorer le remboursement annuel en 2021, 2022 et 2023 respectivement de 160 M€, 295 M€ et 405 M€ en 2023. Appliquer un plafond à 6000 €<sup>62</sup> permettrait de minorer la prise en charge de 286 M€ en 2021, 547 M€ en 2022 et 782 M€ en 2023 en consolidé.

**Un tel mécanisme impliquerait, pour ne pas sous-financer les organismes de formation, une adaptation législative afin de permettre le financement conventionnel ou volontaire de l'apprentissage, au-delà des niveaux de prise en charge financés par France compétences.**

La mission est consciente du fait que cette proposition est toutefois susceptible de ralentir le développement constaté ces dernières années de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur, qui a permis d'améliorer l'image de l'apprentissage auprès du grand public et des élèves. La mesure proposée par la mission devra faire l'objet d'échanges approfondis avec le ministère de l'enseignement supérieur, et d'un suivi et d'une évaluation rapprochés sur les effets de cette mesure.

**Proposition n° 12 : Plafonner le niveau de prise en charge des formations du supérieur (niveau I et II).**

---

<sup>60</sup> Les chiffrages réalisés dans le présent rapport ainsi que dans les annexes ont été établis sur la base des données disponibles assises sur l'ancienne nomenclature. Les niveaux visés *infra* par niveau supérieur I et II sont le supérieur long.

<sup>61</sup> Soit une baisse du niveau moyen de prise en charge d'environ 20 %.

<sup>62</sup> Soit une baisse du niveau moyen de prise en charge d'environ un tiers.

**4.4.4. Le déport d'une partie des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage conduit à agir également sur le niveau de financement des contrats de professionnalisation au titre de la péréquation**

**Pour les contrats de professionnalisation et les reconversions ou promotions par alternance, la part de la dotation de financement complémentaire affectée au titre de la péréquation est versée dans la limite d'un plafond** fixé par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle, en fonction, notamment, de leurs coûts moyens observés et de majorations liées à des publics prioritaires, pris après avis de France compétences<sup>63</sup>. La part de cette dotation affectée aux contrats de professionnalisation et aux reconversions ou promotions par alternance est plafonnée respectivement à<sup>64</sup> :

- ◆ 6 000 € pour les contrats de professionnalisation, ce montant pouvant être majoré à 8 000 € pour les contrats à destination des publics prioritaires (personnes de 16 à 25 ans sans diplôme de l'enseignement technologique ou professionnel, demandeurs d'emploi de plus d'un an, bénéficiaires des minima sociaux) ou ceux conclus avec des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ;
- ◆ 3 000 € pour les reconversions ou promotions par alternance.

**Cette disposition est de nature à inciter les branches à fixer des niveaux moyens de prise en charge de la professionnalisation en fonction de ce plafond** pour pouvoir assurer le financement par les Opcv des demandes présentées par les entreprises.

**Si des formations préparant aux mêmes certifications peuvent être indistinctement réalisées en contrat d'apprentissage ou en contrat de professionnalisation<sup>65</sup>, les niveaux de prise en charge de ces formations ne peuvent toutefois être précisément comparés.** En effet :

- ◆ les missions assignées par la loi aux CFA et financées par le niveau de prise en charge, au profit notamment de leurs apprentis<sup>66</sup>, ne sont pas les mêmes que celles prévues pour les organismes de formation ne réalisant pas de formation par apprentissage ;
- ◆ de plus, leur périmètre est différent (par exemple les frais annexes au contrat de professionnalisation sont intégrés dans le niveau de prise en charge contrairement au contrat d'apprentissage).

**Toutefois, le développement attendu de l'apprentissage peut influencer sur le niveau de prise en charge des contrats de professionnalisation.** En effet, le développement du contrat d'apprentissage s'appuie déjà en partie sur un déport du contrat de professionnalisation vers ce dispositif pour des raisons explicitées en annexe III. Le contrat de professionnalisation concernerait alors davantage, en proportion, des formations inaccessibles aujourd'hui par la voie de l'apprentissage, telles que les certificats de qualification professionnelle (CQP)<sup>67</sup> ou des qualifications reconnues dans les classifications d'une convention collective nationale.

---

<sup>63</sup> Article R. 6123-32 du code du travail.

<sup>64</sup> Arrêté du 23 mai 2019 relatif au plafonnement des versements effectués au titre de la péréquation des contrats de professionnalisation et aux reconversions ou promotions par alternance.

<sup>65</sup> Pour des certifications préparant à des diplômes ou titres à finalité professionnelle enregistrés au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

<sup>66</sup> Article D. 6332-78 du code du travail.

<sup>67</sup> Le CQP permet de faire reconnaître les compétences et savoir-faire nécessaires à l'exercice d'un métier. Un CQP est créé et délivré par une ou plusieurs commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) de branche professionnelle.

## Rapport

**Dans cette perspective, la durée moyenne de formation serait amenée à se réduire.** Le maintien d'un plafonnement d'intervention au titre de la péréquation à hauteur de 6 000 € par contrat de professionnalisation deviendrait alors un outil inopérant d'ajustement des niveaux de prise en charge fixés par les branches.

**Dans ces conditions, la mission considère qu'il est nécessaire que France compétences, appuyé des moyens de la Dares et de la DGEFP nécessaires à cette mission, engage une observation des coûts et des durées de formation des contrats de professionnalisation et émette les recommandations qui en seraient issues.**

**Elle recommande ainsi d'instaurer *a minima* une indexation du plafond de refinancement prévalant en n+1 sur le taux d'évolution de la durée moyenne observée sur les huit premiers mois de l'année n.** Avec une application à tous les contrats à compter de 2021, pour un coût moyen horaire de 9,8 €<sup>68</sup>, **l'économie réalisée s'élèverait à environ à 45 M€ en 2021, 65 M€ en 2022 et 90 M€ en 2023.**

**En revanche, la mission attire l'attention sur l'effet d'une mesure consistant à réduire le niveau de prise en charge du contrat de professionnalisation plus fortement que celui des contrats d'apprentissage,** ce qui aurait pour effet d'accentuer l'avantage comparatif en termes de prise en charge au profit du contrat d'apprentissage. *In fine*, une accélération du déport de la professionnalisation vers l'apprentissage pourrait entraîner une dégradation de la situation financière à court terme.

**Proposition n° 13 : Grâce à l'observation des coûts de contrats de professionnalisation, instaurer un dispositif d'indexation du plafond de leur refinancement au titre de la péréquation, par exemple sur le taux d'évolution observé de leur durée moyenne.**

### 4.4.5. Revoir les modalités de financement du CPF reviendrait à modifier la philosophie du dispositif

**Le CPF est conçu comme un droit des salariés dont la valorisation et l'exercice sont peu régulés :**

- ◆ Le CPF s'apparente à une forme de patrimoine personnel et intangible des salariés : les droits antérieurement acquis au titre du droit individuel à la formation (DIF) ont été transformés en euros et sont désormais incrémentés annuellement par un *quantum* défini par les textes, dans la limite d'un plafond ; il n'existe pas de disposition permettant de réguler ce *quantum*, sa valorisation, ou le plafond des droits acquis ;
- ◆ la mobilisation de leur droit par les salariés est inconditionnelle dans la limite de l'éligibilité des formations ;
- ◆ il n'existe pas, au contraire de l'apprentissage, de régulation des coûts, et donc indirectement des prix, de l'offre des organismes de formation.

**Les dépenses dépendent par conséquent exclusivement du taux de recours au CPF, à la seule discrétion des personnes,** compte tenu par ailleurs des critères d'acquisition des droits. Si leur acquisition est modélisable sur la base de ces critères, en revanche seules des hypothèses peuvent être élaborées à ce stade sur le taux de recours qui dépend de comportements dont il n'existe aucun historique. Il paraît cependant raisonnable de considérer qu'à court terme, l'introduction d'outils nouveaux permettant aux salariés de connaître et d'exercer plus facilement leur droit est de nature à susciter une inflexion à la hausse des dépenses.

---

<sup>68</sup> Coûté déterminé à partir des montants engagés en 2019 en contrat de professionnalisation rapporté au nombre de contrats débutés la même année et au nombre moyen d'heures par contrats (données 2017).

## Rapport

**Au total, l'accès à la formation professionnelle via le CPF s'apparente potentiellement à une régulation par le seul marché, dont l'équilibre prix-volume en résultant est supposé correspondre à un optimum social qu'une régulation publique ne pourrait que dégrader si l'on se place dans le paradigme du marché efficient.**

Enfin, l'absence de corrélation entre le rythme d'acquisition des droits et la dynamique des recettes qui les finance est une autre source de difficultés pour la régulation financière du CPF.

**Il est indéniable que la conception même du CPF empêche en pratique tout mécanisme de régulation qui ne remette pas en cause son principe même. C'est pourquoi sur ce point la mission dépasserait le cadre qui lui a été assigné en formulant des recommandations. La mission a néanmoins tenu à recenser les pistes qui pourraient être explorées si une remise en cause du CPF dans sa forme actuelle était envisagée.**

**Selon l'ampleur souhaitée du mécanisme incitatif et ses délais de répercussion sur le taux de recours, différents mécanismes peuvent être imaginés :**

- ◆ **instaurer un mécanisme de ticket modérateur** pour plafonner la quote-part de la formation pouvant être financée via le CPF appliqué à certaines formations (permis de conduire) ; ce mécanisme présente l'avantage de la lisibilité, de la simplicité de mise en œuvre et sans doute l'effet le plus direct sur la dépense. Il est en revanche susceptible de brouiller le message politique sur les moyens alloués à chacun pour maîtriser son projet de formation. La différence pourrait être prise en charge par l'abondement des entreprises ;
- ◆ **plafonner le montant pris en charge**, considérant que le différentiel représenterait soit un reste à charge pour les particuliers soit relèverait de l'abondement des entreprises.

**La seule réforme paramétrique possible (mais à forte visibilité médiatique) serait d'abaisser le montant du crédit chargé annuellement par exemple de 500 € à 400 €. L'impact budgétaire effectif d'une telle mesure serait cependant incertain et en tout état de cause très différé dans le temps. Pour ces raisons, son impact à l'horizon 2023 est assez douteux et non mesurable. Pour les catégories de personnes bénéficiant d'un abondement mensuel de 800 €, le montant du crédit chargé annuellement serait maintenu.**

Sur le plan budgétaire, il présente l'inconvénient d'abaisser le niveau de reconstitution des comptes déjà mobilisés mais n'aurait pas d'effet sur le stock de salariés n'ayant encore pas mobilisés leur CPF au 31 décembre 2020. Son effet sur le court terme est donc très incertain.

La mission constate cependant que dans le cadre du recours au CPF rénové, le coût moyen d'une formation prise en charge s'est réduit de 1 244 € fin novembre 2019 à 1 174 € fin février 2020, soit une baisse d'environ 6 % depuis la mise en place de « Mon compte formation » en novembre 2019. Le montant moyen de recours au CPF, et la proportion de saturation des CPF, pourraient être amenés à croître, lorsque l'abondement des employeurs sera possible à compter du second semestre 2020.

Si l'objectif politique du million de formations financées devait être atteint à un coût moyen de 1 000 € la formation, l'autorégulation du dispositif n'est pas à exclure.

**Proposition n° 14 : Dans la philosophie du CPF, il n'existe pas de mesures en phase avec l'esprit de la réforme. Néanmoins, si une inflexion significative de la réforme était assumée, les leviers suivants pourraient être actionnés :**

**Proposition n° 14a : Instaurer un ticket modérateur sur l'utilisation du CPF ;**

**Proposition n° 14b : Plafonner le montant pris en charge ;**

**Proposition n° 14c : Abaisser le montant du crédit chargé annuellement.**

**4.5. La mise en place des différentes mesures doit permettre de réduire le besoin de financement sur la période**

L'ensemble des mesures retenues pourraient atteindre un rendement d'environ 4,8 Md€ et ramener ainsi le déficit à 164 M€ en 2023 (cf. tableau 16).

## Rapport

**Tableau 16 : Besoin de financement 2020-2023 avec les mesures proposées**

N°	Propositions	2020	2021	2022	2023
1	Mettre en œuvre dès la rentrée 2020 et au plus tard en 2021 une conception plus volontariste de la fixation des niveaux de prise en charge prenant en compte les priorités des politiques publiques et les contraintes financières : Réaliser sur quatre ans une baisse annuelle de 3 % du niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage par une méthode décentralisée aux branches, conforme à l'esprit de la réforme	30 <sup>69</sup>	125	279	467
2	Plafonner le niveau de prise en charge des formations du supérieur (niveau I et II) <sup>70</sup>	N.A.	286	547	782
3	Mettre en œuvre sans délai la modulation des coûts contrats sur une base forfaitaire fixée entre 50 et 75 % pour l'ensemble des classes mixtes <sup>71</sup>	23	90	143	159
4	Grâce à l'observation des coûts de contrats de professionnalisation, instaurer un dispositif d'indexation du plafond de leur refinancement, par exemple sur le taux d'évolution observé de leur durée moyenne	S.O.	45	60	90
5	Fixer le montant de l'attribution de base aux Opco au titre de l'alternance, non pas en fonction de la part contributive des entreprises relevant de leur ressort, mais en fonction des besoins constatés et prévus en alternance	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
6	Modifier le rythme de versement aux CFA du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage selon le rythme suivant : 40 % au plus tard dans les 30 jours suivant le dépôt du contrat, 30 % du montant annuel avant la fin du sixième mois et le solde avant le neuvième mois	180	120	80	35
7	Abandonner le préfinancement de la Caisse des dépôts au profit d'un ajustement mensuel de la trésorerie à hauteur d'un mois et demi de trésorerie	0 à 100 <sup>72</sup>	N.D.	N.D.	N.D.
8	Affecter à France compétences une partie de la réserve issue des Opacif, à hauteur de 200 M€ en 2020 et 100 M€ en 2021	200	100	0	0
9	Mettre en place un dispositif de suivi des départs des effectifs sur les différentes filières scolaires vers l'apprentissage afin de mesurer précisément l'effet de la réforme ainsi que les moyens théoriquement économisés du fait de ce départ <sup>7374</sup>	S.O.	170	170	170
10	Instaurer un dispositif de prélèvement ! sur les dispositifs CPF-TP, CEP, et aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés d'une enveloppe non affectée à hauteur de 10 % des crédits	0	130	135	140
11	Décaler en 2021 au lieu de 2022 le versement du solde de la CUFPA	S.O.	400 <sup>75</sup>	- 400	S.O.
	<b>Total (1)</b>	<b>433</b>	<b>1 066</b>	<b>1 414</b>	<b>1 843</b>
	Solde de trésorerie de l'année dans la projection centrale (2)	- 1 534	- 1 765	- 752	- 2 140
	<b>Situation de trésorerie au 31 décembre dans la projection centrale (3)</b>	<b>- 263</b>	<b>- 2 028</b>	<b>- 2 780</b>	<b>- 4 920</b>
	Solde de trésorerie de l'année avec l'ensemble des propositions (2) + (1) = (4)	- 1 101	- 699	662	-297
	<b>Situation de trésorerie au 31 décembre de l'année avec l'ensemble des propositions (4) - (n-1)<sup>76</sup></b>	<b>170</b>	<b>- 529</b>	<b>133</b>	<b>- 164</b>

Source : Mission.

<sup>69</sup> Avec une application au 1er septembre.

<sup>70</sup> La mission a chiffré une mesure portant le plafond à 6 000€ (cf. tableau) ainsi qu'à 7 300 € minorant le remboursement annuel en 2021, 2022, 2023 respectivement de 160, 295 et 405 M€.

<sup>71</sup> Par commodité la mission fait apparaître le chiffrage calculé sur la base forfaitaire fixée à 75 %. Sur une base à 50 %, les montants seraient de 16, 60, 95 et 106 M€ entre 2020 et 2023.

<sup>72</sup> Ce montant n'est pas comptabilisé dans le total dans la mesure où la croissance du CPF en 2020 est encore incertaine et par conséquent le niveau de consommation des crédits dédiés demeure à date variable.

<sup>73</sup> Pour faciliter le chiffrage, la mission fait figurer le montant moyen des deux hypothèses avancées lesquelles font état d'un transfert budgétaire annuel compris entre 145 et 190 M€.

<sup>74</sup> Ce chiffrage prend en compte la modulation applicable à une fraction de population identique. A défaut de modulation, le montant pourrait atteindre 185M€.

<sup>75</sup> Mesure non comptabilisée dans le total mais ayant vocation à attester du déséquilibre généré en 2021 du fait du décalage dans la perception de la recette.

<sup>76</sup> Trésorerie au 1<sup>er</sup> janvier 2020 : 1 271 M€.

## **5. Les défis financiers et organisationnels liés à la réforme exigent une adaptation des moyens de France compétences, un renforcement du reporting et du suivi ainsi que la mise en place d'une gouvernance stratégique**

### **5.1. France compétences fait face à des enjeux de ressources humaines et d'adaptation des compétences**

**France compétences dispose de 70 ETP répartis en neuf directions : la direction générale, cinq directions opérationnelles et trois directions assurant des fonctions de supports.**

Couvrant chacune un des segments d'intervention de l'établissement, les cinq directions opérationnelles regroupent 60 % des effectifs répartis de la manière suivante :

- ◆ la direction des politiques de financement (5 ETP) ;
- ◆ la direction de la régulation (6 ETP) ;
- ◆ la direction de la certification professionnelle (16 ETP) ;
- ◆ la direction des territoires et partenariats (6 ETP) ;
- ◆ la direction observation et évaluation (6,5 ETP).

S'y ajoutent trois directions en charge des fonctions supports représentant 40 % des ETP répartis au sein de :

- ◆ la direction des affaires financières, comptables, des ressources humaines et des systèmes d'information (SI) ;
- ◆ la direction des affaires juridiques ;
- ◆ la direction de la communication.

**France compétences a été créé en intégrant les personnels qui faisaient partie des entités fusionnées (cf. 1.2.1).** Près de 67 agents de France compétences travaillaient précédemment pour le FPSPP, la CNCP et le CNEFOP. Le transfert du personnel s'est fait par reprise des contrats de travail pour les contractuels et par détachement pour les agents fonctionnaires d'État. Les enjeux associés à cette reprise ont occupé en 2019 les équipes de la direction des ressources humaines (RH) et des systèmes d'information (SI) notamment pour l'élaboration des fiches de postes et l'harmonisation des grilles de rémunérations applicables à des agents aux statuts d'origine différents.

**En outre, la nature des missions confiées à France compétences nécessite de repositionner le personnel en veillant à l'adaptation de ses ressources humaines.** Bien que France compétences bénéficie de l'expérience et des compétences des agents des entités fusionnées, la nature des missions qui lui sont confiées et les enjeux financiers associés posent la question de l'adéquation des compétences de son personnel et de son plafond d'emploi. En effet, les questions de mise en place d'une comptabilité privée, d'un contrôle de gestion et l'appropriation du métier de la régulation supposent des compétences spécifiques non nécessairement présentes dans l'ensemble des entités préexistantes<sup>77</sup>. En outre, en dépit de l'élargissement du champ de ses missions par rapport à celles des structures fusionnées, France compétences est soumis à un plafond d'emplois de 70 ETP qui est inférieur aux 76 ETP de l'ensemble des structures reprises. Même si la fusion permet des économies d'échelle, France compétences a évalué ses besoins en ressources humaines supplémentaires, faisant porter son effectif prévisionnel à 83,5 ETP à partir de 2021.

**Sans remettre en cause la pertinence de cette évaluation, la mission considère que ces conclusions visent surtout à renforcer le métier de la certification et pour partie les services chargés des enjeux financiers, de la régulation et du déploiement des SI :**

- ◆ les enjeux financiers (montants engagés, comptabilité privée, besoin de *reporting* (cf. *infra*) exigent que la structure renforce son expertise dans le domaine du contrôle de gestion et des finances, absent des demandes d'ETP supplémentaires dans l'évaluation présentée ;
- ◆ la mission de régulation confiée à France compétences s'appuie sur seulement 6 ETP et gagnerait sans doute à être renforcée compte tenu des volumes et de la complexité associés à la contre-expertise des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage<sup>78</sup> ;
- ◆ le déploiement des projets informatiques (cf. *infra*) nécessite que la structure se dote de compétences en matière de pilotage de projets informatiques.

À moyen terme, la mobilisation de plusieurs leviers (formation des agents, recrutements...) permettrait à France compétences de se doter de ces compétences. Pour autant, le besoin relativement urgent de ces dernières suppose que France compétences privilégie l'embauche de nouvelles ressources humaines pour réussir la montée en compétences rapide de l'institution.

**Proposition n° 15: La mission recommande à France compétences de réaliser un recensement de ses besoins en matière de ressources humaines dans les domaines du contrôle de gestion, de la régulation et du pilotage de systèmes d'informations dans une perspective de renforcement et d'adaptation qualitative et quantitative de ses moyens à ses missions.**

### **5.2. France compétences dispose de ressources insuffisantes pour déployer les systèmes d'information nécessaires à la mise en œuvre de ses missions et insuffisamment priorisés**

**La mise en œuvre des missions de France compétences suppose que l'établissement se dote de systèmes d'information adaptés.** Au quotidien, les enjeux SI relèvent de la direction des systèmes d'information.

---

<sup>77</sup> Notamment le FPSPP.

<sup>78</sup> Aux tâches induites (analyse de la comptabilité analytique de plusieurs centaines de CFA).

## Rapport

Cette direction rassemble 6,5 ETP en incluant les fonctions supports en charge de la maintenance du SI de l'établissement, soit moins de 10 % des ETP de France compétences. En outre, cette direction dispose d'une capacité de pilotage des projets relativement limitée puisqu'elle compte seulement un directeur de projet, un chef de projet, un ingénieur SI ayant une fonction de chef de projet. Cette relative faiblesse de compétences en SI procède du fait que seul le FPSPP disposait d'un réel service SI et qu'en outre son directeur n'a pas rejoint France compétences.

### **L'établissement fait face à des défis SI de diverses natures, de travaux sur des bases de données existantes à l'adaptation et au développement de nouveaux systèmes :**

- ◆ harmonisation et adaptation des SI hérités du patrimoine SI des entités préexistantes<sup>79</sup> ;
- ◆ développement de nouveaux systèmes d'information pour assurer ses nouvelles missions en particulier la mise en place du logiciel « Projet entrepôt des données », permettant aux CFA de faire remonter leur comptabilité analytique, priorité pour assurer à France compétences son rôle de régulateur et d'observateur des coûts de formation.

**Formalisée dans le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI), la stratégie en matière de SI de France compétences doit davantage préciser les modalités opérationnelles de déploiement des projets.** Listant une quinzaine de projets à déployer sur la période, le SDSI met en évidence des besoins SI sur l'ensemble du spectre des métiers de France compétences (régulation, certification...). Les montants cumulés représentent plus de 10 M€ soit 15 % du budget de France compétences. Pour autant, le SDSI manque de précision sur les conditions du déploiement opérationnel des projets SI. En effet :

- ◆ le SDSI identifie les projets sans définir de plan opérationnel de mise en œuvre et sans désigner les responsables de leur déploiement ;
- ◆ l'exercice de chiffrage budgétaire des projets pourrait être affiné en précisant la nature des actions - élaboration, maintenance, adaptation, mise à jour d'un SI - associées aux coûts présentés ;
- ◆ des obstacles techniques – compte tenu de la faible maturité technique des acteurs (CFA) et des questions d'interconnexion des SI – associés aux projets SI de type « dites-le nous en une fois » ne sont pas suffisamment identifiés.

**La mission considère que l'élaboration et le déploiement des projets SI nécessitent que France compétences s'appuie sur des ressources supplémentaires.** Le recours aux prestataires suppose, au risque d'une sur-dépendance à ces derniers, que l'établissement se dote d'une capacité de pilotage et de contre-expertise de haut niveau, dont il ne paraît pas disposer avec seulement trois ETP en capacité d'assurer ce type de mission. Cette insuffisance en matière de compétence de pilotage apparaît d'autant plus préjudiciable que le SDSI prévoit un déploiement simultané d'un grand nombre de projets (jusqu'à huit au cours du premier semestre 2020). En ce sens, les projets à déployer en matière de SI et les ressources dont dispose aujourd'hui France compétences font apparaître un besoin d'1,5 ETP.

Par ailleurs, la mission encourage France compétences à prioriser davantage les projets informatiques selon ses missions. Dans ce cadre, la plate-forme permettant aux CFA de transmettre les données de comptabilité analytique doit être une priorité puisqu'elle constitue un prérequis pour que France compétences assure ses missions de régulation.

### **Proposition n° 16 : Renforcer la capacité de France compétences à déployer les systèmes d'information prioritaires à l'accomplissement de ses missions.**

---

<sup>79</sup> Une plateforme de collecte de données auprès des partenaires (dénommé Karoussel et provenant du FPSPP), un extranet assurant la gestion des appels à projet (hérité du FPSPP), des outils de gestion des fonctions support (notamment de comptabilité et de ressources humaines et hérité du FPSPP), un outil d'enregistrement des certifications professionnelles (hérité du CNCP).

### **D'une part, la mission préconise de :**

- ◆ prioriser davantage les projets en mettant notamment l'accent sur la plate-forme de collecte des données de comptabilité analytique des CFA ;
- ◆ envisager le recrutement d'un chef de projet de haut niveau pour renforcer la capacité de pilotage de l'établissement ;
- ◆ préciser davantage les modalités opérationnelles de mise en œuvre des projets SI en identifiant les ressources humaines associées à chaque projet.

### **D'autre part, la mission encourage France compétences à s'appuyer, en tant que de besoin, sur l'ensemble de l'offre de services et d'expertise de la direction interministérielle du numérique (DINUM) :**

- ◆ partage de bonnes pratiques avec France compétences en matière de contre-expertise d'un cahier des charges, de suivi opérationnel d'un prestataire ;
- ◆ expertise technique d'un projet SI donné ;
- ◆ accès au marché interministériel des prestataires passé par la DINUM.

## **5.3. Le reporting des informations financières et le contrôle de l'État doivent être enrichis**

### **5.3.1. France compétences fait l'objet de contrôles financiers complémentaires**

**D'une part, France compétences est soumis au contrôle économique et financier de l'État<sup>80</sup>** qui s'intéresse principalement aux enjeux de soutenabilité financière et d'organisation de la gouvernance. Ne prévoyant pas de visa *a priori*, le contrôle général économique et financier (CGefi) étend son contrôle de l'analyse des documents stratégiques (SDSI, COP) à la formulation explicite de demandes (réalisation de prévisions mensuelles de trésorerie et de résultat d'exploitation). Il intervient également dans plusieurs organes de pilotage de l'établissement en participant aux pré-CA, en assistant au CA et à la commission technique « audit et finances » et rencontre de manière *ad hoc* la direction générale de l'établissement.

**D'autre part, les comptes de France compétences font l'objet d'une procédure de certification<sup>81</sup>.** Certifiant les comptes de France compétences qui applique les règles de comptabilité privée, le commissaire aux comptes est chargé d'attester de la réalité, l'exactitude et la sincérité des renseignements financiers en s'interrogeant sur la pérennité de la structure. La procédure de certification des comptes de l'exercice 2019 interviendra au deuxième semestre 2020 à l'issue de laquelle le commissaire aux comptes rendra son premier avis sur l'exercice comptable 2019 (cf. 3.3).

---

<sup>80</sup> Aux termes du décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 codifié à l'article R. 6123-20 du code du travail.

<sup>81</sup> Aux termes de l'article R. 6123-8 du code du travail.

### 5.3.2. Matérialisant la tutelle par le ministère du Travail, la COP devrait préciser des objectifs concernant les modalités de fonctionnement et d'intervention de l'établissement

France compétences est placé sous la tutelle du ministre chargé de la formation professionnelle<sup>82</sup>. Alors que la direction du Budget n'exerce pas de tutelle sur France compétences, la mission ne préconise pas de mettre en place une double tutelle. Cette configuration ne paraît pas constituer une réponse appropriée au besoin d'informations des administrations centrales (cf. annexe IV).

L'exercice de la tutelle par la DGEFP se matérialise par la signature d'une convention triennale d'objectifs et de performance (COP). En vertu des dispositions de la loi du 5 septembre 2018, la COP précise les modalités de financement, la mise en œuvre des missions et les modalités de suivi de l'activité.

Le projet de COP définit neuf objectifs stratégiques mais manque de précision sur les modalités de fonctionnement et d'intervention de France compétences. D'une part, la COP ne présente pas systématiquement d'indicateurs chiffrés permettant de faciliter le suivi de la mise en œuvre de ses objectifs. D'autre part, les modalités de coordination envisagées avec les régions ne font l'objet d'aucune mention dans la COP bien qu'elles demeurent des acteurs clés de la formation professionnelle et continuent à jouer un rôle dans le domaine de l'apprentissage<sup>83</sup>. Enfin, l'enjeu budgétaire ne fait l'objet d'aucune mention concrète dans la COP : l'annexe présentant la trajectoire financière de l'établissement n'est pas présentée dans la première version de la COP transmise à la mission et aucun objectif visant au suivi des dépenses et aux moyens de régulation des dépenses de France compétences, n'est proposé.

**Proposition n° 17 : La mission préconise d'enrichir la COP et/ou des annexes annuelles sur au moins trois volets en :**

- ◆ introduisant systématiquement des indicateurs quantitatifs facilitant le suivi de la mise en œuvre des objectifs de l'établissement ;
- ◆ définissant les modalités de coordination envisagées avec les régions (co-financement, partage d'informations...) ;
- ◆ explicitant la trajectoire des dépenses d'intervention de l'établissement et précisant les objectifs suivis en matière de régulation.

### 5.3.3. Un reporting renforcé notamment en matière financière auprès des administrations centrales devrait être mis en place par France compétences

France compétences est aujourd'hui soumis à plusieurs exigences de *reporting* :

- ◆ France compétences produit un rapport d'activité disponible en ligne et doit transmettre au Parlement un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de ses missions et les conditions d'usage des fonds ;
- ◆ le médiateur de l'établissement produit un rapport annuel avec des propositions portant sur l'amélioration du service rendu aux usagers ;
- ◆ la signature de la COP emporte des obligations annuelles de *reporting* sur son exécution *via* la remise d'un rapport d'exécution avant la fin du premier trimestre de chaque année.

---

<sup>82</sup> Article R6123-5 du code du travail

<sup>83</sup> Puisqu'elles disposent de directions et de services dédiés à l'apprentissage en relation avec les CFA et qu'elles bénéficient de leviers financiers à l'aide des deux enveloppes de l'ordre de 318 M €.

## Rapport

**Les flux d'informations remontés à destination de l'administration centrale doivent être significativement complétés et plus fréquents.** Suivant l'ouverture de la procédure de recours à l'emprunt en décembre 2019, il a été décidé que le suivi rapproché de l'établissement impliquerait l'envoi à la direction du Budget, sur une fréquence mensuelle, d'un tableau des besoins en trésorerie. Pour autant ce document ne contient aucun élément qualitatif sur les déterminants sous-jacents de ces besoins ni de détails concernant les engagements de paiements de l'établissement, ce qui rend difficile d'anticiper toute déviation de la trajectoire budgétaire.

**Proposition n° 18 :** La mission recommande d'enrichir le flux d'informations transmis par France compétences au CA d'une part et aux administrations centrales d'autre part à fréquence trimestrielle en intégrant systématiquement les éléments suivants :

- ◆ l'évolution mensuelle des besoins en trésorerie (compte personnel de formation, contrats d'apprentissage et Pro-A...) à horizon deux ans ;
- ◆ l'évolution mensuelle des engagements de paiements sur les principaux dispositifs financés par France compétences (compte personnel de formation, contrats d'apprentissage et Pro-A...) à horizon deux ans ;
- ◆ une note explicative précisant les sous-jacents (augmentation du nombre de contrats d'apprentissage, du taux de recours au CPF) de ces évolutions.

### 5.3.4. Les enjeux notamment budgétaires associés aux missions de France compétences supposent que l'établissement bénéficie d'un appui renforcé des administrations centrales

**Le ministère du Travail et le ministère de l'Économie et des Finances contrôlent et appuient France compétences.** D'une part, le ministère du Travail joue le rôle de tutelle de l'établissement. Il apporte également un appui technique et des partages d'informations réguliers notamment sur les volumes de contrats d'apprentissage et les niveaux de recours au CPF. D'autre part, le ministère de l'Économie et des Finances exerce de manière ponctuelle un rôle de conseil auprès de l'établissement sur les sujets financiers et budgétaires : par exemple lors de la procédure de formulation de demande d'emprunt infra-annuel.

**Pour autant, les modalités d'appui de l'établissement gagneraient à être davantage interministérielles.** Le recours à l'emprunt par France compétences a conduit les directions des ministères concernés à se réunir à fréquence mensuelle avec la direction générale de l'établissement. Néanmoins, les administrations devraient appuyer davantage France compétences sur le plan technique. En particulier, l'exercice de prévisions des dépenses de France compétences - en lien avec les évolutions du compte personnel de formation et la montée en charge des contrats d'apprentissage - suppose un travail partagé. Alors qu'en 2019, chaque administration a produit son propre modèle et ses propres hypothèses de prévisions de dépenses, la mission recommande qu'un comité technique de prévisions et statistiques soit mis en place dans le but d'améliorer la qualité des prévisions et de construire des modèles prévisionnels de dépenses plus élaborés.

**Proposition n° 19 :** La mission recommande de renforcer les travaux interministériels notamment dans le domaine des prévisions des dépenses de France compétences.

Se réunissant à fréquence trimestrielle, un comité technique de prévisions et statistiques pourrait comprendre la direction générale du Trésor, la direction du Budget, la direction générale de la Formation professionnelle et de l'emploi et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. Ce comité serait chargé :

- ◆ de partager des hypothèses ;
- ◆ d'élaborer un modèle de prévisions des dépenses ;

## Rapport

- ◆ d'analyser les déviations des trajectoires de dépenses par rapport aux prévisions.

### 5.3.5. Un dispositif de régulation plus incitatif et réactif pourrait être d'ores et déjà envisagé pour l'après 2023

#### 5.3.5.1. Réfléchir à un dispositif de régulation tarifaire plus incitatif de façon pérenne

**Au-delà de 2023, qui constitue l'horizon des projections financières de la mission et par conséquent des mesures immédiates qu'elle préconise, il convient d'inscrire dans la gouvernance de France compétences les moyens d'une régulation tarifaire plus incitative.** Par conséquent, le dispositif de régulation préconisé supra à vocation à être pérennisé, selon un paramétrage qui devra être adapté le moment venu, en fonction des évolutions constatées et anticipées.

**En l'état actuel en effet, le dispositif de régulation par les recommandations de France compétences en fonction des coûts moyens observés est insuffisant :**

- ◆ le dispositif mis en place vise la convergence des coûts de formation, sans toutefois spécifier le niveau auquel cette convergence doit conduire ;
- ◆ ce faisant, l'économie institutionnelle repose fondamentalement sur l'hypothèse que la convergence tarifaire et la transparence sur la qualité détermineront une dynamique d'adaptation sectorielle qui, par construction, mènera à un équilibre optimal des prix ;
- ◆ dans ce contexte, l'optimisation et la maîtrise de la trajectoire financière de l'apprentissage et de la formation professionnelle ne sont pas des objectifs directs mais dérivés des gains d'efficacité induits par les incitations mises en place ;
- ◆ or, il est à craindre que ces incitations soient insuffisantes, dès lors que les différentes parties prenantes n'ont pas d'intérêt direct à modérer les coûts :
  - les branches n'ont pas d'autre intérêt à modérer l'évolution des coûts des CFA que le risque éventuel d'une augmentation *in fine* de la contribution des entreprises ;
  - les Opco ont l'assurance d'un financement de France compétences au titre de la péréquation si les dépenses qu'ils exposent pour l'apprentissage excèdent les ressources et que la proportion de celles-ci consacrée à l'alternance dépasse le seuil d'éligibilité à la péréquation fixé par les textes ;
- ◆ dans ces conditions, tant que les niveaux de prise en charge seront déterminés en fonction de la moyenne des coûts constatés, il n'y aura pas d'incitation directe à la maîtrise des coûts des CFA : si les coûts dérivent à la hausse en moyenne, la convergence des niveaux de prise en charge ne pourra que le refléter ; la mise en place d'une comptabilité analytique dans les CFA telle que prévue par la réforme ne suffira pas seule à juguler les biais du dispositif en vigueur.

**La mission préconise qu'une réflexion soit engagée, dès lors que l'économie de l'apprentissage et de la formation professionnelle telle qu'elle résulte de la réforme sera mieux connue, autour d'un renforcement de la régulation prix-volume (articulation entre trajectoire financière et analyse des coûts marginaux des opérateurs) et des pouvoirs de sanction en cas de défaut de production de la comptabilité analytique.**

### 5.3.5.2. Réfléchir à un dispositif de régulation plus réactif

**L'articulation des calendriers et le manque d'information disponible rendent difficile l'exercice de projection annuelle, car les décisions doivent être prises alors que l'évolution des principaux déterminants de la dépense n'est encore qu'imparfaitement connue :**

- ◆ la plus grande part des contrats d'apprentissage est conclue à l'automne ;
- ◆ or, le budget de France compétences doit être arrêté au plus tard le 30 novembre et une éventuelle actualisation des niveaux de prise en charge des contrats doit par conséquent intervenir encore en amont (dans le processus actuel, cette actualisation est conduite au premier trimestre) ;
- ◆ dans ces conditions, dans une phase de progression des volumes, dont le rythme est par ailleurs incertain, le risque est de se trouver en décalage constant avec l'évolution effectivement constatée du nombre de contrats et de ne s'ajuster qu'après coup, d'autant que l'actualisation des niveaux de prise en charge n'intervient en principe que tous les deux ans.

**Alors que cette situation rend critique la nécessité de disposer d'outils de régulation financière pour pouvoir prendre des mesures correctrices en cours d'exercice, ceux-ci sont peu réactifs :**

- ◆ s'agissant des recettes, principalement de nature fiscale, elles sont par nature dépendantes du calendrier de la loi de finances et ne peuvent donc pas compenser une progression des dépenses plus rapides que prévues ;
- ◆ s'agissant des dépenses, France compétences ne dispose pas de moyens de régulation dans un calendrier infra-annuel :
  - les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage ne peuvent pas être révisés pour les contrats en cours, mais seulement pour ceux à venir et leur révision ne peut intervenir que tous les deux ans ;
  - les dépenses sous dotation ne peuvent pas faire l'objet de mesures de régulation en cours d'exercice et les textes prévoient un *quantum* minimal de financement qui doit leur être affecté ;
  - la valorisation des droits au titre du CPF ne peut pas être modifiée et leur mobilisation ne peut pas être régulée.

**Dans ce contexte, il conviendra après 2023 de réfléchir à l'utilité d'une révision annuelle des tarifs si nécessaire ainsi qu'à la possibilité d'élaborer un mécanisme de manifestation d'intérêt pour l'apprentissage en fin d'année scolaire, de façon à mieux anticiper la campagne budgétaire.**

## 5.4. L'ensemble des constats implique une réflexion sur la gouvernance stratégique et financière de la politique de l'apprentissage et de la formation professionnelle

### 5.4.1. Les arbitrages à rendre exigent une capacité à choisir et assumer des priorités politiques ainsi qu'une cohérence pluriannuelle des décisions en recettes et en dépenses.

**L'adoption de la réforme ne s'est pas accompagnée de la formalisation d'une trajectoire économique et financière, ni de la définition de priorités stratégiques sectorielles.** Ce choix s'inscrit dans une histoire marquée par des ambitions successivement répétées de développement de l'apprentissage sans que les résultats ne soient à la hauteur des attentes. Dans ces conditions, fait sens la priorité donnée à la libération de l'offre et de la demande par l'évolution du cadre institutionnel et juridique de l'apprentissage et de la formation professionnelle ou la mise en place de nouveaux outils. La responsabilité de la réforme sur les résultats constatés en 2019 fait débat entre les acteurs mais il n'est pas contestable que les évolutions sont positives au regard des ambitions de développement qu'elle porte.

**Les perspectives financières qui se dégagent des premiers résultats de la réforme et des travaux de la mission exigent cependant désormais de renforcer les capacités de pilotage stratégique et financier.** Cela signifie concrètement, selon un processus et dans un cadre institutionnel appropriés :

- ◆ la formalisation d'une trajectoire économique attendue à moyen terme ;
- ◆ la définition des priorités de développement, par exemple selon les niveaux et les types de formation ou entre les différentes enveloppes ;
- ◆ l'explicitation des implications sur les outils de la régulation (niveau de prise en charge, dotation des différentes enveloppes, ...) en fonction des choix qui auront été arrêtés en la matière.

**Cette visibilité à moyen terme sur la trajectoire économique et les priorités stratégiques est nécessaire pour consolider le succès de la réforme.** La politique de l'apprentissage et de la formation professionnelle s'inscrit en effet nécessairement dans le temps. Elle exige à la fois une forme de continuité et une capacité d'anticipation sur les besoins qui ne s'accommodent pas d'un pilotage exclusivement annuel. Cette démarche doit permettre de donner de la visibilité à moyen terme aux acteurs économiques, tels que les CFA ou les organismes de formation, objets de la régulation assurée par France compétences, mais aussi à ses différentes parties prenantes (branches, régions, Opco, ...). Il s'agirait que la direction générale de France compétences produise un plan à moyen terme présenté et validé en conseil d'administration.

Pour ce faire, une modification de la gouvernance doit être envisagée.

**5.4.2. En sus de la gouvernance opérationnelle assurée au niveau de France compétences, d'une gouvernance stratégique assurée au niveau politique doit être mise en place**

**Autant France compétences, sous les réserves précédemment évoquées, dispose des moyens nécessaires à la gestion opérationnelle du dispositif de formation professionnelle, autant elle n'a ni la légitimité ni les pouvoirs nécessaires pour opérer les choix stratégiques susceptibles de rendre soutenable dans la durée le système issu de la réforme :**

- ◆ s'agissant des recettes, France compétences ne maîtrise pas l'évolution de ses ressources, puisque celles-ci sont déterminées dans le cadre de la loi de finances ; dans ce contexte, France compétences n'a qu'un horizon annuel sur les perspectives de revenus qui constituent de surcroît une donnée et non un levier d'action ;
- ◆ s'agissant des dépenses, France compétences a mission et capacité pour fixer, dans les conditions et les limites des textes applicables, les déterminants de la dépense (par exemple les niveaux de prise en charge) et sa répartition entre les différents bénéficiaires, selon un principe de neutralité fondé sur le postulat que le libre jeu des acteurs (mise en concurrence des prestataires pour le CPF, optimisation de l'offre par les branches ...) conduira à un optimum. Peut être justifié à long terme, ce mécanisme se révèle à court et moyen terme insuffisant pour assurer la soutenabilité du système et exige donc un pilotage plus volontariste ;

Or, France compétences n'a **ni la responsabilité ni la capacité juridique ni la légitimité politique pour opérer des choix, et notamment, comme le préconise le présent rapport, pour assumer une prise en charge partielle de certaines formations, prioriser** certaines d'entre elles plutôt que d'autres ni plus généralement définir des objectifs d'efficacité ou de productivité du secteur ; ainsi par exemple si France compétences peut conduire des enquêtes sur la qualité ou la satisfaction des usagers, les textes ne l'autorisent pas à en tenir compte dans l'allocation des moyens ;

La mission a été amenée à envisager, pour répondre à ce changement de paradigme, une évolution de la gouvernance de France compétences. Dans ce cadre, l'élargissement de la composition du conseil d'administration de France compétences n'est pas apparu comme étant de nature à répondre aux enjeux pour des raisons d'efficacité et de légitimité de celui-ci.

La mission recommande que la programmation pluriannuelle (cf. 5.4.1) soit arrêtée au niveau interministériel, de manière glissante par exemple en articulation avec la préparation de la loi de finance, sous la forme d'un document formalisé.

Ce document serait préparé sous la responsabilité du ministère du Travail, en concertation avec France compétences, les branches professionnelles, les partenaires sociaux ainsi que les régions, et en collaboration étroite avec le ministère de l'Action et des Comptes publics et le Ministère de l'Éducation nationale. Il serait arbitré par un Comité interministériel réunissant les trois ministres sous la présidence du Premier ministre.

Le dispositif aurait pour finalité la mise en place d'une stratégie pluriannuelle de l'apprentissage et de la formation professionnelle permettant d'assurer la légitimation politique et socio-économique ainsi que celle des leviers pour y parvenir.

**Proposition n° 20 : Mettre en place un dispositif pluriannuel et interministériel sous l'autorité du Premier ministre, dont l'animation reviendrait au Ministre du Travail et regroupant également le Ministre de l'Action et des Comptes publics ainsi que les autres ministères concernés, dont celui de celui de l'Éducation nationale.**

## SYNTHESE DES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 : Réaliser un audit approfondi des composantes des frais de gestion des Opco d'ici fin 2021 pour clarifier le périmètre des dépenses des Opco prises en compte, les modalités de calcul et les marges d'économies éventuelles.**

**Proposition n° 2 : Affecter à France compétences une partie de la réserve issue des Opacif, à hauteur de 200 M€ en 2020.**

**Proposition n° 3 : Abandonner le préfinancement de la Caisse des dépôts et consignations au profit d'un ajustement mensuel de la trésorerie à hauteur d'un mois et demi de trésorerie.**

**Proposition n° 4 : Modifier le rythme de versement aux CFA du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage selon le rythme suivant : 40 % du montant annuel au plus tard dans les 30 jours suivant le dépôt du contrat, 30 % annuel avant la fin du sixième mois et le solde avant le neuvième mois.**

**Proposition n° 5 : Élargir les limites des fourchettes de dotations pour chaque dispositif.**

**Proposition n° 6 : Instaurer un dispositif de prélèvement sur les dispositifs CPF-TP, CEP, et aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés d'une enveloppe non affectée à hauteur de 10 % des crédits.**

**Proposition n° 7 : Fixer le montant de la dotation initiale de chaque Opco au titre de l'alternance :**

- ◆ **non pas en fonction de la part contributive des entreprises relevant de son ressort, mais en fonction des besoins prévisionnels au titre de l'alternance (ou à défaut en fonction des dépenses constatées l'année précédente) ;**
- ◆ **à hauteur d'un pourcentage de ces besoins tel que le montant total des dotations initiales ainsi calculé soit inférieur au montant conservé au titre de l'alternance selon les modalités actuelles ;**
- ◆ **sans changement en revanche :**
  - **pour les dotations complémentaires, dues par France compétences à hauteur des besoins de prise en charge non couverts par la dotation initiale (« péréquation ») ;**
  - **pour les modalités de versement en trésorerie des dotations ainsi calculées (sous réserve de la proposition n° 8).**

**Définir le montant de l'enveloppe dite « de dépenses non éligibles » dans ce nouveau cadre, par exemple en la gelant au niveau de 2020, avec une règle de progression, et en prévoyant de la verser en complément du premier versement au titre de l'alternance.**

**Proposition n° 8 : Anticiper à 2020 la disposition réglementaire prévalant sur la limitation des disponibilités des Opco et des CPIR et la revoir au quart (trois mois) des charges comptabilisées.**

**Proposition n° 9 : Mettre en place un dispositif de suivi des départs des effectifs sur les différentes filières scolaires vers l'apprentissage afin de mesurer précisément l'effet de la réforme ainsi que les moyens théoriquement économisés du fait de ce départ.**

**Proposition n° 10 : Mettre en œuvre sans délai la modulation des coûts contrats sur une base forfaitaire fixée entre 50 à 75 % pour l'ensemble des classes mixtes. Le taux pourrait être modulé en fonction du nombre d'apprentis présents au sein de chaque classe.**

## Rapport

**Proposition n° 11 : Réaliser sur quatre ans une baisse annuelle de 3 % du niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage par une méthode décentralisée aux branches, conforme à l'esprit de la réforme**

**Proposition n° 12 : Plafonner le niveau de prise en charge des formations du supérieur (niveau I et II).**

**Proposition n° 13 : Grâce à l'observation des coûts de contrats de professionnalisation, instaurer un dispositif d'indexation du plafond de leur refinancement au titre de la péréquation, par exemple sur le taux d'évolution observé de leur durée moyenne.**

**Proposition n° 14 : Dans la philosophie du CPF, il n'existe pas de mesures en phase avec l'esprit de la réforme. Néanmoins, si une inflexion significative de la réforme était assumée, les leviers suivants pourraient être actionnés :**

**Proposition n° 14a : Instaurer un ticket modérateur sur l'utilisation du CPF ;**

**Proposition n° 14b : Plafonner le montant pris en charge ;**

**Proposition n° 14c : Abaisser le montant du crédit chargé annuellement.**

**Proposition n° 15 : La mission recommande à France compétences de réaliser un recensement de ses besoins en matière de ressources humaines dans les domaines du contrôle de gestion, de la régulation et du pilotage de systèmes d'informations dans une perspective de renforcement et d'adaptation qualitative et quantitative de ses moyens à ses missions.**

**Proposition n° 16 : Renforcer la capacité de France compétences à déployer les systèmes d'information prioritaires à l'accomplissement de ses missions.**

**Proposition n° 17 : La mission préconise d'enrichir la COP et/ou des annexes annuelles sur au moins trois volets en :**

- ◆ **introduisant systématiquement des indicateurs quantitatifs facilitant le suivi de la mise en œuvre des objectifs de l'établissement ;**
- ◆ **définissant les modalités de coordination envisagées avec les régions (co-financement, partage d'informations...) ;**
- ◆ **explicitant la trajectoire des dépenses d'intervention de l'établissement et précisant les objectifs suivis en matière de régulation.**

**Proposition n° 18 : La mission recommande d'enrichir le flux d'informations transmis par France compétences au CA d'une part et aux administrations centrales d'autre part à fréquence trimestrielle en intégrant systématiquement les éléments suivants :**

- ◆ **l'évolution mensuelle des besoins en trésorerie (compte personnel de formation, contrats d'apprentissage et Pro-A, etc) à horizon deux ans ;**
- ◆ **l'évolution mensuelle des engagements de paiements sur les principaux dispositifs financés par France compétences (compte personnel de formation, contrats d'apprentissage et Pro-A, etc) à horizon deux ans ;**
- ◆ **une note explicative précisant les sous-jacents (augmentation du nombre de contrats d'apprentissage, du taux de recours au CPF) de ces évolutions.**

**Proposition n° 19 : La mission recommande de renforcer les travaux interministériels notamment dans le domaine des prévisions des dépenses de France compétences.**

**Proposition n° 20 : Mettre en place un dispositif pluriannuel et interministériel sous l'autorité du Premier ministre, dont l'animation reviendrait au Ministre du Travail et regroupant également le Ministre de l'Action et des Comptes publics ainsi que les autres ministères concernés, dont celui de celui de l'Éducation nationale.**

## Rapport

À Paris, le 17 avril 2020

L'inspecteur des finances,

Philippe Gudefin

L'inspecteur des affaires sociales,

Bruno Drolez

L'inspecteur des finances,

Christophe Hémous

L'inspecteur général des affaires sociales,

Régis Pélissier

L'inspectrice des finances,

Sarah Sauneron

L'inspectrice générale des affaires sociales,

Annaïck Laurent

Sous la supervision de  
l'inspecteur général des finances,

Frédéric Lavenir

# **ANNEXES**



# **LISTE DES ANNEXES**

- ANNEXE I : MISSIONS, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE FRANCE  
COMPÉTENCES**
- ANNEXE II : PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2020 DE FRANCE COMPÉTENCES**
- ANNEXE III : SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE**
- ANNEXE IV : LES LEVIERS DU PILOTAGE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER**
- ANNEXE V : PERSONNES RENCONTRÉES**



## **ANNEXE I**

### **Missions, organisation et fonctionnement de France compétences**



# SOMMAIRE

<b>1. INSTITUTION CHARGÉE DE LA RÉGULATION ET DU FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE, FRANCE COMPÉTENCES RÉSULTE DE LA FUSION DE QUATRE ENTITÉS .....</b>	<b>1</b>
1.1. Créé au 1 <sup>er</sup> janvier 2019, France compétences est l'autorité nationale de financement et de régulation de la formation professionnelle et de l'apprentissage .....	1
1.2. En matière de formation professionnelle et d'apprentissage, France compétences assure un rôle de financement, de régulation et d'amélioration du système de formation professionnelle et d'apprentissage .....	2
1.3. Pour conduire ses missions, France compétences dispose de ressources qu'elle mobilise pour financer des dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage dans le cadre d'enveloppes limitatives et de guichets ouverts ..	4
1.3.1. <i>L'opérateur assure le financement de cinq dispositifs au moyen d'enveloppes limitatives .....</i>	<i>4</i>
1.3.2. <i>Dans une logique de guichets, l'opérateur finance également l'alternance et le compte personnel de formation .....</i>	<i>4</i>
1.3.3. <i>France compétences finance un large réseau d'acteurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage, parmi lesquels les Opco tiennent une place importante.....</i>	<i>5</i>
<b>2. S'APPUYANT SUR UN CONSEIL D'ADMINISTRATION QUADRIPARTITE ET SUR HUIT DIRECTIONS, FRANCE COMPÉTENCES FAIT FACE À DES DÉFIS DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE DÉVELOPPEMENT DE SYSTÈMES D'INFORMATIONS .....</b>	<b>8</b>
2.1. France compétences s'appuie sur un conseil d'administration quadripartite jouant un rôle d'orientation stratégique et de conseil technique .....	8
2.1.1. <i>Le conseil d'administration de France compétences est composé de quinze membres répartis en cinq collèges .....</i>	<i>8</i>
2.1.2. <i>Pour exercer ses missions, le conseil d'administration de France compétences s'appuie sur trois commissions techniques prévues par décret.....</i>	<i>9</i>
2.1.3. <i>Les modalités de fonctionnement du conseil d'administration ont été stabilisées et les premières décisions urgentes ont été prises.....</i>	<i>10</i>
2.2. L'organigramme de France compétences est structuré autour de neuf directions.....	10
2.3. Organisme nouvellement créé, France compétences fait face à des enjeux en matière de ressources humaines et de systèmes d'informations .....	11
2.3.1. <i>France compétences fait face à l'enjeu de reprise du personnel et d'adaptation des compétences .....</i>	<i>11</i>
2.3.2. <i>France compétences dispose de ressources insuffisantes pour déployer les systèmes d'informations nécessaires à la mise en œuvre de ses missions..</i>	<i>13</i>
2.3.3. <i>L'absorption de Centre info par France compétences constitue également à court terme un défi organisationnel supplémentaire pour l'établissement public.....</i>	<i>16</i>

<b>3. LES MODALITÉS DE SUIVI, DE <i>REPORTING</i> ET DE CONTRÔLE DE FRANCE COMPÉTENCES DEMEURENT PERFECTIBLES.....</b>	<b>17</b>
3.1. France compétences est soumise au contrôle général économique et financier (Cgefi) et à la certification de ses comptes par un commissaire aux comptes.....	17
3.1.1. <i>Le contrôle général économique et financier assure un suivi rapproché de France compétences.....</i>	<i>17</i>
3.1.2. <i>Le cadre juridique prévoit une certification des comptes de France compétences.....</i>	<i>18</i>
3.2. Assuré par la DGEFP, l'exercice de la tutelle de France compétences se matérialise par l'élaboration et la signature d'une COP triennale.....	19
3.3. Le projet de la COP demeure insuffisamment précis sur plusieurs éléments du fonctionnement et des modalités d'intervention de France compétences .....	20
3.4. Un <i>reporting</i> renforcé notamment en matière financière et budgétaire auprès des administrations centrales devrait être mis en place.....	22
3.5. Les enjeux notamment budgétaires associés aux missions de France compétences supposent que l'établissement bénéficie d'un contrôle et d'un appui renforcé des administrations centrales .....	23

## **1. Institution chargée de la régulation et du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, France compétences résulte de la fusion de quatre entités**

### **1.1. Créé au 1<sup>er</sup> janvier 2019, France compétences est l'autorité nationale de financement et de régulation de la formation professionnelle et de l'apprentissage**

**Créé en vertu des dispositions de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>1</sup>**, France compétences est un établissement public doté de la personnalité morale et d'une autonomie financière relevant de la comptabilité privée. Juridiquement, l'établissement est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019 après une période de préfiguration qui a débuté en octobre 2018. Son directeur général est nommé par décret du Président de la République ; l'actuel directeur a été nommé par décret du 26 février 2019 et a pris officiellement ses fonctions le 1<sup>er</sup> mars 2019.

**La création de France compétences a modifié substantiellement la gouvernance institutionnelle de la formation professionnelle et de l'apprentissage.**

France compétences a en effet remplacé les instances nationales préexistantes :

- ◆ le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation Professionnelles (CNEFOP) : instance quadripartite créée par la loi du 5 mars 2014, chargée de suivre, et d'évaluer des politiques publiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'orientation et de donner des avis sur les projets de textes ;
- ◆ le comité interprofessionnel pour l'emploi et la formation (COPANEF) : instance paritaire créée par la même loi de 2014, chargée de définir les politiques paritaires en matière d'emploi et de formation professionnelle, de définir les politiques mises en œuvre par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et de lister les formations éligibles au compte personnel de formation (CPF).

France compétences s'est substitué également :

- ◆ au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP): association à gestion paritaire agréée par l'État en 2010, chargée de recevoir, mutualiser et redistribuer des fonds de la formation professionnelle au bénéfice des publics prioritaires ayant le moins accès à la formation : les salariés des très petites entreprises et des petites et moyennes entreprises (TPE-PME) ;

---

<sup>1</sup> Codifié aux articles L6123-5 et suivants du code du travail

## Annexe I

- ◆ à la commission nationale de certification professionnelle (CNCP) : commission créée par la loi du 17 janvier 2002, chargée d'assurer la gestion du répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

### **1.2. En matière de formation professionnelle et d'apprentissage, France compétences assure un rôle de financement, de régulation et d'amélioration du système de formation professionnelle et d'apprentissage**

**Les fonctions de France compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage sont diverses et couvrent l'ensemble du spectre de la politique publique de la formation professionnelle et de l'apprentissage.** La loi<sup>2</sup> énumère les quatorze missions de l'établissement qui ont été regroupées en quatre items par le directeur général lors de sa présentation au conseil d'administration de janvier 2019 :

- ◆ financer et distribuer ;
- ◆ réguler et contrôler ;
- ◆ observer et évaluer ;
- ◆ informer et rendre compte<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Article L6123-5 du code du travail.

<sup>3</sup> Présentation du directeur général au premier conseil d'administration de janvier 2019.

## Annexe I

**Tableau 1 : Les missions confiées à France compétences**

Objectifs	Missions de France compétences
<b>Financer et distribuer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Répartir et verser les fonds issus de la formation professionnelle entre les différents acteurs et opérateurs en fonction des conditions d'utilisation des ressources allouées, des effectifs et des catégories de public et des dispositifs qu'ils doivent gérer ;</li> <li>▪ Assurer le financement de l'alternance (contrats de professionnalisation, contrats d'apprentissage et Pro-A).</li> </ul>
<b>Réguler et contrôler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Émettre des recommandations sur le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance et du CPF ainsi que sur la qualité des formations, sur l'égalité d'accès à la formation, l'articulation orientation et formation et toute autre question connexe ;</li> <li>▪ En cas de carence ou de désaccord, proposer les textes réglementaires fixant le niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage ;</li> <li>▪ Établir le répertoire national des certifications professionnelles et le répertoire spécifique<sup>4</sup>, mission jusqu'alors exercée par la CNCP et construire le cahier des charges pour la certification des organismes de certifications (labellisation par le comité français d'accréditation) ;</li> <li>▪ Suivre la mise en œuvre des contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles</li> </ul>
<b>Observer et évaluer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assurer la veille, l'observation et la transparence des coûts et des règles de prise en charge en matière de formation professionnelle et d'apprentissage ;</li> <li>▪ Consolider et animer les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications des branches ;</li> <li>▪ Contribuer au suivi et à l'évaluation de la qualité des actions de formation dispensées ;</li> <li>▪ Émettre des enquêtes qualitatives, notamment sur l'offre de services des Opco ;</li> </ul>
<b>Informier et rendre compte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Élaborer un rapport annuel sur l'usage des fonds des acteurs qui financent la formation professionnelle des salariés et des demandeurs d'emplois ;</li> <li>▪ Élaborer un rapport annuel remis au Parlement et au ministère de tutelle (ministère du Travail) qui présente les activités de France compétences et ses perspectives de travail.</li> </ul>

*Source : Mission*

<sup>4</sup> Figurent dans le répertoire spécifique les certifications et habilitations correspondant à des compétences complémentaires aux certifications professionnelles (article L6113-6 du code du travail)

### 1.3. Pour conduire ses missions, France compétences dispose de ressources qu'elle mobilise pour financer des dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage dans le cadre d'enveloppes limitatives et de guichets ouverts

#### 1.3.1. L'opérateur assure le financement de cinq dispositifs au moyen d'enveloppes limitatives

France compétence dispose d'enveloppes limitatives pour financer :

- ◆ **le conseil en évolution professionnelle (CEP)** financé par France compétences qui a sélectionné des opérateurs régionaux par appel d'offres, pour une enveloppe de 450 M€ sur quatre ans ;
- ◆ **l'aide au développement des compétences des petites entreprises de moins de 50 salariés**, versée par les Opco et répartie par France compétences en fonction du nombre d'entreprises de moins de 50 salariés adhérentes et de salariés couverts par chaque Opco ;
- ◆ **la participation au plan d'investissement dans les compétences (PIC)**, affectée à la dotation de l'État pour le financement de la formation des demandeurs d'emploi. Le montant annuel versé par France compétences est déterminé par décret en conseil d'État ;
- ◆ la participation aux reconversions nécessitant des formations longues (**CPF-transition professionnelle**) versée aux **commissions paritaires interrégionales (CPIR)**. Elle est versée en fonction de la masse salariale des établissements par région, dans le respect des recommandations fixées par France compétences en ce qui concerne les modalités et règles de prise en charge de ces projets ;
- ◆ **la participation aux dépenses de fonctionnement** et d'investissement des centres de formation des apprentis (CFA) versée aux régions.

#### 1.3.2. Dans une logique de guichets, l'opérateur finance également l'alternance et le compte personnel de formation

France compétences prend en charge, de manière non limitative, le financement de l'alternance *via* les opérateurs de compétences (Opco). Chaque Opco reçoit, à un rythme trimestriel selon une décision du conseil d'administration de France compétences, une part de la CUFPA, de la CSA et du CPF-CDD en fonction des entreprises relevant des branches de son ressort<sup>5</sup>, après déduction des financements affectés aux autres dispositifs. France compétences gère également une enveloppe de péréquation interbranches pour les Opco ayant des besoins financiers complémentaires attestés au titre de l'alternance<sup>6</sup>. En outre, France compétences apporte une aide financière au permis de conduire des apprentis à hauteur de 500 € par apprenti. Cette aide est versée à l'agence de service de paiement (ASP) par trimestre qui est chargée de la reverser aux apprentis qui en ont fait la demande *via* leur CFA.

---

<sup>5</sup> Modalité retenues par France compétences en 2020.

<sup>6</sup> Cette péréquation est versée aux Opco dès lors qu'ils ont affecté au moins 90 % de leurs fonds destinés à financer des actions de formation relatives aux contrats d'apprentissage, et à ses frais annexes, notamment d'hébergement et de restauration, ainsi que des actions de formation relatives aux contrats de professionnalisation et aux reconversions ou promotions par alternance (article R. 6123-31 du code du travail). Les Opco doivent ainsi transmettre leurs prévisions d'activité à France compétences démontrant une insuffisance de couverture, en détaillant les besoins d'engagements nouveaux et anciens et en tenant compte de la moyenne d'annulation des engagements des quatre derniers exercices (article R. 6123-33 du code du travail).

**France compétences assure également le financement du compte personnel de formation (CPF)**<sup>7</sup>. Aux termes de la loi du 5 septembre 2018, le CPF est monétisé et son accès est facilité par la mise en place d'une application ouverte à l'ensemble des bénéficiaires d'un compte (cf. annexe III pour une analyse du CPF). Les modalités de financement du CPF prévoient que France compétences verse à un rythme trimestriel une dotation annuelle à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui en est le gestionnaire<sup>8</sup>. Au cours des années 2019 et 2020, des réunions à fréquence régulière ont été tenues entre France compétences, la DGEFP et la CDC. Une convention entre France compétences et la CDC devrait être signée dans les prochains mois pour préciser les objectifs de la collaboration et les modalités d'interactions entre les deux institutions.

### 1.3.3. France compétences finance un large réseau d'acteurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage, parmi lesquels les Opco tiennent une place importante

Le tableau 2 récapitule les acteurs destinataires des lignes de financement de l'établissement.

Tableau 2 : Destinataires des lignes de financement de France compétences

Destinataires	Objets du financement
Opérateurs de compétences (Opco)	Aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de moins de 50 salariés  Financement de l'alternance et de la péréquation interbranches
Régions	Financement des CFA
Caisse des dépôts et consignations	Financement du compte personnel de formation (CPF)
Commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR)	Financement des projets de transition professionnelle
État	Formation des demandeurs d'emploi
Opérateur attributaire d'un marché lancé par France compétences	Organismes chargés du Conseil en évolution professionnelle (CEP)
Agence de services de paiement	Financement de l'aide aux permis de conduire

Source : Mission.

**Parmi les destinataires des financements de France compétences, les onze opérateurs de compétences tiennent une place importante (cf. tableau 3).**

**Les Opco ont été créés le 1<sup>er</sup> avril 2019** par la fusion des anciens Opca-Octa, à la suite des accords de désignation des branches professionnelles. Ils mettent en œuvre la politique conventionnelle des branches s'agissant de la GPEC, assurent le financement des contrats d'alternance et développent un service de proximité pour les TPE-PME. Ils continuent à assurer un appui technique à France compétences et aux branches pour l'élaboration des politiques d'alternance et des certifications professionnelles.

<sup>7</sup> La loi du 5 septembre 2018 a monétisé le CPF (le compte sera crédité de 500 € par an prévu les salariés à temps plein dans la limite de 5 000 € à compter des droits acquis au titre de l'année 2019) et a levé la validation par une commission paritaire en développant une application accessible à l'ensemble des salariés, ce qui devrait favoriser l'usage du CPF.

<sup>8</sup> La CDC en assure désormais seule, les différentes dimensions, de l'inscription des titulaires de droits à formation au paiement des organismes de formation.

## Annexe I

**Tableau 3 : Onze Opco aux termes des arrêtés du 29 mars 2019 portant agrément**

Opérateurs de compétences	Secteur	Nombre branches professionnelles, entreprises et salariés couverts
Opcommerce	Commerce	21 branches 230 700 entreprises 1,151 million de salariés
Opco Atlas	Services financiers et conseil	18 branches 110 000 entreprises 1,5 million de salariés
Opco Santé	Santé, médico-social et social	8 branches 15 000 structures 1,1 million de salariés
Opco Afdas	Culture, médias, loisirs, sport	45 branches
Opco Cohésion sociale	Services aux personnes, de l'insertion, du sport, de l'enseignement et de la formation	27 branches 40 000 structures Plus d'1 million de salariés
Opco Entreprises de proximité	Artisanat, commerces de proximité et professions libérales	54 branches 476 000 entreprises 4,85 millions de salariés
Opco Akto	Entreprises à forte intensité de main d'œuvre (propreté, travail temporaire, sécurité, hôtellerie-restauration etc.)	32 branches 240 000 entreprises 3,5 millions de salariés
Opco Ocapiat	Agriculture, pêche, agroalimentaire	49 branches 183 000 entreprises 1,34 million de salariés
Opco Zi	Interindustriel (chimie, métallurgie, pétrole, plasturgie, industrie pharmaceutique etc.)	44 branches 100 000 entreprises Plus de 3 millions de salariés
Opco Construction	Bâtiment, travaux publics, négoce de bois, négoce de matériaux de construction	9 branches 230 700 entreprises 1,151 million de salariés
Opco Mobilités	Transports	22 branches 210 000 entreprises 1,6 million de salariés

*Source : Centre Inffo.*

**Au titre de leurs missions, les Opco facturent des frais de gestion et d'intervention à France compétences.** Ils sont liés à la DGEFP par le biais de conventions d'objectifs et de moyens (COM). Ces COM sont en cours de signature pour couvrir la période 2020-2022. Elles ont pour ambition d'être un outil de pilotage partagé de la contribution des Opco à la mise en œuvre des objectifs stratégiques des branches et de l'État. Elles définissent un plan d'actions sur la base d'un diagnostic des besoins de la ou des branches concernées.

Elles fixent les frais de gestion facturés par Opco à France compétences. Ces frais de gestion se répartissent en deux volets :

- ◆ les frais de gestion administrative ;
- ◆ les frais d'information - mission<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Article R6332-17 du code du travail : frais d'accompagnement des branches professionnelles pour le développement de l'alternance ; appui technique aux branches pour aider les commissions paritaires nationales de l'emploi, ou la commission paritaire de branche, à déterminer les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage et de professionnalisation ; dépenses réalisées pour le fonctionnement d'observatoires prospectifs des métiers et des qualifications destinées à mesurer l'évolution quantitative et qualitative des emplois et des qualifications, en privilégiant les approches multi branches couvrant tout ou partie du champ professionnel de l'opérateur de compétences ; financement des frais relatifs à l'ingénierie de certification professionnelle et les frais d'études ou de recherches intéressant la formation ; frais d'information-conseil, de pilotage de projet et de service de proximité aux

## Annexe I

La mission note que :

- ◆ la nature des dépenses comprises dans le volet des frais de mission n'est pas entièrement renseignée ;
- ◆ **les frais de gestion des Opco s'établissent à des niveaux significatifs.** Sur la période 2020-2023, les coûts de gestion en valeur absolue progressent tendanciellement de près de 11 % en passant de 468 M € à 520 M € (cf. tableau 4). Au total, les frais de gestion consolidés représentent 7 % des montants décaissés par les Opco.

**Tableau 4 : Frais de gestion facturés par les 11 Opco (en M€)**

2020	2021	2022	2023
468	472	488	520

*Source : Mission d'après les données de France compétences au premier trimestre 2020.*

En première analyse, les frais de gestion de cette politique publique s'inscrivent dans une fourchette haute<sup>10</sup>, qui s'explique en partie par l'intégration des frais de mission dans ces frais de gestion. Ils s'inscrivent également dans une tendance haussière, qui masque en réalité une diminution des coûts de gestion par formation financée, les contrats d'apprentissage étant par exemple appelés à se développer au-delà de 11 % sur la période 2020 – 2023 (cf. annexe III). Pour l'avenir, le périmètre de ces frais de gestion devrait évoluer avec notamment le transfert de la fonction de collecte des Opco aux Urssaf au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

**La mission note que cette progression tendancielle masque une diminution des coûts de gestion administrative par contrat d'apprentissage<sup>11</sup>.** En effet, en 2020, si l'on rapportait les coûts de gestion au seul nombre de contrats d'apprentissage, ils seraient de l'ordre de 1 040 € et diminueraient à hauteur de 946 € en 2023<sup>12</sup>. Cette diminution de la gestion administrative d'un coût contrat s'explique par deux facteurs :

- ◆ d'une part, la gestion administrative des contrats d'apprentissage dans les Opco produit des économies d'échelle ;
- ◆ d'autre part, le périmètre des fonctions administratives des Opco va être réduit avec le transfert de la fonction de collecte de la CUFPA des Opco aux URSSAF au 1<sup>er</sup> janvier 2022 ;

**En tout état de cause, la mission préconise qu'un audit approfondi** des composantes des frais de gestion facturés par les Opco à France compétences soit réalisé d'ici fin 2021 pour clarifier le périmètre des dépenses des Opco prises en compte, les modalités de calcul et les marges d'économies éventuelles.

**Proposition n° 1 : Réaliser un audit approfondi des frais de gestion des Opco d'ici fin 2021 pour clarifier le périmètre des dépenses des Opco prises en compte, les modalités de calcul et les marges d'économies éventuelles.**

---

entreprises notamment des très petites entreprises et des petites et moyennes entreprises, dont les coûts de diagnostics et d'accompagnement des entreprises ; frais engagés pour s'assurer du contrôle de la qualité des formations dispensées.

<sup>10</sup> Uniquement à titre de comparaison et *modulo* l'ensemble des précautions à prendre (périmètre, nature des dépenses, complexité des tâches administratives), les dépenses de gestion liées à d'autres politiques publiques impliquant des logiques de guichet et d'intervention sont de l'ordre de 2 % pour le revenu social d'activité et 3 % à 4 % pour le premier volet du programme d'investissement d'avenir.

<sup>11</sup> À défaut des éléments de précisions nécessaires, l'ensemble des coûts sont rapportés aux seuls contrats d'apprentissage alors même qu'ils couvrent également d'autres dispositifs (contrats de professionnalisation, aides aux entreprises de moins de 50 salariés, etc) ; à terme néanmoins, la part des contrats d'apprentissage devrait augmenter dans la part totale.

<sup>12</sup> Sur la base des hypothèses de progression de croissance du nombre d'apprentissage de + 14 % en 2020, + 13 % en 2021, +11 % en 2022 et +9% en 2023.

## 2. S'appuyant sur un conseil d'administration quadripartite et sur huit directions, France compétences fait face à des défis de gestion des ressources humaines et de développement de systèmes d'informations

### 2.1. France compétences s'appuie sur un conseil d'administration quadripartite jouant un rôle d'orientation stratégique et de conseil technique

#### 2.1.1. Le conseil d'administration de France compétences est composé de quinze membres répartis en cinq collèges

Définie par la loi<sup>13</sup>, l'organisation de la gouvernance de France compétences comprend un conseil d'administration (CA) composé de quinze membres titulaires et de quinze membres suppléants nommés par le ministre chargé de la formation professionnelle. Ces membres sont répartis en cinq collèges :

- ◆ un collège « État » composé de trois représentants issus de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de la direction du Budget (DB), et d'un membre désigné par les ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de l'agriculture. Le collège « État » dispose de 45 voix, les membres ayant chacun quinze voix ;
- ◆ un collège de cinq représentants des organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel : il dispose de 20 voix qui ont été réparties par arrêté de la ministre du Travail du 11 janvier 2019 en fonction de la représentativité à raison de six voix pour la CFDT et la CGT, quatre voix pour la CGT-FO et deux voix pour la CFE-CGC et la CFTC ;
- ◆ un collège de trois représentants des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel disposant de 20 voix (12 pour le Medef, 5 pour la CPME et 3 pour l'U2P) ;
- ◆ un collège de deux représentants des conseils régionaux, désignés sur proposition de Régions de France, disposant chacun de 7,5 voix soit 15 voix ;
- ◆ un collège composé de deux personnalités qualifiées disposant chacune de 5 voix, dont au moins une est titulaire d'un mandat électif local et dont l'autre est désignée après avis du ministre chargé du handicap.

**Tableau 5 : Organisation du conseil d'administration**

Collèges	Nombre de représentants du Collège	Nombre total de voix du Collège
État	3	45
Organisations syndicales	5	20
Organisations professionnelles d'employeurs	3	20
Régions	2	15
Personnalités qualifiées	2	10
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>110</b>

*Source : Mission.*

<sup>13</sup> Article L6123-7 du code du travail

**La loi définit les modalités d'exercice du mandat des membres du conseil d'administration.** Pour une durée de trois ans, l'exercice de leur fonction est assuré à titre gratuit et soumis à des règles déontologiques précisées par le règlement interne de l'établissement. Nommé par décret du président de la République parmi le collège des personnalités qualifiées, le président du conseil d'administration convoque les réunions, anime les débats du conseil d'administration et assure le suivi de la mise en œuvre des délibérations.

### **2.1.2. Pour exercer ses missions, le conseil d'administration de France compétences s'appuie sur trois commissions techniques prévues par décret**

**Les compétences du conseil d'administration sont précisées par décret<sup>14</sup>.** Se réunissant au moins six fois par an sur convocation du président, et, de plein droit sur demande du représentant du ministre chargé de la formation professionnelle ou de la majorité de ses membres, le conseil d'administration a compétence pour délibérer sur les décisions relatives :

- ◆ à la régulation et au financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle ;
- ◆ à la convention d'objectif et de performance qui lie France compétences au ministère du Travail ;
- ◆ au budget, aux bilans d'activité et aux différents schémas pluriannuels de l'établissement (informatique, immobilier).

**Pour éclairer et préparer les délibérations, trois commissions techniques prévues par décret<sup>15</sup>, chacune présidée par un administrateur, sont en fonction depuis juin 2019 :**

- ◆ la commission « audit et finances » qui prépare notamment le projet de budget, la répartition des fonds et les bilans annuels comptables et financiers ; cette commission a notamment participé à la désignation du commissaire aux comptes ;
- ◆ la commission « évaluation » chargée de l'élaboration du rapport annuel sur l'usage des fonds et d'une veille documentaire sur les études produites sur la formation professionnelle ;
- ◆ la commission « recommandations » qui a analysé les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage lors du premier exercice de fixation de ces derniers.

**Ces commissions permettent à France compétences de bénéficier directement de l'expertise des membres du conseil d'administration.**

À ces trois commissions, s'ajoute une quatrième, prévue par les textes, qui a pour objet de traiter des dossiers de certifications.

---

<sup>14</sup> Article R6123-8 du code du travail

<sup>15</sup> Article R6123-8 du code du travail

### **2.1.3. Les modalités de fonctionnement du conseil d'administration ont été stabilisées et les premières décisions urgentes ont été prises**

**Installé le 17 janvier 2019, le conseil d'administration (CA) s'est constitué dans un contexte de divergences institutionnelles sur le contenu de la réforme.** D'une part, les représentants des régions ont relayé les craintes des conseils régionaux quant à la perte de leur compétence de l'apprentissage. D'autre part, les organisations syndicales ont initialement fait part de leurs inquiétudes quant à la transformation de la politique publique de l'apprentissage et de la formation professionnelle laquelle a notamment entraîné l'évolution des Opca en Opco<sup>16</sup> et la disparition du FPSPP. En outre, le fonctionnement du conseil d'administration lui-même a été interrogé et, en particulier, la question de la répartition des voix entre les différents collèges. En effet, il est prévu que l'État et les personnalités qualifiées cumulent 55 voix soit autant que les trois autres collèges restants et bénéficie de la voix du président du CA lequel peut, en cas d'égalité des voix, utiliser sa voix prépondérante.

**Des aménagements ont permis d'améliorer les conditions de fonctionnement et l'efficacité du CA.** D'abord, l'octroi des subventions de fonctionnement et d'investissement aux conseils régionaux pour un montant de 318 M€ ont permis de redonner aux régions des leviers d'intervention, qu'elles jugent toutefois encore insuffisants, pour répondre aux enjeux locaux d'aménagement territorial<sup>17</sup>. Ensuite, les modalités de vote ont été revues ; ainsi en cas d'égalité du nombre de voix au sein du conseil d'administration, la voix prépondérante du président dès la première délibération initialement prévue a été remplacée par une nouvelle discussion avec mise à l'ordre du jour de la délibération au conseil d'administration suivant. Enfin, les administrateurs rencontrés ont tous reconnu la qualité des échanges avec la direction de France compétences et le travail important réalisé notamment au moment des discussions et des décisions prises sur les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

## **2.2. L'organigramme de France compétences est structuré autour de neuf directions**

**France compétences dispose de 70 ETP répartis en neuf directions : la direction générale, cinq directions opérationnelles et trois directions assurant des fonctions de supports.**

**Cinq directions opérationnelles couvrent chacune un segment du champ d'intervention de France compétences :**

- ◆ la direction des politiques de financement (5 ETP) assure la répartition des fonds auprès des différents acteurs et institutions et assure le contrôle de gestion avec les Opco ;
- ◆ la direction de la régulation (6 ETP) définit et suit les coûts et règles de prise en charge des actions de formation et édicte les recommandations ;
- ◆ la direction de la certification professionnelle (16 ETP) assure la gestion du répertoire national et du répertoire spécifique des certifications professionnelles et veille à la définition chaque année de la liste des métiers émergents ou en évolution par un comité scientifique. Elle dispose d'un expert européen et international sur les certifications ;
- ◆ la direction des territoires et partenariats (6 ETP) organise le conseil en évolution professionnelle des actifs occupés, coordonne les commissions paritaires interprofessionnelles régionales et organise le partenariat avec les régions ;

---

<sup>16</sup> Organismes paritaires collecteurs agréés.

<sup>17</sup> À noter néanmoins que les critères de ventilation de cette dotation entre régions a été fortement critiquée par Régions de France.

## Annexe I

- ◆ la direction observation et évaluation (6,5 ETP) élabore des études, des évaluations et des observations en vue de contribuer au débat public et étayer les recommandations émises par France compétences.

**Trois directions chargées des fonctions supports complètent l'organigramme de France compétences :**

- ◆ la direction des affaires financières, comptables, des ressources humaines et des systèmes d'information (18 ETP) ;
- ◆ la direction des affaires juridiques (5 ETP) exerce une fonction, de conseil, d'expertise et d'assistance auprès des directions et pilote la fonction achat et veille à la sécurité des actes de France compétences ;
- ◆ la direction de la communication (2 ETP) définit et met en œuvre la stratégie de communication de l'établissement.

En outre, un médiateur est chargé d'instruire les réclamations individuelles des usagers spécifiquement sur le CEP et les projets de transition professionnelle.

Au total, près de 60% des ETP concernent des fonctions opérationnelles et 40% des fonctions supports. La part des fonctions supports s'explique par trois facteurs :

- ◆ France compétences a hérité du FPSPP d'une quarantaine d'ETP en grande partie spécialisés sur l'expertise juridique ;
- ◆ les nouvelles missions de France compétences notamment la régulation supposent que l'établissement se dote de systèmes d'informations adaptés ;
- ◆ créée il y a moins d'un an et demi, France compétences fait face à des enjeux de gestion de ressources humaines (RH) et comptables.

### **2.3. Organisme nouvellement créé, France compétences fait face à des enjeux en matière de ressources humaines et de systèmes d'informations**

#### **2.3.1. France compétences fait face à l'enjeu de reprise du personnel et d'adaptation des compétences**

**Le personnel de France compétences relève d'une gestion de droit privé et l'établissement est soumis à un plafond d'emplois fixé en 2019 à 70 équivalents temps pleins travaillés (ETPT), reconduit en 2020.**

**France compétences a démarré son activité avec un personnel préexistant.** À la création de l'établissement, 67 personnes qui travaillaient précédemment pour le FPSPP, la CNCP et le CNEFOP ont rejoint France compétences et ont été intégrées dans la nouvelle structure. Elles ont toutes été regroupées dans les mêmes locaux parisiens, rue Scribe (anciens locaux du FPSPP).

**Divers enjeux sont associés à la reprise du personnel des entités préexistantes (cf. tableau 6).** Le transfert du personnel s'est fait par une reprise des contrats de travail pour les contractuels et par un détachement pour les agents fonctionnaires d'État. En outre, l'établissement s'est doté d'une charte de déontologie applicable à l'ensemble de ses salariés. Il a tenu des élections en juin 2019 et il dispose d'un comité social et économique depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2019. La direction des ressources humaines doit élaborer une grille de fonctions et de rémunérations applicables à l'ensemble des agents dont les statuts d'origine et les cultures de travail sont différents.

## Annexe I

**Tableau 6 : Effectifs présents dans les structures et instances intégrées à France compétences en 2018**

Anciennes structures ou instances	Nombre d'ETP
FPSP (au 30 septembre 2018)	45,3 + 1 portage salarial+ 7 intérimaires
CNCP (en juin 2018)	24,3 ETP+ 4 mises à disposition gratuites
CNEFOP	6 ETP + 1 personne FSE
Total	75,6 ETP + 6 statuts divers + 7 intérimaires

*Source. France Compétences.*

**La nature des missions confiées à France compétence pose la question de l'adéquation de ses ressources humaines.** France compétences bénéficie de l'expérience et des compétences des agents de l'ensemble des entités fusionnées. Pour autant, la création de France compétences, la définition de ses nouvelles missions et les enjeux financiers et budgétaires qui y sont associées posent la question de l'adéquation des compétences de son personnel ainsi que de son plafond d'emploi.

**S'agissant de l'adéquation des compétences,** il apparaît que les enjeux associés à la comptabilité privée, au contrôle de gestion et aux métiers de la régulation supposent des compétences spécifiques dont ne disposaient pas nécessairement l'ensemble des entités préexistantes<sup>18</sup> qui capitalisaient surtout sur l'expertise juridique de leurs agents. L'établissement a répondu pour partie à ces enjeux en repositionnant ses agents sur des postes nouvellement établis.

**S'agissant du plafond d'emplois,** en dépit de l'élargissement du champ de ses missions par rapport à celles des structures fusionnées, France compétences bénéficie d'un plafond d'emplois inférieur à celui des structures reprises (cf. tableau ci-dessus).

**Dans ce contexte, la direction générale de France compétences a évalué ses besoins en ressources humaines. Avec l'appui d'un consultant externe,** une évaluation, intitulée « Besoins en ETP supplémentaires pour France compétences – plafond d'emplois 2021 » a été réalisée. Elle précise notamment que :

- ◆ fin 2019, le plafond d'emplois était de 69,4 ETP et un nombre d'ETPT inférieur au plafond du fait des entrées progressives en cours d'années avec une stabilisation prévue en 2020 ;
- ◆ les besoins associés au déploiement du schéma directeur des systèmes d'informations et à l'élaboration du répertoire des certifications font apparaître un besoin temporaire de l'ordre de 2,5 ETP en 2020 ;
- ◆ en rythme de croisière et à partir de 2021, la conduite du large spectre des missions de France compétences suppose un effort supplémentaire en matière de ressources humaines de l'ordre de 13,5 ETP (cf. tableau 7) pour porter le plafond d'emplois de la structure à 83,5 ETP.

**Tableau 7 : Évaluation du besoin en ETP supplémentaires en rythme de croisière à partir de 2021**

Directions	Besoin en ETP
Service des Systèmes d'information	1,5
Direction de la Certification professionnelle	6
Direction Territoires et Partenariats	2
Direction de la Régulation	1
Direction Observation et Evaluation	1
Direction des Politiques de Financements	1
Médiation	1

*Source. France Compétences.*

<sup>18</sup> Notamment le FPSPP

**Au total, ces besoins exprimés en ressources humaines concernent principalement des profils de production et visent à renforcer l'établissement sur le champ de la certification.**

**Sans remettre en cause la pertinence des résultats de cette évaluation, la mission relève que :**

- ◆ les enjeux financiers (montants engagés, comptabilité privée, besoin de *reporting* cf. *infra*) supposent que la structure renforce son expertise dans le domaine du contrôle de gestion et des finances ; or, dans l'évaluation, cette direction ne bénéficierait pas d'ETP supplémentaires ;
- ◆ la nouvelle mission de régulation confiée à France compétences s'appuie aujourd'hui sur six ETP et gagnerait sans doute à être renforcée compte tenu de la complexité associée à la contre-expertise des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage et aux tâches induites (analyse de la comptabilité analytique de plusieurs centaines de CFA) ;
- ◆ le déploiement et la maintenance des projets informatiques, notamment celui de la plate-forme de collecte des données comptables des CFA, nécessitent que la structure se dote de compétences en matière de pilotage de projets informatiques.

**À moyen terme, plusieurs leviers permettraient à France compétences de se doter de ces nouvelles compétences par la formation des agents présents ainsi que par l'embauche de nouveaux agents. Compte tenu du besoin relativement urgent de ce type de compétences, la mission préconise que l'établissement public privilégie l'embauche de nouvelles ressources humaines.**

**Proposition n° 2 : La mission recommande à France compétences d'évaluer en rythme de croisière ses besoins en matière de ressources humaines dans les domaines du contrôle de gestion, de la régulation et du pilotage de systèmes d'informations.**

### **2.3.2. France compétences dispose de ressources insuffisantes pour déployer les systèmes d'informations nécessaires à la mise en œuvre de ses missions**

#### **2.3.2.1. France compétences s'appuie sur une direction des systèmes d'informations encore embryonnaire**

Au quotidien, les enjeux relatifs aux systèmes d'informations (SI) relèvent de la direction des systèmes d'information (DSI). Cette direction rassemble 6,5 ETP en incluant les fonctions supports en charge de la maintenance du SI de l'établissement. La DSI comprend un responsable, un directeur de projet, un chef de projet, un ingénieur SI (ayant une fonction de chef de projet), deux techniciens et un apprenti. Au total, les ressources consacrées aux SI représentent moins de 10% des ETP de France compétences. La mission note que cette relative faiblesse en la matière procède directement du fait que parmi les entités ayant contribué à la naissance de France compétences, seul le FPSPP disposait d'un service « Système d'information » dédié.

**Au total, France compétences s'appuie sur une direction des systèmes d'informations encore embryonnaire.** La DSI dispose de peu d'agents disposant de compétences en matière de gestion et pilotage de projets. Elle ne comprend qu'un directeur de projet et deux chefs de projets ; cela signifie que, selon le schéma directeur des systèmes d'information de France compétences, l'établissement est capable d'assurer au quotidien le pilotage de deux projets SI d'envergure (regroupant l'élaboration et le déploiement d'un nouveau logiciel) et de six à huit projets de taille moyenne. La mission note, en outre, que l'insuffisance relative de fonction de pilotage et de suivi de projets SI coïncide avec une perte de compétence et d'expertise (notamment dans la relation et les remontées d'informations des Opca) du FPSPP puisque le directeur des SI du FPSPP n'a pas rejoint le nouvel établissement public.

**2.3.2.2. Multiples, les enjeux en matière de SI consistent à capitaliser sur des outils et bases de données déjà existantes, à adapter des systèmes d'informations et à développer de nouveaux systèmes**

**D'abord, France compétences bénéficie de l'appui de la DGEFP dans le domaine des systèmes d'informations à double titre.** D'une part, les travaux relatifs à la fixation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage ont été initiés par la DGEFP à l'aide de ses propres outils informatiques. D'autre part, la DGEFP ainsi que la DARES fournissent à France compétences des données statistiques (évolution du nombre de contrats, taux de recours au CPF...) permettant à l'établissement d'assurer ses missions d'observations et d'évaluation.

**Ensuite, résultant de la fusion d'organismes et d'instances préexistants, France compétences a hérité de leurs systèmes d'informations** qu'il convient aujourd'hui d'adapter aux nouvelles missions. Le patrimoine SI dont a hérité l'établissement recouvre cinq systèmes d'informations essentiellement issus du FPSPP :

- ◆ une plateforme de collecte de données auprès des partenaires (dénommé Karoussel et provenant du FPSPP) ;
- ◆ un système informatique assurant la répartition des financements et la péréquation (hérité du FPSPP) ;
- ◆ un extranet assurant la gestion des appels à projet (hérité du FPSPP) ;
- ◆ des outils de gestion des fonctions support (notamment de comptabilité et de ressources humaines et hérité du FPSPP) ;
- ◆ un outil d'enregistrement des certifications professionnelles (hérité du CNCP).

Ces divers besoins d'harmonisation et d'adaptation du système d'informations sont inévitables dans les situations de fusion d'entités et représentent, en général selon la direction interministérielle du numérique, près de 50% des efforts de la direction des systèmes d'information dans les deux années qui suivent la fusion.

**Enfin, France compétences doit développer de nouveaux systèmes d'informations pour pouvoir assurer ses missions.** Parmi les priorités figure la mise en place d'un logiciel « Projet entrepôt des données » permettant aux CFA de faire remonter les informations de comptabilité analytique à France compétences ; cet outil doit permettre à France compétences d'assurer son rôle de régulateur des prix en contrôlant les coûts réels des formations d'apprentissage dispensées dans les CFA. L'établissement doit également développer des projets SI touchant davantage à la constitution de plates-formes permettant la passation de marchés publics à l'instar du projet « CEP ».

**Le schéma directeur des systèmes d'informations (SDSI) 2019-2022 formalise la stratégie poursuivie en la matière par France compétences.** Adopté par le conseil d'administration, le SDSI recense au total une quinzaine de projets SI (dont six projets d'envergure, quatre de taille moyenne et une dizaine de plus petite taille) à mener sur la période 2019-2022. Le SDSI témoigne d'un effort de recension de l'ensemble des besoins SI sur l'ensemble du spectre des métiers de France compétences (régulation, certification...). Au total, les montants cumulés sont supérieurs à 10 M€ soit près de 15% du budget de fonctionnement et d'investissement de France compétences<sup>19</sup>. Le tableau 8 énumère ces projets.

---

<sup>19</sup> En supposant que le budget de fonctionnement et d'investissement de l'établissement reste stable au niveau de 20,5 M € (budget adopté par le CA en 2019).

Tableau 8 : Calendrier des projets informatiques de France compétences

Projet	Budget estimatif quadriennal en K€
Projet « Référentiel entreprises »	1 000
Projet « Pilotage CEP » et accrochage AGORA	1 270
Projet « plateforme CertificationPro »	1 500
SI CPIR	2 100
Projet « SI Médiation » 2 options	180
Projet « Répartition collecte »	
Projets « Entrepôt, Collecte, partage & stats»	3 240
Projet « Site public certificationprofessionnelle.fr »	100
Projet « Site institutionnel francecompetences.fr »	570
Projet « SI Finances »	200
Projet « Portail collaboratif »	330
Projets « Hébergement-Infogérance » et sécurité	
Besoins et Projet à identifier pour le backoffice de la régulation.	300
Projet à identifier pour assurer le pilotage des marchés et conventions	50
Projet à identifier pour outiller le pilotage de l'établissement	

Source : Mission d'après le SDSI de France compétences.

**La mission note que le SDSI gagnerait à préciser davantage les modalités de déploiement opérationnel des projets SI recensés.** D'une part, il apparaît que le SDSI identifie les besoins SI et les projets associés mais ne définit pas de plan opérationnel de mise en œuvre des projets en attribuant leur déploiement à des agents donnés de la DSI. D'autre part, l'exercice de chiffrage budgétaire des projets pourrait être affiné en précisant la nature des actions - élaboration, maintenance, adaptation, mise à jour d'un SI - associées aux coûts présentés. Enfin, en lien avec les analyses réalisées par la DINUM, la mission note que le SDSI n'identifie pas nécessairement l'ensemble des obstacles techniques associés aux projets SI de type « dites-le nous en une fois » au regard de la faible maturité technique des acteurs (CFA, Opco, France compétences) et des difficultés d'interconnexion de leur SI respectif.

### **2.3.2.3. L'élaboration et le déploiement des projets SI supposent que France compétences s'appuie sur des ressources supplémentaires et priorise davantage ses projets informatiques**

La mission préconise que France compétences continue à recourir aux prestataires extérieurs ce qui suppose, au risque d'une sur-dépendance à ces derniers, que l'établissement soit dotée d'une capacité de pilotage et de contre-expertise de haut niveau, en particulier pour le projet de collecte des données des CFA.

Or, il apparaît qu'avec deux chefs de projet<sup>20</sup>, l'établissement n'est pas en pleine capacité de pouvoir assurer le suivi et la gestion de la quinzaine de projets identifiés, et ce, d'autant plus que le SDSI prévoit un déploiement simultané d'un grand nombre de projets (jusqu'à huit au cours du premier semestre 2020). En tout état de cause, l'adéquation entre les projets et les ressources humaines SI fait donc apparaître un besoin à long terme d'1,5 ETP à temps plein. En outre, pour répondre aux enjeux opérationnels du déploiement des projets SI, la mission préconise que France compétences priorise davantage les projets informatiques : en particulier, la construction de la plate-forme permettant aux CFA de transmettre les données de comptabilité analytique à France compétences est essentielle pour que l'établissement joue son rôle de régulation. Par ailleurs, la mission recommande que la Direction interministérielle du numérique (DINUM) appuie France compétences dans la phase d'élaboration du cahier des charges et la phase de pilotage de la construction des systèmes d'informations y compris en lien avec les prestataires extérieurs.

### **Proposition n° 3 : Renforcer la capacité de France compétences à déployer les systèmes d'information prioritaires à l'accomplissement de ses missions.**

#### **D'une part, la mission préconise de :**

- ◆ prioriser davantage les projets en mettant notamment l'accent sur la plate-forme de collecte des données de comptabilité analytique des CFA ;
- ◆ envisager le recrutement d'un chef de projet, contractuel de haut niveau pour renforcer la capacité de pilotage de l'établissement ;
- ◆ préciser davantage les modalités opérationnelles de mise en œuvre des projets SI en identifiant les ressources humaines associés à chaque projet.

#### **D'autre part, la mission encourage France compétences à s'appuyer, en tant que de besoin, sur l'ensemble de l'offre de services et d'expertise de la DINUM :**

- ◆ partage de bonnes pratiques avec France compétences en matière de contre-expertise d'un cahier des charges, de suivi opérationnel d'un prestataire ;
- ◆ expertise technique d'un projet SI donné ;
- ◆ accès au marché interministériel des prestataires passé par la DINUM.

### **2.3.3. L'absorption de Centre inffo par France compétences constitue également à court terme un défi organisationnel supplémentaire pour l'établissement public.**

**Centre inffo assure une mission de service public dans la sphère de la formation professionnelle.** Association créée en 1976 et placée sous tutelle du ministère du Travail, Centre inffo met à disposition des acteurs de l'orientation, de l'apprentissage et de la formation professionnelle une offre large orientée sur l'expertise juridique, l'offre de formation et la production d'une information spécialisée.

---

<sup>20</sup> En effet, le SDSI de France compétences précise qu'un directeur de projet peut piloter deux projets lourds en phase de construction, et qu'un chef de projet peut en piloter deux à trois de taille moyenne et trois à quatre de taille plus réduite.

**Dotée de ressources humaines et financières significatives, Centre inffo doit être fondu dans France compétences définitivement courant 2022.** Il emploie près de 80 collaborateurs et sur un budget de 8,6 M € dont 4,0 M € de subventions publiques. Les compétences de Centre inffo devraient bénéficier à France compétences et renforcer sa capacité d'action dans l'ensemble de ses missions. En effet,

- ◆ les formateurs et experts spécialisés de Centre inffo vont enrichir l'expertise de France compétences notamment dans le domaine de la certification ;
- ◆ les journalistes et documentalistes de Centre inffo permettront à France compétences d'enrichir sa capacité d'observation et d'analyse du secteur de la formation et de l'apprentissage.

**La fusion soulève toutefois à court terme des défis organisationnels supplémentaires pour France compétences.** Résultant de la fusion de diverses entités, France compétences fait face aujourd'hui à divers défis organisationnels dans le domaine des ressources humaines et des systèmes d'informations. La fusion avec Centre inffo s'accompagne de nouveaux enjeux dont :

- ◆ **un enjeu de revue des missions** actuellement assurées par Centre inffo qui ont une dimension de service public et également une logique commerciale (activités de presse, de formation...) auquel s'adjoignent des problématiques juridiques Centre inffo étant une association et France compétences un établissement public ;
- ◆ **un enjeu en matière de ressources humaines** : sécurisation des parcours des agents qui rejoindront ou non France compétences, accords de temps de travail spécifiques à Centre inffo... ;
- ◆ **un enjeu sur le devenir des moyens de Centre inffo** en matière d'immobilier et de systèmes d'informations.

**En tout état de cause, la mission note que le ministère du Travail s'est saisi de ces divers enjeux et, à ce titre, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) doit l'accompagner dans l'opération de fusion des deux entités.**

### **3. Les modalités de suivi, de reporting et de contrôle de France compétences demeurent perfectibles**

#### **3.1. France compétences est soumise au contrôle général économique et financier (Cgefi) et à la certification de ses comptes par un commissaire aux comptes**

##### **3.1.1. Le contrôle général économique et financier assure un suivi rapproché de France compétences**

**Aux termes du décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018<sup>21</sup>, France compétence est soumis au contrôle économique et financier de l'État selon les conditions du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État.**

---

<sup>21</sup> Codifié à l'article R. 6123-20 du code du travail.

## Annexe I

**La fonction de contrôle du Cgefi s'articule autour de plusieurs axes.** Il s'intéresse principalement aux enjeux de soutenabilité financière et budgétaire ainsi que d'organisation de la gouvernance. À la différence de certains établissements publics, les modalités de son contrôle ne prévoient pas pour France compétences de visa *a priori* mais un visa *a posteriori* sur la base des documents qu'il obtient. En pratique, le champ de son contrôle s'étend de l'analyse critique des documents stratégiques de France compétences (schéma pluriannuel de développement des systèmes d'informations, COP) à la formulation explicite de demandes (réalisation de prévisions mensuelles de trésorerie et de résultat d'exploitation à N, N+1...).

**À ce titre, le Cgefi intervient dans plusieurs organes de pilotage et de direction de France compétences :**

- ◆ il participe au pré-conseil d'administration des représentants de l'Etat ;
- ◆ il assiste aux délibérations du conseil d'administration et joue un rôle dans la commission technique « audit et finances » où il a notamment formulé des recommandations pour améliorer la compréhension du budget de France compétences et préconisé de produire des tableaux de trésorerie à fréquence trimestrielle ;
- ◆ il rencontre de manière *ad hoc* la direction générale de France compétences à fréquence trimestrielle.

### 3.1.2. Le cadre juridique prévoit une certification des comptes de France compétences

**Les comptes de France compétences font l'objet d'une procédure de certification.** France compétences est un établissement public appliquant les règles de comptabilité privée ; la désignation d'un commissaire aux comptes est assurée par le conseil d'administration aux termes de l'article R. 6123-8 du code du travail. Le commissaire est ainsi chargé d'attester de la réalité, de l'exactitude et de la sincérité des renseignements financiers. En outre, dans le cadre de ses missions, le commissaire aux comptes est amené à s'interroger systématiquement sur la pérennité de la structure. Aux termes de la délibération n° 2019-06-190 du 13 juin 2019 du CA, le cabinet NSK Fiduciaire a la charge de la certification des comptes pour les exercices comptables 2019 à 2024.

**La procédure de certification des comptes suppose que France compétences assure une bonne information du commissaire aux comptes tout au long de l'exercice comptable.**

**La procédure de certification des comptes de l'exercice 2019 interviendra au deuxième semestre 2020.** Le commissaire aux comptes rendra sa première opinion sur l'exercice comptable 2019 pour l'Assemblée générale de juin 2020. L'exercice de certification des comptes de France compétences apparaît en tout état de cause singulier à double titre :

- ◆ l'établissement doit reprendre une dette exceptionnelle et importante (cf. annexe II) liée au financement de la reprise du stock des contrats d'apprentissage conclus en 2019 ;
- ◆ les incertitudes sur le recours au CPF et à la montée en charge des contrats d'apprentissage rendent difficiles tout exercice de prévision et donc d'analyse de la soutenabilité de son modèle de financement.

### 3.2. Assuré par la DGEFP, l'exercice de la tutelle de France compétences se matérialise par l'élaboration et la signature d'une COP triennale

France compétences est placé sous la tutelle du ministre chargé de la formation professionnelle<sup>22</sup> et, en pratique, du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Bien que membre du conseil d'administration, la direction du budget n'exerce pas de tutelle sur France compétences. À ce titre, la mission ne préconise pas de mise en place d'une double tutelle. Ce schéma ne saurait constituer une réponse appropriée au besoin d'informations financières ou de développement d'outils de régulation budgétaire (cf. annexe IV).

**L'exercice de la tutelle par la DGEFP se matérialise par la signature d'une convention triennale d'objectifs et de performance (COP) en cours de négociation à la date de remise du présent rapport.** La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018<sup>23</sup> pour choisir son avenir professionnel prévoit notamment que la convention doit définir les modalités de financement, la mise en œuvre des missions et les modalités de suivi de l'activité. Ainsi, conformément à ces dispositions, pour la période 2020-2022, le projet de la COP définit neuf objectifs stratégiques à poursuivre, répartis en quatre axes stratégiques comme le précise le tableau suivant.

En outre, le directeur général de France compétences est lié à la DGEFP par sa lettre de mission et objectifs qui conditionnent une partie de sa rémunération à l'atteinte de résultats. La lettre de mission et objectifs signée par la Ministre en charge du travail en date du 25 avril 2019 fixe six objectifs au directeur général :

- ◆ la mise en place de l'organisation interne de l'établissement (adoption du règlement intérieur, élaboration du schéma directeur des systèmes d'informations...) ;
- ◆ la formalisation du rôle de régulateur de France compétences ;
- ◆ la répartition des fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage et le *reporting* sur les flux financiers associés ;
- ◆ la mise en place du conseil en évolution professionnelle ;
- ◆ l'organisation de la procédure d'enregistrement et de gestion des certifications professionnelles ;
- ◆ la préparation et la négociation de la COP.

---

<sup>22</sup> Article R6123-5 du code du travail

<sup>23</sup> Article 36

### 3.3. Le projet de la COP demeure insuffisamment précis sur plusieurs éléments du fonctionnement et des modalités d'intervention de France compétences

**Le projet de la COP demeure insuffisamment précis sur plusieurs éléments du fonctionnement et des modalités d'intervention de France compétences (cf. tableau 9).**

**D'une part, contrastant avec les COP habituellement mises en place avec les établissements publics, le projet de COP liant France compétence ne dispose pas d'indicateurs quantitatifs systématiquement chiffrés permettant de faciliter le suivi de la mise en œuvre de ses objectifs et de flexibiliser sur cette base les traitements versés à la direction générale<sup>24</sup>.**

**D'autre part, les modalités de coordination envisagées avec les régions ne font l'objet d'aucune mention dans la COP.** Or, les régions demeurent des acteurs clés de la formation professionnelle, continuent à jouer un rôle dans le domaine de l'apprentissage puisqu'elles disposent de services dédiés à l'apprentissage en relation avec les CFA et qu'elles bénéficient de leviers financiers pour financer le fonctionnement et l'investissement des CFA. Aussi, les enjeux touchant à l'échange d'informations, la capitalisation des connaissances sur les besoins en formation des territoires et les actions de co-financement de projets pourraient être opportunément présentés.

**Ensuite, l'enjeu budgétaire ne fait l'objet d'aucune mention concrète dans le projet de COP.** D'abord, l'annexe devant présenter la trajectoire financière de l'établissement n'est pas présentée sur la première version de la COP reçue par la mission. Ensuite, aucun objectif visant au suivi des dépenses et aux moyens de régulation des dépenses de France compétences, n'est présenté. En particulier, les modalités de contrôle *ex post* des coûts contrats (sur la base des données de comptabilité analytique des CFA) pourraient être davantage étayées.

**Enfin, la mission note que le projet de COP ne comprend aucun élément précis sur le budget de fonctionnement de France compétences.**

**Proposition n° 4 : La mission préconise d'enrichir la COP sur au moins trois volets en :**

- ◆ introduisant systématiquement des indicateurs quantitatifs facilitant le suivi de la mise en œuvre des objectifs de l'établissement ;
- ◆ définissant les modalités de coordination envisagées avec les régions (co-financement, partage d'informations...) ;
- ◆ explicitant la trajectoire des dépenses d'intervention de l'établissement et précisant les objectifs suivis en matière de régulation (modalités de contrôle *ex post* des CFA...).

---

<sup>24</sup> L'introduction de la prime variable du Directeur général demeure associée à la lettre de mission du DG formulée par l'autorité de nomination.

Annexe I

**Tableau 9 : Objectifs et indicateurs définis par le projet de la COP 2020-2022**

Axe	Objectifs stratégiques correspondants	Indicateurs de suivi
<b>Axe stratégique 1</b> Régulation du marché par la demande	<b>Objectif stratégique 1</b> Développer l'accompagnement des actifs occupés dans leur évolution professionnelle, notamment via le CEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Indicateur 1</b> : Progression annuelle de la mobilisation par les actifs occupés du CEP</li> <li>▪ <b>Indicateur 2</b> : Taux de satisfaction des usagers du CEP</li> <li>▪ <b>Indicateur 3</b> : Recommandations complémentaires notamment sur les modalités de prise en charge des projets de transition</li> </ul>
	<b>Objectif stratégique 2</b> Améliorer l'identification des besoins en compétences des entreprises, notamment en animant les observatoires de branches	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Indicateur 4</b> : lancement des travaux avec les observatoires de branches en 2020.</li> <li>▪ <b>Indicateurs 5</b> : préparation et réalisation de l'enquête de satisfaction sur la qualité de l'offre de services des Opco</li> </ul>
<b>Axe stratégique 2</b> Régulation du marché par l'offre	<b>Objectif stratégique 3</b> Participer à l'émergence des « bons prix » de marché	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Indicateur 6</b> : Mise en place en 2020 du mécanisme d'observation des coûts.</li> <li>▪ <b>Indicateur 7</b> : Réduction des écarts de niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage entre deux exercices</li> </ul>
	<b>Objectif stratégique 4</b> Contribuer à l'amélioration de la qualité de l'offre de formation	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Indicateur 8</b> : Délai d'examen de la recevabilité des demandes d'enregistrement au RNCP</li> <li>▪ <b>Indicateur 9</b> : Délai d'instruction des demandes d'enregistrement au RNCP</li> </ul>
<b>Axe stratégique 3</b> Performance globale du système	<b>Objectif stratégique 5</b> Assurer une veille sur la soutenabilité financière du système	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Indicateur 10</b> : Réalisation d'une cartographie des risques et élaboration et mise en œuvre une politique de contrôle/audit interne</li> </ul>
	<b>Objectif stratégique 6</b> Garantir une allocation optimale des ressources confiées	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Indicateur 11</b> : Publication annuelle du rapport sur l'usage des fonds et, le cas échéant, de recommandations tirant les conséquences de son analyse, afin d'optimiser l'usage des fonds.</li> </ul>
<b>Axe stratégique 4</b> Performance globale du système (volet Acteurs) :	<b>Objectif stratégique 7</b> Eclairer et orienter l'action des acteurs du système de formation professionnelle et d'apprentissage	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Indicateur 12</b> : Nombre de publications et d'événements réalisés dans l'année</li> <li>▪ <b>Indicateur 13</b> : Nombre de visites sur le site de France compétences.</li> </ul>
	<b>Objectif stratégique 8</b> Contribuer à l'animation et à l'outillage de certains acteurs intermédiaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Indicateur 14</b> : Mise en œuvre opérationnelle d'un SI commun des CPIR.</li> <li>▪ <b>Indicateur 15</b> : Mise à disposition des observatoires de branches d'outils communs et de données communes</li> </ul>
<b>Objectif transversal</b> : Assurer une gestion et un pilotage exemplaires de l'établissement		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Indicateur 16</b> : Rendre compte annuellement de l'application des règles déontologiques</li> <li>▪ <b>Indicateur 17</b> : Engager dès 2020 les travaux d'expertise nécessaire à la mise en œuvre de la décision relative à Centre Info, en vue de finaliser le projet début 2022.</li> </ul>

Source : Mission d'après les données de la COP 2020-2022.

### 3.4. Un reporting renforcé notamment en matière financière et budgétaire auprès des administrations centrales devrait être mis en place

Aujourd'hui relativement limité, le *reporting* relatif à l'exécution budgétaire et financière de France compétences gagnerait à être enrichi.

Les exigences de *reporting* sont précisées par le décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au fonctionnement de France compétences. Aux termes de ses dispositions, il est prévu qu'un rapport d'activité<sup>25</sup> soit, chaque année, remis au Parlement et au ministre chargé de la formation professionnelle. Celui-ci a vocation notamment à indiquer l'avancement dans la mise en œuvre des missions dévolues à France compétences et les modalités d'usage des fonds. Ce rapport est également présenté devant une assemblée composée de représentants de l'État, des partenaires sociaux, des chambres consulaires et des présidents d'universités.

En outre, il est également prévu que le médiateur de France compétences qui est chargé de traiter les réclamations individuelles liées au conseil en évolution professionnelle et aux projets de transition professionnelle, produise un rapport annuel destiné à formuler des recommandations d'amélioration du fonctionnement de l'établissement en particulier s'agissant de la qualité du service rendu aux usagers. Enfin, France compétences produit un rapport d'activité disponible en ligne.

La signature de la COP triennale emporte des obligations annuelles de *reporting* sur son exécution. En effet, la COP fait l'objet, chaque année avant le 31 mars, d'un rapport d'exécution qui évalue les résultats sur la base d'une série d'indicateurs et des actions ou projets mis en œuvre. Le rapport d'exécution est discuté par le comité de suivi annuel de la COP composé du ministre en charge du budget ou son représentant, du Contrôleur général économique et financier de France compétences et de toute personne jugée utile par le comité de suivi. Sur le fondement de l'article R. 6123-8 du code du travail, la COP est présentée au conseil d'administration de l'établissement.

Les flux d'informations remontées par France compétences à destination de l'administration pourraient être enrichis. Suivant l'ouverture de la procédure de recours à l'emprunt en décembre 2019, il a été décidé que le suivi rapproché de l'établissement impliquerait l'envoi à la direction du Budget, sur une fréquence mensuelle, d'un tableau des besoins en trésorerie. Pour autant ce document ne contient pas d'éléments qualitatifs précisant les déterminants sous-jacents de ces besoins ni de détails concernant les engagements de paiements de l'établissement, ce qui rend difficile d'anticiper toute déviation de la trajectoire budgétaire.

**Proposition n° 5 : La mission recommande d'enrichir le flux d'informations transmises par France compétences au conseil d'administration d'une part et aux administrations centrales d'autre part à fréquence trimestrielle en intégrant systématiquement les éléments suivants :**

- ◆ l'évolution mensuelle des besoins en trésorerie (compte personnel de formation, contrats d'apprentissage et Pro-A...) à horizon deux ans ;
- ◆ l'évolution mensuelle des engagements de paiements sur les principaux dispositifs financés par France compétences (compte personnel de formation, contrats d'apprentissage et Pro-A...) à horizon deux ans ;
- ◆ une note explicative précisant les sous-jacents (augmentation du nombre de contrats d'apprentissage, du taux de recours au CPF) de ces évolutions ;
- ◆ l'actualisation à fréquence mensuelle l'évolution du volume de contrats.

---

<sup>25</sup> Article 56123-30 du code du travail

### **3.5. Les enjeux notamment budgétaires associés aux missions de France compétences supposent que l'établissement bénéficie d'un contrôle et d'un appui renforcé des administrations centrales**

Sur la base des éléments de *reporting* précités, la mission préconise que les administrations centrales assurent un contrôle et un appui renforcés de France compétences.

D'ores et déjà, le ministère du Travail et le ministère de l'Économie et des Finances contrôlent et appuient France compétences. D'une part, le ministère du Travail à travers la DGEFP joue le rôle de tutelle de l'établissement ; ce rôle se matérialise par la signature conjointe de la COP et par des flux d'informations réguliers (notamment sur les volumes de contrats d'apprentissage, les niveaux de recours au CPF...). D'autre part, le ministère de l'Économie et des Finances principalement par le biais de la direction du Budget suit les problématiques financières et budgétaires de l'établissement et l'appuie sur ces sujets. En sens, la direction du Budget est destinataire à fréquence trimestrielle de l'évolution des flux et besoins de trésorerie de l'établissement. En outre, elle exerce de manière plus ponctuelle, et sans que cela soit nécessairement formalisé, un rôle de conseil auprès de l'établissement sur les sujets financiers et budgétaires ; Ainsi, la direction du Budget a appuyé France compétences lors de la procédure de formulation de demande d'emprunt infra-annuel.

Néanmoins, les modalités d'appui de l'établissement gagneraient à être davantage interministérielles. Les montants engagés par France compétences et le recours à l'emprunt ont conduit les directions des ministères concernés à se réunir à fréquence mensuelle avec la direction générale de France compétences. Ces réunions permettent aux ministères de partager l'information et d'analyser notamment les besoins en trésorerie de l'établissement.

En particulier, le suivi interministériel de l'établissement pourrait être renforcé en particulier sur le plan technique : l'exercice de prévisions des dépenses de France compétences (en lien avec les évolutions du compte personnel de formation et la montée en charge des contrats d'apprentissage) suppose un travail partagé<sup>26</sup> notamment sur les hypothèses à retenir entre les bureaux des directions générales des ministères du Travail et de l'Économie et des Finances. En effet, pour l'exercice de prévisions des dépenses réalisé en 2019, chaque administration a produit son propre document. La mise en place d'un comité technique de prévisions et statistiques permettrait de faire converger les différentes administrations sur des hypothèses partagées et d'améliorer la qualité des prévisions de dépenses par la construction de modèles prévisionnels.

**Proposition n° 6 : La mission recommande de renforcer les travaux interministériels notamment dans le domaine des prévisions des dépenses d'intervention de France compétences.** Se réunissant à fréquence trimestrielle et sur la base des éléments de *reporting* précités, un comité technique de prévisions et statistiques pourrait comprendre la direction générale du Trésor, la direction du Budget, la direction générale de la formation professionnelle et de l'emploi et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. Ce comité serait chargé :

- ◆ de partager des hypothèses ;
- ◆ d'élaborer un modèle de prévisions des dépenses ;
- ◆ d'analyser les déviations des trajectoires de dépenses par rapport aux prévisions.

Ce comité se réunirait à fréquence trimestrielle et travaillerait notamment sur la base des éléments de *reporting* précités.

---

<sup>26</sup> Pour l'exercice de prévisions des dépenses réalisé en 2019, chaque administration a produit son propre document.

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 : Réaliser un audit approfondi des frais de gestion des Opco d'ici fin 2021 pour clarifier le périmètre des dépenses des Opco prises en compte, les modalités de calcul et les marges d'économies éventuelles.**

**Proposition n° 2 : La mission recommande à France compétences d'évaluer en rythme de croisière ses besoins en matière de ressources humaines dans les domaines du contrôle de gestion, de la régulation et du pilotage de systèmes d'informations.**

**Proposition n° 3 : Renforcer la capacité de France compétences à déployer les systèmes d'information prioritaires à l'accomplissement de ses missions.**

**D'une part, la mission préconise de :**

- ◆ prioriser davantage les projets en mettant notamment l'accent sur la plate-forme de collecte des données de comptabilité analytique des CFA ;
- ◆ envisager le recrutement d'un chef de projet, contractuel de haut niveau pour renforcer la capacité de pilotage de l'établissement ;
- ◆ préciser davantage les modalités opérationnelles de mise en œuvre des projets SI en identifiant les ressources humaines associés à chaque projet.

**D'autre part, la mission encourage France compétences à s'appuyer, en tant que de besoin, sur l'ensemble de l'offre de services et d'expertise de la DINUM :**

- ◆ partage de bonnes pratiques avec France compétences en matière de contre-expertise d'un cahier des charges, de suivi opérationnel d'un prestataire ;
- ◆ expertise technique d'un projet SI donné ;
- ◆ accès au marché interministériel des prestataires passé par la DINUM.

**Proposition n° 4 : La mission préconise d'enrichir la COP sur au moins trois volets en :**

- ◆ introduisant systématiquement des indicateurs quantitatifs facilitant le suivi de la mise en œuvre des objectifs de l'établissement ;
- ◆ définissant les modalités de coordination envisagées avec les régions (co-financement, partage d'informations...) ;
- ◆ explicitant la trajectoire des dépenses d'intervention de l'établissement et précisant les objectifs suivis en matière de régulation (modalités de contrôle *ex post* des CFA...).

**Proposition n° 5 : La mission recommande d'enrichir le flux d'informations transmises par France compétences au conseil d'administration d'une part et aux administrations centrales d'autre part à fréquence trimestrielle en intégrant systématiquement les éléments suivants :**

- ◆ l'évolution mensuelle des besoins en trésorerie (compte personnel de formation, contrats d'apprentissage et Pro-A...) à horizon deux ans ;
- ◆ l'évolution mensuelle des engagements de paiements sur les principaux dispositifs financés par France compétences (compte personnel de formation, contrats d'apprentissage et Pro-A...) à horizon deux ans ;
- ◆ une note explicative précisant les sous-jacents (augmentation du nombre de contrats d'apprentissage, du taux de recours au CPF) de ces évolutions ;
- ◆ l'actualisation à fréquence mensuelle l'évolution du volume de contrats.

**Proposition n° 6 : La mission recommande de renforcer les travaux interministériels notamment dans le domaine des prévisions des dépenses d'intervention de France compétences. Se réunissant à fréquence trimestrielle et sur la base des éléments de**

## Annexe I

***reporting* précités, un comité technique de prévisions et statistiques pourrait comprendre la direction générale du Trésor, la direction du Budget, la direction générale de la formation professionnelle et de l'emploi et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. Ce comité serait chargé :**

- ◆ de partager des hypothèses ;
- ◆ d'élaborer un modèle de prévisions des dépenses ;
- ◆ d'analyser les déviations des trajectoires de dépenses par rapport aux prévisions.

**Ce comité se réunirait à fréquence trimestrielle et travaillerait notamment sur la base des éléments de *reporting* précités.**



## **ANNEXE II**

### **Perspectives financières 2020 de France compétences**



# SOMMAIRE

<b>1. L'ANNÉE 2020 CONNAÎT UN SCHÉMA FINANCIER SPÉCIFIQUE ENTRE FRANCE COMPÉTENCES ET LES OPÉRATEURS DE COMPÉTENCES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Entre 2019 et 2021, le schéma financier transitoire de l'alternance et de la formation professionnelle s'appuie sur les opérateurs de compétences comme collecteurs des recettes fiscales de France compétences.....	1
1.2. Grâce aux montants collectés, les Opcos prennent en charge au fil de l'eau les dépenses de leur ressort, et reversent une partie des sommes à France compétences.....	3
<b>2. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE INDUIT DÈS 2020 LA REPRISE PAR FRANCE COMPÉTENCES ET PAR LES OPCO D'UN STOCK DE CONTRATS D'APPRENTISSAGE ÉVALUÉ À 4,3 MD€, AVEC UNE INCERTITUDE SUR LA TRADUCTION COMPTABLE DE CETTE OPÉRATION.....</b>	<b>5</b>
2.1. France compétences et les Opcos doivent assurer le financement du stock contrats d'apprentissage signés avant 2020 initialement estimé à hauteur de 3,6 Md€ et réévalué récemment à près de 4,3 Mds €.....	5
2.2. La forte dynamique de l'apprentissage enregistrée fin 2019 valorise à la hausse les besoins de financement associés au stock de contrats d'apprentissage à hauteur de 4,3 Md€.....	6
2.2.1. <i>Le bilan de la reprise du stock par les Opcos en 2020 a été initialement estimé à 3,58 Md€ par la Dares sur la base d'une croissance de l'apprentissage de 2,0 %.....</i>	6
2.2.2. <i>Le montant de la reprise actualisée des éléments consolidés de 2019 est réévalué à 4,3 Md€.....</i>	7
2.3. Au contraire de la dette issue du déficit courant, le traitement comptable de la charge constatée issue de la reprise de stock et sa traduction en comptabilité nationale demeurent incertains.....	8
2.3.1. <i>2.3.1. France compétences, bien que soumis aux règles de la comptabilité privée, fait partie du champ des administrations publiques.....</i>	8
2.3.2. <i>Le déficit issu du résultat annuel de France compétences devra figurer dans les comptes de l'État.....</i>	9
2.3.3. <i>Le traitement de la reprise ou la reconstitution du stock de contrats et sa traduction en comptabilité nationale demeure incertaine.....</i>	9

<b>3. LE FINANCEMENT DE LA REPRISE DU STOCK, DANS UN CONTEXTE D'INCERTITUDE AUTOUR DE LA SANTÉ FINANCIÈRE DES CFA, A ENGENDRÉ UN BESOIN EN TRÉSORERIE POUR LES OPCO, TOUTEFOIS MOINDRE QU'ANTICIPÉ.....</b>	<b>11</b>
3.1. Pour l'année 2020, la situation financière des CFA était et demeure très incertaine et mal connue.....	11
3.2. Les régions ont réduit leur financement entre 2018 et 2019 de 4,8 %, soit 78,5 M€.....	11
3.3. Les Opco ont dû assurer, avant le 1 <sup>er</sup> février 2020, le versement de 50 % de la valeur du stock de contrats d'apprentissage signés avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2020 ....	12
<b>4. LA PERTE COMPTABLE CONSOLIDÉE DE FRANCE COMPÉTENCES ET DES OPCO POURRAIT À S'ÉLEVER À 5,40 MD€ EN 2020 .....</b>	<b>13</b>
4.1. Les dépenses de France compétences et des Opco en 2020 .....	13
4.1.1. <i>La dynamique de croissance de l'apprentissage en 2019 et 2020, et donc les coûts associés, ont été sous-évalués.....</i>	13
4.1.2. <i>Le déport des effectifs des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage pourrait se poursuivre en 2020 .....</i>	14
4.1.3. <i>La monétisation et la digitalisation du CPF pourraient significativement augmenter le taux et le niveau de recours au compte en 2020.....</i>	14
4.1.4. <i>Les dépenses associées aux Pro-A pourraient, au regard des délais d'extension des accords de branche, être limitées à 100 M€ en 2020.....</i>	16
4.2. Le schéma transitoire de collecte des recettes fiscales, s'appuyant sur les Opco nouvellement créés, fragilise le recouvrement entre 2019 et 2021 .....	17
4.2.1. <i>France compétences et les Opco devraient bénéficier au global de 9 741 M€ de recettes en 2020.....</i>	17
4.2.2. <i>Dans un contexte de transition des modalités de collecte des recettes fiscales, un risque de recouvrement partiel est identifié, justifiant une attention particulière pour la collecte 2020.....</i>	17
4.3. Le solde de trésorerie annuel pourrait être déficitaire de 1,59 Md€ en 2020, aboutissant à un besoin en trésorerie d'environ 321 M€ en décembre 2020.....	18

## **1. L'année 2020 connaît un schéma financier spécifique entre France compétences et les opérateurs de compétences**

### **1.1. Entre 2019 et 2021, le schéma financier transitoire de l'alternance et de la formation professionnelle s'appuie sur les opérateurs de compétences comme collecteurs des recettes fiscales de France compétences**

**En 2019, 2020 et 2021, les opérateurs de compétences (Opco) sont agréés pour assurer le recouvrement des contributions fiscales dédiées au financement de la formation professionnelle et de l'alternance, à savoir de :**

- ◆ la majeure partie de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA), qui regroupe la taxe d'apprentissage et la contribution à la formation professionnelle<sup>1</sup> ;
- ◆ l'intégralité de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) ;
- ◆ l'intégralité de la contribution dédiée au financement du compte personnel de formation des salariés en contrat à durée déterminée (CPF-CDD, anciennement congé individuel de formation pour les salariés en contrat à durée déterminée, CIF-CDD).

À compter de 2022, la collecte de la CUFPA, de la CPF-CDD et de la CSA incombera au réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et des caisses de mutualité sociale agricole (CMSA) par la déclaration sociale nominative.

Les modalités de calcul de la CUFPA, de la CPF-CDD et de la CSA sont précisées en partie 1.2 de l'annexe III du présent rapport.

**Comparativement aux taxes existant jusqu'alors, la principale évolution réside dans le contemporanéisation des trois contributions fiscales à compter de 2021, qui ne seront plus assises sur la masse salariale de l'exercice antérieur mais de l'exercice en cours.**

**Durant la période transitoire 2019-2021, des spécificités sont à relever :**

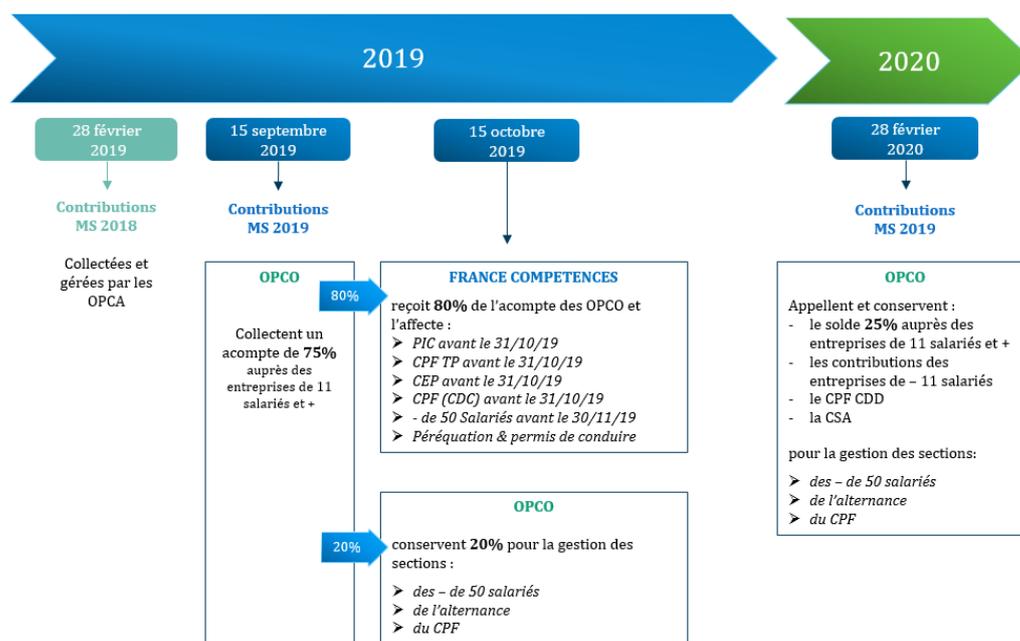
- ◆ d'une part, afin d'éviter que les entreprises n'acquittent deux fois la taxe d'apprentissage (TA) au cours d'une même année, le législateur a prévu que la TA au titre de la masse salariale 2019 ne serait pas due. En revanche, la contribution à la formation professionnelle (CFP) et la CSA assises sur la masse salariale 2019 restent dues et doivent être acquittées avant le 1<sup>er</sup> mars 2020 ;
- ◆ d'autre part, afin d'amorcer la réforme et de répondre aux besoins de trésorerie de France compétences et des Opco, ont été instaurés des dispositifs d'acomptes pour les entreprises de onze salariés et plus (cf. encadré 1).

De ce fait, des contributions au titre de 2019 et de 2020 sont perçues par les Opco en 2020.

---

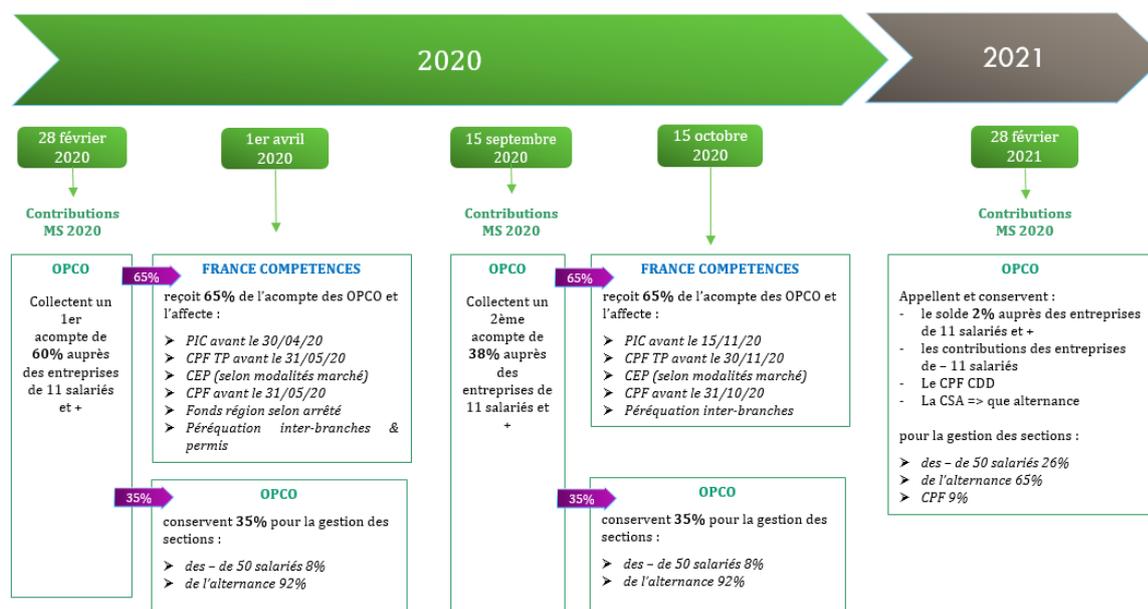
<sup>1</sup> À savoir l'intégralité de la contribution à la formation professionnelle et 87 % de la taxe d'apprentissage, les 13 % restant étant versés directement par les entreprises aux organismes de formation.

**Figure 1 : Modalités de collecte des contributions et de répartition pour 2019**



Source : France compétences.

**Figure 2 : Modalités de collecte des contributions et de répartition pour 2020**



Source : France compétences.

## 1.2. Grâce aux montants collectés, les Opco prennent en charge au fil de l'eau les dépenses de leur ressort, et reversent une partie des sommes à France compétences

Durant la période transitoire 2019-2021, la collecte des recettes fiscales permet aux Opco de :

- ◆ **financer directement les dépenses de leur ressort**, à savoir les contrats d'apprentissage, les contrats de professionnalisation, la Pro-A et les actions de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés ;
- ◆ **reverser une partie de la collecte à France compétences** afin que l'opérateur finance les dispositifs dont il a la charge (les projets de transition professionnelle, CPF-TP, le conseil en évolution professionnelle, CEP, la participation au plan d'investissement des compétences, PIC, l'aide au permis de conduire, le compte personnel de formation CPF et la dotation aux régions pour le financement des CFA), mais assure aussi la « péréquation inter-branches ».

### Encadré 1 : Modalités de calcul de la péréquation

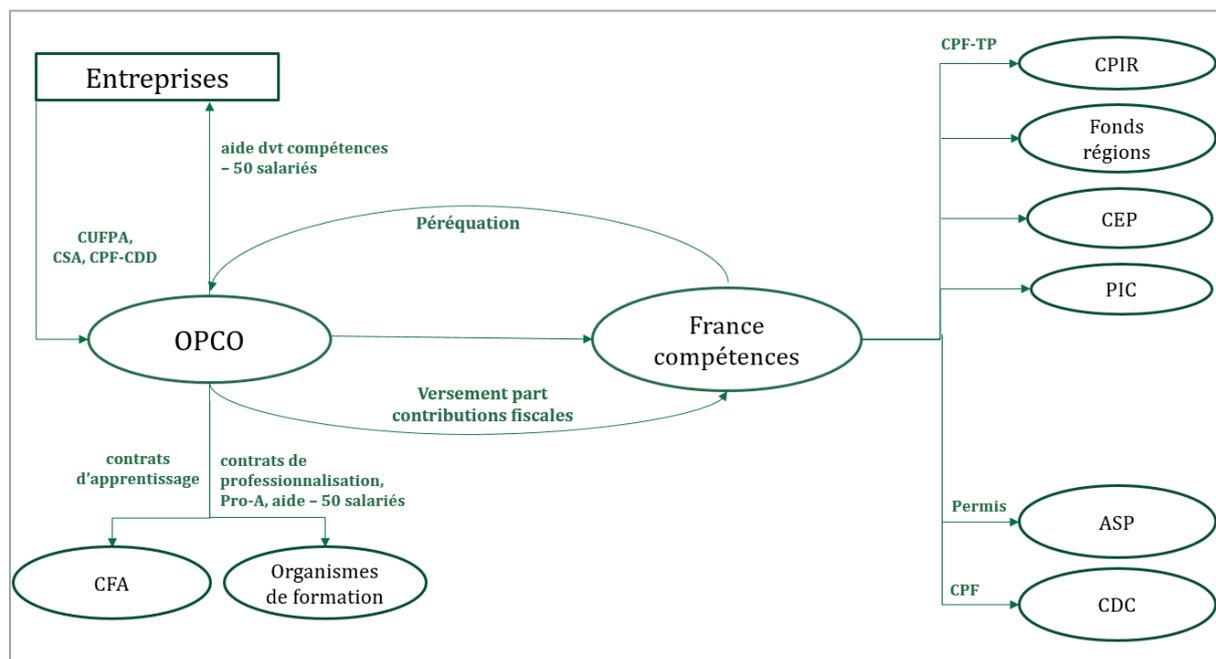
France compétences verse aux Opco des fonds complémentaires au versement initial (nommés « péréquation interbranche ») au titre des contrats d'apprentissage et de professionnalisation et des reconversions ou promotions par alternance, dès lors que les Opco affichent un besoin de couverture sur la section alternance et consacrent au moins 90 % des contributions nettes de la part affectée aux frais de gestion au financement des emplois éligibles.

Les différentes étapes de la péréquation sont les suivantes :

- ◆ janvier / février N : calcul et notification d'une enveloppe prévisionnelle en fonds de péréquation inter-branches sur la base d'éléments prévisionnels au titre de l'exercice N transmis par l'Opco et après contrôle et validation du respect des critères d'éligibilité ;
- ◆ octobre N : calcul et notification d'un premier ajustement de l'enveloppe prévisionnelle en fonds de péréquation inter-branches sur la base d'éléments réels et prévisionnels à fin septembre N transmis par l'Opco et après contrôle et validation du respect des critères d'éligibilité ;
- ◆ avril / mai N+1 : calcul et notification du second ajustement de l'enveloppe prévisionnelle en fonds de péréquation inter-branches sur la base de données réelles N mais non encore stabilisées ;
- ◆ septembre / octobre N+1 : calcul et notification de l'ajustement définitif de l'enveloppe prévisionnelle en fonds de péréquation inter-branches sur la base des données définitives de N et du besoin de couverture définitif de N (comptes annuels des Opco validés par le conseil d'administration et certifiés par le commissaire aux comptes et sur une enquête alternance de juin N+1).

**Compte tenu de la bascule intervenue en 2019**, le calcul et la notification de l'enveloppe prévisionnelle en fonds de péréquation inter-branches sont réalisés sur la base d'une enquête flash qui a été réalisée en novembre 2019.

**Figure 3 : Schéma financier de l'apprentissage et de la formation professionnelle en 2020 (période transitoire)**



*Source : Mission.*

## **2. La réforme du financement de l'apprentissage induit dès 2020 la reprise par France compétences et par les Opco d'un stock de contrats d'apprentissage évalué à 4,3 Md€, avec une incertitude sur la traduction comptable de cette opération**

### **2.1. France compétences et les Opco doivent assurer le financement du stock contrats d'apprentissage signés avant 2020 initialement estimé à hauteur de 3,6 Md€ et réévalué récemment à près de 4,3 Md€**

Le financement du stock de contrats d'apprentissage donne lieu à des décaissements des Opco en faveur des CFA et à l'enregistrement d'écritures comptables spécifiques.

**Aux termes des dispositions du décret du 10 décembre 2019, de l'arrêté du 6 décembre 2019 et de l'ordonnance du 21 août 2019, les Opco assurent notamment le financement des contrats d'apprentissage des CFA.**

**Dans les Opco, les modalités de prise en compte du financement de ce stock de contrats d'apprentissage** sont précisées par le règlement comptable N° 2019-03 du 5 juillet 2019 relatif aux comptes annuels des organismes paritaires de la formation professionnelle et de France compétences ainsi que par le règlement 2018-06 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif. En application de ce cadre juridique, les modalités d'enregistrement comptable du financement du stock de contrats d'apprentissage se dérouleront comme selon les étapes suivantes.

Au début de l'année 2020, chaque Opco a établi sur la section alternance son besoin de couverture prévisionnel des décaissements séquencés associés au financement des contrats d'apprentissage. La valeur de ce besoin prévisionnel est transmise à France compétences qui en valide le montant sur la base des informations dont dispose l'établissement public (notamment de la Dares). Sur cette base, France compétences ajuste l'enveloppe de péréquation à destination de l'Opco, lequel enregistre une écriture comptable prenant la forme d'un produit en créditant le compte 732 et en débitant le compte 461 (créances vis-à-vis de France compétences).

Au cours de l'année 2020 :

- ◆ d'une part, les paiements trimestriels perçus par les Opco de la part de France compétences dans le cadre de la péréquation sont, dans les comptes des Opco, enregistrés au débit du compte 512 (banque) et au crédit du compte 461 (créances vis-à-vis de France compétences) ;
- ◆ d'autre part, les paiements versés par les Opco aux CFA font l'objet d'une écriture en débit du compte 656 (charges de formation) et en crédit au compte 512.

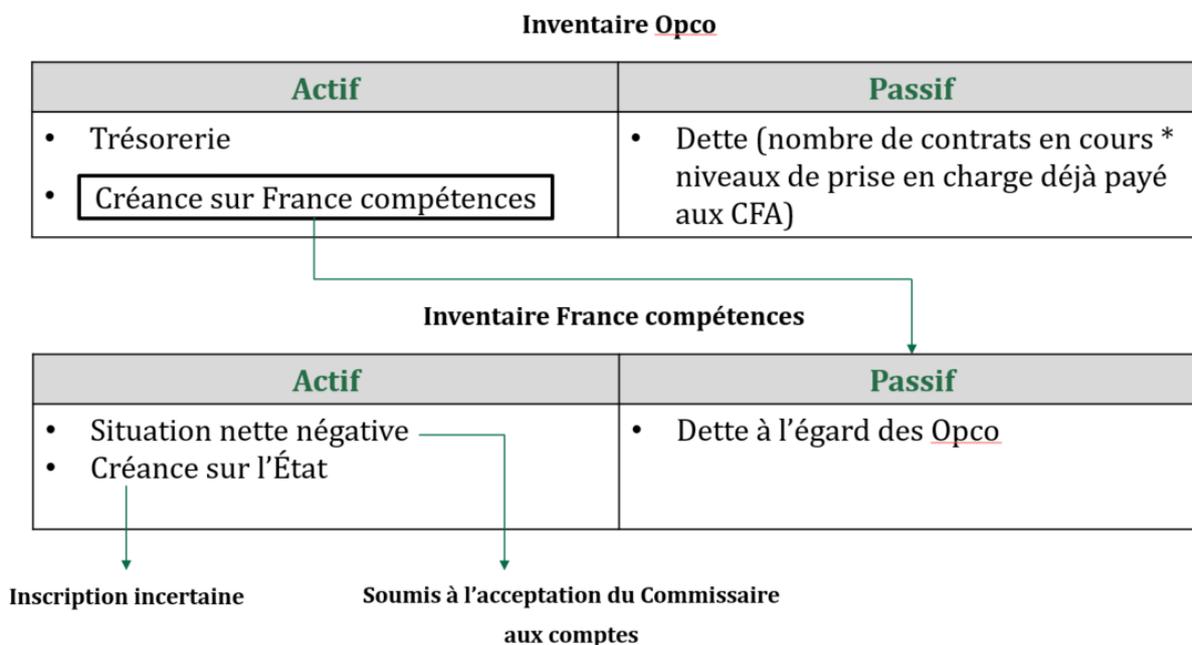
**Pour sa part, France compétences traduit ces opérations selon les modalités suivantes.** Au début de l'année 2020, France compétences budgète une prévision sur la ligne péréquation mais ne traduit pas cela par une inscription comptable. Lors de l'arrêté des comptes pour l'année 2020, c'est-à-dire en juin 2021, France compétence constatera une dette à hauteur du montant notifié au titre de la péréquation en débitant au compte 658 (charges à payer) et en créditant au compte 467 (autres comptes débiteurs ou créditeurs). Les paiements réalisés au titre de la péréquation sont par la suite constatés en débit du compte 467 et en crédit du compte 512 (banque).

## Annexe II

Autrement dit, à la fin d'un exercice les Opco inscrivent au passif de leurs comptes les engagements des exercices ultérieurs auprès des CFA. En miroir, les Opco équilibrent leur bilan en inscrivant une créance à l'égard de France compétences<sup>2</sup>.

De son côté, France compétences va inscrire à son passif les engagements à payer auprès des Opco.

Figure 4 : Situation d'inventaire Opco et France compétences



Source : Mission.

## 2.2. La forte dynamique de l'apprentissage enregistrée fin 2019 valorise à la hausse les besoins de financement associés au stock de contrats d'apprentissage à hauteur de 4,3 Md€

### 2.2.1. Le bilan de la reprise du stock par les Opco en 2020 a été initialement estimé à 3,58 Md€ par la Dares sur la base d'une croissance de l'apprentissage de 2,0 %

La valeur du stock de contrats d'apprentissage repris par les Opco a été initialement estimée à 3,58 Md€ en appliquant une valorisation aux nouveaux niveaux de prise en charge fixés par les branches aux contrats débutés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019. L'encadré ci-dessous présente la méthodologie retenue par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) pour estimer la valeur de ce stock de contrats d'apprentissage.

#### Encadré 2 : Méthodologie de valorisation par la Dares

La Dares a estimé, en juillet 2019, le stock de contrats d'apprentissage dans le secteur privé fin 2019 qui seraient repris par les Opco, en considérant celui observé fin 2018 (contrats enregistrés dans le système d'informations Ariane) et en faisant une hypothèse de progression des entrées en apprentissage en 2019 de + 2 % par rapport à 2018.

<sup>2</sup> Pour les Opco qui ne sont pas excédentaires.

## Annexe II

L'outil de projection conjoncturelle de la Dares permet d'estimer les effectifs de contrats d'apprentissage mois par mois sur la période de 2020 à 2024 en tenant compte des ruptures. En particulier, les effectifs sont ventilés selon la date d'enregistrement du contrat, aux fins de dissocier les contrats enregistrés avant le 31 août 2019 (qui se voient appliquer le coût moyen issu des listes préfectorales en 2019, puis le niveau de prise en charge à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020) de ceux enregistrés après (soumis au droit d'option entre le coût moyen issu des listes préfectorales et le niveau de prise en charge à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019).

D'après ces projections, le stock de contrats au 31 décembre 2019 devait être de 435 000, dont 239 000 enregistrés avant le 31 août 2019.

Le coût pluriannuel restant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les contrats d'apprentissage en cours à cette date est alors estimé en rapportant un niveau de prise en charge moyen de 7 750 € au stock de contrats estimé.

*Source : Dares.*

### 2.2.2. Le montant de la reprise actualisée des éléments consolidés de 2019 est réévalué à 4,3 Md€

**L'apprentissage a connu fin 2019 un très fort développement notamment dans le secteur privé conduisant à revoir à la hausse les prévisions de croissance du nombre de contrats.** Ainsi, sur l'année 2019, le nombre de nouveaux contrats débutés a augmenté de 12,0 % par rapport à la même période de 2018, et de 16,9 % en retenant la date d'enregistrement des contrats.

**Au regard de ces éléments, à la demande de la mission, la Dares a évalué la sensibilité des chiffreages du coût de la reprise du stock d'apprentis du privé à fin 2019** à des hypothèses de progression des entrées supérieures. La Dares a tout d'abord actualisé son chiffreage avec les données supplémentaires disponibles, notamment en matière de durée moyenne des contrats. Cette actualisation aboutit à une diminution du coût de 60 M€, soit 3,52 Md€. Il ressort ensuite que 1,0 % de hausse supplémentaire du flux 2019 se traduit par 0,7 % de coût supplémentaire. Compte-tenu de la croissance de 16,9 % des contrats d'apprentissage dans le secteur privé, soit 14,9 % de hausse supplémentaire par rapport aux chiffreages initiaux, le surcoût est estimé à 0,37 Md€. Selon cette nouvelle estimation, le coût du stock de contrats d'apprentissage repris par les Opco était alors de 3,91 Md€.

La Dares a fourni, début mars 2020, à la mission un nouveau jeu d'actualisation des travaux intégrant la dynamique observée en 2019. **Compte tenu des entrées en apprentissage observées en 2019, le stock de contrats d'apprentissage en cours fin 2019 atteint 480 000, soit une hausse par rapport à 2018 de 10 points de plus que dans l'estimation précédente réalisée en juillet<sup>3</sup>.** Cette forte révision à la hausse du stock de contrats à fin 2019 résulte de la forte dynamique des entrées observée en 2019 (+12 % sur le champ privé pour les entrées en date de début de contrats<sup>4</sup>). Par ailleurs, cette estimation du stock de contrats d'apprentissage en cours à cette date tient compte des contrats non enregistrés par les chambres consulaires fin 2019 mais ayant débuté en 2019<sup>5</sup>.

**Au-delà de la révision à la hausse du stock de contrats en cours fin 2019, la mise à jour du chiffreage tient compte de l'évolution de la structure des contrats d'apprentissage.** Tout d'abord, l'augmentation des entrées en apprentissage a été particulièrement marquée à la fin de l'année 2019.

<sup>3</sup> L'hypothèse retenue en juillet sur la progression des entrées en apprentissage était alors de +2 % pour 2019.

<sup>4</sup> Et +17 % pour les entrées en date d'enregistrement comme publié sur le site de la Dares PoEm.

<sup>5</sup> D'après la DGEFP, environ 20 000 contrats n'ont pu être enregistrés par les chambres consulaires en 2019 et ont été transférés aux Opcos.

## Annexe II

Les contrats débutés fin 2019 sont donc surreprésentés dans le nouveau stock par comparaison avec le stock du chiffrage précédent. Les durées restantes sont donc supérieures, ce qui contribue à augmenter le coût pluriannuel par rapport au chiffrage initial.

De plus, la composition des diplômes préparés par voie d'apprentissage a évolué par rapport à l'estimation précédente, avec notamment une augmentation de la part des contrats dans le supérieur. Il en découle **une hausse du coût préfectoral et du niveau de prise en charge moyen<sup>6</sup>, qui passent respectivement de 6 870 €/an à 7 150 €/an<sup>7</sup> et de 7 750 €/an à 7 930 €/an<sup>8</sup>.**

L'échéancier de paiement de ce stock s'articule sur quatre ans avec un **décaissement de 2,9 Md€ dès 2020** (cf. tableau 1).

**Tableau 1 : Échéancier de décaissements associés au stock de contrats d'apprentissage (Md€)**

	2020	2021	2022	2023	Total
Montant	2,9	1,1	0,2	0,1	4,3

*Source : Dares.*

### **2.3. Le passif à l'ouverture de France compétences très supérieur au fonds de roulement transféré et l'accumulation des pertes à moyen terme sont susceptibles d'affecter la dette publique et le déficit public selon le traitement comptable retenu qui n'a pas à ce stade trouvé de réponse précise**

#### **2.3.1. France compétences, bien que soumis aux règles de la comptabilité privée, fait partie du champ des administrations publiques**

La loi a créée France compétences en tant qu'opérateur national de référence en charge d'organiser, animer et réguler le secteur de la formation professionnelle<sup>9</sup>. Le législateur a également prévu que « *l'institution est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales<sup>10</sup>* ». Autrement dit, les principes de la comptabilité publique portée par le décret gestion budgétaire et comptabilité publique (GBCP) du 7 novembre 2012 ne lui sont pas applicables.

**En tant qu'opérateur ou organismes divers d'administration centrale (ODAC), il est intégré au champ des APU. Aussi, la dette publique des APU regroupant celle des ODAC, un déficit ou dette constatés dans le budget de France compétences devraient être comptabilisés en comptabilité nationale.**

<sup>6</sup> Le « coût préfectoral » moyen correspond au coût moyen obtenu en considérant les listes préfectorales publiées fin 2018. Le « niveau de prise » en charge moyen correspond au coût moyen obtenu en considérant les niveaux de prise en charge publiés par France compétences en juin 2019,

<sup>7</sup> Coût moyen calculé sur le stock de contrat au 31/12/2019 dans Ari@ne. Il a été possible d'associer un coût préfectoral pour environ 60 % des contrats.

<sup>8</sup> Niveau de prise en charge moyen calculé sur le stock de contrats au 31/12/2019 dans Ari@ne. Il a été possible d'associer un niveau de prise en charge pour environ 65 % des contrats.

<sup>9</sup> Voir point 19 de l'avis sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du Conseil d'État en date des 19 et 26 avril 2018.

<sup>10</sup> Voir l'alinéa 2 de l'article L. 6123-11 du code du travail.

### **2.3.2. Le déficit issu du résultat annuel de France compétences devra figurer dans les comptes de l'État**

Si les prévisions établies intègrent bien France compétences au champ des administrations publiques (APU), aucun déficit n'avait, à date, été anticipé.

Ainsi, la création de France compétences et la recentralisation des compétences qui l'accompagne a été prise en compte dans les prévisions de finances publiques de la direction générale du Trésor (DG Trésor). Pour la DG Trésor, la création s'accompagne dans ses prévisions **d'un effet nul sur le déficit public**, dans la mesure où le financement du système est supposé équilibré que ce soit avant ou après transfert des compétences.

En effet, les prévisions font état actuellement d'une intégration symétrique et progressive en recettes et dépenses dans le champ des APU au cours des deux années de transition 2019 et 2020. En conséquence, selon les prévisions l'augmentation des dépenses publiques étaient identiques à celles des prélèvements obligatoires.

Concernant les déficits annuels, la DG Trésor n'a rien prévu au titre de France compétences ; en effet, dans ses prévisions pluriannuelles, la DG Trésor a procédé à une intégration symétrique et progressive en recettes et en dépenses d'une situation de France compétences à l'équilibre ; aussi, en l'état, tout déficit constaté sur France compétences constituera un nouveau déficit à inscrire dans sa totalité, toutes choses égales par ailleurs.

### **2.3.3. Le traitement comptable de la reprise ou reconstitution du stock de contrats et sa traduction en comptabilité nationale demeure incertaine**

#### ***2.3.3.1. Le transfert de la compétence apprentissage des régions à France compétences fait émerger un enjeu de comptabilisation d'engagements pluriannuels***

Au terme de la réforme, il revient à France compétences de financer les coûts résiduels des contrats d'apprentissage signés antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Ces contrats correspondent à la reprise du financement d'un stock de contrats signés et engagés par les régions et les organismes paritaire collecteur agréé (Opca) et les organismes collecteurs de taxe d'apprentissage (Octa)<sup>11</sup> qui engendrent un besoin de financement à hauteur de 2,9 Md€ en comptabilité d'exercice en 2020 pour FC.

Cette reprise est le reflet d'une logique de comptabilité d'exercice matérialisant un changement de financeur du stock de contrats défini et équilibré pour financer les dépenses courantes par les recettes courantes selon une logique de caisse. En effet, selon cette logique de caisse, les dépenses courantes de chaque année correspondent à des contrats signés lors de l'année en cours et des trois années précédentes.

Le passage à une comptabilité d'exercice (comptabilité privée) dans laquelle l'ensemble des dépenses présentes et futures associées aux contrats signés l'année N est mise en regard des recettes de l'année N, fait apparaître un déficit comptable dans les comptes de France compétences.

C'est ainsi que fonctionnaient les régions antérieurement à 2020 en utilisant le produit reçu de la taxe d'apprentissage de l'année N pour financer les engagements de l'année N au titre des exercices N et antérieurs.

---

<sup>11</sup> Dans le cadre de la réforme de la loi du 5 septembre 2018, les OPCA/OCTA deviennent les opérateurs de compétences (Opco).

Or, les régions ne procédaient pas à l'enregistrement, en comptabilité publique, de ces engagements pluriannuels au passif de leur structure. Le transfert de la compétence apprentissage doublé de la tenue des comptes de France compétences en comptabilité privée a pour conséquence de faire apparaître cette « dette ».

### **2.3.3.2. Les conséquences en matière de comptabilité nationale sont incertaines**

**Si la reprise du stock des contrats d'apprentissage au 31 décembre 2019 a pesé sur la trésorerie début 2020, ce mécanisme est appelé à se reproduire à la clôture de chaque exercice.** En effet, chaque année, de nouveaux contrats seront conclus dont le coût viendra se substituer à celui des contrats antérieurs qui seront honorés en totalité ou partiellement au cours de l'exercice. Par conséquent, dans l'hypothèse d'une croissance des volumes et à coût unitaire inchangé, le montant total des contrats à honorer sur l'exercice suivant est appelé à croître par reconstitution du stock.

**En outre, ainsi que mis en évidence en annexe III, la trajectoire à moyen terme est structurellement déséquilibrée.**

**Or, le législateur ayant prévu que France compétences « est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales » (cf. supra) se pose la question du traitement comptable à deux titres :**

- ◆ **s'agissant de la reprise du stock des contrats d'apprentissage conclus en 2019, deux incertitudes apparaissent qui vont dépendre des Commissaires aux comptes (CAC) concernant :**
  - le traitement comptable de la reprise du stock de contrats, qui peut être comptabilisée soit en tant que reprise de passif ou charge de l'exercice ;
  - les conséquences à tirer de la situation nette fortement négative de France compétences à l'issue de l'exercice 2020 : soit les CAC estiment que la garantie implicite (hors bilan) de l'État liée au statut de l'organisme est suffisante pour certifier les comptes soit, du fait des perspectives de pertes récurrentes, ils demandent la formalisation d'une créance sur l'État ou d'une garantie inconditionnelle ;
- ◆ **le traitement comptable retenu pour France compétences pourrait en outre avoir des conséquences en comptabilité nationale** car, en tant qu'opérateur ou organismes divers d'administration centrale (ODAC), France compétences est intégré au champ des administrations publiques (APU) ; la dette publique des APU regroupant celle des ODAC, un déficit ou une dette constatée dans le budget de France compétences devraient donc être comptabilisés en comptabilité nationale.

**Au final, se pose une question comptable bilancielle structurelle qui naît de l'application des règles de la comptabilité privée, impliquant de matérialiser comptablement les engagements pris.**

**Cet enjeu comptable n'a pas encore fait l'objet d'une réponse précise** et dépend, d'une part de ce qui résultera des demandes des CAC et, d'autre part, de l'interprétation qu'en fera l'INSEE : selon la DG Trésor, l'essentiel de la dette reprise ne viendra pas alourdir la dette des APU dans la mesure où elle ne constitue économiquement qu'un transfert en provenance des régions, elles-mêmes dans le périmètre APU ; cependant, cette dette était jusqu'à présent invisible et n'a jamais été inscrite en dette publique ; il n'est donc pas certain que l'INSEE admette cette position.

**Il n'appartient pas à la mission d'apporter une réponse quant à une question de doctrine comptable dont elle n'est pas saisie. Aussi la mission recommande que les réponses à apporter aux questions comptables soient clarifiées le plus tôt possible avec la DG Trésor, l'INSEE et les CAC qui, vues l'importance et la visibilité des montants en cause, ont évoqué l'éventualité de solliciter un avis doctrinal de leur autorité de régulation.**

### **3. Le financement de la reprise du stock, dans un contexte d'incertitude autour de la santé financière des CFA, a engendré un besoin en trésorerie pour les Opco, toutefois moindre qu'anticipé**

#### **3.1. Pour l'année 2020, la situation financière des CFA était et demeure très incertaine et mal connue**

**La mise en œuvre de la réforme dès 2020 et ses conséquences en matière de financement des CFA ont fait apparaître des inquiétudes quant à la trésorerie des CFA.**

En effet, le financement des CFA a été assuré par les régions jusqu'à fin 2019. Historiquement, les CFA bénéficiaient d'une trésorerie positive en fin d'année sous l'effet des subventions des régions. Prenant acte de de la réforme du financement des CFA, les régions ont inscrit leur dotation aux CFA en diminution de l'ordre de 18 % en moyenne en 2019<sup>12</sup> par rapport à 2018. En outre, ces tensions financières se sont accrues courant 2019 : ainsi au 1<sup>er</sup> semestre 2019<sup>13</sup>, il était estimé que près de 600 M€ de taxe d'apprentissage et de TICPE n'avaient pas été octroyés par les régions aux CFA. En outre, trois régions avaient indiqué envisager de retirer les fonds en trésorerie des CFA d'ici la fin d'année.

**La mission note que les informations objectives sur la situation financière des CFA demeurent très parcellaires.** Il n'existe aucun système d'informations permettant de connaître la situation financière des CFA ; les données récoltées dépendent notamment des éléments susceptibles d'être communiqués par les référents apprentissage des Direccte d'une part et des remontées individuelles des CFA eux-mêmes lorsqu'ils sont en difficulté d'autre part.

**Par ailleurs, l'état financier des CFA est très hétérogène et dépend d'une pluralité de critères :** localisation géographique, nombre d'apprentis, nature et secteur de la formation dispensée.

#### **3.2. Les régions ont réduit leur financement entre 2018 et 2019 de 4,8 %, soit 78,5 M€**

Dans le cadre du transfert de la compétence de l'apprentissage des régions à France compétences, des régions avaient annoncé leur intention de ne pas maintenir les niveaux de financement à leur niveau de 2018. Dans les faits, la comparaison au 31 janvier 2020<sup>14</sup> atteste d'un versement de subventions minoré de 4,4 % en France métropolitaine et 4,8 % avec l'Outre-mer soit respectivement 68,5 M€ et 78,5 M€ (cf. tableau 2)

Cette position, au-delà d'une possible posture liée au retrait d'une compétence, peut néanmoins se justifier par un raisonnement en dépenses toutes administrations publiques. En effet, dans la mesure où le stock de contrat repris par France compétences au 1<sup>er</sup> janvier 2020 sera financé à hauteur de 50 % à compter du 1<sup>er</sup> février 2020, la possibilité qu'une partie des engagements aient été « financés » par les subventions versées en 2019 est forte.

Or, les régions dans le cadre de leurs relations financières avec les CFA leur accordaient un niveau de fonds de roulement en moyenne d'un trimestre. Selon la DGEFP, en Île-de-France, des reliquats de taxe d'apprentissage supérieurs à quatre mois de charges de fonctionnement dans la majorité des CFA voire jusqu'à huit mois pour certains d'entre eux étaient constatés.

---

<sup>12</sup> Ce chiffre national cache des disparités régionales.

<sup>13</sup> Question d'actualité au gouvernement n° 0884G

<sup>14</sup> Les comptes sont arrêtés au 31 janvier N pour prendre en compte la « journée complémentaire » dont bénéficient les collectivités territoriales.

## Annexe II

Ainsi à titre d'exemple, la baisse la plus marquée des subventions versées aux CFA accordée par la région Île-de-France de - 22,4 % représente moins d'un quart du financement antérieurement accordé, soit rapporté à une année, un peu moins d'un trimestre. . Vue de manière globale, la baisse du financement des régions ne crée pas de tensions de trésorerie dans les CFA compte tenu du probable « double paiement » des premiers mois d'exécution des contrats d'apprentissages conclus au dernier trimestre 2019 (subventions régionales couvrant les dépenses jusqu'au 31 décembre 2019 et financement par France compétences de ces mêmes contrats en 2020 par versement du niveau de prise en charge).

La mission n'a par ailleurs pas eu d'écho de situation tendue bien qu'un quart seulement des contrats aient été payés par les Opco selon ce qu'ont rapporté les Opco, en raison de difficultés des CFA à se conformer aux factures pro-forma.

La mission attire toutefois l'attention sur la situation de l'outre-mer. En effet, des Opco ont signalé l'absence de remontée de factures en provenance des chambres consulaires d'outre-mer signifiant que les CFA ultra-marins n'ont pas reçu de recettes au titre du nouveau dispositif. Or, en croisant cette information avec la situation de minoration des subventions (- 26,6 % en Guadeloupe, - 17,1 % à la Réunion), la mission s'interroge sur la disponibilité de fonds dans les CFA pour le fonctionnement actuel.

**Tableau 2 : Comparaison des dépenses de fonctionnement des régions réalisées au titre de l'apprentissage**

Régions	31 janvier 2019	31 janvier 2020	2019/2018	2019/2018 (%)
Auvergne Rhône Alpes	184 508 321,5	178 250 813,8	- 6 257 507,8	- 3,4
Bourgogne Franche-Comté	80 703 908,8	81 442 820,9	738 912,1	0,9
Bretagne	73 658 174,8	71 901 949,8	- 1 756 224,9	-2,4
Centre-Val de Loire	82 844 240,6	83 252 411,1	408 170,5	0,5
Corse	8 246 002,0	6 864 679,8	- 1 381 322,2	- 16,8
Grand Est	151 368 864,6	140 969 898,9	- 10 398 965,8	- 6,9
Hauts de France	154 608 402,9	154 945 437,9	337 035,0	0,2
Île-de-France	234 382 149,2	181 871 366,0	- 52 510 783,2	- 22,4
Normandie	102 295 179,1	97 085 647,3	-5 209 531,8	- 5,1
Nouvelle-Aquitaine	164 049 019,8	159 575 823,61	- 4 473 196,2	-2,7
Occitanie	107 114 121,2	126 998 628,8	19 884 507,7	18,6
Pays de Loire	134 740 424,7	132 014 630,8	-2 725 794,0	- 2,0
Provence-Alpes Côte d'Azur	95 963 660,2	90 731 847,75	- 5 231 812,4	- 5,5
<b>Total France métropolitaine</b>	<b>1 574 482 469,4</b>	<b>1 505 905 956,5</b>	<b>68 576 512,9</b>	<b>- 4,4</b>
Guadeloupe	15 883 480,3	11 655 905,9	- 4 227 574,4	- 26,6
Guyane	3 303 732,7	3 077 089,3	- 226 643,4	- 6,9
Martinique	11 704 592,7	11 657 851,5	- 46 741,2	- 0,4
La Réunion	31 627 338,2	26 207 633,6	- 5 419 704,6	- 17,1
<b>Total Outre-Mer</b>	<b>62 519 143,9</b>	<b>52 598 480,3</b>	<b>9 920 663,6</b>	<b>- 15,9</b>
<b>Total</b>	<b>1 637 001 613,3</b>	<b>1 558 504 436,7</b>	<b>78 497 176,5</b>	<b>- 4,8</b>

*Source : Mission d'après les données transmises par la direction du Budget.*

### 3.3. Les Opco ont dû assurer, avant le 1<sup>er</sup> février 2020, le versement de 50 % de la valeur du stock de contrats d'apprentissage signés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020

**Pour pallier toute situation de tension sur la trésorerie des CFA et d'éventuelles difficultés propres à freiner le développement attendu de l'apprentissage**, l'arrêté du 6 décembre 2019 relatif au versement des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage a prévu que « l'opérateur de compétences verse aux CFA, au plus tard le 1<sup>er</sup> février 2020, un premier montant correspondant à 50 % des coûts annuels de formation ».

## Annexe II

**Cette disposition impliquait un décaissement des Opco à hauteur de 1,45 Md€ en janvier 2020**, selon le montant du stock réévalué. Toutefois, la perception du solde de la CFP, de la CSA et de la CPF-CDD dues au titre de 2019, ainsi que du premier acompte de la CUFPA au titre de la masse salariale 2020 pour les entreprises de onze salariés et plus, prévue au 28 février 2020, a limité la capacité de décaissement des Opco.

Ainsi, en l'absence de vision claire sur le niveau de trésorerie des Opco, le décret n° 2019-1326 du 10 décembre 2019 relatif à France compétences et aux opérateurs de compétences apporte des précisions relatives aux modes de financement des CFA et de prise en charge des contrats d'apprentissage par les Opco :

- ◆ la possibilité pour France compétences de recourir à l'emprunt, sous forme d'une ligne de trésorerie, pour débloquer les financements nécessaires au financement des contrats d'apprentissage conclus en 2019 ; le conseil d'administration de France compétences a validé le 27 novembre 2019 le choix du pool bancaire auprès duquel jusqu'à 1Md€ pouvait être emprunté à court terme pour garantir les besoins de trésorerie des Opco début 2020 ;
- ◆ l'accélération du calendrier de collecte de la CUFPA en 2020 en relevant le niveau du premier acompte versé par les entreprises de onze salariés et plus avant le 1<sup>er</sup> mars 2020 à 60 % de leur contribution au lieu des 40 % prévus initialement ;
- ◆ la part des fonds fléchés sur le financement de l'alternance et laissés à disposition des Opco, une fois la collecte du premier acompte effectuée, est abaissée à 65 % des sommes reçues au lieu des 85 % prévus initialement. Dans le même temps, France compétences est autorisé à affecter 55 % des financements reçus à l'alternance, au lieu des 44 % prévus actuellement ; dans le même ordre d'idée, les Opco pourront consacrer 92 % des financements dédiés à l'alternance contre 75 % initialement.

**In fine, seuls six des onze Opco ont eu recours à l'avance remboursable, pour un montant total de 404 M€.** Cette somme représente environ 30 % des besoins prévisionnels et témoigne du niveau hétérogène de trésorerie des Opco.

Toutefois, plusieurs Opco rencontrés par la mission ont souligné ne pas avoir été en mesure d'assurer l'ensemble des paiements avant la fin du mois de février 2020 car :

- ◆ d'une part, la fiabilisation du stock de contrats est encore en cours à la date de la mission ;
- ◆ d'autre part, malgré l'édition de factures pro-forma par les Opco, les CFA connaissent des difficultés à gérer la facturation, mission non assumée par eux jusqu'alors.

## **4. La perte comptable consolidée de France compétences et des Opco pourrait à s'élever à 5,4 Md€ en 2020**

### **4.1. Les dépenses de France compétences et des Opco en 2020**

#### **4.1.1. La dynamique de croissance de l'apprentissage en 2019 et 2020, et donc les coûts associés, ont été sous-évalués**

**Au-delà de l'impact de la reprise du stock présenté supra, la trésorerie de France compétences évolue au rythme des décaissements destinés à financer les nouveaux contrats débutés en 2020.** Ces décaissements des Opco créent des appels de financement de leur part auprès de France compétences par le mécanisme de péréquation, lorsque leur section alternance est insuffisante.

## Annexe II

### **Le nombre de contrats d'apprentissage devrait s'inscrire en augmentation en 2020 pour diverses raisons** exposées en annexe III.

Le budget initial pour 2020 de France compétences est construit, conformément aux premiers travaux de la Dares, sur la base d'une hausse de 2 % des apprentis en 2019 et en 2020, soit 315 500 nouveaux contrats dans le secteur privé pour un montant de 3,59 Md€ d'engagements prévisionnels, dont 1,23 Md€ décaissé en 2020<sup>15</sup>.

Toutefois, les contrats du secteur privé ayant connu une croissance de 12,0 % en 2019, le nombre de nouveaux contrats débutés dans le secteur privé en 2019 s'est en réalité élevé à 335 000. Ainsi, en appliquant un taux de croissance de 14 % en 2020, comme précisé dans la projection 1 dit centrale réalisée par la mission (cf. annexe III), le nombre de contrats engagés en 2020 s'élèverait à 381 900, pour un montant de 4,41 Md€, dont 1,51 Md€ décaissé en 2020.

**Tableau 3 : Récapitulatif des prévisions de dépenses relatives à l'apprentissage prises en charge au cours de l'exercice 2020**

Objet de dépenses	Montant
Contrats en cours (signés avant 2020)	2,90 Md€ sur un stock estimé à 4,30 Md€ Premier paiement de 1,45 Mds € en février 2020, puis de 725 M€ en juillet et 725 M€ en octobre 2020
Nouveaux contrats (signés en 2020)	1,51 Md€ sur 4,41 Md€ engagés

*Source : Mission.*

### **4.1.2. Le déport des effectifs des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage pourrait se poursuivre en 2020**

**Au regard des similitudes entre ces dispositifs** (cf. annexe III), **un effet de substitution** entre les contrats d'apprentissage et de professionnalisation paraît être à l'œuvre dès 2019, le nombre de contrats de professionnalisation étant en baisse de 3,5 % entre janvier et octobre 2019 par rapport à la même période 2018.

Aussi, les services du ministère du Travail ont revu la prévision de croissance initiale de 5 % (intégrée au budget initial 2020 de France compétences) à 1 % en moyenne annuelle en 2020, soit 1,54 Md€ d'engagements prévisionnels.

La mission estime pour sa part que le déport des contrats de professionnalisation vers les contrats d'apprentissage pourrait concerner, au total entre 2019-2023, près de 50 000 personnes (cf. 1.2.2.2 de l'annexe III). Les effectifs des contrats de professionnalisation pourraient de ce fait diminuer de - 7 % en 2020, pour un montant engagé de 1,25 Md€.

### **4.1.3. La monétisation et la digitalisation du CPF pourraient significativement augmenter le taux et le niveau de recours au compte en 2020**

**L'essor du CPF en 2020 est notamment conditionné par :**

- ◆ la montée en charge et l'appropriation par les usagers de l'application déployée en novembre 2019, qui doit permettre une mobilisation en toute autonomie du CPF ;

<sup>15</sup> En effet, la Dares prévoyait, dans une note datée de juillet 2019, en faisant « l'hypothèse que les entrées en 2020 sont supérieures de 2 % aux entrées en 2019 (elles-mêmes supérieures de 2 % aux entrées de 2018, (il est estimé) ainsi qu'autour de 315 500 nouveaux contrats débiteront dans le secteur privé en 2020. Ces contrats seront valorisés à partir des niveaux de prise en charge (avec coût contrat moyen de 7 750 €). Dans ce contexte, le coût pluriannuel des contrats débutés en 2020 serait d'environ 3,5 Md€ ».

## Annexe II

- ◆ la mise en place des possibilités d'abondement du CPF par les employeurs et par Pôle emploi, qui devraient permettre, en limitant les restes à charge, un recours accru au CPF, et l'accès à des formations excédant les droits du compte pour les salariés et les demandeurs d'emploi. Selon la caisse des dépôts et consignations (CDC), gestionnaire du CPF, l'abondement sera possible à compter d'avril 2020 pour Pôle emploi et de juin 2020 pour les employeurs.

**La CDC a réalisé des travaux de projection en juillet 2019**, pour établir un scénario de montée en charge des droits mobilisés, qui passerait de 24 000 dossiers acceptés en décembre 2019 à 43 000 en décembre 2020 (cf. tableau 4), portant le nombre de dossiers engagés en 2020 à 381 000, soit une hausse de 32 % par rapport aux volumes prévus en 2019.

Deux hypothèses de valorisation des comptes personnels de formation, et de mobilisation de ceux-ci, ont ensuite été retenues<sup>16</sup> :

- ◆ une basse sans ajout des droits acquis au titre du DIF avec 1 067 € disponibles par compte en période de démarrage et 1 402 € ensuite ;
- ◆ une haute avec ajout aux comptes CPF de 85 heures de droits acquis au titre du DIF, donnant un montant disponible allant de 2 149 € à 2 484 €.

**Tableau 4 : Nombre prévisionnel de dossiers CPF acceptés par mois**

	Volumes dossiers mensuels	Commentaires
Décembre 2019	24 000	Tendance 2019
Janvier 2020	24 000	Tendance 2019
Février 2020	30 000	Effet campagne de communication
Mars 2020	30 000	Effet campagne de communication
Avril 2020	25 000	En attente des abondements
Mai 2020	25 000	En attente des abondements
Juin-2020	27 000	Début abondements
Juillet 2020	30 000	-
Août 2020	33 000	Tendance 2018
Septembre 2020	35 500	-
Octobre 2020	38 000	-
Novembre 2020	40 500	-
Décembre 2020	43 000	Tendance 2018 + 30 %

*Source : Caisse des dépôts et consignations.*

*In fine*, pour élaborer son budget, France compétences a retenu, conjointement avec la CDC, deux scénarios d'évolution (à savoir 360 000 et 420 000 dossiers pris en charge en 2020), tous deux couverts par les montants attribués par la borne basse de la fourchette dédiée au CPF (972,5 M€, auxquels s'ajoutent 36,0 M€ attribués en 2019 pour amorçage)<sup>17</sup>.

Selon la CDC, entre le 21 novembre, date de lancement de la campagne de communication sur l'application dédiée au CPF, et le 24 février 2020 :

<sup>16</sup> Il a en outre été fait l'hypothèse que les coûts de formation sur cette période seraient les mêmes que ceux observés sur la période de décembre 2017 à mai 2019.

<sup>17</sup> Soit une hausse de 7 % en 2020 par rapport à 2019, portant le nombre de dossiers de salariés acceptés à 30 000 par mois, soit 360 000 sur l'année et une hausse de 25 % en 2020 par rapport à 2019, portant le nombre de dossiers de salariés acceptés à 35 000 par mois, soit 420 000 sur l'année.

## Annexe II

- ◆ l'application permettant de mobiliser le CPF a été téléchargée par 1 015 000 personnes, et 1 270 000 personnes ont activé leur profil ;
- ◆ 154 000 actions de formation ont été engagées pour un montant de 170,2 M€, déduction faite du reste à charge (180,9 M€ avec le reste à charge non financé sur le CPF). Sur le seul mois de janvier, environ 60 500 actions de formation ont fait l'objet d'un accord de prise en charge. Les tendances de février paraissent similaires, avec plus de 42 800 actions validées entre le 1<sup>er</sup> et le 20 février ;
- ◆ le coût moyen pris en charge est de 1 174 € par formation.

Le nombre d'actions prises en charges est donc à ce stade nettement supérieur aux prévisions, mais pour des montants équivalents à l'hypothèse basse.

Au regard de ces données, les équipes de la CDC sont en train de réévaluer leurs prévisions initiales, qui pourraient s'établir, d'après les informations transmises à la mission par France compétences, à 820 M€ en 2020, soit un montant d'engagements mensuels proche de celui observé en janvier et février 2020, avec environ 70 M€). Si une dynamique venait à être insufflée par la mise en place de l'abondement, ce montant pourrait atteindre, d'après la mission, 1 Md€ d'engagements en 2020.

### 4.1.4. Les dépenses associées aux Pro-A pourraient, au regard des délais d'extension des accords de branche, être limitées à 100 M€ en 2020

Le dispositif de la reconversion ou promotion par alternance (Pro-A) a été créé par la loi du 5 septembre 2018, puis ajusté par l'ordonnance « coquilles » du 21 août 2019.

**Les conditions de recours au dispositif de la Pro-A sont plus restrictives que celles de la période de professionnalisation**, qui représentait un coût annuel d'environ 440 M€, avec notamment la définition des formations éligibles par un accord de branche étendu et un niveau de qualification maximal requis à l'entrée en Pro-A. À court terme, dans l'attente de l'extension des accords de branche, ne peuvent plus être financés dans ce cadre que les Pro-A visant à l'acquisition du socle de connaissance et de compétences (CléA).

**La procédure d'extension** prévoit une instruction de la demande et le contrôle de la légalité de l'accord par l'administration et la consultation de la sous-commission des conventions et accord (SCCA) de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CCNCEFP). Les délais moyens de cette procédure sont compris entre trois et quatre mois suivant le dépôt du dossier s'il n'y a pas de réserve soulevée et entre cinq et six mois lorsqu'un deuxième passage en sous-commission est nécessaire. Dans le cas de la Pro-A, l'examen des accords est réalisé conjointement avec la DGEFP notamment en ce qui concerne le périmètre des certifications éligibles mentionnées dans l'accord.

À la date du 10 février, seize accords étaient en cours d'instruction par la DGEFP<sup>18</sup>. La direction générale du travail (DGT) estimait que les premiers accords seraient étudiés dans le cadre de la SCCA qui se réunira le 2 avril 2020.

**Compte-tenu de ces éléments et des échanges tenus avec les Opco, la mission retient le montant de 100 M€ dépensés au titre de la Pro-A en 2020** avancé par le ministère du Travail.

---

<sup>18</sup> Il s'agit des branches suivantes : papier carton, métallurgie, immobilier, agences de voyage, hospitalisation privée-thermalisme, services automobiles, navigation intérieure, personnels de voyages, manutention ferroviaire, transports publics urbains de voyageurs, personnel sédentaire de la navigation intérieure, jeux et jouets, négoce de l'ameublement. IRP, prestataires de services, personnels navigants officiers des entreprises de transport et services maritimes.

## 4.2. Le schéma transitoire de collecte des recettes fiscales, s'appuyant sur les Opco nouvellement créés, fragilise le recouvrement entre 2019 et 2021

### 4.2.1. France compétences et les Opco devraient bénéficier au global de 9 741 M€ de recettes en 2020

En 2020, au regard des prévisions de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), les Opco et France compétences devraient percevoir 9 741 M€, dont notamment :

- ◆ 1 715 M€ au titre des contributions assises sur la masse salariale 2019<sup>19</sup> ;
- ◆ 7 741 M€ au titre des contributions assises sur la masse salariale 2020<sup>20</sup> ;
- ◆ 120 M€ perçus par France compétences au titre des excédents du fond d'assurance formation (FAF) des travailleurs indépendants ;
- ◆ 35 M€ perçus par France compétences au titre du CPF et du CEP des travailleurs indépendants ;
- ◆ 404 M€ au titre des lignes de trésorerie contractées par France compétences pour l'avance remboursable aux Opco, qui seront remboursés au cours de l'année aux établissements bancaires.

### 4.2.2. Dans un contexte de transition des modalités de collecte des recettes fiscales, un risque de recouvrement partiel est identifié, justifiant une attention particulière pour la collecte 2020

**Au vu du taux de recouvrement observé sur l'acompte versé en septembre 2019, la mission appelle à la plus grande vigilance quant aux collectes devant intervenir en 2020.**

En effet, les entreprises de onze salariés et plus, ont été invitées à verser aux Opco, une avance de 75 % de la CFP et de la CSA 2019, avant le 15 septembre 2019<sup>21</sup>. Les Opco devaient conserver 20 % de cet acompte pour la gestion des sections aides aux entreprises de moins de 50 salariés, de l'alternance et du CPF, et reverser 80 % de cet acompte à France compétences, avant le 15 octobre 2019, pour un montant total prévisionnel de 2 855 M€ d'après le ministère du travail.

Or, en octobre 2019, France compétences n'avait perçu que 2 400 M€, soit un taux de recouvrement de 84 %, pouvant pour partie s'expliquer par la transition entre les deux dispositifs de financement et la mise en place de nouveaux opérateurs de recouvrement<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> En 2020, les Opco percevront 25 % du solde de la CUFPA sur la masse salariale de 2019 des entreprises de onze salariés et plus, versés avant le 1<sup>er</sup> mars 2020, l'intégralité de la CFP sur la masse salariale de 2019 pour les entreprises de moins de onze salariés (les Opco conserveront ces montants) et l'intégralité de la CSA et le CPF-CDD sur la masse salariale de 2019 (les Opco conserveront ces montants).

<sup>20</sup> Soit 98 % d'acompte de la CUFPA sur la masse salariale de 2020 pour les entreprises de onze salariés et plus, versés à hauteur de 60 % du montant dû avant le 1<sup>er</sup> mars 2020 et de 38 % avant le 15 septembre 2020 (les Opco conserveront 35 % de ces montants).

<sup>21</sup> Article 4 du décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au fonctionnement de France compétences

<sup>22</sup> France compétences met ainsi en avant qu'un tel niveau de recouvrement avait été observé la première année de reprise de la collecte du CIF par le FSPP. Les sommes avaient été progressivement recouvrées.

## Annexe II

Sur la base de ce constat, France compétences a mis en place des campagnes de versement complémentaires (des Opco à son bénéficiaire) au 15 novembre 2019, au 15 janvier 2020 et au 15 mars 2020. **Les Opco ont versé 120,0 M€ supplémentaires au 15 novembre et 19,3 M€ au 15 janvier, portant le taux de recouvrement à 89,0 %.**

En outre, certains Opco rencontrés par la mission, à l'image de l'Opcommerce, craignent un taux moindre pour la collecte auprès des employeurs de moins de onze salariés, compte-tenu des difficultés d'identification des redevables.

### **4.3. Le solde de trésorerie annuel pourrait être déficitaire de 1,59 Md€ en 2020, aboutissant à un besoin en trésorerie d'environ 321 M€ en décembre 2020**

**La mission a simulé le solde de trésorerie annuel<sup>23</sup>, la trésorerie intra-annuelle<sup>24</sup>, ainsi que le résultat comptable 2020<sup>25</sup> au en retenant les hypothèses suivantes (cf. projection tendancielle 1 dite centrale de l'annexe III) :**

- ◆ les recettes fiscales sont recouvertes à hauteur des prévisions de la DGEFP<sup>26</sup>;
- ◆ les contrats d'apprentissage connaissent une hausse de 14 % ;
- ◆ les contrats de professionnalisation diminuent de 7 % ;
- ◆ les formations financées par le CPF croissent de 12 % ;
- ◆ les dépenses de Pro-A s'élèvent à 100 M€ ;
- ◆ l'aide au permis de conduire représente un montant de 40 M€.

**Le solde de trésorerie annuel, consolidé de France compétences et des sections alternance et – 50 salariés des Opco**, intégrant les reports à nouveau dont bénéficie France compétences en 2020<sup>27</sup>, fait apparaître en 2020 un déficit de 1,59 Md€<sup>28</sup> (cf. tableau 5).

Toutefois, **le besoin de financement budgétaire serait moindre du fait des 1 271 M€ de trésorerie disponibles au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (en intégrant les 150 M€ d'excédents 2019 des sections CPF des Opco)**, provenant notamment de l'acompte sur la CFP versé en septembre 2019 par les entreprises de onze salariés et plus. **Le déficit de trésorerie s'élèverait ainsi à hauteur de – 321 M€ au 31 décembre 2020** (cf. tableau 6) et s'accroîtrait en janvier et février 2021, atteignant - 1 340 M€, dans l'attente de la perception des contributions fiscales à la fin du mois de février.

---

<sup>23</sup> Correspond au besoin de financement engendré par l'activité annuelle de l'organisme, en déduisant ses dépenses de l'année des recettes de cette même année.

<sup>24</sup> Correspond à l'évolution mensuelle de la trésorerie de l'organisme, intégrant les reports à nouveau.

<sup>25</sup> Correspond à la différence entre les produits et les charges de l'année.

<sup>26</sup> Les ressources intègrent la mobilisation au profit du financement l'alternance en 2020 des 150 M€ d'excédents 2019 des sections CPF des Opco, estimés par la DGEFP, prévu par l'article 2 du décret 2018-1209 du 21 décembre 2018 relatif à l'agrément et au fonctionnement des opérateurs de compétences, des fonds d'assurance formation des non-salariés et au contrôle de la formation professionnelle.

<sup>27</sup> À savoir 108 M€ au titre du report à nouveau du FPSPP et 186 M€ au titre du report à nouveau 2019 de France compétences prévisionnel.

<sup>28</sup> Comme évoqué en annexe III, en simulant une croissance nulle de l'apprentissage par rapport à 2019 et des contrats de professionnalisation, le dispositif présenterait un résultat d'exploitation déficitaire en 2020 (- 1 035 M€).

## Annexe II

**Tableau 5 : Solde de trésorerie consolidé de France compétences et des sections alternance et - 50 salariés des Opco en 2020 (en M€)**

	<b>Projection 1</b>
Recettes	9 741
Dépenses	11 275
<b>Besoin de financement</b>	<b>- 1 534</b>
<b>Situation de trésorerie au 1<sup>er</sup> janvier</b>	<b>1 271</b>
<b>Situation de trésorerie au 31 décembre</b>	<b>- 263</b>

*Source : Mission.*

**Tableau 6 : Prévisions de la trésorerie consolidée de France compétences et de la section alternance des Opco en 2020, incluant le fonds de roulement**

	<b>2020</b>											
	janv	fev	mars	avril	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	dec
Fin de mois (en M€)	1 271	- 348	2 265	3 176	2 246	2 161	953	616	1 313	1 320	118	- 263

*Source : Mission d'après les données de France compétences.*

**Enfin, le résultat comptable de l'année 2020** afficherait une perte à hauteur de - 5 400 M€, dont 4 300 M€ de stock de contrats repris (cf. tableau 7).

**Tableau 7 : Résultat comptable de France compétences et des Opco (en M€)**

<b>2020</b>	
Produits	9 488
Charges	14 888
<b>Résultat net</b>	<b>- 5 400</b>
<i>Résultat courant (= hors charges sur stock de contrats 2019 et antérieurs)</i>	<i>- 1 100</i>

*Source : Mission.*



## **ANNEXE III**

### **Soutenabilité financière**



# SOMMAIRE

<b>1. LA RÉFORME PORTÉE PAR LA LOI POUR LA LIBERTÉ DE CHOISIR SON AVENIR PROFESSIONNEL DEVRAIT PERMETTRE UNE CROISSANCE DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE ET DU RECOURS AUX COMPTES PERSONNELS DE FORMATION DONT L'AMPLEUR EST DIFFICILE À ÉVALUER.....</b>	<b>1</b>
1.1. L'évolution des règles de l'apprentissage et de son financement vise à en garantir l'essor .....	1
1.1.1. <i>La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel réforme en profondeur l'apprentissage et son financement.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Les dynamiques en œuvre laissent attendre un fort développement des contrats d'apprentissage.....</i>	<i>6</i>
1.2. Le déport d'une partie significative des contrats de professionnalisation observé en 2019, en lien avec le développement de l'apprentissage, devrait se poursuivre.....	18
1.2.1. <i>Le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation présentent des similitudes mais se distinguent encore nettement.....</i>	<i>18</i>
1.2.2. <i>Le contrat de professionnalisation a été en augmentation constante jusqu'en 2018, mais une baisse est observée en 2019, corrélée au développement de l'apprentissage.....</i>	<i>22</i>
1.3. La reconversion ou promotion par alternance (Pro-A) présente des conditions d'accès plus restrictives que celles de la période de professionnalisation qu'elle remplace .....	26
1.3.1. <i>La Pro-A remplace la période de professionnalisation et vise à assurer une cohérence d'intervention avec les autres dispositifs de formation des salariés.....</i>	<i>26</i>
1.3.2. <i>Si le recours et le coût du dispositif sont difficiles à estimer, les dépenses associées pourraient s'élever à environ 200 M€ en régime de croisière ....</i>	<i>28</i>
1.4. Le financement de l'aide au permis de conduire pourrait concerner environ un quart des flux de nouveaux apprentis, même si le démarrage du dispositif est en-deçà des prévisions.....	31
1.4.1. <i>L'aide au permis de conduire pour les apprentis est un nouveau dispositif accessible depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019.....</i>	<i>31</i>
1.4.2. <i>La mission estime à environ 100 000 le nombre d'aides qui pourraient être versées par an.....</i>	<i>32</i>
1.5. Les actifs devraient se saisir plus fréquemment de leur compte personnel de formation.....	32
1.5.1. <i>Depuis son entrée en vigueur en 2015, le compte personnel de formation a connu une forte montée en charge, marquée cependant par un faible taux de recours chez les salariés les moins qualifiés .....</i>	<i>32</i>
1.5.2. <i>Avec la loi du 5 septembre 2018, les pouvoirs publics ont souhaité donner une nouvelle impulsion au compte personnel de formation.....</i>	<i>34</i>
1.5.3. <i>Les évolutions apportées au CPF devraient aboutir à une forte augmentation du taux de recours à ce dispositif.....</i>	<i>39</i>

<b>2. LES RECETTES PERÇUES PAR FRANCE COMPÉTENCES DEVRAIENT CONNAÎTRE UNE DYNAMIQUE DE L'ORDRE DE 3 % À COURT ET MOYEN TERME.....</b>	<b>44</b>
2.1. L'instauration de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (CUFPA) ne bouleverse pas les ressources dédiées à l'apprentissage et à la formation professionnelle.....	44
2.1.1. <i>La loi avenir professionnel a maintenu les régimes distincts de la taxe d'apprentissage et de la contribution à la formation professionnelle.....</i>	<i>44</i>
2.1.2. <i>La CSA et la contribution CPF-CDD n'ont été modifiées qu'à la marge.....</i>	<i>46</i>
2.2. L'ensemble des recettes de France compétences sont assises sur la masse salariale et voient donc leur rendement lié à la conjoncture économique .....	48
2.3. Le recouvrement de la CUFPA, de la CPF-CDD et de la CSA par le réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales pourrait améliorer leur taux de collecte à compter de 2022.....	50
<b>3. À HYPOTHÈSES CONSTANTES S'AGISSANT DES AUTRES DISPOSITIFS ET DES NIVEAUX DE PRISE EN CHARGE DES FORMATIONS, LES PROJECTIONS TENDANCIELLES DE CROISSANCE DE L'ALTERNANCE ET DU RECOURS AU CPF FONT APPARAÎTRE QUE LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DU SYSTÈME N'EST PAS ASSURÉE DURANT LA MONTÉE EN CHARGE DE LA RÉFORME .....</b>	<b>52</b>
3.1. Les capacités de prévision des effectifs de l'apprentissage et du recours au CPF sont réduites .....	52
3.1.1. <i>S'agissant de l'apprentissage.....</i>	<i>52</i>
3.1.2. <i>S'agissant du CPF.....</i>	<i>53</i>
3.2. L'impact budgétaire, comptable et en trésorerie de trois projections tendancielles de développement de l'apprentissage et du compte personnel de formation sur la période 2020-2023 est simulé .....	53
3.2.1. <i>Les hypothèses communes aux trois projections tendancielles.....</i>	<i>53</i>
3.2.2. <i>La projection tendancielle 1, projection dite centrale, simule un effet marqué de la réforme, avec un déport important des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage et un développement fort du recours au CPF.....</i>	<i>55</i>
3.2.3. <i>La projection tendancielle 2 prévoit une croissance significative de l'apprentissage, mais une dynamique contenue des autres dispositifs.....</i>	<i>60</i>
3.2.4. <i>La projection tendancielle 3, qui prolonge les évolutions observées en 2019, se caractérise par une hausse de près de 60 % des effectifs de l'apprentissage d'ici 2023.....</i>	<i>65</i>
3.2.5. <i>Quelle que soit la projection tendancielle retenue, le dispositif de financement de l'apprentissage et de la formation continue s'avère déficitaire à hypothèse de niveaux moyens constants de prise en charge des formations, les premières années de la réforme .....</i>	<i>70</i>

## **1. La réforme portée par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel devrait permettre une croissance des contrats d'apprentissage et du recours aux comptes personnels de formation dont l'ampleur est difficile à évaluer**

**Note bene : La présente annexe analyse la soutenabilité financière du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage au regard :**

- ♦ **des effets attendus et induits par la loi du 5 septembre 2018 ;**
- ♦ **de projections tendanciennes d'évolution des recettes et des dépenses réalisées par la mission compte-tenu des éléments qu'elle avait en sa possession.**

Néanmoins, vue la date de remise du rapport, cette analyse a été réalisée avant le début de la crise sanitaire liée au Covid-19. Elle ne prend donc pas en compte les effets de celle-ci sur la croissance, l'emploi et le recours aux dispositifs d'apprentissage et de formation professionnelle.

### **1.1. L'évolution des règles de l'apprentissage et de son financement vise à en garantir l'essor**

#### **1.1.1. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel réforme en profondeur l'apprentissage et son financement**

##### **1.1.1.1. L'apprentissage est rendu plus attractif pour les personnes et pour les entreprises**

Le contrat d'apprentissage présente des fortes spécificités au regard du droit du travail de droit commun. **La loi du 5 septembre 2018 a fait évoluer ces spécificités, dans le but de rendre ce contrat plus ouvert et plus attractif, pour les salariés, les employeurs et les organismes de formation.**

**S'agissant d'abord des salariés :**

- ♦ l'âge limite d'entrée en apprentissage est reporté de 25 à 29 ans révolus<sup>1</sup>. Comme auparavant, cette limite ne s'applique pas à certaines catégories de personnes<sup>2</sup> ;
- ♦ la rémunération minimale des apprentis est revalorisée. Elle reste déterminée en pourcentage du salaire minimum de croissance (SMIC) ou du salaire minimum conventionnel (si l'intéressé est âgé de 21 ans et plus) et varie en fonction de l'âge du bénéficiaire et de sa progression dans le cycle de formation<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels avait permis, à titre expérimental dans des régions volontaires, de déroger à la limite d'âge fixée à 25 ans, en portant cette limite à 30 ans. L'expérimentation prévue entre 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2019 a été supprimée par la loi du 5 septembre 2018, qui a porté la limite d'âge de droit commun à 29 ans révolus.

<sup>2</sup> Article L. 6222-2 du code du travail. Par exemple, les bénéficiaires d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé en sont exclus.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1347 du 28 décembre 2018 relatif à la rémunération des apprentis. La rémunération de l'apprenti reste assise sur un pourcentage du salaire minimum de croissance (SMIC) ou du salaire minimum conventionnel (pour les apprentis de 21 ans et plus) en fonction de l'âge et de l'année d'exécution du contrat. Ces pourcentages ont été rehaussés de 2 points pour les apprentis de moins de 21 ans. Pour les apprentis de 21 à 25 ans, ils sont restés

## Annexe III

- ◆ le droit à la démission est rendu possible, sous réserve d'une procédure<sup>4</sup> ;
- ◆ les apprentis peuvent bénéficier d'une mobilité internationale. Leur contrat d'apprentissage peut être exécuté en partie à l'étranger, pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an<sup>5</sup>.

### S'agissant ensuite des employeurs :

- ◆ l'embauche d'apprentis peut se faire tout au long de l'année. L'apprenti doit démarrer sa formation pratique et sa formation en centre de formation pour les apprentis (CFA) dans les trois mois qui suivent le début d'exécution du contrat. Des dérogations sont prévues pour tenir compte des compétences déjà acquises par l'apprenti<sup>6</sup> ;
- ◆ les conditions de compétence professionnelle exigées d'un maître d'apprentissage obligatoirement désigné par l'employeur<sup>7</sup> sont désormais déterminées par convention ou accord collectif de branche, ou à défaut par décret. La durée d'exercice requise d'une activité professionnelle en lien avec la qualification préparée par l'apprenti<sup>8</sup> a été réduite ;
- ◆ la rupture du contrat à l'initiative de l'employeur est simplifiée, sans saisine systématique, comme auparavant, du conseil des prud'hommes<sup>9</sup> ;
- ◆ le régime des aides financées par l'État à l'employeur est également simplifié : les dispositifs antérieurs d'aide, qui répondaient à des critères d'éligibilité différents, ont été supprimés et sont remplacés par une aide unique, dans le but d'assurer une plus grande lisibilité et un renforcement de l'accès au droit<sup>10</sup>. Une exonération de cotisations sociales est maintenue (cf. *infra*) ;
- ◆ à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, dans le bâtiment et les travaux publics, secteurs qui représentent 16 % des nouveaux contrats d'apprentissage enregistrés en 2017<sup>11</sup>, les règles relatives à la durée du travail des apprentis mineurs sont aménagées<sup>12</sup>.

---

les mêmes. Les apprentis de 26 ans à 30 ans perçoivent 100 % du SMIC ou du salaire minimum de croissance, quelle que soit l'année d'exécution du contrat.

<sup>4</sup> Article L. 6222-18 du code du travail et décret n° 2018-1231 du 24 décembre 2018 relatif aux conditions de la rupture du contrat d'apprentissage à l'initiative de l'apprenti.

<sup>5</sup> Article L. 6222-42 et suivants du code du travail, et décret n° 2019-1086 du 24 octobre 2019 portant diverses dispositions relatives à la mobilité à l'étranger des apprentis et des bénéficiaires de contrats de professionnalisation.

<sup>6</sup> Article D. 6222-19 du code du travail.

<sup>7</sup> Il s'agit de la personne directement responsable de la formation de l'apprenti dans l'entreprise. Elle a pour mission de contribuer à l'acquisition par l'apprenti dans l'entreprise des compétences correspondant à la qualification recherchée et au titre ou diplôme préparés, en liaison avec le CFA.

<sup>8</sup> Décret n° 2018-1138 du 13 décembre 2018 relatif aux conditions de compétence professionnelle exigée d'un maître d'apprentissage et décret n° 2019-32 du 18 janvier 2019 relatif aux compétences professionnelles exigées des maîtres d'apprentissage et au service chargé de la médiation en matière d'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial.

<sup>9</sup> Hors période probatoire et hors accord des deux parties, la rupture du contrat d'apprentissage ne pouvait être prononcée que par le conseil des prud'hommes, statuant en la forme des référés, en cas de faute grave ou de manquements répétés de l'une des parties à ses obligations ou en raison de l'inaptitude de l'apprenti à exercer le métier auquel il voulait se préparer (article L. 6222-18 du code du travail).

<sup>10</sup> Décret n° 2018-1163 du 17 décembre 2018 portant abrogation des dispositions du code du travail, relatives à la prime à l'apprentissage et à la prime aux employeurs d'apprentis reconnus travailleurs handicapés et décret n° 2018-1348 du 28 décembre 2018 relatif à l'aide unique aux employeurs d'apprentis.

<sup>11</sup> Dares résultats 2018-048 - L'apprentissage en 2017, octobre 2018.

<sup>12</sup> Décret n° 2018-1139 du 13 décembre 2018 définissant les secteurs d'activité pour lesquels les durées maximales du travail des jeunes travailleurs peuvent être aménagées lorsque l'organisation collective du travail le justifie. Les activités visées sont celles réalisées sur les chantiers de bâtiment et de travaux publics, celles de création, d'aménagement et d'entretien sur les chantiers d'espaces paysagers. L'employeur peut déroger, dans certaines limites, aux durées maximales hebdomadaire et journalière de travail pour les apprentis mineurs sans devoir solliciter une dérogation administrative.

**S'agissant enfin des autres règles encadrant le contrat d'apprentissage :**

- ◆ à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, la durée du contrat d'apprentissage est comprise entre six mois et trois ans, contre un à trois ans auparavant. La durée du contrat, qui doit être égale à la durée du cycle de formation préparant à la qualification qui fait l'objet du contrat, peut être modulée pour tenir compte du niveau initial de compétences de l'apprenti ou des compétences acquises dans certaines conditions<sup>13</sup> ;
- ◆ la durée de la formation en CFA devient variable selon les niveaux de qualification et les règles fixées par les organismes certificateurs, avec au minimum 25 % de la durée totale du contrat<sup>14</sup>, contre une durée moyenne minimale de 400 heures par an auparavant<sup>15</sup> ;
- ◆ enfin, la procédure d'enregistrement du contrat d'apprentissage est réformée. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'enregistrement du contrat d'apprentissage par les chambres consulaires est remplacé par un dépôt auprès des opérateurs de compétences (Opco)<sup>16</sup>.

**1.1.1.2. L'offre de formation assurée par les CFA passe d'une logique contingentée à une logique ouverte**

Jusqu'en 2019, la création des CFA et la définition de leur capacité d'accueil d'apprentis faisaient l'objet d'une régulation administrative par les régions. **Une convention devait être conclue entre l'organisme gestionnaire du CFA, ce dernier n'ayant pas de personnalité juridique, et la région**<sup>17</sup>.

**La loi du 5 septembre 2018 autorise dès 2019 la création de CFA sans accord de la région.** Elle aligne le régime juridique des CFA sur celui des organismes de formation continue. Désormais, la création d'un CFA requiert une déclaration d'activité à la préfecture comme organisme de formation professionnelle, avec des statuts mentionnant expressément dans son objet l'activité de formation en apprentissage. Cette dernière peut ne pas être exclusive, et l'organisme de formation est autorisé à accueillir des personnes en formation sous d'autres statuts. Pour son activité en apprentissage, l'organisme de formation doit répondre à des exigences spécifiques<sup>18</sup>.

Ces dispositions visent à faciliter le développement de l'offre de formation en apprentissage en apportant des réponses plus rapides à la demande des entreprises et des jeunes, là où le besoin se manifeste.

---

<sup>13</sup> Article L. 6222-7-1 du code du travail. La durée est fixée par une convention tripartite signée par le CFA, l'employeur et l'apprenti ou son représentant légal, annexée au contrat d'apprentissage.

<sup>14</sup> Alignement sur les règles des contrats de professionnalisation.

<sup>15</sup> Article L. 6211-2 modifié et article R. 6233-52 abrogé du code du travail.

<sup>16</sup> Article L. 6211-2 modifié, article L. 6224-2 ancien du code du travail, et Décret n° 2019-1489 du 27 décembre 2019 relatif au dépôt du contrat d'apprentissage.

<sup>17</sup> Ces organismes gestionnaires étaient énumérés à l'article L. 6232-1 du code du travail : les organismes de formation gérés paritairement par les organisations professionnelles d'employeurs et les syndicats de salariés ; les collectivités territoriales autres que la région ; les établissements publics ; les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture ; les établissements d'enseignement privés sous contrat ; les organisations professionnelles ou interprofessionnelles représentatives d'employeurs ; les associations ; Les entreprises ou leurs groupements ; toute autre personne.

<sup>18</sup> Le CFA doit prévoir l'institution d'un conseil de perfectionnement dont la fonction est de veiller à son organisation et à son fonctionnement. Il a l'obligation de mettre en place une comptabilité analytique. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, les CFA existants ou nouveaux devront obtenir une certification qualité comme l'ensemble des organismes dispensant des formations professionnelles financées par les pouvoirs publics.

## Annexe III

Dans cette perspective, **la loi permet aux entreprises de créer leur propre CFA avec des règles aménagées** :

- ◆ un CFA d'entreprise doit adresser une déclaration d'activité au préfet de région en y joignant une copie d'un contrat d'apprentissage<sup>19</sup> ;
- ◆ contrairement aux autres CFA, les CFA d'entreprise sont dispensés de l'obligation de préciser l'activité de formation en apprentissage dans leurs statuts<sup>20</sup> ;
- ◆ une entreprise qui dispose d'un CFA accueillant ses apprentis, peut déduire de sa taxe d'apprentissage, dans des conditions de mise en œuvre et sous réserve d'un plafonnement précisés par décret<sup>21</sup>, le montant des dépenses relatives aux formations délivrées par ce service<sup>22</sup> ou les versements destinés à financer le développement d'offres nouvelles de formations par apprentissage<sup>23</sup>.

Le CFA d'entreprise bénéficie par ailleurs des niveaux de prise en charge fixés par les branches et versés par les Opcos.

### **1.1.1.3. Le nouveau système de financement des CFA les incite à développer leur activité**

Dans l'ancien système de financement de l'offre de formation en apprentissage, les CFA percevaient des ressources très majoritairement issues de la taxe d'apprentissage<sup>24</sup>. Ces ressources étaient principalement dépendantes :

- ◆ du nombre d'apprentis qu'ils accueillait, les CFA percevant pour chaque apprenti un montant au titre des coûts de formation appelé concours financier obligatoire (CFO). Ces coûts de formation étaient déterminés par la région pour chaque CFA, par spécialité et par niveau de diplôme préparé. Ils faisaient l'objet d'une publication par la préfecture de région. L'employeur d'un apprenti devait apporter au CFA concerné ce montant par apprenti employé, dans la limite de la fraction « quota » de sa taxe d'apprentissage<sup>25</sup> ;

---

<sup>19</sup> Décret n° 2019-1143 du 7 novembre 2019 relatif aux dispositions spécifiques applicables aux CFA et aux obligations des organismes prestataires d'actions de développement des compétences.

<sup>20</sup> Ordonnance n° 2019-861 du 21 août 2019 visant à assurer la cohérence de diverses dispositions législatives avec la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dite ordonnance « coquille ».

<sup>21</sup> Article L. 6241-2 du code du travail et décret n° 2019-1438 du 23 décembre 2019 relatif aux modalités de déductions de la taxe d'apprentissage et au niveau d'activité des organismes agissant au plan national pour la promotion de la formation technologique et professionnelle initiale et des métiers habilités à percevoir le solde de la taxe d'apprentissage.

<sup>22</sup> Le montant total des dépenses pouvant être déduites ne peut excéder 10 % de la part des 87 % de la taxe d'apprentissage, sur la base des dépenses réelles effectuées par l'entreprise au titre de l'année précédant leur déduction (Art. D. 6241-32 du code du travail).

<sup>23</sup> L'offre nouvelle de formation par apprentissage est celle qui n'a jamais été dispensée sur le territoire national avant l'ouverture de la session de formation au titre de laquelle les versements prévus au même alinéa sont effectués.

<sup>24</sup> Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP) - *Le financement et les effectifs de l'apprentissage*, Données 2016, novembre 2018.

<sup>25</sup> La fraction « quota » était égale à 26 % de la taxe d'apprentissage (49 % pour les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle). Elle était destinée exclusivement au financement de l'offre de formation en apprentissage. Si l'entreprise employait au moins un apprenti, elle devait obligatoirement contribuer au financement du CFA où étaient inscrits son et ses apprentis, à hauteur du concours financier obligatoire, dans la limite de 26 % de sa taxe d'apprentissage. Si la fraction quota à laquelle s'ajoutait le cas échéant la contribution supplémentaire à l'apprentissage était insuffisante, des règles de proratisation par apprenti s'appliquaient entre les CFA. L'entreprise indiquait dans le bordereau de collecte le nom du ou des apprentis, les CFA concernés et le montant affecté pour chacun d'eux. Si ce montant était suffisant ou si l'entreprise n'employait pas d'apprenti, elle pouvait affecter la fraction quota ou le solde de cette fraction aux CFA de son choix.

### Annexe III

- ◆ et principalement d'une subvention dite « d'équilibre » du conseil régional, financée par la fraction régionale de la taxe d'apprentissage<sup>26</sup>. Le mode de calcul de la subvention était fixé dans la convention conclue entre l'organisme gestionnaire du CFA et la région. La subvention visait à assurer l'équilibre financier du CFA. Les ressources annuelles d'un CFA étaient plafonnées. Lorsque les ressources annuelles d'un CFA dépassaient ce plafond, les sommes excédentaires devaient être reversées au fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue<sup>27</sup>.

Selon le rapport annuel de l'apprentissage du CNEFOP<sup>28</sup>, les ressources des CFA se sont élevées à 2,806 Md€ en 2016, pour un montant quasiment équivalent à celui de leurs charges (2,794 Md€)<sup>29</sup>.

#### **Le nouveau système de financement des CFA passe d'une logique de subvention d'équilibre à celle d'une « tarification à l'activité », avec un financement moyen des formations plus avantageux.**

Les dispositions de la loi du 5 septembre 2018 prévoient que les CFA perçoivent désormais un financement qui est fonction du nombre d'apprentis qu'ils forment, associé à un niveau de prise en charge forfaitaire des contrats, déterminé par diplôme par chaque branche professionnelle, et encadré par France compétences. **Selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), le niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage s'élève à 7 930 € en 2019, en augmentation par rapport à la moyenne des coûts contrats figurant sur les listes préfectorales à fin 2018 (7 150 €) soit une hausse estimée de 15,4 %.** Il est cependant difficile d'établir une comparaison. En effet, les missions des CFA se sont élargies et des difficultés techniques et des différences de pratiques entre régions étaient constatées dans l'établissement des anciens coûts de formation<sup>30</sup>.

Selon la branche à laquelle appartient l'employeur, chaque CFA bénéficie d'une même prise en charge financière forfaitaire pour chaque apprenti en formation. Le niveau de prise en charge correspond à un montant annuel qui comprend les charges de gestion administrative et les charges de production de la formation, définies à l'article D. 6332-78 du code du travail. **Par le système de versement complémentaire (appelé « péréquation »), les CFA sont assurés de recevoir de leur Opcw le financement du contrat d'apprentissage au niveau de prise en charge fixé.**

---

<sup>26</sup> La fraction régionale correspondait à 51 % de la taxe d'apprentissage. Elle était versée par l'organisme collecteur de la taxe d'apprentissage (OCTA) au Trésor Public, qui la reversait ensuite aux régions pour le financement du développement de l'apprentissage sur les territoires.

<sup>27</sup> Elles ne pouvaient pas être supérieures à un maximum correspondant au produit du nombre d'apprentis inscrits par leurs coûts de formation.

<sup>28</sup> Le CNEFOP a été créé par la loi du 5 mars 2014. Ce conseil réunissait l'État, les régions, les partenaires sociaux représentatifs au niveau national et interprofessionnel ou multi-professionnel, ou intéressés ainsi que les chambres consulaires et les principaux opérateurs du champ de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles. Il avait plusieurs missions, dont celle d'une évaluation des politiques publiques de son champ. Il a été fondu dans France compétences en 2019.

<sup>29</sup> CNEFOP - Le financement et les effectifs de l'apprentissage, données 2016, novembre 2018.

<sup>30</sup> La direction de France compétences met ainsi en avant qu'un quart des CFO était renseigné à un montant nul ou au forfait de 3 000 € et que les CFO affichés ne correspondaient pas aux sommes perçus finalement, au total, par les CFA. Elle préconise, pour avoir un point de comparaison plus proche de la réalité, de reprendre les budgets des CFA (hors investissements) rapportés aux effectifs accueillis, aboutissant à un coût de 7 200 € par apprenti en 2016 (source : CNEFOP) et de 7 497 € en 2017 (travail réalisé par France compétences, en cours de finalisation à la date de la mission).

## Annexe III

Le niveau de prise en charge est établi pour une période minimale de deux ans, sans préjudice des modifications rendues nécessaires par la prise en compte des recommandations de France compétences<sup>31</sup>.

Le financement des niveaux de prise en charge est assuré par France compétences, attributaire d'une fraction correspondant à 87 % de la taxe d'apprentissage. Ce financement s'opère *via* les Opco. Ces derniers prennent également en charge les frais annexes à la formation (hébergement, restauration, premier équipement, mobilité internationale des apprentis), dès lors qu'ils sont financés par les CFA.

Des modulations du niveau de prise en charge sont prévues, à la baisse, lorsque le CFA bénéficie d'autres sources de financement public (minoration du niveau de prise en charge), et, à la hausse, lorsqu'il accueille un apprenti reconnu personne handicapée, ou encore pour l'outre-mer (majorations)<sup>32</sup>.

**Ces dispositions s'appliquent pleinement au 1<sup>er</sup> janvier 2020. L'année 2019 a été une année de transition :**

- ◆ jusqu'au 31 décembre 2019, les régions ont continué de financer les CFA pour les contrats d'apprentissage signés dans le cadre des conventions régionales ;
- ◆ les nouveaux contrats signés en 2019 hors conventions régionales ont été financés par les Opco sur la base des nouveaux niveaux de prise en charge.

Pour 2020, les contrats d'apprentissage signés entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 31 décembre 2019 sont financés à la demande des CFA soit sur la base des règles de prises en charges définies par les branches professionnelles, soit sur la base des anciens coûts de formation<sup>33</sup>.

**Dans le nouveau système de financement des CFA, les régions conservent un rôle résiduel mais important** en matière notamment d'aménagement du territoire et de maintien d'une offre de formation en apprentissage dans des territoires ruraux.

### 1.1.2. Les dynamiques en œuvre laissent attendre un fort développement des contrats d'apprentissage

#### 1.1.2.1. *L'apprentissage en France est en croissance même s'il n'a pas connu dans les dernières années le décollage important attendu par les pouvoirs publics*

**L'apprentissage a connu en France une forte croissance au cours des 25 dernières années.** Trois périodes peuvent être distinguées, corrélées pour partie à la situation économique et de l'emploi (cf. graphique 1) :

- ◆ de 1992 à 2008, une croissance quasi continue du nombre de contrats enregistrés : 129 616 contrats d'apprentissage enregistrés en 1992 pour 305 246 en 2008 (+ 136 %) ;
- ◆ une baisse des contrats en 2009, à la suite de la crise économique de 2008. Le nombre de contrats d'apprentissage repart à la hausse jusqu'en 2012, et dépasse le niveau atteint en 2008 (316 000 nouveaux contrats) ;

---

<sup>31</sup> France compétences est chargée d'émettre les recommandations sur les niveaux de prise en charge des contrats d'alternance avec un observatoire des coûts dans le champ de la formation professionnelle alimenté notamment par les remontées des Opco et des CFA.

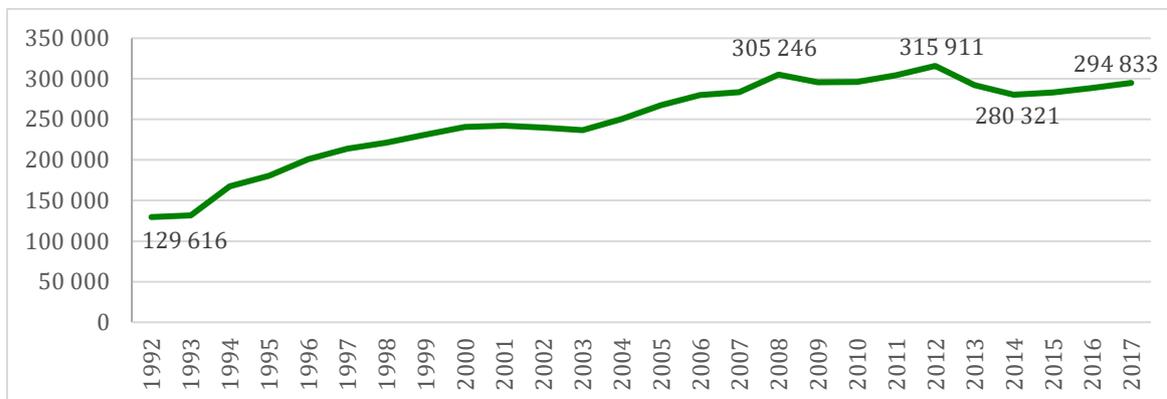
<sup>32</sup> Ordonnance du 29 août 2019 portant adaptation des dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution et à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

<sup>33</sup> Décret n° 2019-1326 du 10 décembre 2019 relatif à France compétences et aux Opco.

### Annexe III

- ♦ une forte baisse des entrées en apprentissage en 2013, puis à partir de 2014, une nouvelle augmentation des contrats d'apprentissage, notamment en 2017-2018, ne permettant pas d'atteindre toutefois l'objectif des pouvoirs publics de 500 000 apprentis en 2017<sup>34</sup>.

**Graphique 1 : Contrats d'apprentissage enregistrés annuellement entre 1992 et 2017**



*Source : Dares.*

Selon la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, 430 000 apprentis étaient inscrits en CFA au titre de l'année 2017-2018<sup>35</sup>.

#### **1.1.2.2. L'apprentissage n'est plus aujourd'hui cantonné aux jeunes sans qualification ou aux très petites entreprises du secteur privé**

Au sein de cette croissance globale de l'apprentissage, plusieurs évolutions qualitatives peuvent être notées.

**En premier lieu, elles témoignent d'un engagement croissant dans l'apprentissage de personnes plus âgées, plus diplômées, pour des qualifications de plus haut niveau, pour lesquelles l'apprentissage ne constitue plus seulement un dispositif de formation des jeunes à l'issue immédiate de la scolarité dans l'Éducation nationale<sup>36</sup> :**

- ♦ **la part des apprentis âgés de 22 ans et plus est en augmentation constante, avec 3,4 % des embauches en 1992 contre 18,4 % en 2017 (cf. tableau 1). En 2017, plus de la moitié de la hausse des contrats d'apprentissage enregistrés (+ 2,1 %) résultait de l'expérimentation introduite en 2017 par la loi du 8 août 2016 ouvrant l'apprentissage sans condition aux 26-30 ans dans neuf régions<sup>37</sup> ;**

<sup>34</sup> La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale se donnait pour objectif, dans son volet intitulé « réforme de l'apprentissage » de lutter contre le chômage des jeunes et de former 500 000 apprentis par an d'ici 2017.

<sup>35</sup> Depp- Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2019.

<sup>36</sup> Les structures des entrées décrites ci-dessous correspondent uniquement aux contrats du secteur privé.

<sup>37</sup> Dares Résultats 2018-046 - L'apprentissage en 2017, octobre 2018.

## Annexe III

**Tableau 1 : Âge à l'entrée en apprentissage entre 1992 et 2017 (en %)<sup>38</sup>**

	1992	2008 <sup>39</sup>	2014	2015	2016	2017
15 à 17 ans	62,8	47,3	35,8	37,1	36,8	36,6
18 à 21 ans	33,8	42,2	45,4	44,6	45,3	45,0
22 ans et plus	3,4	10,4	18,8	18,3	17,9	18,4

*Source : Dares, Les caractéristiques des contrats d'apprentissage de 1992 à 2017.*

- ◆ le niveau de formation à l'entrée en apprentissage et le niveau de qualification préparé sont en hausse, particulièrement jusqu'en 2014 (cf. tableau 2), en raison notamment de l'ouverture de l'enseignement supérieur à l'apprentissage. Selon la Depp, sur les 429 900 apprentis présents sur l'année scolaire 2017-2018, 82 200 préparaient une qualification de niveau III et 84 100 une qualification de niveau I et II<sup>40</sup>.

**Tableau 2 : Niveau de formation à l'entrée en apprentissage et niveau de formation préparé entre 1992 et 2017 (en %)**

	1992	2008	2014	2015	2016	2017
<b>Niveau de formation à l'entrée</b>						
I à III (BAC <sup>41</sup> + 2 et plus)	1,2	11,1	19,8	19,6	20,5	20,5
IV (BAC)	4,1	16,3	25,7	25,7	26,4	27,1
V (CAP, BEP <sup>42</sup> )	34,2	34,0	23,1	22,3	21,4	21,3
Aucun diplôme ni titre professionnel	60,5	38,7	31,5	32,4	31,8	31,1
<b>Niveau de formation préparée</b>						
I à III (BAC + 2 et plus)	2,2	21,0	34,1	34,0	35,4	35,9
IV (BAC Professionnel, BP <sup>43</sup> )	7,0	20,9	21,6	21,3	20,8	21,0
V (CAP, BEP)	90,8	55,8	41,7	42,1	41,2	40,3
Mentions complémentaires <sup>44</sup>	-	2,3	2,7	2,6	2,7	2,8

*Source : Dares, Les caractéristiques des contrats d'apprentissage de 1992 à 2017.*

Le nombre d'apprentis s'élevait ainsi à 448 000 au 31 décembre 2018 et à 458 000 au 30 juin 2019. Cette hausse est surtout marquée par celle des effectifs des jeunes préparant un diplôme du supérieur (+ 8,1 % en 2018, avec 179 800 apprentis), selon les données de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp)<sup>45</sup>.

<sup>38</sup> Les structures des entrées décrites ci-dessous correspondent uniquement aux contrats du secteur privé.

<sup>39</sup> Les répartitions estimées portent sur environ 90 % des contrats enregistrés jusqu'en 2012, 95 % des contrats enregistrés à partir de 2013, 97 % à partir de 2017.

<sup>40</sup> Depp- Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2019.

<sup>41</sup> Baccalauréat.

<sup>42</sup> Certificat d'aptitude professionnelle, brevet d'études professionnelles.

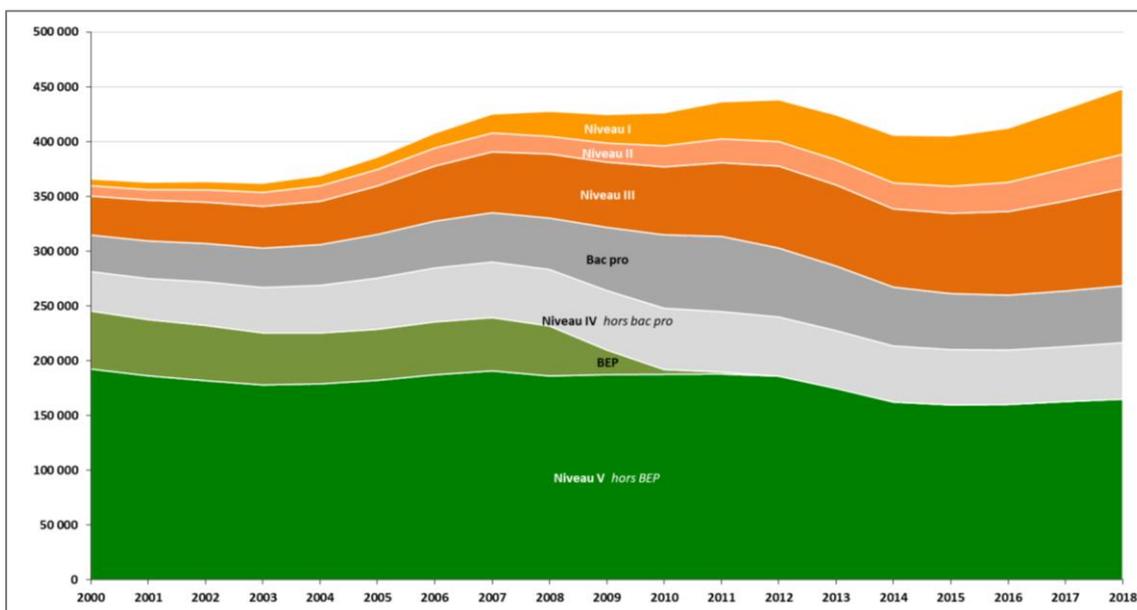
<sup>43</sup> Brevet professionnel.

<sup>44</sup> La mention complémentaire est un diplôme national qui vise à donner une qualification spécialisée à des candidats déjà titulaires d'un premier diplôme.

<sup>45</sup> Depp - Note d'information n°19-30 « L'apprentissage au 31 décembre 2018 », juillet 2019.

## Annexe III

**Graphique 2 : Évolution des effectifs d'apprentis selon le niveau de formation entre 2000 et 2018**



*Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, enquête SIFA.*

- ◆ la part des personnes en scolarité avant l'entrée en apprentissage, en baisse depuis 1992, est stable depuis plusieurs années et reste très majoritaire (environ 60 %) (cf. tableau 3).

**Tableau 3 : Situation avant l'entrée en apprentissage entre 1992 et 2017 (en %)**

	1992	2008	2014	2015	2016	2017
Scolarité	75,5	65,2	58,1	59,2	59,7	58,6
En apprentissage	16,9	25,5	28,0	26,8	26,8	27,3
Demandeur d'emploi	1,8	2,5	5,5	5,5	5,2	5,2
Autres	5,8	6,8	8,4	8,5	8,3	8,8

*Source : Dares, Les caractéristiques des contrats d'apprentissage de 1992 à 2017.*

**En second lieu, s'agissant des employeurs, des évolutions qualitatives peuvent également être distinguées :**

- ◆ **l'apprentissage dans le secteur public est en hausse.** Inexistant en 1992, il représente 5 % des contrats enregistrés en 2017 et sa part est en augmentation constante ;
- ◆ **la part des entreprises de plus de 250 salariés est en augmentation constante,** du fait notamment de la contribution supplémentaire à l'apprentissage à laquelle elles sont assujetties<sup>46</sup> ;

<sup>46</sup> La contribution supplémentaire (CSA) créée par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie, est due par les structures assujetties à la taxe d'apprentissage dont l'effectif annuel moyen est supérieur à 250 salariés et qui n'atteignent pas 5 % de leur effectif annuel moyen en contrats favorisant l'insertion professionnelle.

### Annexe III

- ◆ **tous les secteurs sont représentés, avec une sous-représentation du secteur tertiaire<sup>47</sup>** : l'industrie (21,8 %), la réparation d'automobiles et de motocycles (20,6 %), la construction (16,0 %), l'hébergement et la restauration (10,6 %) l'agriculture, la sylviculture et la pêche (3,6 %), le commerce, et d'autres activités du tertiaire (27,4 %) dont les activités de soutien aux entreprises (8,4 %), la coiffure et les soins de beauté (5,5 %).

**Tableau 4 : Caractéristiques des entrées en apprentissage entre 1992 et 2017<sup>48</sup>**

	1992	2008 <sup>49</sup>	2014	2015	2016	2017
<b>Flux de contrats enregistrés</b>	<b>129 616</b>	<b>305 246</b>	<b>280 321</b>	<b>283 268</b>	<b>288 809</b>	<b>294 833</b>
<b>Part du secteur public (%)</b>		<b>2,2</b>	<b>3,3</b>	<b>4,0</b>	<b>4,6</b>	<b>4,9</b>
<b>Taille de l'entreprise (%)</b>						
0 à 49 salariés	93,0	79,3	72,6	73,7	72,9	72,6
50 à 199 salariés	3,8	7,4	7,7	7,2	7,5	7,8
200 à 250 salariés	0,4	1,1	1,3	1,3	1,3	1,4
+ de 250 salariés	2,7	12,3	18,4	17,7	18,3	18,2

*Source : Dares, Les caractéristiques des contrats d'apprentissage de 1992 à 2017.*

#### 1.1.2.3. Depuis la réforme introduite par la loi du 5 septembre 2018, des signes de développement de l'apprentissage sont observés

La loi du 5 septembre 2018 vise à faciliter et encourager le développement de l'apprentissage, avec des évolutions législatives et réglementaires opérantes dès 2019. **Depuis cette date, des signes de développement de l'apprentissage sont observés.**

**S'agissant du nombre de contrats enregistrés en 2019, une dynamique de développement de l'apprentissage est à l'œuvre, depuis plusieurs mois, principalement dans le secteur privé.**

**Au total, sur l'année 2019, le nombre de nouveaux contrats enregistrés a augmenté de 16,0 %<sup>50</sup> par rapport à la même période de 2018, et de 16,9 % pour le seul secteur privé<sup>51</sup>, compensant une réduction du nombre de contrats dans le secteur public (- 2,7 %)<sup>52</sup>. L'ensemble des régions est concerné par cette hausse, l'augmentation variant entre + 10,2 % (Nouvelle-Aquitaine) et + 27,3 % (Corse) pour les régions métropolitaines.**

<sup>47</sup> Selon l'enquête emploi 2019 de l'Insee, 75,9 % des personnes en emploi travaillent dans le secteur tertiaire en 2017.

<sup>48</sup> Les structures des entrées décrites dans le tableau 4 correspondent uniquement aux contrats du secteur privé.

<sup>49</sup> Les répartitions estimées portent sur environ 90 % des contrats enregistrés jusqu'en 2012, 95 % des contrats enregistrés à partir de 2013, 97 % à partir de 2017

<sup>50</sup> La croissance de l'apprentissage s'est élevée à + 12 % en 2019 en prenant en compte la date de début des contrats, et non pas la date d'enregistrement des contrats.

<sup>51</sup> La hausse des contrats d'apprentissage dans le secteur privé s'élève à + 12,0 % en prenant la date de début de contrats, et non pas la date d'enregistrement.

<sup>52</sup> Dares- Tableau de bord mensuel des politiques de l'emploi, septembre 2019. <http://poem.travail-emploi.gouv.fr/>

### Annexe III

S'agissant de la campagne d'apprentissage 2019<sup>53</sup>, en septembre 2019, en France, 64 200 nouveaux contrats d'apprentissage des secteurs privé et public ont été enregistrés (dont 61 400 sur le champ privé), soit un niveau en augmentation de 7,5 % par rapport à septembre 2018, les entrées en secteur privé augmentant (+ 8,1 %), alors que celles sur le secteur public se réduisent (- 3,5 %)<sup>54</sup>.

Cette tendance est confirmée aux mois de novembre 2019, avec 58 900 nouveaux contrats, soit une hausse de 26,3 % dans le secteur privé et une diminution de 3,2 % dans le secteur public, et **de décembre 2019, avec 54 000 nouveaux contrats, soit une hausse de 96,8 % pour le champ total par rapport à décembre 2018** (+ 99,3 % dans le secteur privé et + 29,8 % dans le secteur public).

**Pour 2020, les Opco rencontrés par la mission établissent, dans le cadre de la construction de leur budget, des prévisions de nouveaux contrats d'apprentissage en hausse significative** (cf. tableau 5), même s'il leur paraît difficile aujourd'hui de pouvoir procéder à des estimations précises, du fait d'un manque d'expérience lié à la fois à leur reprise en 2019 d'une partie seulement des contrats<sup>55</sup>, et de leur changement récent de périmètre au niveau des branches professionnelles qui leurs sont rattachées.

**Tableau 5 : Prévisions 2020 de nouveaux contrats d'apprentissage par les Opco**

Opco	Secteurs	Tendance par rapport à 2019 (en %)
AFDAS	Culture, médias, loisirs, sport	Environ + 10,0
ATLAS	Services financiers et conseil	+ 20,0
Uniformation	Cohésion sociale	+ 10,0
AKTO	Entreprises à forte intensité de main d'œuvre	Environ + 25,0
OCAPIAT	Agriculture, pêche, agroalimentaire	N.R.
Opco 2I	Industrie	Hausse
Constructys	Construction	+ 7,0
Opco Mobilité	Transports	Hausse
Opco Entreprises de proximité	Divers secteurs	Hausse
Opco Santé	Santé	0,0
Opcommerce	Commerce	+ 17,9
Total	N.A.	+ 17,8 <sup>56</sup>

*Source : Mission.*

Le développement de l'apprentissage pourrait être soutenu par la conclusion d'accords de développement de l'apprentissage et de l'alternance dans les branches professionnelles, tels que celui signé par l'union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) le 8 novembre 2019 ou encore celui du 29 novembre 2019 en faveur du développement des compétences et qualifications dans le travail temporaire<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> 80 % des contrats sont historiquement enregistrés sur le troisième quadrimestre de l'année et seulement 20 % sur les huit premiers mois de l'année.

<sup>54</sup> Cette diminution peut être pour partie expliquée par la comptabilisation désormais des apprentis comme un équivalent temps plein dans les plafonds d'emplois.

<sup>55</sup> Les contrats d'apprentissage conclus en 2019 hors conventions régionales.

<sup>56</sup> Cette tendance est la moyenne des six Opco ayant été en mesure d'estimer l'évolution 2019-2020 (AFDAS, ATLAS, Uniformation, Akto, Constructys, Opcommerce).

<sup>57</sup> Cet accord prévoit le doublement des contrats d'apprentissage dans le secteur professionnel.

**S'agissant de l'offre de formation, selon la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le nombre de « demandes d'ouverture » de CFA est en forte augmentation.** Avant la réforme, 995 CFA étaient déclarés, dont 936 en activité réelle. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 16 janvier 2020, 1 247 CFA se sont déclarés auprès des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). Ce chiffre regroupe des organismes de formation nouveaux, des organismes de formation existant qui élargissent leur activité à l'apprentissage, des CFA existants (*via* leur organisme gestionnaire) qui se mettent en conformité en créant un organisme de formation, ou s'ils sont déjà déclarés comme tel, en déposant auprès de la Direccte leurs statuts modifiés faisant apparaître l'activité par apprentissage. Ces données ne permettent toutefois pas de distinguer la déclaration d'intention, les CFA préexistants qui ont procédé à leur déclaration d'activité<sup>58</sup> (ces anciens CFA ont jusqu'au 31 décembre 2021 pour faire cette déclaration), les nouveaux CFA.

Cette augmentation traduit cependant une tendance au développement de l'offre de formation, même si le nombre de CFA n'est pas un indicateur totalement pertinent pour mesurer le volume de l'offre de formations en apprentissage<sup>59</sup>. Parmi ces projets, des créations de CFA d'entreprise seraient en réflexion et quelques-uns ont déjà ouverts<sup>60</sup>.

#### ***1.1.2.4. Au regard de la situation comparée de l'apprentissage en Europe, le potentiel de croissance de l'apprentissage en France reste important***

##### **L'apprentissage reste en France une voie d'accès à la qualification très secondaire.**

Selon la Depp, en 2018, les apprentis représentaient moins de 5 % des personnes formées dans l'enseignement secondaire (tous types d'établissements, privés et publics) et moins de 7 % de celles formées dans l'enseignement supérieur. Si la part des apprentis parmi les élèves du second degré stagne depuis cinq ans, celles des apprentis parmi les étudiants de l'enseignement supérieur est en constante augmentation, du fait de l'accroissement de l'offre de formation en apprentissage réalisée par les écoles et les universités.

---

<sup>58</sup> Les « anciens » CFA ont jusqu'au 31 décembre 2021 pour faire cette déclaration.

<sup>59</sup> Le périmètre d'un CFA peut concerner un ou plusieurs établissements de formation dispensant des formations en apprentissage.

<sup>60</sup> Deux premiers CFA d'entreprise ont été inaugurés à Montpellier par le ministre du travail le 7 octobre 2019, dont l'un créé par le groupe Nicollin (6 000 salariés dans les domaines de l'eau et l'assainissement, la propreté et le déchet) pour un brevet de technicien supérieur « Métiers des services à l'environnement », destiné à pallier des difficultés de recrutement dans l'encadrement intermédiaire.

### Annexe III

**Tableau 6 : Évolution de la population des élèves, étudiants et apprentis (en milliers)**

	1990	2010	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>61</sup>
<b>Total élèves et apprentis du second degré</b>	<b>6 076,4</b>	<b>5 832,4</b>	<b>5 920,9</b>	<b>5 954,5</b>	<b>5 994,3</b>	<b>6 045,7</b>	<b>6 062,2</b>
Dont apprentis de l'enseignement secondaire	219,0	314,9	267,1	261,2	259,8	263,6	268,3
En %	3,6	5,4	4,5	4,4	4,3	4,4	4,4
<b>Total étudiants et apprentis du supérieur</b>	<b>1 718,4</b>	<b>2 410,6</b>	<b>2 588,0</b>	<b>2 653,8</b>	<b>2 706,9</b>	<b>2 788,7</b>	<b>2 858,5</b>
Dont apprentis de l'enseignement supérieur	1,3	111,4	138,8	144,0	152,5	166,3	179,8
En %	0,1	4,6	5,4	5,4	5,6	6,0	6,3

Source : Depp, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2019*.

#### **La comparaison avec d'autres pays de l'Union européenne (UE) montre que des marges de progression existent.**

Cette comparaison s'avère compliquée, évaluer l'importance du système de formation en apprentissage d'un pays nécessitant de prendre en compte plusieurs paramètres (place au sein du système de formation professionnelle, publics concernés et qualifications éligibles, modalités de déroulement de l'apprentissage etc.) dans un contexte où les systèmes mis en place diffèrent fortement selon les pays de l'UE.

La mission s'est livrée à une comparaison de l'importance de l'apprentissage dans les pays européens, à partir de la base de données du centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop)<sup>62</sup> qui offre une description structurée et synthétique de chaque système d'apprentissage (non systématiquement sous forme de contrat) dans les pays de l'UE<sup>63</sup>.

La question n°17 du questionnaire adressé par le Cedefop aux États européens vise à connaître la part des personnes en apprentissage (c'est-à-dire par alternance avec une formation théorique et pratique en entreprise) dans l'ensemble des personnes en formation avant l'entrée dans la vie active<sup>64</sup>. Quatre réponses, sous forme de fourchettes, sont possibles, de 0 % à plus de 60 %.

Dans ce classement, la réponse apportée par la France la situe dans la moyenne des pays européens, bien après des pays comme l'Allemagne, la Norvège, le Danemark et l'Autriche, dans lesquels l'apprentissage est décrit comme la voie principale de formation avant l'entrée sur le marché du travail, alors qu'il est encore décrit en France ou dans d'autres pays comme une « *voie de seconde chance* ».

<sup>61</sup> Données provisoires.

<sup>62</sup> Le Cedefop est une agence décentralisée de l'Union européenne. Il apporte son soutien à la Commission européenne, aux États membres et aux partenaires sociaux dans l'élaboration de la politique européenne en matière d'enseignement et de formation professionnels et contribue à sa mise en œuvre.

<sup>63</sup> <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/apprenticeship-schemes>

<sup>64</sup> La question n°17 question du Cedefop demande à chaque pays : *How many learners are enrolled in this scheme (apprenticeship) in relation to all VET students, VET signifiant « General or vocational education and training carried out in the initial education system, usually before entering working life » ?*

### Annexe III

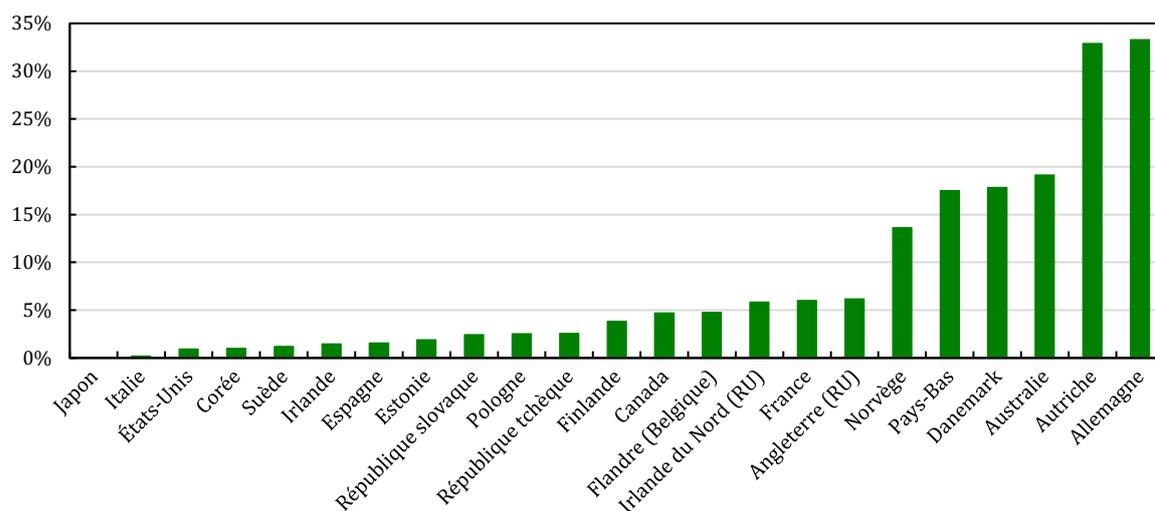
**Tableau 7 : Part des apprenants engagés dans des dispositifs d'apprentissage en 2016 par rapport à l'ensemble des personnes en formation avant l'entrée dans la vie active**

	Plus de 60 %	30 % à 60 %	10 % à 30 %	Moins de 10 %
Pays	Allemagne Danemark Norvège	Autriche Hongrie Islande	Belgique (Flandre) Chypre Croatie Finlande France <sup>65</sup> Luxembourg Pays-Bas Pologne Portugal	Belgique (Wallonie) Espagne Estonie Grèce Irlande Italie Malte Roumanie Suède

Source : Cedefop.

Une étude publiée par l'OCDE en 2018 confirme le potentiel de croissance de l'apprentissage en France au regard de pays tels que l'Allemagne (cf. encadré 1), l'Autriche ou encore le Danemark.

**Graphique 3 : Pourcentage d'apprentis âgés de 16 à 25 ans suivant une formation du deuxième cycle du secondaire, ou post-secondaire de cycle court, sanctionnée par un diplôme, parmi l'ensemble des jeunes en formation aux mêmes niveaux**



Source : Kuczera, M. (2017), « Striking the right balance: Costs and benefits of apprenticeship », documents de travail de l'OCDE sur l'éducation, n° 153.

#### Encadré 1 : Système d'apprentissage en Allemagne

Le système scolaire allemand pour les jeunes âgés de 11 à 15 ans est caractérisé par un éclatement de l'enseignement général en trois types d'institutions scolaires :

- ◆ la *Hauptschule*, d'une durée de trois ans, consistant en un enseignement général allégé, combiné à un enseignement technologique. Elle conduit nécessairement à un enseignement professionnel, parfois dans des écoles professionnelles, le plus souvent en apprentissage, souvent après un passage par des dispositifs de transition ;
- ◆ la *Realschule*, d'une durée de quatre ans, reposant sur un enseignement général et conduisant le plus souvent à un enseignement professionnel, en école professionnelle ou en apprentissage, éventuellement après passage par un système de transition ;

<sup>65</sup> En y incluant d'autres dispositifs de formation en alternance.

### Annexe III

- ◆ le *Gymnasium*, incluant deux cycles de l'enseignement secondaire, à l'instar des collèges et lycées d'enseignement général français. L'accès à l'apprentissage est possible à l'issue du baccalauréat, mais sa finalité est majoritairement la poursuite des études en enseignement supérieur général.

En 2017, 48 % des jeunes en Allemagne étaient dans une voie professionnalisante sur l'ensemble des effectifs du second cycle du secondaire, dont 87 % en apprentissage. Au total, 15 % des 16-25 ans sont apprentis outre-Rhin, soit 1,4 million de personnes.

Toutefois, il est noté un essoufflement de l'attractivité de l'apprentissage en Allemagne, le nombre de jeunes diminuant de 100 000 entre 2008 et 2018 et 14 % des places des centres de formation non pourvues, selon une enquête de l'Institut fédéral pour la formation professionnelle allemand). Pour y remédier, le gouvernement de coalition a adopté en octobre 2019 un projet de loi réformant la loi sur la formation professionnelle (*Berufsbildungsgesetz*) prévoyant l'introduction d'un salaire minimum légal pour les apprentis. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, les apprentis perçoivent une indemnité s'élevant au minimum à 515 € par mois en première année de formation, avec une majoration de 18 %, 35 % et 40 % respectivement en deuxième, troisième et quatrième année d'apprentissage. Le salaire minimum sera progressivement relevé pour atteindre 620 € en 2023. Selon l'Institut fédéral pour la formation professionnelle (BIBB), le salaire minimum fixé par le gouvernement se situe dans la fourchette basse des indemnités d'apprentissage négociées par les partenaires sociaux, puisque, les salaires des apprentis basés sur les conventions collectives s'élevaient en moyenne à 908 € bruts par mois en 2018.

La durée moyenne de l'apprentissage en Allemagne est de 36 mois contre 20 mois en France.

S'agissant du contenu des formations en apprentissage, une étude de l'institut Montaigne en 2015 montrait que le volume d'heures dispensées en CFA s'élevait à 400 heures par an minimum en France, contre moins de 300 heures en Allemagne (un à deux jours par semaine) mais compensé par un temps en entreprise supérieur (répartition du temps de l'apprenti de l'ordre de 30 % de formation académique, 70 % en entreprise). 20 % des entreprises accueillent des apprentis en 2017, contre 3,5 % en France, selon une étude du Cereq<sup>66</sup>.

#### **1.1.2.5. Le développement de l'apprentissage demeure lié à la conjoncture économique et au nombre de jeunes prêts à s'orienter dans ce dispositif**

**La conjoncture économique influe nettement sur le nombre d'embauches en apprentissage**, comme constaté en 2009 et 2013 :

- ◆ pour 2009, la Dares en explique la raison par un contexte de recul très prononcé de l'activité économique et de forte contraction de l'emploi salarié à partir de la mi-2008, avec une baisse des entrées plus marquée dans la construction, l'industrie et le commerce<sup>67</sup> ;
- ◆ pour l'année 2013, la Dares note que la baisse des entrées en 2013 affecte presque tous les secteurs et qu'elle concerne plus particulièrement ceux profondément touchés par le ralentissement économique, notamment le bâtiment<sup>68</sup>.

**Les embauches en contrat d'apprentissage dépendent également du nombre de jeunes souhaitant s'y engager.**

<sup>66</sup> Cereq - Formation Emploi, n° 146, juillet 2019, L'apprentissage en Allemagne face à ses défis.

<sup>67</sup> Dares Analyses 2011-010 - L'apprentissage en 2009, baisse des entrées, hausse de la part du secteur tertiaire, février 2011.

<sup>68</sup> Dares Analyses 2015-009 - L'apprentissage en 2013, forte baisse des entrées, février 2015.

**D'un point de vue démographique, la période 2020-2023 est favorable à un développement de l'apprentissage.** Selon la Depp, une augmentation des effectifs de l'ensemble du second degré est à prévoir entre 2020 et 2023 (cf. tableau 8)<sup>69</sup>. Ces évolutions sont liées à la démographie, les générations nées entre 2008 et 2012 qui entreront dans le second degré étant plus importantes que celles qui les quitteront. Ainsi, une forte augmentation des effectifs en collège se produira dès 2019. Les effectifs des lycées professionnels, tout comme les lycées d'enseignements généraux et technologiques, devraient être relativement stables à la rentrée 2020 puis devraient repartir à la hausse.

**Tableau 8 : Effectifs projetés des élèves en lycées généraux, techniques et professionnels à horizon 2023**

	2018	2019 (p <sup>70</sup> )	2020 (p)	2021 (p)	2022 (p)	2023 (p)
Lycées professionnels	648 851	649 195	652 624	660 622	666 947	674 152
Variation annuelle (en nombre d'élèves)		344	3 429	7 998	6 325	7 205
Variation annuelle (en %)		0,05	0,53	1,23	0,96	1,14
Lycées techniques et généraux	1 621 758	1 620 149	1 625 163	1 644 640	1 659 357	1 677 331
Variation annuelle (en nombre d'élèves)		-1 609	5 014	19 477	14 717	17 974
		- 0,10	0,31	1,20	0,89	1,08
Total lycées	2 270 609	2 269 344	2 277 787	2 305 262	2 326 304	2 351 483
Variation annuelle (en nombre d'élèves)		-1 265	8 443	27 475	21 042	25 179
		- 0,06	0,37	1,21	0,91	1,08

Source : Depp.

**S'agissant des publics, le développement de l'apprentissage dépend également d'autres facteurs**, tels que la perception par les intéressés, par leur famille et par les enseignants eux-mêmes, comparativement à des cursus scolaires classiques dans l'enseignement secondaire général et technologique<sup>71</sup>. À titre d'exemple, selon la Dares, la baisse de 2013 résultait par son ampleur atypique de la conjonction de plusieurs facteurs, et notamment du fait que les jeunes sortant de classe de troisième s'étaient moins orientés en 2013 vers l'enseignement professionnel, et l'apprentissage en particulier<sup>72</sup>.

**L'Éducation nationale**, qui est le principal producteur d'éducation dans l'enseignement secondaire et qui est à ce titre la plus à même d'orienter les jeunes vers ce dispositif, dispose à ce jour d'une offre de formation par apprentissage en établissement public local d'enseignement (EPL) relativement modeste. Des instructions récentes tendent à la développer (cf. encadré 2).

<sup>69</sup> Depp - Prévision des effectifs du second degré pour les années 2019 à 2023, note d'information n° 19.06, mars 2019.

<sup>70</sup> Prévisions.

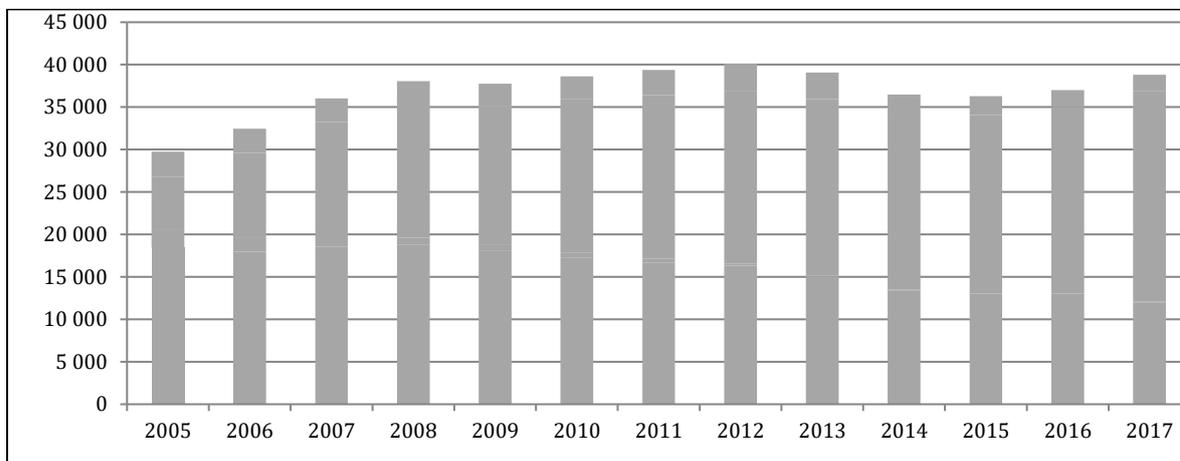
<sup>71</sup> Rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Les freins non financiers au développement de l'apprentissage, mars 2014. Selon le rapport, en 2014, l'apprentissage continuait de souffrir, aux yeux des enseignants eux-mêmes, du déficit d'image attaché à la voie professionnelle et aux métiers manuels.

<sup>72</sup> Selon la Dares, en 2013, ils étaient ainsi 16 800 élèves de plus par rapport à 2012 à s'orienter vers une seconde générale et technologique, et 8 500 élèves de moins à choisir l'apprentissage.

### Annexe III

En 2017, 38 800 apprentis suivaient leur formation en EPLE, chiffre en progression depuis 2015, tout en restant inférieur aux niveaux observés de 2011 à 2013<sup>73</sup>. Les apprentis en EPLE représentaient 9 % des apprentis tous niveaux confondus<sup>74</sup>. La région académique Grand Est, qui a une longue tradition d'apprentissage public, accueillait à elle seule 23 % des apprentis en EPLE.

**Graphique 4 : Évolution des effectifs d'apprentis en EPLE de 2005 à 2017**



Source : Depp, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2019*.

#### **Encadré 2 : Le développement de l'apprentissage à l'Éducation nationale**

Un vade-mecum publié en juillet 2019 par le ministère de l'Éducation nationale pose les principes du développement de l'apprentissage dans les EPLE. Cette politique s'inscrit dans la transformation de la voie professionnelle entrée en vigueur à la rentrée 2019 qui porte l'ambition de renforcer la complémentarité entre apprentissage et voie scolaire.

Pour le ministère de l'Éducation nationale, il s'agit d'offrir aux jeunes des parcours diversifiés et sécurisés répondant à leurs besoins, à leurs envies et à la diversité de leurs profils, de renforcer la place de l'Éducation nationale dans l'apprentissage, de renforcer la coopération entre les équipes de la formation professionnelle initiale et de la formation professionnelle continue pour créer des synergies de développement.

Le développement de l'apprentissage s'articule autour des modalités suivantes :

- ◆ une carte des formations par apprentissage établie par le recteur pour ce qui concerne l'apprentissage organisé dans les établissements de l'Éducation nationale, CFA en EPLE ou en GRETA ;
- ◆ le développement de la mixité à la fois au niveau des parcours des jeunes (il s'agit pour ces derniers de pouvoir changer de statut entre celui de scolaire, celui d'apprenti et celui de stagiaire de la formation continue au cours d'un même cursus) et des publics (il s'agit d'accueillir simultanément des apprenants de différents statuts au sein d'un même groupe et sur des temps communs de formation).

Le développement des mixités nécessite de mettre en place des organisations pédagogiques différentes de celles existant habituellement dans les formations uniquement sous statut scolaire, sous statut d'apprentissage ou en formation continue.

Source : *Éducation nationale*.

<sup>73</sup> Depp - *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2019*.

<sup>74</sup> 7,1 % des apprentis en certificat d'aptitude professionnelle, 8,8 % de ceux en brevet professionnel, 15,4 % des apprentis en baccalauréat professionnel et surtout 20,3 % de ceux en brevet de technicien supérieur.

**Dans l'objectif de développer l'orientation des publics vers l'apprentissage, la loi du 5 septembre 2018 renforce également les dispositifs de découverte de ce dispositif.**

En complément des modalités d'accompagnement des jeunes vers le préapprentissage réalisé dans le cadre scolaire<sup>75</sup> ou dans des CFA<sup>76</sup>, elle autorise les personnes éligibles à l'apprentissage à débiter un cycle de formation en apprentissage dans la limite d'une durée de trois mois, sans avoir été engagée par un employeur. La personne bénéficie du statut de stagiaire de la formation professionnelle et d'un appui du CFA dans la recherche d'un employeur. À tout moment, le bénéficiaire peut signer un contrat d'apprentissage, la durée du contrat ou de la période d'apprentissage étant alors réduite du nombre de mois écoulés depuis le début du cycle de formation.

**1.2. Le déport d'une partie significative des contrats de professionnalisation observé en 2019, en lien avec le développement de l'apprentissage, devrait se poursuivre**

**1.2.1. Le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation présentent des similitudes mais se distinguent encore nettement**

**1.2.1.1. La loi du 5 septembre 2018 n'a pas modifié en profondeur le contrat de professionnalisation**

Créé par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, le contrat de professionnalisation est un contrat de travail en alternance, associant des périodes de formation et des périodes d'activité en entreprise en relation avec la qualification visée.

**Contrairement au contrat d'apprentissage, la loi du 5 septembre 2018 n'a pas modifié en profondeur le contrat de professionnalisation.**

Elle a modifié les conditions de l'expérimentation instaurée en 2016, qui permettait de conclure des contrats de professionnalisation pour des qualifications autres que celles prévues de droit<sup>77</sup>, pour les demandeurs d'emploi, notamment les moins qualifiés et les plus éloignés du marché du travail.

---

<sup>75</sup> Par exemple, la 3<sup>ème</sup> "prépa-métiers" permet aux élèves de découvrir des métiers tout en suivant les enseignements classiques dispensés en 3<sup>ème</sup>. Ce dispositif s'adresse aux jeunes qui souhaitent s'orienter vers la voie professionnelle ou l'apprentissage. Effectuée en collège ou en lycée, elle comprend des enseignements généraux, de découverte professionnelle des métiers et des formations professionnelles, des périodes d'observation en milieu professionnel (1 semaine maximum durant l'année scolaire), et des stages et des périodes d'immersion en milieu professionnel (1 à 4 semaines durant l'année scolaire). À l'issue de la classe de 3<sup>ème</sup> « prépa-métiers », les élèves participent à la même procédure d'orientation et d'affectation que les autres élèves. Rien ne leur interdit de poursuivre des études générales ou technologiques.

<sup>76</sup> Article L. 6313-6 du code du travail. Une préparation à l'apprentissage visant à accompagner les personnes souhaitant s'orienter ou se réorienter par la voie de l'apprentissage, est possible, en amont d'un contrat d'apprentissage. Les actions de préparation à l'apprentissage sont notamment organisées par les CFA. Elles sont financées par l'État et mises en œuvre en lien avec les régions dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences pour les jeunes sortis du système scolaire sans qualification et les personnes à la recherche d'emploi disposant d'un niveau de qualification inférieur ou égal au baccalauréat, Les personnes peuvent bénéficier d'une rémunération au titre de stagiaires de la formation professionnelle.

<sup>77</sup> Par exemple des blocs de compétences et des actions de pré-qualification

### Annexe III

Les évolutions apportées par la loi du 5 septembre 2018 conservent l'objectif de l'expérimentation antérieure, mais ciblent plus précisément les publics bénéficiaires<sup>78</sup> et les qualifications visées. Par ailleurs, la durée maximale est portée à 36 mois (contre 24 mois auparavant) pour ces mêmes publics.

#### 1.2.1.2. Sur le plan du droit, le contrat de professionnalisation se distingue du contrat d'apprentissage tout en présentant des similitudes fortes

Le contrat de professionnalisation, est, avec le contrat d'apprentissage, l'un des deux contrats de travail permettant de bénéficier d'une formation en alternance. Le contrat d'apprentissage relève de la formation initiale quand le contrat de professionnalisation relève de la formation continue<sup>79</sup>.

**Les contrats de professionnalisation et d'apprentissage présentent de fortes similitudes, renforcées par la loi du 5 septembre 2018.** Le tableau 9 dresse, par thème, un comparatif des dispositions législatives et réglementaires régissant le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation.

À la suite de la réforme, la différence d'importance qui existait dans les organismes de formation habilités à délivrer la formation (CFA *versus* organismes de formation de droit commun) est fortement réduite. Le contrat de professionnalisation se distingue toutefois du contrat d'apprentissage sur le plan du droit par des qualifications accessibles moins restrictives, un public éligible plus large, une exclusion des employeurs publics, une rémunération des salariés plus avantageuse, notamment pour les plus jeunes.

**Tableau 9 : Comparatif des dispositions législatives et réglementaires de droit commun régissant le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation**

	Contrat d'apprentissage	Contrat de professionnalisation
Formations accessibles	Diplômes ou titres à finalité professionnelle enregistrés au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) <sup>80</sup>	Idem plus le certificat de qualification professionnelle (CQP) <sup>81</sup> ou une qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale.
Publics éligibles	Jeunes de 16 à 29 ans révolus, avec dérogations <sup>82</sup>	Jeunes de 16 à 25 ans révolus, demandeurs d'emploi de 26 ans et plus, bénéficiaires de certains dispositifs

<sup>78</sup> Jeunes peu diplômés, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), personnes ayant bénéficié d'un contrat unique d'insertion (CUI).

<sup>79</sup> La formation initiale est la première formation obtenue au terme d'un cycle d'étude, la formation continue concerne les personnes qui ont terminé la formation initiale et sont pour la plupart rentrées dans la vie active.

<sup>80</sup> Deux catégories de certifications professionnelles peuvent prétendre à un enregistrement au RNCP : Les certifications professionnelles enregistrées de droit, délivrées au nom de l'État ; les certifications professionnelles enregistrées sur demande, par exemple les certifications professionnelles établies par des certificateurs privés (organismes de formation, chambres consulaires, établissements d'enseignement supérieur). L'enregistrement au RNCP de ces certifications professionnelles est prononcé par le directeur général de France compétences. Cet enregistrement est conditionné à l'émission d'un avis conforme de la commission de France compétences en charge de la certification professionnelle.

<sup>81</sup> Le CQP permet de faire reconnaître les compétences et savoir-faire nécessaires à l'exercice d'un métier. Un CQP est créé et délivré par une ou plusieurs commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) de branche professionnelle.

<sup>82</sup> Les apprentis préparant un diplôme ou titre supérieur à celui obtenu (limite d'âge), les travailleurs handicapés et les personnes ayant un projet de création ou de reprise d'entreprise (sans limite d'âge),

### Annexe III

	<b>Contrat d'apprentissage</b>	<b>Contrat de professionnalisation</b>
Employeurs éligibles	Secteur privé et secteur public (activité non industrielle et non commerciale)	Employeurs assujettis au financement de la formation professionnelle continue <sup>83</sup>
Type et durée du contrat <sup>84</sup>	CDI ou CDD de 6 mois à 3 ans, avec dérogation possible à 4 ans	CDI ou CDD de 6 mois à 12 mois avec dérogations à 24 ou 36 mois pour certains publics
Organismes de formation autorisés	Organisme de formation ayant déclaré une activité de formation en apprentissage (CFA)	Organisme de formation continue
Statut du bénéficiaire	Apprenti étudiant salarié <sup>85</sup>	Salarié de l'entreprise
Rémunération	Selon l'âge et l'année d'exécution du contrat : entre 27 % et 100 % du SMIC ou du minimum conventionnel <sup>86</sup>	Selon l'âge et le niveau de formation ou de qualification avant le contrat : entre 55 % et 100 % du SMIC, ou minimum de 85 % de la rémunération conventionnelle pour les 26 ans et plus
Durée de la formation	Au-moins 25 % de la durée totale du contrat ou de la période d'apprentissage (CDI)	Entre 15 % et 25 % (avec dérogations <sup>87</sup> ) de la durée totale du contrat ou de la période de professionnalisation, sans être inférieure à 150 heures
Accompagnement	Maître d'apprentissage obligatoire désigné par l'employeur	Tuteur obligatoire désigné par l'employeur

*Source : Mission.*

#### **1.2.1.3. Dans la pratique, le contrat de professionnalisation se distingue aujourd'hui du contrat d'apprentissage à la fois sur les publics concernés, et sur les secteurs d'activité y recourant**

**S'agissant des salariés**, le contrat de professionnalisation accueille des publics nettement plus masculins, plus âgés, même en limitant la comparaison aux jeunes de moins de 26 ans, plus diplômés avant l'entrée en alternance (cf. tableau 10). Ses bénéficiaires sont, avant l'entrée en alternance, davantage en situation de demande d'emploi et moins en situation de scolarité. Ils suivent enfin des formations nettement moins longues.

<sup>83</sup> L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements administratifs en sont exclus.

<sup>84</sup> Ou de la période d'apprentissage ou de professionnalisation si le contrat est conclu à durée indéterminée (CDI).

<sup>85</sup> Une carte nationale d'apprenti(e) « Étudiant des métiers » est délivrée par le CFA.

<sup>86</sup> Entre 27 % et 67 % du SMIC pour les jeunes de moins de 21 ans, entre 53 % et 78 % du SMIC ou du minimum conventionnel pour les jeunes de 21 à 25 ans, 100 % du SMIC ou du minimum conventionnel pour les jeunes de 26 ans et plus.

<sup>87</sup> Un accord de branche peut porter la durée au-delà de 25 %, pour certains publics et/ou pour certaines qualifications.

### Annexe III

**Tableau 10 : Comparaison de publics en contrat d'apprentissage et de professionnalisation en 2017 (en %)**

	Contrat de professionnalisation			Contrat d'apprentissage
	Total	Dont jeunes (moins de 26 ans)	Dont adultes (26 ans et plus)	
Contrats enregistrés en 2017 (en nombre)	209 276	157 762	51 514	294 833
<b>Sexe</b>				
Femmes	49,2	49,5	48,4	33,9
<b>Age</b>				
15 ans				11,0
16 à 18 ans	7,0	9,3		40,3
19 à 21 ans	32,9	43,7		30,3
22 ans et plus	60,0 <sup>88</sup>	47,0	100,0	18,4
<b>Niveau du diplôme ou titre le plus élevé obtenu avant l'entrée</b>				
I à III (diplôme de niveau Bac+2 ou plus)	47,2	49,5	40,0	20,5
IV (Baccalauréat ou brevet)	31,9	34,5	23,8	27,1
V (diplôme ou titre de niveau CAP-BEP)	12,5	9,4	22,2	21,3
Aucun diplôme ni titre professionnel	8,4	6,6	14,1	31,1
<b>Situation avant contrat</b>				
Scolarité, université	32,0	40,4	6,0	58,6
Contrat de professionnalisation ou d'apprentissage	16,3	18,8	8,8	27,3 <sup>89</sup>
Demandeur d'emploi	30,1	20,5	59,9	5,2
Autres situations	21,5	20,3	25,3	8,8
<b>Mode de reconnaissance de la qualification</b>				
Certification ou qualification enregistrée au RNCP autre qu'un CQP.	71,3	76,6	55,1	100,0
Certificat de qualification professionnelle (CQP)	12,4	10,4	18,4	0,0
Autre <sup>90</sup>	15,5	12,3	25,5	0,0
<b>Durée du CDD ou de l'action de professionnalisation</b>				
6 à 12 mois	64,3	60,5	76,2	27,7
13 à 23 mois	30,2	33,2	21,0	47,1
24 mois	5,5	6,3	2,8	17,2
25 mois et plus				8,1

*Source : Dares.*

**S'agissant des employeurs**, les entreprises de grande taille mobilisent davantage le contrat de professionnalisation que le contrat d'apprentissage, à l'inverse de celle de 0 à 9 salariés. La part de l'agriculture, l'industrie, la construction sont nettement plus fortes dans l'apprentissage, alors que le contrat de professionnalisation est plus présent dans les activités tertiaires.

<sup>88</sup> Dont 26-44 ans : 21,5 % et 45 ans et plus : 3,2 %.

<sup>89</sup> Chiffre correspondant uniquement aux contrats d'apprentissage.

<sup>90</sup> Qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale non inscrite au RNCP.

### Annexe III

**Tableau 11 : Comparaison des employeurs de contrat d'apprentissage et de professionnalisation en 2017 (en %)**

	Contrat de professionnalisation			Contrat d'apprentissage
	Total	Dont jeunes (moins de 26 ans)	Dont adultes (26 ans et plus)	
<b>Taille de l'entreprise</b>				
0 à 9 salariés	33,7	34,3	31,6	53,7
10 à 49 salariés	19,5	20,7	15,6	18,9
50 à 199 salariés	13,2	12,9	14,2	7,8
200 à 250 salariés	2,7	2,6	3,1	1,4
Plus de 250 salariés	30,9	29,4	35,4	18,2
<b>Secteur d'activité</b>				
Agriculture, sylviculture, pêche	0,5	0,5	0,4	3,6
Industrie	14,8	13,9	17,4	21,8
Construction	4,4	4,9	3,0	16,0
Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	23,4	26,1	15,2	20,6
Autres secteurs	56,9	54,6	64	38

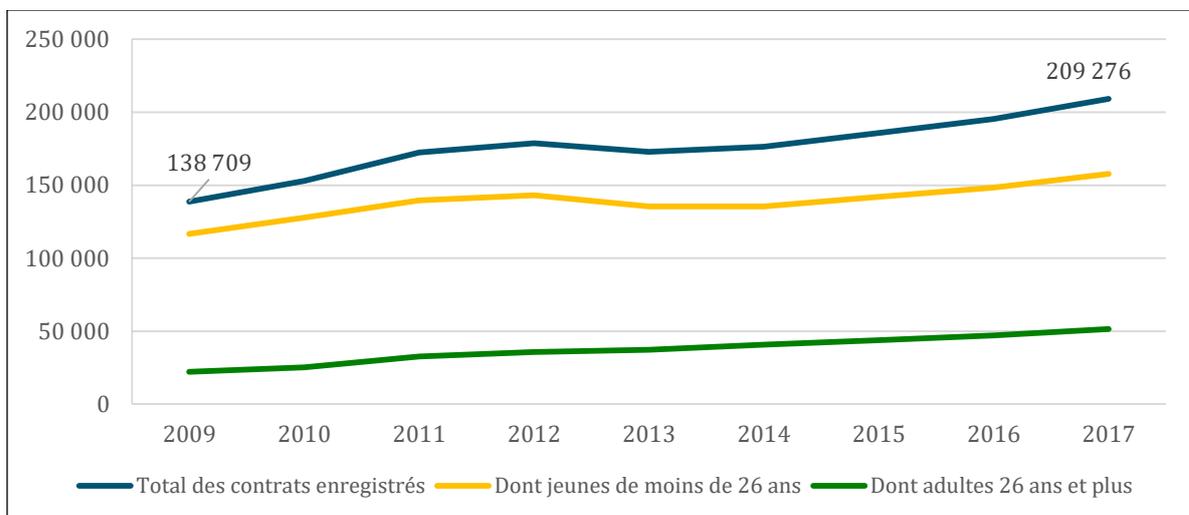
Source : Dares.

**1.2.2. Le contrat de professionnalisation a été en augmentation constante jusqu'en 2018, mais une baisse est observée en 2019, corrélée au développement de l'apprentissage**

**1.2.2.1. Le contrat de professionnalisation connaît une progression constante, bénéficiant depuis quelques années particulièrement aux publics adultes**

Depuis sa création en 2004, le contrat de professionnalisation a été en augmentation constante, à l'exception de l'année 2013, pour les raisons économiques précédemment évoquées pour le contrat d'apprentissage.

**Graphique 5 : Évolution des contrats de professionnalisation de 2009 à 2017**



Source : Dares.

### Annexe III

En 2018, le cumul des entrées a progressé de 12,5 % par rapport à 2017.

**Comme en 2017, cette croissance a bénéficié davantage aux contrats conclus avec des adultes** qu'avec des jeunes, avec des hausses de 9,6 % pour les contrats adultes et de 6,4 % pour les contrats jeunes entre 2016 et 2017 et de 20,3 % pour les contrats adultes contre 9,9 % pour les contrats jeunes entre 2017 et 2018.

**Toutefois, depuis le début de l'année 2019, le nombre de contrats de professionnalisation diminue.** Selon la Dares<sup>91</sup>, de janvier à octobre 2019, le cumul des nouveaux contrats de professionnalisation est en baisse de 3,5 % par rapport à la même période de 2018, l'augmentation du nombre de contrats pour les adultes (+ 3,1 %) ne compensant pas la réduction du nombre de contrats pour les jeunes (- 5,9 %).

En octobre 2019, 40 500 contrats de professionnalisation ont été enregistrés en France entière, effectif en diminution (- 11,6 %) par rapport à celui enregistré en octobre 2018.

**Pour 2020, les Opco rencontrés par la mission établissent, dans le cadre de la construction de leur budget, des prévisions de nouveaux contrats de professionnalisation très variables (à titre d'exemple, les variations de 2019 à 2020 oscillent dans une fourchette de - 20 % à + 20 % selon les Opco).** Les Opco projetant une baisse ou un maintien du nombre de contrats de professionnalisation l'attribuent à un déport attendu de ce dispositif au profit du développement du contrat d'apprentissage, pour des formations similaires.

Dans certaines branches, un développement du contrat de professionnalisation pourrait toutefois être observé du fait de la conclusion d'accords de développement de l'alternance dans les branches professionnelles, tels que celui signé dans la branche de la métallurgie le 8 novembre 2019.

#### **1.2.2.2. Le déport d'une partie des contrats de professionnalisation observé en 2019 en lien avec le développement de l'apprentissage devrait se poursuivre**

**D'abord, comme vu supra, les organismes de formation peuvent, désormais développer des propositions de formations en apprentissage, sans contingentement par les régions.** Le développement de cette offre est encouragé par **un niveau de prise en charge du contrat d'apprentissage attesté par les interlocuteurs rencontrés par la mission comme globalement supérieur à celui du contrat de professionnalisation pour une même formation**<sup>92</sup> :

- ◆ pour une formation financée à 9,15 € de l'heure et sur la base de la durée moyenne du contrat (13,5 mois) et de la durée moyenne de formation (587 heures sur la durée moyenne du contrat) constatés en 2015<sup>93</sup>, le niveau de prise en charge moyen minimal pour une année s'élève à environ 4 800 € (7 800 € pour certains publics prioritaires) ;

---

<sup>91</sup> Dares - Le tableau de bord des politiques de l'emploi.

<sup>92</sup> Comme pour l'apprentissage, les Opco prennent en charge le contrat de professionnalisation au niveau fixé par les branches ou, à défaut, par un accord collectif conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires d'un accord constitutif d'un Opco (article L. 6332-14 du code du travail). Ces niveaux de prise en charge prennent en compte les recommandations de France compétences en matière d'observation des coûts et de niveaux de prise en charge. À défaut de fixation du montant forfaitaire de la prise en charge, ce montant est fixé par décret à 9,15 € par heure ou, lorsqu'il porte sur des contrats conclus avec les publics prioritaires, à 15 € par heure.

<sup>93</sup> Dares analyses 2015-028 - *Le contrat de professionnalisation en 2015*, avril 2017.

### Annexe III

- ◆ comme pour le contrat d'apprentissage, les Opco bénéficient, sous conditions, d'un abondement complémentaire de France compétences lorsque leurs ressources ne permettent pas de prendre en charge la totalité des contrats de professionnalisation qui leurs sont présentés. Mais contrairement au contrat d'apprentissage qui est abondé au taux fixé par les branches, **la dotation complémentaire de France compétences est limitée à un plafond de 6 000 € par contrat de professionnalisation**, voire 8 000 € pour certains publics prioritaires ou lorsque l'employeur est un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)<sup>94</sup>. Ce plafond limite donc le montant moyen des niveaux de prise en charge des contrats de professionnalisation fixés par les branches à un niveau inférieur à celui constaté par la Dares pour le contrat d'apprentissage (7 930 €).

**Ensuite, s'agissant des publics, une grande partie des personnes engagées dans un contrat de professionnalisation pourrait être éligible à une même formation en apprentissage.** 76,6 % des jeunes de moins de 26 ans embauchés en 2017 en contrat de professionnalisation préparaient une certification ou une qualification enregistrée au RNCP autre qu'un CQP, soit 120 000 personnes environ.

**En se limitant (cf. *infra*) à ceux qui étaient en scolarité avant l'embauche (40,4 %), cela pourrait représenter environ 48 000 personnes supplémentaires recrutées par an en apprentissage plutôt qu'en contrat de professionnalisation**, sous réserve d'une offre de formation disponible en apprentissage. L'effet sur le « stock » de personnes en alternance pourrait être plus important du fait d'une durée plus longue du contrat d'apprentissage par rapport au contrat de professionnalisation.

**Enfin, l'aide unique à l'apprentissage aux employeurs d'apprentis de moins de 250 salariés est nettement plus importante que les aides liées au contrat de professionnalisation.**

**Tableau 12 : Comparatif des aides à l'embauche d'un apprenti ou d'un salarié en contrat de professionnalisation<sup>95</sup> (hors aides pour l'embauche d'une personne handicapée versée par l'Agefiph ou le FIPHFP)**

	<b>Contrat d'apprentissage</b>	<b>Contrat de professionnalisation</b>
Aides directes	L'aide unique pour les employeurs de moins de 250 salariés qui recrutent en apprentissage (7 325 € sur 3 ans) <sup>96</sup>	Aide forfaitaire de Pôle emploi pour les 26 ans et plus en professionnalisation (2 000 €) <sup>97</sup> cumulable avec une aide à l'embauche des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus en professionnalisation (2 000 €)

<sup>94</sup> Arrêté du 23 mai 2019 relatif au plafonnement des versements effectués au titre de la péréquation des contrats de professionnalisation et aux reconversions ou promotions par alternance.

<sup>95</sup> Hors aides pour l'embauche d'une personne handicapée versée par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) ou le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

<sup>96</sup> 4 125 € maximum pour la 1<sup>re</sup> année d'exécution du contrat, 2 000 € maximum pour la 2<sup>e</sup> année d'exécution du contrat, 1 200 € maximum pour la 3<sup>e</sup> année d'exécution du contrat.

<sup>97</sup> Aide à l'embauche d'un demandeur d'emploi de 26 ans ou plus en contrat de professionnalisation : aide forfaitaire plafonnée à 2 000 € sous réserve que le contrat de professionnalisation à durée déterminée ou l'action de professionnalisation du contrat à durée indéterminée soit toujours en cours d'exécution. Elle peut être cumulée avec l'aide de l'État pour l'embauche des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus en contrat de professionnalisation (2 000 €).

### Annexe III

	Contrat d'apprentissage	Contrat de professionnalisation
Exonération de cotisations et contributions sociales	Les rémunérations des apprentis bénéficient de la réduction générale renforcée <sup>98</sup> dès le 1 <sup>er</sup> janvier 2019 <sup>99</sup>	Les rémunérations des salariés en contrat de professionnalisation bénéficient de la réduction générale renforcée dès le 1 <sup>er</sup> janvier 2019 <sup>100</sup>

Source : Mission.

**Des Opco ont signalé à la mission la réalité de cet effet report observé dès 2019.** Ainsi, à titre d'exemple, l'Opco 2I a enregistré une baisse des contrats de professionnalisation de 10 % en 2019, non attribuée à la conjoncture économique, mais à un effet de transfert des effectifs vers l'apprentissage, notamment pour les formations tertiaires. L'Opco du commerce prévoit quant à lui à horizon 2022, une croissance forte du nombre d'alternants (de 54 000 en 2019 à 70 000 en 2022). Cette croissance se traduirait par une hausse importante du nombre d'apprentis (de 26 000 en 2019 à 50 000 en 2022) en partie réalisée par une baisse du nombre de salariés en contrats de professionnalisation (de 28 000 en 2019 à 20 000 en 2022). Cet effet report toucherait plus fortement les branches du tertiaire dans lesquelles l'apprentissage est relativement moins développé que dans le secteur secondaire et où des marges de progression sont plus importantes.

**Pour autant, des facteurs sont de nature à limiter ou à retarder cet effet report.**

**S'agissant des publics**, si en théorie, une grande partie des publics engagés dans un contrat de professionnalisation pourrait être éligible à la même formation en apprentissage, en pratique, les publics dans ces deux contrats se distinguent nettement. L'apprentissage qui relève de la formation initiale pourrait ne pas convenir à des jeunes ne souhaitant pas reprendre une formation initiale, même par apprentissage, généralement plus longue.

Les taux de rupture anticipée témoignent de cette différence d'approche :

- ◆ 12 % des personnes sortant de contrat de professionnalisation en 2015 déclaraient que leur contrat avait été interrompu avant la fin initialement prévue<sup>101</sup> ;
- ◆ 28 % des primo-entrants en contrat d'apprentissage de la campagne 2014-2015 avaient rompu leur contrat avant la date de fin théorique ;
- ◆ 20 % avaient abandonné la voie de l'apprentissage<sup>102</sup>, sans pouvoir acquérir la qualification visée.

Ce constat témoigne d'un processus de tâtonnement lié à la découverte du marché du travail par des jeunes apprentis sortant du système scolaire sans aucune expérience professionnelle<sup>103</sup>.

<sup>98</sup> <https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/beneficier-dune-exoneration/exonerations-generales/la-reduction-generale.html>

<sup>99</sup> Suppression de l'exonération spécifique des cotisations patronales sur les contrats d'apprentissage du secteur privé au 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'exonération des cotisations salariales spécifique aux contrats d'apprentissage du secteur privé est maintenue mais limitée à 79 % du Smic (soit 1 202 €).

<sup>100</sup> Suppression de l'exonération spécifique applicable aux contrats de professionnalisation conclus pour certains publics et employeurs au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>101</sup> Dares Résultats 2018-009, *Le contrat de professionnalisation en 2016*, mars 2018.

<sup>102</sup> Dares Résultats 2017-057, *Le contrat d'apprentissage en 2017*, septembre 2017.

<sup>103</sup> Le taux de rupture varie avec l'âge de l'apprenti (plus il est jeune et plus le taux de rupture est élevé) et avec le niveau de qualification préparée (moins il est élevé et plus le taux de rupture est important).

**S'agissant des employeurs**, les différences dans les secteurs qui recourent à ces contrats sont pour le moment encore marquées (cf. *supra*). Par ailleurs, le contrat de professionnalisation est, encore plus que le contrat d'apprentissage, une voie de recrutement préalable à un emploi de droit commun pour les employeurs. Ainsi, pour le contrat de professionnalisation, 73 % des bénéficiaires sortant de contrats de professionnalisation en 2015 étaient en emploi six mois après la fin de leur contrat. Parmi eux, 57 % étaient restés chez le même employeur<sup>104</sup>, soit 42 % des sortants. S'agissant de l'apprentissage, en février 2017, sept mois après leur sortie d'un CFA, 69 % des jeunes ayant suivi des études de niveau CAP à BTS étaient en emploi. Parmi eux, 45 % des ex-apprentis en emploi travaillaient dans l'entreprise où ils avaient effectué leur apprentissage<sup>105</sup>, soit 31 % des sortants.

Pour autant, selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, un déport important et progressif des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage semble inéluctable, notamment dans le secteur des services, sans qu'il soit toutefois possible aujourd'hui de l'estimer précisément. En l'état de la législation, il devrait concerner principalement les formations pouvant être réalisées indistinctement par le biais des deux dispositifs, l'accès au certificat de qualification professionnelle (CQP) ou à une qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale non inscrite au RNCP restant à ce stade uniquement possible en contrat de professionnalisation.

### **1.3. La reconversion ou promotion par alternance (Pro-A) présente des conditions d'accès plus restrictives que celles de la période de professionnalisation qu'elle remplace**

#### **1.3.1. La Pro-A remplace la période de professionnalisation et vise à assurer une cohérence d'intervention avec les autres dispositifs de formation des salariés**

##### **1.3.1.1. La reconversion ou promotion par alternance remplace la période de professionnalisation**

La reconversion ou promotion par alternance (Pro-A) est un dispositif créé par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, et précisé par le décret n° 2018-1232 du 24 décembre 2018. L'ordonnance « coquilles » du 21 août 2019 a récemment ajusté le dispositif, un décret devant encore en préciser les modalités d'application.

Ce dispositif se substitue au dispositif de la période de professionnalisation, créé en 2004. L'étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018 précise que « *les périodes de professionnalisation souffrent d'une faible mobilisation et d'un certain détournement de leurs objectifs initiaux (...)*<sup>106</sup> ».

Le dispositif Pro-A est théoriquement entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

---

<sup>104</sup> Dares Résultats 2018-009 - *Le contrat de professionnalisation en 2016*, mars 2018.

<sup>105</sup> Depp - Note d'information n°18-08, *L'insertion des apprentis est marquée par la formation et par la conjoncture économique*, mai 2018.

<sup>106</sup> Selon l'étude d'impact, la mobilisation de la période de professionnalisation, financée sur les fonds de la professionnalisation longtemps excédentaires, a pu amener certaines branches professionnelles et certains Opca à détourner la finalité première de la période de professionnalisation en utilisant le dispositif comme un simple outil d'abondement du plan de formation. Les objectifs animant sa création ont pu, dans certains cas, être contournés par la conjonction de certains facteurs : publics et thématiques éligibles très larges ; absence de minima de volumes de formation (corrigés ultérieurement par la loi) ; modalité alternante peu stricte (les formations pouvant être réalisées hors temps de travail, parfois même en période de week-end).

**1.3.1.2. La Pro-A est un dispositif de formation en alternance réservé aux salariés en promotion ou en reconversion, limité dans sa durée et contraint dans les formations et le public éligibles**

La Pro-A a pour objet de permettre à un salarié de changer de métier ou de profession, ou de bénéficier d'une promotion sociale ou professionnelle par des actions de formation, par des actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience (VAE) ou l'acquisition du socle de connaissance et de compétences. Elle est une alternative à l'utilisation du compte personnel de formation (CPF) par le salarié, dans des conditions nettement plus restrictives.

**La Pro-A est limitée dans les formations éligibles.** Initialement, le dispositif Pro-A issu de la loi du 5 septembre 2018 permettait d'acquérir une certification enregistrée dans le RNCP, une qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale de branche ou un certificat de qualification professionnelle de branche ou interbranches. Depuis l'ordonnance du 21 août 2019, le dispositif Pro-A doit désormais permettre d'acquérir une certification professionnelle figurant sur une liste définie par la branche professionnelle dans un accord collectif étendu<sup>107</sup>. Dans l'attente de la signature puis de l'extension de ces accords de branche, la Pro-A n'a pu être mise en œuvre.

**La Pro-A est également limitée dans les salariés éligibles** et concernent les salariés en CDI, les bénéficiaires d'un contrat unique d'insertion (CUI) à durée indéterminée, les sportifs ou entraîneurs professionnels en CDD, les salariés placés en activité partielle après autorisation de l'administration. En plus de la condition liée à la nature du contrat de travail, le salarié ne doit pas avoir atteint le niveau de qualification correspondant au grade de la licence et la Pro-A doit lui permettre d'atteindre un niveau de qualification supérieur ou identique à celui qu'il détient au moment de leur demande<sup>108</sup>.

**La Pro-A comporte une durée minimale** et s'effectue selon les modalités et la durée prévues pour le contrat de professionnalisation<sup>109</sup>.

**Une durée minimale de formation est prévue.** La Pro-A est mise en œuvre à l'initiative du salarié ou de l'employeur, formalisée par avenant au contrat de travail. Elle associe des enseignements généraux, professionnels et technologiques dispensés dans des organismes publics ou privés de formation<sup>110</sup> et l'acquisition d'un savoir-faire par l'exercice en entreprise d'une ou plusieurs activités professionnelles en relation avec la qualification recherchée. Les enseignements généraux, professionnels et technologiques ont une durée minimale comprise entre 15 %, sans être inférieure à 150 heures, et 25 % de la durée totale de l'avenant<sup>111</sup>.

La Pro-A peut se dérouler pour tout ou partie en dehors du temps de travail à l'initiative soit du salarié, soit de l'employeur, après accord écrit du salarié. Lorsque les actions sont effectuées pendant le temps de travail, elles donnent lieu au maintien par l'employeur de la rémunération

---

<sup>107</sup> Pour être étendu par l'administration, celui-ci doit respecter les critères de forte mutation de l'activité et de risque d'obsolescence des compétences. La procédure d'extension prévoit une instruction de la demande et le contrôle de la légalité de l'accord par l'administration (DG Travail/DGEFP) et la consultation de la Commission nationale de la négociation collective.

<sup>108</sup> Articles L. 6324-1 et L. 6324-2 du code du travail.

<sup>109</sup> Elle comporte une durée minimale comprise entre six et douze mois. Elle peut être allongée jusqu'à vingt-quatre mois (voire 36 mois pour certains publics) notamment lorsque la nature des qualifications prévues l'exige par convention ou accord collectif de branche ou, à défaut, par accord collectif conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires de l'accord constitutif d'un opérateur de compétences.

<sup>110</sup> Ou, lorsqu'elle dispose d'un service de formation, par l'entreprise.

<sup>111</sup> Un accord de branche peut porter au-delà de 25 % la durée des actions pour certaines catégories de bénéficiaires, notamment pour ceux qui visent des formations diplômantes.

du salarié. L'employeur désigne, parmi les salariés de l'entreprise, un tuteur chargé d'accompagner chaque bénéficiaire de la Pro-A<sup>112</sup>.

**1.3.2. Si le recours et le coût du dispositif sont difficiles à estimer, les dépenses associées pourraient s'élever à environ 200 M€ en régime de croisière**

**1.3.2.1. La Pro-A est financée par les Opco dans une logique de guichet, avec un niveau de prise en charge moyen contraint par le dispositif de la « péréquation »**

**L'Opco prend en charge, au titre de la section financière relative aux actions de financement de l'alternance, les frais pédagogiques et les frais annexes.** Comme pour le contrat d'apprentissage ou le contrat de professionnalisation, le niveau de prise en charge est défini par un accord de branche ou, à défaut, par les organisations représentatives signataires de l'accord constitutif de l'Opco. En l'absence de forfaits fixés par accord ou par l'Opco, le montant s'élève à 9,15 € par heure<sup>113</sup>. Il correspond à un montant forfaitaire qui couvre tout ou partie des frais pédagogiques ainsi que des frais de transport et d'hébergement<sup>114</sup>. Il est communiqué par l'Opco à France compétences. L'accord peut également prévoir que la rémunération du salarié en Pro-A est prise en charge par l'Opco.

Si les ressources de l'Opco ne lui permettent pas de prendre en charge la totalité des demandes de Pro-A, **France compétence lui alloue, sous conditions, une dotation de financement complémentaire, dans la limite d'un plafond fixé à 3 000 €** pour les reconversions ou promotions par alternance<sup>115</sup>. Ce plafond limite le montant moyen des niveaux de prise en charge des formations fixés par les branches.

**1.3.2.2. L'estimation annuelle du nombre de Pro-A difficile à évaluer à moyen terme, inférieur probablement à celui de la période de professionnalisation mais pour un coût unitaire plus important**

Le site de la Dares ne fait pas mention d'études récentes sur le recours à la période de professionnalisation et sur ses bénéficiaires.

Selon l'étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018, en 2016, 406 105 périodes de professionnalisation ont été mobilisées, pour un nombre d'heures par période relativement limité, à savoir 86 heures en moyenne en 2016, 73 heures en 2017 et 74 heures en 2018<sup>116</sup>.

**À très court terme, dans l'attente des accords de branche étendus, seules peuvent être financées les Pro-A visant à l'acquisition du socle de connaissance et de compétences.** Le recours au dispositif en 2020 devrait être de ce fait limité, au moins au premier semestre 2020.

---

<sup>112</sup> Les règles relatives à ce tuteur sont les mêmes que celles prévues pour le contrat de professionnalisation.

<sup>113</sup> Article D. 6332-89 et suivants du code du travail.

<sup>114</sup> Par dérogation, les dépenses exposées par les employeurs des entreprises de moins de 50 salariés au-delà des montants forfaitaires peuvent être financées par l'Opco au titre des fonds affectés au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés, selon des modalités précisées par le conseil d'administration de l'Opco.

<sup>115</sup> Arrêté du 23 mai 2019 relatif au plafonnement des versements effectués au titre de la péréquation des contrats de professionnalisation et aux reconversions ou promotions par alternance.

<sup>116</sup> Annexes aux projets de loi de finances 2018, 2019 et 2020.

### Annexe III

**La procédure d'extension** prévoit une instruction de la demande et le contrôle de la légalité de l'accord par l'administration et la consultation de la sous-commission des conventions et accord (SCCA) de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CCNCEFP). Les délais moyens de cette procédure sont compris entre trois et quatre mois suivant le dépôt du dossier s'il n'y a pas de réserve soulevée et entre cinq et six mois lorsqu'un deuxième passage en sous-commission est nécessaire. Dans le cas de la Pro-A, l'examen des accords est réalisé conjointement avec la DGEFP notamment en ce qui concerne le périmètre des certifications éligibles mentionnées dans l'accord.

Seule une minorité de branches avaient conclu à fin janvier 2020 un accord sur la Pro-A. À la date du 10 février, seize accords étaient en cours d'instruction par la DGEFP<sup>117</sup>. La direction générale du travail (DGT) estimait que les premiers accords seraient étudiés dans le cadre de la SCCA qui se réunira le 2 avril 2020.

Selon les Opco interrogés par la mission, près d'une centaine d'accords de branches sont en cours de négociation dans les branches ou en cours de dépôt auprès de la DGT (cf. tableau 13).

**Tableau 13 : État de la négociation collective de branche sur la Pro-A en février 2019**

Opco	Secteur	Nombre de branches ayant conclu en 2019 ou début 2020 un accord sur la Pro-A définissant les certifications éligibles	Nombre de branches en cours de négociation d'un accord sur la Pro-A définissant les certifications éligibles	Nombre d'accords Pro-A ayant fait l'objet d'une extension
AFDAS	Culture, médias, loisirs, sport	0	1	0
ATLAS	Services financiers et conseil	1	2	0
Uniformation	Cohésion sociale	0	10	0
AKTO	Entreprises à forte intensité de main d'œuvre	1	20	0
OCAPIAT	Agriculture, pêche, agroalimentaire	0	29	0
Opco 2I	Industrie	6	7	0
Constructys	Construction	3	0	0
Opco Mobilité	Transports	10	1	0
Opco Entreprises de proximité	Divers secteurs	6	5	0
Opco Santé	Santé	2	1	0
Opcommerce	Commerce	5	19	0
Total	N.A.	34	95	0

*Source : Mission.*

**À court et moyen terme, en raison des restrictions sur les publics et les formations éligibles, le nombre de Pro-A pourrait être inférieur à celui constaté pour les périodes de professionnalisation, même s'il n'est plus question pour la Pro-A d'une limitation à 2 % du nombre de salariés pouvant être en même temps en période de professionnalisation dans**

<sup>117</sup> Il s'agit des branches suivantes : papier carton, métallurgie, immobilier, agences de voyage, hospitalisation privée-thermalisme, services automobiles, navigation intérieure, personnels de voyages, manutention ferroviaire, transports publics urbains de voyageurs, personnel sédentaire de la navigation intérieure, jeux et jouets, négoce de l'ameublement. IRP, prestataires de services, personnels navigants officiers des entreprises de transport et services maritimes.

### Annexe III

l'entreprise ou dans l'établissement<sup>118</sup>. Une branche telle que la métallurgie, fortement concernée par les enjeux de reconversion, a ainsi restreint le nombre de métiers couverts par la Pro-A à 110 dans le cadre de sa demande d'extension d'accord de branche.

Il pourrait être également constaté un report de certaines formations sur le CPF (pour les formations et le public non éligibles à la Pro-A) et à plus long terme, une régulation par les branches en fonction de la liste plus ou moins large qu'elles établiront. S'agissant des salariés, la suppression de l'obligation de l'employeur de verser une allocation de formation dans le cadre d'une formation suivie hors temps de travail pourraient les conduire à privilégier les formations durant le temps de travail, à condition d'obtenir l'accord de leur employeur<sup>119</sup>.

En revanche, avec une durée minimale de formation (150 heures) supérieure à celle de la période de professionnalisation<sup>120</sup>, le coût moyen d'une Pro-A devrait être en augmentation, dans la limite du plafond d'intervention de France compétences au titre de la « péréquation ».

**Pour 2020, les onze Opco rencontrés par la mission, établissent, dans le cadre de la construction de leur budget, des prévisions à hauteur de près de 38 000 Pro-A financées** (cf. tableau 14), ce qui représenteraient environ 114 M€ en prenant un coût moyen de 3 000 €, soit le plafond de financement de la Pro-A dans le cadre de la « péréquation ».

**Tableau 14 : Prévisions 2020 des entrées en Pro-A en 2020 par les Opco**

Opco	Secteur	Nouvelles entrées prévues en 2020	Entrées réalisées en 2019
AFDAS	Culture, médias, loisirs, sport	500	6
ATLAS	Services financiers et conseil	2 600	150
Uniformalion	Cohésion sociale	200	141
AKTO	Entreprises à forte intensité de main d'œuvre	9 005	201
OCAPIAT	Agriculture, pêche, agroalimentaire	6 000	2
Opco 2I	Industrie	2 240	1 302
Constructys	Construction	1 000	15
Opco Mobilité	Transports	4 000	100
Opco Entreprises de proximité	Divers secteurs	1 000	313
Opco Santé	Santé	8 000	70
Opcommerce	Commerce	3 333	35
Total	N.A.	37 878	2 335

Source : Mission.

Au regard de ces éléments, et du fait que les périodes de professionnalisation étaient financées à hauteur de 440 M€, **la mission estime que le potentiel de formations Pro-A financées annuellement en régime de croisière pourrait s'élever à 200 M€**. En 2020, ce montant pourrait être ramené à 100 M€, du fait des délais nécessaires à la signature pour l'extension des accords de branche.

<sup>118</sup> Article L. 6324-6 du code du travail.

<sup>119</sup> Décret n° 2018-1229 du 24 décembre 2018 relatif aux formations suivies hors du temps de travail abrogeant les articles D. 6321-5 à D. 6321-10 du code du travail.

<sup>120</sup> Article D. 6324-1 ancien du code du travail. Pour la période de professionnalisation, la durée minimale était fixée pour chaque salarié bénéficiaire d'une période de professionnalisation, sauf exceptions (VAE par exemple), à 70 heures, réparties sur une période maximale de douze mois calendaires.

## **1.4. Le financement de l'aide au permis de conduire pourrait concerner environ un quart des flux de nouveaux apprentis, même si le démarrage du dispositif est en-deçà des prévisions**

### **1.4.1. L'aide au permis de conduire pour les apprentis est un nouveau dispositif accessible depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019**

#### **1.4.1.1. Une aide forfaitaire soumise à conditions**

**L'octroi de l'aide au permis de conduire pour les apprentis est subordonné au respect par l'apprenti des conditions cumulatives** suivantes à la date de demande de l'aide<sup>121</sup> :

- ◆ être âgé d'au moins 18 ans ;
- ◆ être titulaire d'un contrat d'apprentissage en cours d'exécution ;
- ◆ être engagé dans la préparation des épreuves du permis de conduire autorisant la conduite des véhicules de la catégorie B mentionnée à l'article R. 221-4 du code de la route.

**Le montant de l'aide est fixé à 500 €, quel que soit le montant des frais engagés par l'apprenti.** L'aide est attribuée une seule fois pour un même apprenti. L'aide, incessible et insaisissable, est cumulable avec toutes les autres aides perçues par l'apprenti, y compris les prestations sociales.

L'apprenti souhaitant bénéficier de l'aide au permis de conduire transmet au CFA où il est inscrit son dossier de demande comprenant notamment la copie d'un devis ou d'une facture de l'école de conduite datant de moins de douze mois. Le CFA vérifie le respect des conditions requises. Lorsqu'elles sont réunies, le CFA l'atteste et verse l'aide à l'apprenti ou, le cas échéant, à l'école de conduite.

#### **1.4.1.2. Le financement est assuré et suivi par France compétences via l'Agence de services et de paiement**

**Le financement de l'aide au permis de conduire est assuré par France compétences via l'agence de services et de paiement (ASP).**

Le CFA adresse la demande d'aide au permis de conduire à l'ASP pour que celle-ci le rembourse du montant de l'aide versé à l'apprenti. Une convention peut être conclue entre le CFA et l'ASP<sup>122</sup>.

Hors période transitoire, France compétences affecte, chaque année au titre de l'aide au financement du permis de conduire, entre 0,5 % et 1,0 % des dépenses qu'il alloue à l'alternance, déduction faite des subventions versées aux régions. Le montant est fixé par délibération du conseil d'administration de France compétences avant le 30 novembre de l'année précédant le versement. Une convention est conclue entre France compétences et l'ASP, qui inclut notamment les frais de gestion correspondants.

---

<sup>121</sup> Décret n° 2019-1 du 3 janvier 2019 relatif à l'aide au financement du permis de conduire pour les apprentis.

<sup>122</sup> Elle précise notamment les modalités de mise à disposition par l'ASP d'un montant de crédit prévisionnel correspondant au montant maximal des aides qui pourraient être attribuées aux apprentis justifiant des conditions d'octroi de l'aide. Elle précise également les modalités d'acompte et de solde, ainsi que les pièces justificatives nécessaires afférentes à chacun de ces versements, incluant le cas échéant les demandes d'aide des apprentis. Le CFA conserve les pièces justificatives et les tient à disposition de l'ASP. L'ASP recouvre les sommes indûment perçues par le CFA et procède aux contrôles nécessaires au versement de l'aide au CFA. Elle traite les réclamations et recours présentés par le CFA relatifs à l'aide au financement du permis de conduire.

Les informations mentionnées dans le dossier de demande d'aide sont transmises au ministère du Travail et à France compétences dans un format anonymisé afin d'assurer le pilotage et l'évaluation de l'aide.

### **1.4.2. La mission estime à environ 100 000 le nombre d'aides qui pourraient être versées par an**

Pour l'année 2019, l'aide au permis de conduire des apprentis a été évaluée à 40 M€, soit 80 000 aides annuelles. Toutefois, 18 151 jeunes ont bénéficié de cette aide en 2019 selon les données du ministère du Travail.

**Pour 2020, France compétences a inscrit 51 M€ à son budget sur ce dispositif (102 000 aides), soit un objectif proche de la fourchette basse du financement à affecter par France compétences à ce dispositif.**

Un objectif d'environ 100 000 aides par an semble cohérent avec le potentiel de jeunes âgés de 18 à 20 ans entrant en apprentissage (102 100 en 2017)<sup>123</sup>. Cette fourchette d'âge apparaît relativement représentative de l'âge de passage et d'obtention du permis B. En effet, selon le ministère de l'Intérieur, les 18-24 ans représentent 69 % des permis B délivrés en France en 2016<sup>124</sup>.

Ce potentiel pourrait cependant être légèrement sous-évalué. Il doit prendre en compte les jeunes déjà titulaires du permis B à 17 ans, l'aide pouvant conduire une partie de ces jeunes entrant en apprentissage avant leur majorité à différer le passage du permis de conduire<sup>125</sup>.

### **1.5. Les actifs devraient se saisir plus fréquemment de leur compte personnel de formation**

#### **1.5.1. Depuis son entrée en vigueur en 2015, le compte personnel de formation a connu une forte montée en charge, marquée cependant par un faible taux de recours chez les salariés les moins qualifiés**

##### **1.5.1.1. Depuis son entrée en vigueur en 2015, le compte personnel de formation a connu une forte montée en charge**

Le compte personnel de formation (CPF) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

---

<sup>123</sup> Dares Résultats 2018-046 - *L'apprentissage en 2017*, octobre 2018.

<sup>124</sup> Ministère de l'intérieur - Bilan des examens au permis de conduire 2017. L'âge de 20 ans n'est pas distingué.

<sup>125</sup> Le nombre de permis B délivrés à 17 ans n'est pas négligeable. Selon le ministère de l'intérieur, 102 000 permis ont été délivrés à des personnes de 17 ans au cours de l'année 2016, soit quelques milliers concernant des apprentis.

**Une montée en charge progressive s'est opérée**, marquée par un rééquilibrage de son usage au profit des salariés, alors qu'il avait été très majoritairement utilisé par les demandeurs d'emploi en 2015, à la suite d'un abondement exceptionnel prévu dans la convention cadre 2015-2017 entre l'État et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) 2015-2017. Selon la Dares, depuis 2015, le nombre de salariés du privé mobilisant leur CPF s'accroît chaque année. En 2018, 383 000 salariés du privé sont entrés en formation dans le cadre d'une mobilisation de leur CPF, soit une hausse de 41 % en un an<sup>126</sup>. Selon la caisse des dépôts et consignations (CDC)<sup>127</sup>, une moyenne de 30 000 formations par mois a été engagée par des salariés du secteur privé au titre du CPF, calculée sur la période allant de décembre 2017 à mai 2019. S'agissant des demandeurs d'emploi, après un pic observé en 2016 à la suite de la mise en œuvre du plan 500 000 formations supplémentaires, le nombre d'entrées en formation au titre du CPF des demandeurs d'emploi s'est stabilisé en 2018 pour atteindre 149 000 entrées en formation (143 000 en 2017).

**Tableau 15 : Nombre de bénéficiaires ayant mobilisé leur CPF et leur répartition entre salariés du secteur privé et personnes en recherche d'emploi (%)**

2015		2016		2017		2018	
Personnes en recherche d'emploi	Salariés du secteur privé	Personnes en recherche d'emploi	Salariés du secteur privé	Personnes en recherche d'emploi	Salariés du secteur privé	Personnes en recherche d'emploi	Salariés du secteur privé
113 000	53 000	209 000	190 000	143 000	272 000	149 000	383 000
68,1 %	31,9 %	52,4 %	47,6 %	34,5 %	65,5 %	28,0 %	72,0 %

Source : Dares.

**1.5.1.2. La montée en charge constatée est restée cependant marquée par un faible taux de recours, notamment chez les salariés les moins qualifiés**

Le CPF vise à permettre à toute personne active, dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à la date à laquelle elle fait valoir l'ensemble de ses droits à la retraite, d'acquérir des droits à la formation, mobilisables tout au long de sa vie professionnelle. **L'utilisation du CPF se fait à l'initiative de son titulaire, et les droits acquis ne peuvent être utilisés qu'avec son accord exprès**<sup>128</sup>. S'agissant des salariés, lorsque la formation est suivie, pour sa totalité, en dehors du temps de travail, aucun accord de l'employeur n'est requis. Lorsqu'elle est suivie en tout ou partie, pendant le temps de travail, l'employeur doit accorder une autorisation d'absence.

<sup>126</sup> Dares Résultats 2020-009 – *Le compte personnel de formation en 2018*, février 2020.

<sup>127</sup> Note CDC - *Estimation des engagements et des paiements des formations délivrées dans le cadre du parcours autonome direct (PAD)*, 2019.

<sup>128</sup> Lorsque le demandeur d'emploi accepte une formation financée par la Région, Pôle emploi ou l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph), son compte est débité du montant de l'action de formation réalisée, dans la limite des droits inscrits sur son compte, et après en avoir été informé.

### Annexe III

Selon la Dares<sup>129</sup>, en 2015 et 2016, le taux de recours<sup>130</sup> des salariés du secteur privé au CPF était très faible (0,8 % en 2016), malgré une multiplication quasiment par quatre en un an. En 2018, 1,7 % des salariés du privé se sont formés en mobilisant leur CPF. Plus la catégorie socio-professionnelle est élevée, plus le taux de recours s'accroît. S'agissant des demandeurs d'emploi, hormis le pic précité observé en 2016, le taux de recours des demandeurs d'emploi apparaît relativement stable.

**Tableau 16 : Taux de recours à une formation CPF des demandeurs d'emploi et des salariés du secteur privé<sup>131</sup>**

	2015	2016	2017	2018
Salariés du privé dont :				
Ouvrier	0,2	0,6	0,8	1,0
Employé	0,2	0,9	1,8	2,3
Profession intermédiaire	0,2	0,5	1,0	1,1
Cadre et profession intellectuelle supérieure	0,4	1,3	2,2	2,7
Ensemble des salariés du privé France entière	0,2	0,8	1,4	1,7
Demandeurs d'emploi	1,7	2,9	2,1	2,1

Source : Dares.

En 2018, les cadres, techniciens, agents de maîtrise et autres professions intermédiaires ont représenté près de la moitié des salariés formés du secteur privé (46,7 %) au titre du CPF, dont près de deux tiers de cadres (29,5 % des salariés formés). Les titulaires d'un niveau de qualification supérieur ou égal au niveau III (BTS, DUT) représentent 57,6 % des salariés ayant accédé en 2018 à la formation dans le cadre du CPF. La durée moyenne de formation pour les salariés du secteur privé s'est élevée à 88,1 heures en 2018, en baisse continue depuis quatre ans (117,1 heures en 2015). Huit formations sur dix durent moins de 100 heures. La durée moyenne des heures utilisées au titre du DIF/CPF est quasiment stable (47,9 heures en 2018). S'agissant des demandeurs d'emploi, la durée moyenne de formation et celle des heures utilisées au titre du DIF/CPF suivent la même tendance. En 2018, la durée moyenne de formation s'est établie à 132,2 heures dont 32,1 heures mobilisées au titre du DIF/CPF.

#### 1.5.2. Avec la loi du 5 septembre 2018, les pouvoirs publics ont souhaité donner une nouvelle impulsion au compte personnel de formation

La loi du 5 septembre 2018 porte l'ambition de poursuivre le développement du CPF en :

- ◆ substituant une unité de compte en euros plutôt qu'en heures, permettant notamment de mieux assurer la portabilité des droits en cas de changement de situation et de faciliter l'appréhension par les personnes de leurs droits à formation<sup>132</sup> ;
- ◆ simplifiant le système des listes de formations éligibles jugées trop complexes ;
- ◆ simplifiant l'accès à la formation *via* une application numérique permettant de choisir et de payer la formation choisie, sans validation intermédiaire ;
- ◆ sécurisant son financement.

<sup>129</sup> Dares Résultats 2020-009 – *Le compte personnel de formation en 2018*, février 2020.

<sup>130</sup> Ce taux de recours représente le nombre de salariés du secteur privé avec un dossier de formation accepté, rapporté au nombre de personnes ayant été au moins pendant un mois en activité salariée dans le secteur privé dans l'année.

<sup>131</sup> Ce taux de recours représente le nombre de salariés du secteur privé ayant débuté une formation dans le cadre du CPF rapporté au nombre moyen de personnes actives occupées dans le secteur privé dans l'année.

<sup>132</sup> Pour les salariés souhaitant utiliser leur CPF, le système en heures nécessitait, pour l'achat de la formation, une conversion en euros. Chaque Opca avait son barème propre.

### **1.5.2.1. Le CPF est un droit individuel, plafonné, monétisé et susceptible d'abondements**

#### **Le CPF est un droit à formation plafonné et monétisé.**

Le compte est plafonné et alimenté chaque année automatiquement en fonction de la situation de la personne.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, chaque actif (hors agents publics) dispose d'un CPF crédité en euros. La conversion des heures acquises depuis 2015 au titre du CPF s'est faite au taux horaire de 15 €. Ce taux correspond à la moyenne des coûts horaires de formation constatés, à hauteur de 10 € pour les demandeurs d'emploi et de 23 € pour les salariés en 2018.

Avant l'instauration du CPF en 2015, les salariés bénéficiaient d'un droit individuel à la formation (DIF), associé à un crédit d'heures. En 2015, un report des heures acquises au titre du DIF sur le CPF a été prévu mais sans automaticité. Les personnes concernées doivent inscrire le solde d'heures acquis manuellement avec une date limite fixée au 31 décembre 2020. À condition d'être reportées sur le système d'information du CPF avant cette date, les heures de formation acquises au titre du DIF ne seront pas perdues. Elles seront prises en compte et converties en euros pour calculer le montant des droits du titulaire du compte. Ces heures entrent dans le calcul des plafonds d'alimentation du CPF<sup>133</sup>.

L'alimentation annuelle du CPF et son plafonnement obéissent aux règles suivantes<sup>134</sup> :

- ◆ les salariés qui effectuent une durée de travail supérieure ou égale à la moitié de la durée légale ou conventionnelle du travail sur l'ensemble de l'année acquièrent 500 € par an pour se former (plafonné à 5 000 €)<sup>135</sup> ;
- ◆ pour les travailleurs indépendants, le CPF est alimenté selon les mêmes montants et plafond. Les personnes doivent être à jour du paiement de leur contribution à la formation professionnelle (CFP) ;
- ◆ pour les demandeurs d'emploi, les droits à la formation acquis pendant l'activité sont conservés. Durant la période d'inactivité, le compte du demandeur d'emploi n'est pas alimenté ;
- ◆ les personnes handicapées accueillies dans un établissement ou service d'aide par le travail (Esat) bénéficient également du CPF. Le montant annuel du crédit du CPF est majoré à 800 € par année d'admission, dans la limite d'un plafond total de 8 000 €.

Des règles spécifiques s'appliquent aux agents publics<sup>136</sup>.

**Des abondements du CPF sont possibles, notamment lorsque le coût de la formation est supérieur aux droits inscrits sur le compte.**

---

<sup>133</sup> Ordonnance n°2019-861 du 21 août 2019.

<sup>134</sup> Le CPF ne pouvait excéder 150 heures de formation sur 8 ans (24 heures par an pendant les cinq premières années puis 12 heures par an pendant les trois années suivantes) pour un travail à temps complet. Pour les salariés non-qualifiés, c'est 48 heures par année de travail jusqu'à l'acquisition d'un crédit de 400 heures, qui constitue le plafond.

<sup>135</sup> Pour les salariés peu ou pas qualifiés qui n'auraient pas atteint un niveau de formation sanctionné par un diplôme classé au niveau III (CAP, BEP), le montant annuel du crédit CPF est majoré à 800 € (plafonné à 8 000 euros). Pour les salariés à temps partiel dont le temps de travail est compris entre 50 % et 100 % du temps complet sur l'ensemble de l'année, le même rythme d'acquisition des droits s'applique. Une proratisation s'applique pour les salariés dont le temps partiel est inférieur à 50 % du temps complet.

<sup>136</sup> L'agent est à l'initiative de l'utilisation de son CPF. Il lui appartient d'effectuer la demande auprès de son employeur, pendant ou hors temps de travail et selon la procédure définie par ce dernier, dont l'accord est requis et porte sur la nature, le calendrier et le financement de la formation souhaitée. Toute demande peut être acceptée dès lors qu'elle respecte les conditions définies, et sous réserve que l'employeur dispose des disponibilités financières au regard du volume des demandes et des priorités qui ont pu être définies.

### Annexe III

Dans le système préexistant, la loi prévoyait la possibilité d'abondement du CPF des salariés et des autres publics. En pratique, pour les salariés, ces abondements étaient principalement mis en œuvre par les organismes collecteurs agréés (Opca). Selon la Dares<sup>137</sup>, en 2018, 36,9 % des salariés du secteur privé ont bénéficié d'un abondement complémentaire de leur CPF, dont 55,1 % par un Opca, 28,5 % par l'employeur, 9,3 % par un Opacif, et 13,6 % par le salarié lui-même. 69,2 % des demandeurs d'emploi ayant mobilisé leur CPF ont bénéficié d'un abondement complémentaire, dont 58,4 % par Pôle emploi, 34,4 % par le FPSPP, 7,3 % par le demandeur d'emploi lui-même et 4,6% par d'autres financeurs,

La loi du 5 septembre 2018 maintient le principe d'un abondement du compte en droits complémentaires pour assurer le financement de la formation lorsque son coût est supérieur au montant des droits inscrits sur le CPF. Ces abondements ne sont pas pris en compte pour le calcul du plafond de droits (5 000 € ou 8 000 €).

Ils peuvent être financés par le titulaire lui-même, l'employeur, l'Opco, Pôle emploi, l'Agefiph ou d'autres organismes<sup>138</sup>. Plusieurs possibilités d'abondement par l'employeur sont ainsi prévues :

- ◆ un accord collectif d'entreprise, de groupe ou, à défaut, un accord de branche peut prévoir des modalités d'alimentation du compte plus favorables dès lors qu'elles sont assorties d'un financement spécifique à cet effet<sup>139</sup> ;
- ◆ un accord d'entreprise ou de groupe peut définir les actions de formation éligibles et les conditions pour lesquelles l'employeur s'engage à financer l'abondement du CPF lorsque le coût de la formation est supérieur au montant des droits inscrits sur le compte<sup>140</sup>.

#### **Encadré 3 : Les modalités conventionnelles d'abondement du CPF pour les salariés des enseignes adhérentes à la Fédération du commerce et de distribution**

L'avenant du 16 octobre 2019 à la convention collective nationale du commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire prévoit un abondement accordé de droit aux salariés sous les conditions suivantes :

- ◆ le salarié souhaite mobiliser son CPF en totalité hors de son temps de travail ;
- ◆ il ne dispose pas sur son CPF du montant suffisant pour couvrir les frais pédagogiques de la formation ;
- ◆ la qualification visée relève d'un CQP de la branche, d'un CQP interbranches (si la branche est partie prenante) ou d'un bilan de compétences ;
- ◆ le choix du prestataire et le lieu de réalisation de la formation doivent être approuvés par l'employeur.

Sous ces conditions, un abondement est financé par la branche, dans la limite de 50 % des droits inscrits sur le CPF du salarié.

Source : Avenant du 16 octobre 2019 à la convention collective nationale du commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire.

Quelques situations particulières peuvent également donner lieu à un abondement du CPF du salarié<sup>141</sup>.

<sup>137</sup> Dares Résultats 2020-009 – *Le compte personnel de formation en 2018*, février 2020.

<sup>138</sup> Article L. 6323-4 du code du travail.

<sup>139</sup> Les sommes correspondantes sont versées à la CDC.

<sup>140</sup> Dans ce cas, l'entreprise peut prendre en charge l'ensemble des frais et peut demander le remboursement à la CDC des sommes correspondantes dans la limite des droits inscrits sur le compte personnel de chaque salarié concerné. Les salariés doivent donner leur accord à la mobilisation de leur CPF.

<sup>141</sup> Notamment article L. 6323-13 du code du travail : « dans les entreprises d'au moins cinquante salariés, lorsque le salarié n'a pas bénéficié, durant six ans des entretiens annuels prévus au code du travail et d'au moins une formation, l'employeur est tenu d'abonder le CPF du salarié. »

### 1.5.2.2. Les formations éligibles sont simplifiées

Dans le système précédant, les listes de formations éligibles étaient établies à trois niveaux par des institutions différentes et qui pouvaient différer par région :

- ◆ une liste nationale interprofessionnelle (LNI) établie par le comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (Copanef) ;
- ◆ des listes établies par les branches professionnelles (commissions paritaires nationales de l'emploi - CPNE) ;
- ◆ des listes régionales établies par les comités paritaires interprofessionnels régionaux pour l'emploi et la formation (Coparef) après consultation des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Crefop<sup>142</sup>) et des commissions paritaires régionales de branche lorsqu'elles existent. Chaque région établissait en principe deux listes, l'une destinée aux salariés et l'autre, élaborée à partir du programme régional de formation professionnelle, destinée aux demandeurs d'emploi.

**La loi du 5 septembre 2018 a simplifié les formations éligibles au CPF par la suppression du système de listes préexistantes.** Les formations éligibles au CPF sont désormais limitativement définies par la loi :

- ◆ les formations permettant l'acquisition d'une certification professionnelle ou d'une attestation de validation de bloc de compétences faisant partie d'une certification professionnelle, enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou au répertoire spécifique<sup>143</sup> ;
- ◆ les actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience (VAE) ;
- ◆ le bilan de compétences ;
- ◆ les actions de formation dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises mentionnées ayant pour objet de réaliser leur projet de création ou de reprise d'entreprise et pérenniser l'activité de celle-ci ;
- ◆ la préparation de l'épreuve théorique du code de la route et de l'épreuve pratique du permis de conduire des véhicules du groupe léger (permis B<sup>144</sup>) et du groupe lourd.

Les certificats de qualification professionnelle (CQP) ne sont éligibles au CPF que lorsqu'ils sont inscrits au RNCP<sup>145</sup>.

### 1.5.2.3. La mobilisation des droits acquis par les personnes est facilitée

**Sous réserve qu'elles soient éligibles au CPF, les personnes peuvent librement choisir leur formation**, y compris celles en recherche d'emploi, sans validation préalable de leur conseiller Pôle emploi. Elles saisissent en direct la caisse des dépôts et consignations (CDC) chargée de gérer leurs droits, sans opérateur ou validation intermédiaire.

---

<sup>142</sup> Le CREFOP a pour mission d'assurer la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi et la cohérence des programmes de formation dans la région. Il est doté d'un bureau, composé de représentants de l'État, de la région, ou, en Corse, de la collectivité de Corse, de représentants régionaux des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel.

<sup>143</sup> Le répertoire spécifique concerne les habilitations et certifications complémentaires aux certifications professionnelles enregistrées au RNCP. Il s'agit par exemple des habilitations ou certifications découlant d'une obligation légale et réglementaire, nécessaires pour l'exercice d'un métier ou d'une activité professionnelle sur le territoire national,

<sup>144</sup> Cette possibilité existe depuis mars 2017.

<sup>145</sup> Cette disposition exclut les CQP reconnus dans les seules entreprises de la ou des branches concernées.

**Cette saisie peut être réalisée via une application numérique** (mise en ligne en novembre 2019) permettant de connaître en temps réel les droits individuels acquis au titre du CPF, les formations disponibles, les taux d'insertion et de satisfaction de ces formations, de s'inscrire en formation et de payer la formation, l'organisme de formation étant directement payé par la CDC.

#### **1.5.2.4. Les ressources affectées au dispositif sont sécurisées**

Dans l'ancien système de financement, les ressources dédiées au CPF des salariés étaient issues d'une contribution obligatoire de 0,20 % de la masse salariale pour les entreprises de onze salariés et plus. La collecte dédiée au CPF des salariés s'est élevée à 879 M€ en 2016. Une contribution obligatoire de 0,15 % de la masse salariale des entreprises de 11 à moins de 50 salariés et de 0,20 % de la masse salariale des entreprises de 50 salariés et plus, était destinée au FPSPP (848 M€ en 2016) pour permettre notamment le financement du CPF des demandeurs d'emploi. Une fraction de la collecte était prévue pour le financement de dotations complémentaires du CPF salariés décidées par le FPSPP (70 M€ en 2018, 210 M€ en 2017).

Selon les prévisions des pouvoirs publics, compte tenu des règles préexistantes d'accumulation des heures et de financement du compte, dans l'ancien modèle de financement, les demandes de formation auraient engendré des dépenses pour la partie CPF salariés qui ne pouvaient plus être financées par les Opca à partir de 2023<sup>146</sup>.

#### **La loi du 5 septembre 2018 réforme en profondeur la gestion et le financement du CPF.**

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) devient organisme gestionnaire du CPF sur le plan financier et technique. Un décret de décembre 2018<sup>147</sup> précise les conditions du financement par la CDC des actions de formation et les modalités de gestion du fonds dédié au financement du CPF.

S'agissant des recettes, la CDC reçoit :

- ◆ des ressources de France compétences. Hors période transitoire, France compétences affecte, chaque année au titre du CPF, entre 10 % et 20 % du produit des contributions des employeurs qui lui sont reversées<sup>148</sup>, soit un montant estimatif pouvant être compris entre environ 1 Md€ et 2 Md€. Le montant est fixé par délibération du conseil d'administration de France compétences avant le 30 novembre de l'année précédant le versement ;
- ◆ des ressources issues de la contribution à la formation des travailleurs indépendants. Les ressources sont mutualisées dès réception<sup>149</sup> ;
- ◆ des ressources supplémentaires issues des abondements divers faisant l'objet d'un suivi comptable distinct.

S'agissant des dépenses, la CDC :

- ◆ procède directement au paiement des actions éligibles au CPF après réception des informations nécessaires au débit des droits inscrits sur le CPF et vérification du service fait ;
- ◆ finance le CPF pour tous les titulaires d'un compte, quel que soit leur statut (actifs occupés ou demandeurs d'emploi).

---

<sup>146</sup> Étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018.

<sup>147</sup> Décret n° 2018-1333 du 28 décembre 2018 relatif à la gestion du compte personnel de formation par la Caisse des dépôts et consignations.

<sup>148</sup> Déduction faite du versement mentionné à l'État au titre de la formation des demandeurs d'emploi.

<sup>149</sup> Article L. 6333-6 du code du travail.

### 1.5.3. Les évolutions apportées au CPF devraient aboutir à une forte augmentation du taux de recours à ce dispositif

#### 1.5.3.1. Des facteurs tendent à montrer que la croissance du CPF pourrait être forte

Selon la CDC, entre le 21 novembre, date de lancement de la campagne de communication sur l'application dédiée au CPF, et le 24 février 2020<sup>150</sup> :

- ◆ l'application permettant de mobiliser le CPF a été téléchargée par 1 015 000 personnes, et 1 270 000 personnes ont activé leur profil ;
- ◆ 11 957 organismes de formations ont été répertoriés pour 167 000 actions de formation référencées différentes, 3 817 certifications proposées, et 634 000 sessions proposées ;
- ◆ 154 000 actions de formation ont été engagées pour un montant de 170,2 M€, déduction faite du reste à charge (180,9 M€ avec le reste à charge non financé sur le CPF). Le coût moyen est de 1 174 € par formation.

**Les formations les plus demandées, listées dans le tableau 17, sont à ce stade globalement en cohérence avec les formations financées dans le cadre de l'ancien système.** Selon la Dares<sup>151</sup>, dans le système préexistant, sur la période 2015-2016, les formations les plus fréquemment suivies par les salariés étaient des formations en langue (42,6 %) telles que le TOEIC et le BULATS (95,0 %)<sup>152</sup>, quand 10,9 % étaient des formations en transport, manutention, magasinage, principalement des certifications préparant au CACES. Il convient de noter que sur la période 2015-2016, le permis de conduire n'était pas éligible au CPF.

En 2018, les formations de moins de 100 heures, qui représentent huit formations sur dix, concernent principalement des certifications en langues (44,1 %) et en informatique (13,5 %).

Parmi les dix formations les plus demandées, sept ont vu leur prix moyen diminuer entre décembre 2019 et février 2020, de - 0,9 % pour le bilan de compétences à - 22,0 % pour les actions de formation dispensées aux créateurs et repreneurs d'entreprise.

---

<sup>150</sup> En 2019, les données consolidées au 31 décembre 2019 font état de 367 578 formations de salariés financées par le CPF, plus 48 103 engagées dans le cadre du parcours d'achat direct, soit 415 681 formations de salariés (auxquelles s'ajoutent 191 222 formations de demandeurs d'emploi avec un financement CPF)

<sup>151</sup> DARES Résultats - *le compte personnel de formation*, n°004, janvier 2018.

<sup>152</sup> Le Test of English for International Communication (TOEIC) est une certification standardisée permettant d'évaluer le niveau d'anglais des locuteurs non anglophones tant au niveau de l'écrit que de la compréhension orale. Le Business Language Testing Service (BULATS) est un test d'anglais de compétence linguistique en milieu professionnel reconnu à l'international (formations inscrites par le COPANEF).

Annexe III

Tableau 17 : Principales certifications demandées entre le 18 novembre 2019 et le 20 février 2020

Certifications	Au 12/12/19		Au 23/01/20			Au 20/02/20		
	Nombre	Prix moyen (en €)	Nombre	Prix moyen (en €)	Évolution du prix moyen par rapport au 12/12 (en %)	Nombre	Prix moyen (en €)	Évolution du prix moyen par rapport au 12/12 (en %)
Permis B	2 713	1 128	10 709	1 069	- 5,2	19 000	1 035	- 8,2
Bilan de compétences	2 676	1 598	7 120	1 589	- 0,6	11 000	1 583	- 0,9
Actions de formation dispensées aux créateurs et repreneurs d'entreprise	1 407	863	5 513	718	- 16,8	11 000	673	- 22,0
TOEIC	1 097	1 692	3 686	1 661	- 1,8	6 000	1 587	- 6,2
Accompagnement VAE	1 093	1 240	3 134	1 267	2,2	5 000	1 273	2,6
PCIE	952	1 209	2 121	1 282	6,0	3 000	1 272	5,2
TOSA	862	1 008	3 174	1 058	5,0	6 000	1 043	3,5
BULATS	730	1 687	2 395	1 655	- 1,9	4 000	1 606	- 4,8
CACES R389	480	662	2 045	711	7,4	N.R.	N.R.	N.A.
Conducteur de voiture de transport avec chauffeur (VTC)	449	1 220	1 786	1 085	- 11,1	3 000	1 066	- 12,6
Certificat de sauveteur secouriste du travail (SST)	415	282	1 680	258	- 8,5	3 000	267	- 5,3
<i>Test british language</i>	397	1 607	1 292	1 672	4,0	N.R.	N.R.	N.A.
Hygiène alimentaire adaptée à l'activité des établissements de restauration	369	483	1 351	496	2,7	N.R.	N.R.	N.A.
Pipplet FLEX anglais	330	1 452	1 146	1 414	- 2,6	N.R.	N.R.	N.A.
Formation continue obligatoire (FCO) - transport de marchandises	309	654	1 440	646	- 1,2	N.R.	N.R.	N.A.
CeLP - <i>certificate of language proficiency</i>	278	1 519	N.R.	N.R.	N.A. <sup>153</sup>	N.R.	N.R.	N.A.
Permis C	278	1 870	1 059	1 845	- 1,3	N.R.	N.R.	N.A.

Source : CDC.

<sup>153</sup> N.A. non applicable ; N.R. non renseigné

**1.5.3.2. Pour les demandeurs d'emploi, un recours massif au CPF est à prévoir, avec toutefois un effet potentiellement réduit sur les fonds gérés par la CDC**

**Pour les demandeurs d'emploi, plusieurs situations doivent être distinguées.**

Dans le premier cas, lorsque le demandeur d'emploi accepte une formation collective<sup>154</sup> achetée par la région, l'Opco, Pôle emploi ou l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), la loi prévoit que<sup>155</sup> :

- ◆ Son CPF est débité du montant de l'action réalisée (qui sera apprécié soit au coût réel, soit par un coût forfaitaire selon les informations recueillies par la mission), dans la limite des droits inscrits sur son compte, après que le demandeur en a été informé ;
- ◆ dans ce cas, ces organismes ou collectivités prennent en charge les frais pédagogiques et les frais liés à la validation des compétences et des connaissances afférents à la formation du demandeur d'emploi. Ils peuvent également prendre en charge des frais annexes hors rémunération.

Dans cette situation, cette prise en charge n'entraîne pas de transfert de fonds de la CDC vers l'organisme ou la collectivité financeur de la formation. Dans l'attente de la règle à appliquer (coût réel *versus* coût forfaitaire), le débit du CPF des demandeurs d'emploi n'est pas encore mis en œuvre.

Dans le second cas, lorsque le demandeur d'emploi ne suit pas une formation achetée par les organismes ou collectivités mentionnées *supra*, la loi prévoit que les frais pédagogiques et les frais liés à la validation des compétences et des connaissances afférents à la formation du demandeur d'emploi qui mobilise son CPF sont pris en charge par la CDC si la prise en charge de l'action est effectuée sans financement complémentaire ou dans la limite du droit acquis du compte personnel en cas de financement complémentaire<sup>156</sup>. Deux situations doivent être distinguées :

- ◆ le demandeur d'emploi prévoit de mobiliser son CPF dans le cadre d'une formation qu'il a repérée et il demande à Pôle emploi une prise en charge complémentaire via une aide individuelle à la formation (AIF)<sup>157</sup> ; dans cette situation, le CPF du demandeur d'emploi est débité et il entraîne un financement par la CDC de l'organisme de formation ;
- ◆ le demandeur d'emploi ne prévoit pas de mobiliser son CPF et il sollicite Pôle emploi pour une AIF couvrant intégralement le coût de la formation : en cas d'accord de Pôle emploi, le CPF du demandeur d'emploi n'est pas débité et il n'entraîne pas un financement de l'organisme de formation par la CDC. Le coût de la formation est pris en charge par Pôle emploi.

La distinction entre ces deux situations reste relativement ambiguë pour les conseillers de Pôle emploi et mériterait d'être éclaircie<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> Généralement dans le cadre des marchés publics.

<sup>155</sup> Article L. 6323-22 du code du travail.

<sup>156</sup> Article L. 6323-23 du code du travail. Ce financement complémentaire correspond à toute aide individuelle à la formation du demandeur d'emploi.

<sup>157</sup> Dans le cas où les dispositifs de financements existants ne peuvent pas prendre en charge un projet de formation, partiellement ou entièrement, Pôle emploi peut attribuer une aide individuelle à la formation (AIF) qui contribue au financement des frais pédagogiques de la formation.

<sup>158</sup> Ainsi sur son site, à la question de savoir quelle est la prise en charge de l'aide, Pôle emploi note : « *l'AIF couvre l'intégralité du coût de la formation restant à votre charge, suite à l'intervention des autres financeurs. Elle est versée directement à l'organisme de formation. À savoir : vous pouvez financer vous-même le montant restant à votre charge en mobilisant votre Compte personnel de formation.* »

**À ce stade, l'impact financier immédiat pour la CDC de la mobilisation de leur CPF par les demandeurs d'emploi concerne la situation dans laquelle ceux-ci mobilisent leur CPF en bénéficiant le cas échéant d'un abondement de Pôle emploi au titre de l'AIF,**

Dans la réalité, cette situation est loin d'être prépondérante mais elle pourrait concerner un nombre significatif de demandeurs d'emploi si la mobilisation du CPF était systématiquement requise dans le cadre de l'AIF :

- ◆ les formations suivies par les demandeurs d'emploi concernent principalement des formations collectives commanditées par les régions, les Opco, Pôle emploi ou l'Agefiph, et donc susceptibles de générer un débit de leur CPF sans financement par la CDC, Ainsi en 2018, sur les 795 400 formations suivies par des personnes en recherche d'emploi, 346 500 l'ont été par les régions (43,6 %), 382 500 (48,1 %) par Pôle emploi<sup>159</sup>, 9 300 par les Opca<sup>160</sup> (1,2 %), 14 800 par d'autres financeurs (1,9 %), tels que l'Agefiph. Le solde est constitué de formations commanditées par l'État (3 %)<sup>161</sup> voire les demandeurs d'emploi eux-mêmes mais pour une part marginale (17 800 formations soit 2,2 %)<sup>162</sup> :
- ◆ les formations commanditées par les régions et les Opca concernent principalement des actions collectives dont le suivi par le demandeur d'emploi ne génère pas un financement de l'organisme par la CDC. Tel est également le cas des actions de formation conventionnées (AFC) de Pôle emploi qui relèvent de formations collectives mises en œuvre dans le cadre des marchés publics. En 2018, elles ont bénéficié à 78 326 demandeurs d'emploi, avec une durée moyenne de 373 heures et un coût moyen de 2 587€<sup>163</sup> ;
- ◆ dans le même temps, Pôle emploi a financé 182 746 AIF pour une durée moyenne de 157 heures et un coût moyen de 1 073€, soit un budget de 202 M€.

L'ampleur de l'impact financier pour la CDC des formations suivies par les demandeurs d'emploi est donc liée aux règles de gestion de l'AIF et de la mobilisation du CPF dans ce cadre, En l'état, il devrait être minime, les demandeurs d'emploi n'ayant pas intérêt à mobiliser leur CPF s'ils peuvent se voir financer l'intégralité du coût de formation dans le cadre de l'AIF.

La mobilisation de l'AIF par Pôle emploi en complément de leur CPF par les demandeurs d'emploi suppose également un développement de l'application permettant d'y recourir, prévu à la fin du premier trimestre 2020.

**1.5.3.3. Pour les salariés, le CPF pourrait être utilisé par les entreprises pour assurer le cofinancement du plan de développement des compétences**

**L'employeur peut alimenter le CPF d'un salarié dans le cadre d'un accord d'entreprise ou de groupe** définissant les actions de formation éligibles et les conditions pour lesquelles l'employeur s'engage à financer l'abondement du CPF lorsque le coût de la formation est supérieur au montant des droits inscrits sur le compte.

---

<sup>159</sup> Dont des préparations opérationnelles à l'emploi (POE).

<sup>160</sup> Préparations opérationnelles à l'emploi (POE) collectives.

<sup>161</sup> Par exemple des formations en centres de rééducation professionnelle (CRP) pour les personnes handicapées.

<sup>162</sup> Annexe formation professionnelle du projet de loi de finances 2020, page 120.

<sup>163</sup> Annexe formation professionnelle du projet de loi de finances 2020, page 126.

### Annexe III

Même si l'accord du salarié pour l'utilisation de son CPF reste requis, cette modalité d'abondement du CPF ouvre à l'entreprise la possibilité d'un cofinancement de son plan de compétences par le salarié et pourrait susciter un intérêt accru dans les entreprises de 50 à moins de 300 salariés qui ne bénéficient plus des fonds mutualisés pour le financement de leur plan de développement des compétences.

Elle pourrait être d'autant plus intéressante pour les entreprises que les droits du salarié sont élevés. Les modalités d'alimentation annuelle du CPF limiteraient toutefois son impact budgétaire, sauf lors de sa première mise en œuvre du fait des heures déjà acquises par les salariés au moment de la réforme.

La mobilisation du CPF dans ce cadre suppose un développement de l'application permettant d'y recourir, prévu à la fin du premier semestre 2020. Pour le moment, cette possibilité n'est pas mise en œuvre.

En février 2020, la CDC indiquait à la mission ne pas avoir pour le moment enregistré d'abondements volontaires mais que des contacts étaient en cours avec quelques entreprises.

## 2. Les recettes perçues par France compétences devraient connaître une dynamique de l'ordre de 3 % à court et moyen terme

**Hors période transitoire, France compétences perçoit trois ressources fiscales<sup>164</sup> :**

- ◆ la majeure partie de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA)<sup>165</sup>, pour un montant prévisionnel de 9 339 M€ en 2022 ;
- ◆ l'intégralité de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), pour un montant prévisionnel de 323 M€ en 2022 ;
- ◆ l'intégralité de la contribution dédiée au financement du compte personnel de formation des salariés en contrat à durée déterminée (CPF-CDD, anciennement congé individuel de formation pour les salariés en contrat à durée déterminée, CIF-CDD), pour un montant prévisionnel de 314 M€ en 2022.

### 2.1. L'instauration de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) ne bouleverse pas les ressources dédiées à l'apprentissage et à la formation professionnelle

#### 2.1.1. La loi avenir professionnel a maintenu les régimes distincts de la taxe d'apprentissage et de la contribution à la formation professionnelle

**La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a instauré, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) acquittée par les employeurs, dans l'objectif :**

- ◆ d'une part de simplifier les réseaux de la collecte de la taxe d'apprentissage. En effet, comme souligné dans le rapport issu de la concertation relative au développement de l'apprentissage menée en janvier 2018, le système de recouvrement de la taxe d'apprentissage pouvait être mal identifié par les chefs d'entreprises du fait de la multiplicité des collecteurs et des modalités de versement distinctes entre la voie régionale et la voie professionnelle ;
- ◆ d'autre part de créer une gestion commune à la disposition des branches de l'ensemble des fonds de l'alternance, notamment au regard de la convergence accrue entre les contrats d'apprentissage et de professionnalisation.

**La CUFPA regroupe la contribution à la formation professionnelle continue (CFP) et la taxe d'apprentissage (TA) :** leur recouvrement est désormais synchrone et effectué par le même collecteur, l'Opco<sup>166</sup>. En l'absence dorénavant d'affectation par l'entreprise, l'utilisation de la TA est en outre identique à celle de la CFP, les recettes de France compétences étant fongibles.

**Les modalités de calcul de la CUFPA s'établissent comme suit :**

- ◆ la base imposable est la masse salariale brute, intégrant les rémunérations imposables et les avantages en nature. La réforme a contemporanéisé la CUFPA, auparavant assise sur la masse salariale de l'année précédente ;

---

<sup>164</sup> En 2019, 2020 et 2021, ce sont les Opco qui assurent le recouvrement de la CUFPA, la CSA et la CPF-CDD auprès des employeurs. Les Opco en conservent une partie pour financer les dispositifs d'alternance de leur ressort et en reversent une partie fixée réglementairement à France compétences.

<sup>165</sup> À savoir l'intégralité de la CFP et 87 % de la TA.

<sup>166</sup> Auparavant, la collecte de la CFP était réalisée par les Opca, et la taxe d'apprentissage par des Octa. Pouvaient être habilités en tant qu'Octa, des Opca de branche, interbranches ou interprofessionnels, des chambres consulaires régionales, des organismes nationaux (exemple des compagnons du devoir).

### Annexe III

- ◆ le taux de la taxe (cf. tableau 19) est fonction du nombre moyen de salariés de l'entreprise sur l'année de taxation<sup>167</sup>, à l'exception des apprentis, des contrats de professionnalisation ou autres contrats aidés. En outre, les branches ont la possibilité de fixer des taux supérieurs ;
- ◆ enfin, une entreprise qui dispose d'un service de formation accueillant ses apprentis, peut déduire de la fraction taxe d'apprentissage le montant des dépenses relatives aux formations délivrées par ce service. Il en est de même d'une entreprise finançant le développement de nouvelles offres de formation externes à sa structure mais au bénéfice de ses apprentis.

#### **Pour autant, la création de la CUFPA n'équivaut pas à une fusion des deux impositions.**

Alors que le projet de texte initial prévoyait un alignement des champs d'assujettissement de la TA et de la CFP, avec une période transitoire entre 2020 et 2024, un amendement déposé par la députée M<sup>me</sup> Catherine Fabre, rapporteure de la loi, est revenu sur ce principe au regard des effets induits sur les entreprises jusque-là exemptés de la TA (près de 890 000 entreprises étaient en 2017 assujetties à la taxe d'apprentissage quand près de 1,4 million d'entreprises contribuaient à la formation professionnelle continue<sup>168</sup>).

Les dérogations à la TA dont bénéficient certains secteurs d'activité<sup>169</sup>, les entreprises non assujetties à l'impôt sur les sociétés<sup>170</sup>, ainsi que les entreprises employant des apprentis et dont la base d'imposition ne dépasse pas six fois le SMIC annuel ont été conservées. De même continuent d'être exemptées les rémunérations versées aux apprentis par les employeurs de moins de onze salariés (l'article 190 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a rétabli l'article 1599 ter du code général des impôts qui avait été supprimé par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel) et celles exonérées de la taxe sur les salaires.

**L'option retenue a ainsi écarté toute augmentation des obligations de financement des entreprises**, en maintenant constant tant les taux de cotisation que les assiettes de la TA et de la CFP (cf. tableau 18 et tableau 19).

**En revanche, la part de la TA formellement fléchée sur le financement des CFA est accrue**, passant de 77 % à 87 %.

---

<sup>167</sup> Un dispositif de hausse de taux progressive est prévu aux fins de lisser l'effet du franchissement du seuil de onze salariés.

<sup>168</sup> Source : Étude d'impact de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

<sup>169</sup> Société civile de moyens (SCM), lorsque son activité est non commerciale, personne morale ayant pour objet exclusif l'enseignement, groupement d'employeurs composé d'agriculteurs ou de sociétés civiles agricoles bénéficiant eux-mêmes de l'exonération, fonction publique.

<sup>170</sup> Aux termes de l'article 1599 ter A du code général des impôts, la taxe d'apprentissage est due par les exploitants individuels et les sociétés de personnes dont les résultats sont passibles de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux et par les sociétés, établissements stables français de sociétés étrangères et collectivités passibles de l'impôt sur les sociétés.

### Annexe III

**Tableau 18 : Taux de cotisation pour la formation professionnelle continue et de la taxe d'apprentissage pour le régime général<sup>171</sup> avant réforme**

Effectif moyen de l'entreprise	Taux de cotisation pour la formation professionnelle continue					Taux de cotisation pour l'apprentissage	Total
	Plan de formation	Professionalisation	CIF	FPSPP	CPF		
Jusqu'à 10 salariés	0,40	0,15	0,00	0,00	0,00	0,68	1,23
11 à moins de 50 salariés	0,20	0,30	0,15	0,15	0,20	0,68	1,23
De 50 à moins de 300 salariés	0,10	0,30	0,20	0,20	0,20	0,68	1,68
Plus de 300 salariés	0,00	0,40	0,20	0,20	0,20	0,68	1,68

*Source : Mission.*

**Tableau 19 : Taux de cotisation pour la formation professionnelle continue et de la taxe d'apprentissage pour le régime général à compter de 2019**

Effectif moyen de l'entreprise	Taux de cotisation pour la formation professionnelle continue	Taux de cotisation pour l'apprentissage	Total
Jusqu'à 10 salariés	0,55	0,68	1,23
11 à moins de 250 salariés	1,00	0,68	1,68
250 salariés et plus	1,00	0,68	1,68

*Source : Mission.*

#### 2.1.2. La CSA et la contribution CPF-CDD n'ont été modifiées qu'à la marge

**La CSA est une fiscalité incitative**, due par les structures assujetties à la taxe d'apprentissage dont l'effectif annuel moyen est supérieur à 250 salariés et qui n'atteignent pas 5 % de leur effectif en contrats en alternance (contrat de professionnalisation, contrat d'apprentissage, convention industrielle de formation par la recherche).

**Le taux de cette contribution varie entre 0,05 % et 0,60 % de la masse salariale**, en fonction du nombre d'alternants et de la taille de l'entreprise (cf. tableau 20).

Le rendement prévisionnel de la CSA due au titre de 2020 s'élève à 302,5 M€.

<sup>171</sup> Les entreprises relevant du régime local d'Alsace-Moselle bénéficient d'un taux de taxe d'apprentissage dérogatoire, avant et après réforme. De même, les entreprises appartenant aux professions du bâtiment et des travaux publics versent une cotisation fixée par accord entre les organisations représentatives au niveau national des employeurs et des salariés du bâtiment et des travaux publics (article L. 6331-35 du code du travail). La loi de finances pour 2020 a néanmoins fixé des taux de la CFP supplétifs, applicables à défaut d'accord collectif à 0,30 % pour les entreprises relevant du secteur des travaux publics et de 0,22 % pour celles relevant du secteur des travaux publics.

### Annexe III

**Tableau 20 : Taux de CSA appliqué aux entreprises au régime général en fonction du nombre d'alternants par rapport à leur effectif moyen annuel**

Taux d'alternants	Taux de CSA
Moins de 1	0,40
Moins de 1 (effectif > 2 000 salariés)	0,60
Entre 1 et 2	0,20
Entre 2 et 3	0,10
Entre 3 et 5	0,05
Supérieur à 5	Exonéré

Source : Mission.

**La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel n'a modifié qu'à la marge le régime de la CSA**, intégrant notamment les salariés alternants embauchés en contrat à durée indéterminée pour l'appréciation du taux d'alternants aux fins d'encourager les entreprises à recruter les salariés formés en alternance.

La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, par son article 190, a pour sa part prévu de réviser la liste des alternants pris en compte pour le calcul de la CSA<sup>172</sup> : les jeunes accomplissant un volontariat international en entreprise ne font plus partie des personnes entrant dans les effectifs couverts par la CSA. *A contrario*, cet article a assoupli les conditions d'exonération de la CSA : toute entreprise qui justifiera d'une progression de l'effectif salarié annuel d'alternant d'au moins 10 % par rapport à l'année précédente sera exonérée de la CSA due au titre des rémunérations versées l'année au cours de laquelle cette progression intervient. Ainsi, ne seront plus exigées, comme jusqu'ici, l'atteinte du seuil de 3 % d'alternants pour bénéficier de cette exonération ni la couverture par un accord de branche.

**Par ailleurs, à la contribution CIF-CDD se substitue la CPF-CDD, dont le taux demeure fixé à 1 % du revenu d'activité retenu pour le calcul des cotisations sociales des titulaires d'un CDD pour les employeurs d'au moins onze salariés<sup>173</sup>**. Toutefois cette contribution n'est pas due dans certains cas listés réglementairement<sup>174</sup> :

- ◆ les contrats d'accompagnement dans l'emploi ;
- ◆ les contrats d'apprentissage ;
- ◆ les contrats de professionnalisation ;
- ◆ les contrats conclus avec des jeunes au cours de leur cursus scolaire ou universitaire ;
- ◆ les contrats de travail à durée déterminée qui se poursuivent par des contrats à durée indéterminée ;
- ◆ enfin, l'ensemble des contrats saisonniers, principal ajout porté par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

<sup>172</sup> Ces dispositions s'appliquent à compter de la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance relative à la collecte des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage par les Urssaf, et au plus tard à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

<sup>173</sup> Articles L. 6331-3 et suivants du code du travail.

<sup>174</sup> Décret n° 2018-1233 du 24 décembre 2018 relatif aux contrats à durée déterminée ne donnant pas lieu au versement de la contribution spécifique assise sur le revenu d'activité pour les cotisations sociales des titulaires d'un contrat à durée déterminé

## 2.2. L'ensemble des recettes de France compétences sont assises sur la masse salariale et voient donc leur rendement lié à la conjoncture économique

La CUFPA, la CPF-CDD et la CSA sont toutes trois assises sur la masse salariale de l'entreprise, liant en grande partie leurs rendements à la conjoncture économique, étant précisé que :

- ◆ la structure d'activité des employeurs influe sur le rendement de la TA, certains secteurs étant exonérés de la taxe d'apprentissage (cf. *supra*) ;
- ◆ la structure du tissu entrepreneurial a également un impact, les taux de TA et l'assujettissement à la CSA variant en fonction de la taille de l'entreprise ;
- ◆ la structure de l'emploi est enfin à prendre en compte, le rendement de la CPF-CDD étant fonction de la masse salariale en CDD quand celui de la CSA est inversement corrélé au taux d'alternants.

Afin d'établir les prévisions de recettes de France compétences à moyen terme, la DGEFP a retenu pour hypothèse, de manière partagée avec la direction du budget (DB), les hausses de masse salariale, uniformes quels que soient le secteur d'activité et la taille de l'entreprise (cf. tableau 21), suivantes :

- ◆ 3,10 % en 2019 ;
- ◆ 2,90 % en 2020 ;
- ◆ 3,10 % en 2021 ;
- ◆ 3,40 % en 2022 ;
- ◆ 3,00 % en 2023.

Les montants prévisionnels de TA et de la CFP sont alors estimés en appliquant les taux d'imposition respectifs aux masses salariales.

**Sur cette base, le montant total de recettes escompté passerait de 9,36 Md€ en 2020 à 10,27 Md€ en 2023** (cf. tableau 22).

**Tableau 21 : Projections de masse salariale (MS) pour l'assiette de la CFP et de la TA prises en compte par la DGEFP (en M€)**

Masse salariale	- 11 salariés	11 salariés et plus	Total
<b>CFP</b>			
2018	105 374	475 867	581 241
2019 (+ 3,10 %)	108 640	490 619	599 260
2020 (+ 2,90 %)	111 791	504 847	616 638
2021 (+ 3,10 %)	115 257	520 497	635 754
2022 (+ 3,40 %)	119 175	538 194	657 370
2023 (+ 3,00 %)	122 751	554 340	677 091
<b>TA</b>			
2018	93 448	399 980	493 428
2019 (+ 3,10 %)	96 345	412 380	508 724
2020 (+ 2,90 %)	99 139	424 339	523 477
2021 (+ 3,10 %)	102 212	437 493	539 705
2022 (+ 3,40 %)	105 687	452 368	558 055
2023 (+ 3,00 %)	108 858	465 939	574 797

Source : DGEFP.

### Annexe III

**Tableau 22 : Projections de recettes de France compétences réalisées par la DGEFP (en M€)**

Année	CUFPA - 11 salariés (MS CPF*0,55 %) + (MS TA*0,68 %*87 %)	CUFPA 11 salariés et plus (MS CPF*1 %) + (MS TA*0,68 %*87 %)	CPF-CDD	CSA	Total
2019	598	4 906	286	294	<b>6 084</b>
2020	1 201	7 558	294	303	<b>9 357</b>
2021	1 239	7 793	303	312	<b>9 647</b>
2022	1 281	8 058	314	323	<b>9 975</b>
2023	1 319	8 299	323	332	<b>10 274</b>

*Source : DGEFP.*

Ces prévisions sont supérieures de 0,1 point à celles avancées dans le rapport sur la situation économique, social et financier (RESF) pour les branches marchandes non agricoles en 2020, 2021 et 2022 (respectivement 2,8 %, 3,0 % et 3,3 %) et en-deçà de celle prévalant pour 2019 et 2023 (respectivement 3,30 % et 3,40 %)<sup>175</sup>.

À titre illustratif, la masse salariale soumise à cotisations sociales, observée par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), a connu une hausse de 3,70 % entre les troisièmes trimestres 2018 et 2019<sup>176</sup>.

La sensibilité de recettes fiscales est d'environ 10 M€ pour une variation de 0,1 point de la masse salariale, pour le total des trois contributions.

S'agissant du rendement de la TA, des incertitudes demeurent.

**L'impact du développement de l'alternance sur le rendement de la TA** (les apprentis et les contrats de professionnalisation entrant dans l'assiette de la TA acquittée par les employeurs de onze salariés et plus) n'est pas pris en compte dans les prévisions de la DGEFP. Toutefois, il peut être inféré qu'à moyen terme se produit une substitution partielle d'emplois (un employeur pouvant par exemple privilégier le recrutement d'un apprenti à celui d'un CDD de droit commun) : la dynamique de la masse salariale prise en compte couvre donc pour partie l'effet dû au développement de l'alternance.

**A contrario, la dynamique d'accroissement de rendement de la CSA devrait être inférieure à celui de la masse salariale**, en cas d'accroissement du taux d'alternants. Toutefois, cet effet n'est pas simulé par la DGEFP, qui applique un taux de progression uniforme à l'ensemble des contributions.

<sup>175</sup> Source : *Rapport sur la situation économique, social et financier, annexé au projet de loi de finances pour 2020.*

<sup>176</sup> Acooss Stat « *La masse salariale et les effectifs salariés du secteur privé au troisième trimestre 2019* » n°298, décembre 2019.

**Un autre point d'incertitude réside dans le poids du développement des CFA d'entreprises**, qui viendra minorer la collecte de la taxe d'apprentissage. En effet, les entreprises pourront déduire, dans un plafond équivalent à 10 % de la part des 87 % de la TA, les dépenses d'investissements destinés au financement des équipements et matériels nécessaires à la formation de leurs apprentis, soit au sein d'un CFA interne à l'entreprise ou à un groupe d'entreprises, soit externe dans le cadre de financements d'offres nouvelles de formation sur le territoire national<sup>177</sup>. Au-delà de l'incitation représentée par la déduction fiscale, l'essor pourrait être porté par diverses motivations : fidélisation des apprentis formés, ou encore retour sur investissement au regard des niveaux de prise en charge par France compétences. À l'inverse, le développement d'une nouvelle activité internalisée de formation et la mise en place d'un centre spécifique de coûts au sein de l'entreprise pourraient inciter des entreprises à continuer de faire appel à des CFA externes.

### **2.3. Le recouvrement de la CUFPA, de la CPF-CDD et de la CSA par le réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales pourrait améliorer leur taux de collecte à compter de 2022**

La collecte de la CUFPA, de la CPF-CDD et de la CSA a été confiée par le législateur au **réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et des caisses de mutualité sociale agricole (MSA) par la déclaration sociale nominative (DSN) à compter de 2022**. Dans l'intervalle, ce sont les Opcos qui ont la charge du recouvrement des contributions.

S'il était initialement envisagé une application à compter de 2021, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) a sollicité un report du transfert du recouvrement de la taxe d'apprentissage. En effet, contrairement à la CFP, dont le champ des assujettis est facilement identifiable, la TA soulève des enjeux forts de fiabilisation des listes des employeurs qui y sont assujettis pour l'ACOSS du fait de son champ d'application et de ses exonérations (les entreprises non passibles de l'impôt sur les sociétés ne doivent pas acquitter par exemple de taxe d'apprentissage).

Ces éléments, ajoutés au calendrier de mise en œuvre du taux de séparation du bonus-malus sur les contrats courts et du transfert du recouvrement de l'AGIR-ARRCO, ont justifié le report d'un an du transfert du recouvrement de la TA, mais aussi de la CFP dans une optique de lisibilité pour les entreprises, par l'article 190 de la loi de finances pour 2020.

#### **Le transfert du recouvrement aux Urssaf et aux MSA permettra :**

- ◆ de collecter les fonds mensuellement pour la TA, la CFP et la CPF-CDD (la CSA étant reversée pour sa part annuellement en mars n+1), **avec un lissage des recettes pour la trésorerie de France compétences** ;
- ◆ d'être plus simple et lisible pour les entreprises ;
- ◆ de mieux identifier les créations d'entreprises et plus largement des entreprises assujetties<sup>178</sup> ;

---

<sup>177</sup> Décret n° 2019-1438 du 23 décembre 2019 relatif aux modalités de déductions de la taxe d'apprentissage et au niveau d'activité des organismes agissant au plan national pour la promotion de la formation technologique et professionnelle initiale et des métiers habilités à percevoir le solde de la taxe d'apprentissage

<sup>178</sup> Au regard des échanges tenus avec les Opcos, il apparaît qu'ils ne disposent que de moyens limités pour identifier les employeurs redevables et se charger des appels à cotisations. Cette difficulté est renforcée par les critères de champ de compétences des acteurs (le paysage des entreprises ne permet pas d'identifier clairement une activité principale par entreprise relevant d'une convention collective laquelle a désigné un organisme pour la collecte des fonds). Grâce au transfert du recouvrement, l'ensemble des redevables de la CUFPA transmettant les éléments via la DSN seront identifiés. En outre, l'appui sur les organismes de sécurité sociale contribuera à fiabiliser les éléments constitutifs d'une contribution, et notamment son assiette. Ainsi, le principe de déclaration unique de l'assiette pour

### Annexe III

- ◆ ainsi que de disposer de moyens de contrôle renforcés<sup>179</sup>, **avec une potentielle amélioration sur le taux de recouvrement de la CUFPA.**

La mission n'a pu obtenir de données relatives au taux de recouvrement passé et actuel de la CUFPA, la CSA et la CPF-CDD, qui permettrait de quantifier les marges d'amélioration de la collecte.

**L'Acoff avance pour sa part un taux de reste à recouvrer de 0,9 % fin mars 2019**, ainsi qu'un taux de récupération des créances à 100 jours (en nombre) de 59,1 % et un taux d'efficacité des contraintes émises de 81,0 %.

Le taux de recouvrement, notamment de la CFP, dont l'assiette correspond à celle des cotisations de sécurité sociale et dont le régime d'exonérations est plus simple que celui de la TA, devrait de ce fait connaître une amélioration significative. Un point d'amélioration du taux de recouvrement de la CUFPA, la CSA et la CPF-CDD représenterait environ 100 M€ en 2022.

**Par ailleurs, les coûts de collecte pourraient diminuer.** L'étude d'impact de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel soulignait ainsi que les frais de recouvrement des Opca représentaient environ 0,7 % de la collecte<sup>180</sup>, quand les coûts moyens de gestion des Urssaf s'élèveront entre 0,5 % et 3,5 % des sommes collectées, le taux devant être fixé ultérieurement par une convention partenariale.

---

les cotisations de sécurité sociale et les contributions de formation professionnelle permettra d'éviter des déclarations faisant apparaître des éléments d'assiette ou d'effectifs divergents.

<sup>179</sup> Il existait néanmoins jusqu'ici un dispositif de recouvrement forcé s'appuyant sur le réseau du Trésor, toutefois peu utilisé au regard des montants recouverts, à savoir 31 M€ en 2018 pour l'ensemble des contributions (TA, CFP, CSA, CIF-CDD), selon les données transmises par la direction générale des finances publiques.

<sup>180</sup> D'après la DGEFP, cette donnée était une moyenne du taux de frais de gestion de la CFP (0,5 %) et de la TA (0,9 %) en 2016.

### **3. À hypothèses constantes s'agissant des autres dispositifs et des niveaux de prise en charge des formations, les projections tendanciennes de croissance de l'alternance et du recours au CPF font apparaître que la soutenabilité financière du système n'est pas assurée durant la montée en charge de la réforme**

#### **3.1. Les capacités de prévision des effectifs de l'alternance et du recours au CPF sont réduites**

Comme vu *supra*, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a profondément modifié les dispositifs d'alternance et de formation continue des salariés. Les déterminants du recours à ces dispositifs sont nombreux et la capacité à s'appuyer sur les tendances observées les années précédentes est limitée.

##### **3.1.1. S'agissant de l'alternance**

**Les pouvoirs publics n'ont fixé aucun objectif chiffré de son développement** dans le cadre de la mise en œuvre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, contrairement au plan de relance de l'apprentissage de 2014 qui visait 500 000 apprentis d'ici 2017.

**La mission a pu constater que les directions en charge de la prévision, telles que la Dares ou la direction générale du Trésor, n'avaient pas développé de modèle de prévision spécifique** des effectifs de l'alternance. La Dares procède néanmoins à des prolongements de tendances et s'appuie au besoin sur les outils de prévision d'emploi indexés sur le cycle économique<sup>181</sup>.

**La DGEFP et la Dares ont initialement estimé en juillet 2019 que la croissance des contrats d'apprentissage pourrait s'établir à 7 % en moyenne annuelle sur la période 2020-2023 et celle des contrats de professionnalisation à 1 %<sup>182</sup>.** Les dépenses associées à la Pro-A sont évaluées à 100 M€ par an de 2020 à 2023, contre 350 M€ avant les modifications opérées par « l'ordonnance coquilles ».

La direction du Budget partage la prévision d'une hausse de 7 % par an des contrats d'apprentissage sur la période 2020-2023, mais prévoit une hausse de 6 % des effectifs des contrats de professionnalisation sur la même période<sup>183</sup>. Elle maintient en outre son évaluation à 350 M€ de dépenses pour la Pro-A en pérenne, une fois les accords étendus.

**Autre élément d'analyse, des Opcv ou branches se sont fixés des objectifs pluriannuels de développement de l'alternance proches de 10,0 % par an.**

---

<sup>181</sup> D'autres pays ont pu, à l'instar de la Grande-Bretagne, travailler à la définition d'outils prédictifs, toutefois spécifiques à leur propre système d'alternance. Le *Department education* britannique a ainsi développé un modèle prédictif des hausses de volume et des coûts de l'apprentissage en suite de la réforme du système mis en place à compter de 2017, contre-expertisé par *Cambridge econometrics* et *Fondazione giacomo brodolini*. <https://www.gov.uk/government/publications/long-term-apprenticeship-model-evaluation>

<sup>182</sup> Note « Financement de l'apprentissage » datée du 12 juillet 2019, Dares

<sup>183</sup> Note interne « Mission IGF –IGAS : France compétences et le financement de l'alternance », direction du Budget.

### **3.1.2. Autre élément d'analyse, des Opco ou branches se sont fixés des objectifs pluriannuels de développement de l'alternance proches de 10,0 % par an. S'agissant du CPF**

**Le gouvernement a avancé un objectif d'un million de formations financées par an<sup>184</sup>.**

Les projections réalisées par la direction du Budget et la direction générale du Trésor font l'hypothèse d'un taux de recours progressivement croissant, de 2 % environ en 2018 à 5 % à horizon 2023, soit environ 1,2 million de formations financées par la CDC.

La CDC a également réalisé des travaux de projection en juillet 2019, pour établir un scénario de montée en charge des droits mobilisés, mais sur la seule année 2020 à la date de la mission (cf. annexe II du présent rapport). Ces travaux ont conduit France compétences à retenir, pour la construction de son budget 2020, deux scénarios d'évolution, tous deux couverts par les montants attribués par la borne basse de la fourchette dédiée au CPF (972,5 M€, auxquels s'ajoutent 36,0 M€ attribués en 2019 pour amorçage) :

- ◆ une hausse de 7 % en 2020 par rapport à 2019, portant le nombre de dossiers acceptés à 30 000 par mois, soit 360 000 sur l'année ;
- ◆ une hausse de 25 % en 2020 par rapport à 2019, portant le nombre de dossiers acceptés à 35 000 par mois, soit 420 000 sur l'année.

### **3.2. L'impact budgétaire, comptable et en trésorerie de trois projections tendanciennes de développement de l'alternance et du compte personnel de formation sur la période 2020-2023 est simulé**

#### **3.2.1. Les hypothèses communes aux trois projections tendanciennes**

Aux fins d'apprécier la soutenabilité financière du système de l'alternance et de la formation professionnelle continue, la mission a simulé l'impact de trois projections tendanciennes de développement des contrats d'apprentissage, des contrats de professionnalisation, de la Pro-A, de l'aide au permis et du CPF.

**Pour ces trois projections tendanciennes**, il est fait l'hypothèse que :

- ◆ en recettes :
  - l'évolution des recettes est conforme aux projections de la DGEFP<sup>185</sup>, basée sur des hypothèses de croissance de la masse salariale ;
  - à l'évolution des recettes liées à la croissance de la masse salariale, s'ajoutent 100 M€ et 150 M€ de recettes supplémentaires respectivement en 2022 et en 2023, soit une amélioration de 1,0 % et de 1,5 % de taux de recouvrement de la CUFPA, de la CPF-CDD et de la CSA du fait du transfert de la collecte aux Urssaf à compter de 2022 ;
  - les modalités d'acquittement des contributions dues par les employeurs et de leur reversement par les Opco à France compétences, mises en œuvre en 2020, sont reconduites en 2021 (acomptes en mars et septembre 2021 et solde des entreprises de moins de onze salariés en mars 2022), faute de schéma acté à la date de la mission ;

<sup>184</sup> <https://www.editions-legislatives.fr/actualite/muriel-penicaud-voise-le-financement-d-un-million-de-formationen-par-an-via-le-cpf>

<sup>185</sup> L'ensemble des projections intègre la mobilisation au profit du financement l'alternance en 2020 des 150 M€ d'excédents 2019 des sections CPF des Opco, estimés par la DGEFP, prévu par l'article 2 du décret 2018-1209.

### Annexe III

- ◆ en dépenses :
  - pour les « dispositifs de guichet », seules sont projetées des hypothèses d'évolution des volumes (contrats d'apprentissage, contrats de professionnalisation, compte personnel de formation) ou des masses financières (Pro-A, aide au permis de conduire des apprentis). **Les hypothèses liées aux niveaux unitaires de prise en charge des formations sont maintenues à l'identique sur la période 2020-2023, alors même qu'une baisse est à prévoir** sans qu'il soit possible de la déterminer à ce stade, comme semble le montrer l'évolution du coût de formation constaté sur les principales formations demandées dans le cadre du CPF (cf. annexe IV pour la mesure de sensibilité des projections aux actions structurelles ou ponctuelles susceptibles d'être menées) ;
  - ainsi, le niveau de prise en charge moyen des contrats d'apprentissage est réputé stable, quand bien même il sera amené à évoluer sur la période du fait de la massification<sup>186</sup>, de la mise en œuvre de la modulation (cf. 1.1.1.3), ou encore de l'évolution de la demande de formation (nature et niveau) ;
  - les enveloppes fermées (CPIR, CEP, fonds régions), autres que celle destinée à la formation des demandeurs d'emploi (PIC), sont fixées au montant prévu à la date de la mission ;
  - enfin, la possible participation de France compétences au financement des frais de formation des apprentis employés par les collectivités territoriales<sup>187</sup> n'est pas intégrée aux simulations, l'information étant parvenue tardivement à la mission et l'enjeu financier (estimé à 20 M€ par la direction générale des collectivités locales et à 34 M€ dans une hypothèse haute) se situant dans la marge d'erreur des projections réalisées.

**L'évolution tendancielle des dépenses est alors simulée sur le champ de France compétences et des Opco, à considérer dans son ensemble**, le dispositif de financement des dépenses d'alternance créant une solidarité financière entre ces entités, pour approcher :

- ◆ le solde de trésorerie de chaque année ;
- ◆ la trésorerie des Opco et de France compétences en fin de trimestre ;
- ◆ le résultat comptable.

---

<sup>186</sup> La seconde campagne tarifaire devrait intervenir en 2021, ou en 2022 si la date venait à être reportée comme envisagé par France compétences (cf. annexe IV).

<sup>187</sup> À la date de la mission, un décret relatif à ce sujet est en cours de publication. Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) disposerait d'une enveloppe apprentissage de 25 M€ et prendrait en charge 50 % des contrats, le reste l'étant par la collectivité employeur. Une convention annuelle serait conclue au plus tard le 30 juin de chaque année entre le CNFPT et France compétences afin de fixer les montants maximaux de prise en charge des frais de formation des apprentis selon la grille des niveaux de prise en charge. Sous réserve que cette convention ait été signée, France compétences pourrait prendre en charge les surcoûts dépensés par le CNFPT par rapport à un montant fixé par un arrêté révisé annuellement.

### 3.2.2. La projection tendancielle 1, projection dite centrale, simule un effet marqué de la réforme, avec un déport important des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage et un développement fort du recours au CPF

Cette projection tendancielle simule un effet significatif de la réforme de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, conduisant à une croissance soutenue tant des volumes de contrats d'alternance que des formations financées par le CPF. Les hypothèses sont définies ainsi qu'il suit (cf. tableau 23) :

- ◆ + 14,0 % sur les contrats d'apprentissage en 2020, + 13,0 % sur les contrats d'apprentissage en 2021, + 11,0 % en 2022 et + 9,0 % en 2023, soit une hausse des nouveaux effectifs de 46 900 en 2020, 49 700 en 2021, 47 500 en 2022 et 43 100 en 2023. Se dessine ainsi progressivement un plateau des effectifs de l'apprentissage ;
- ◆ - 7,0 % par an sur les contrats de professionnalisation en 2020, - 6,0 % en 2021, - 5,0 % en 2022 et - 4,0 % en 2023. Cela représenterait une baisse des entrants en contrat de professionnalisation de 16 100 en 2020, 15 000 en 2021, 8 000 en 2022 et 7 600 en 2023 (soit respectivement 34,3 %, 25,8 %, 21,2 % et 17,8 % de la hausse des effectifs de l'apprentissage) ;
- ◆ 1 Md€ en 2020 pour les formations financées par le CPF, puis + 14,0 % par an entre 2021 et 2023 ;
- ◆ 40 M€ en 2020 pour l'aide au permis de conduire, soit les 100 000 aides estimées par la mission (cf. 1.4.2), puis une croissance équivalente à celle connue par les contrats d'apprentissage ;
- ◆ 100 M€ pour la Pro-A en 2020, puis 200 M€ par an. Il est ainsi supposé que le nombre de formations Pro-A engagées en 2020 sera moitié moindre que le potentiel du dispositif estimé par la mission à 200 M€ en régime de croisière<sup>188</sup>, du fait des délais nécessaires à la signature pour l'extension des accords de branche ;
- ◆ enfin, le versement destiné à la formation des demandeurs d'emploi (PIC) est reconduit dans son ampleur en 2023, à savoir 1 684 M€<sup>189</sup>.

**Cette projection décrit une montée en charge des effectifs de l'alternance** de 6,0 % par an en moyenne sur la période 2020-2023 (+ 24,9 % au global sur 2020-2023, passant d'environ 565 000 nouveaux contrats d'apprentissage et professionnalisation débutés en 2019 à environ 705 500 en 2023). Elle traduirait un déport marqué des contrats de professionnalisation vers les contrats d'apprentissage. Au total, comme présenté en 1.2.2.2, ce serait ainsi près de 50 000 personnes supplémentaires recrutées par an en apprentissage plutôt qu'en contrat de professionnalisation<sup>190</sup>.

**Les formations financées par le CPF croîtraient aussi fortement**, avec une hausse de 65,9 % au global sur 2020-2023, pour atteindre le million de contrats supplémentaires envisagé en alternance par le Gouvernement.

---

<sup>188</sup> Comme vu *supra*, le précédent dispositif des contrats de professionnalisation était financé à hauteur de 350 M€ par an. Au regard des modalités d'accès plus contraignantes du Pro-A, il est ici retenu un montant de 200 M€.

<sup>189</sup> Néanmoins, la mission affichera, dans les tableaux de synthèse, les deux hypothèses, à savoir diminution des versements ou reconduction des crédits.

<sup>190</sup> Nombre estimé en prenant en compte les jeunes de moins de 26 ans embauchés en contrat de professionnalisation en 2017 pour préparer une certification ou une qualification enregistrée au RNCP autre qu'un CQP, et en scolarité avant l'embauche.

### Annexe III

**Tableau 23 : Hypothèses d'évolution des volumes des dispositifs financés de manière ouverte selon la projection tendancielle 1**

	2020	2021	2022	2023
Nombre nouveaux contrats d'apprentissage dans le secteur privé <sup>191</sup>	381 900 <sup>192</sup>	431 500	479 000	522 100
Nombre nouveaux contrats de professionnalisation	213 900 <sup>193</sup>	201 000	191 000	183 400
Nombre formations financées par le CPF	676 500 <sup>194</sup>	771 200	879 200	1 002 000
Montant engagé pour la Pro-A (en M€)	100,0	200,0	200,0	200,0
Montant financé pour l'aide au permis (en M€)	40,0	45,2	50,2	54,7
Montant versé pour la formation des demandeurs d'emploi (en M€)	1 349,0	1 632,0	1 684,0	1 684,0

*Source : Mission.*

**Le solde de trésorerie de l'année consolidé** de France compétences et des sections alternance et moins de 50 salariés des Opco, intégrant les reports à nouveau dont bénéficie France compétences en 2020<sup>195</sup>, serait déficitaire de 1 534 M€ en 2020, déficit qui se creuserait de 231 M€ en 2021, s'établissant à - 1 765 M€ (cf. tableau 24). Il s'améliorerait en 2022 tout en restant négatif à hauteur de - 752 M€, avant de diminuer notablement à - 2 140 M€ en 2023. Ces évolutions erratiques s'expliquent par :

- ◆ en dépenses :
  - une hausse des dépenses de 91 M€ entre 2020 et 2021 (les dépenses de 2020 intégrant le remboursement de l'avance remboursable), puis de 616 M€ entre 2021 et 2022 du fait de la montée en charge des dispositifs ;
  - les dépenses augmenteront ensuite de 583 M€ entre 2022 et 2023<sup>196</sup> ;
- ◆ en recettes :
  - les recettes diminueront de 140 M€ entre 2020 et 2021, France compétences et les Opco ayant en effet bénéficié en 2020 de ressources exceptionnelles (120 M€ de FAF-TI et 404 M€ d'avance remboursable), supérieures à la hausse de ressources portée par l'évolution de la masse salariale ;
  - il se produira un sursaut de recettes de 1 629 M€ en 2022, année de bascule à la suite du transfert du recouvrement aux Urssaf. Les Opco percevront ainsi le solde des contributions dues au titre de 2021 (à hauteur d'environ 2 200 M€) quand les Urssaf collecteront les contributions dues au titre de 2022 ;
  - enfin, en 2023, les recettes diminueront de 804 M€ par rapport à 2022, compte-tenu de la contemporanéisation de la collecte (seuls 841 M€ seront recouvrés en 2023 au titre de 2022).

<sup>191</sup> Il s'agit du nombre de nouveaux contrats débutés au cours de l'année, et non pas des nouveaux contrats enregistrés au cours de l'année.

<sup>192</sup> Soit 4 413 M€ engagés en 2020 à 6 034 M€ en 2023.

<sup>193</sup> Soit 1 254 M€ engagés en 2020 à 1 098 M€ en 2023.

<sup>194</sup> Soit 1,04 Md€ engagés en 2020 à 1,54 Md€ en 2023.

<sup>195</sup> À savoir 108 M€ au titre du report à nouveau du FPSPP et 186 M€ au titre du report à nouveau 2019 prévisionnel de France compétences.

<sup>196</sup> Les dépenses dues au titre de 2023 sont partiellement reportées au premier trimestre 2024 du fait de l'étalement des versements des enveloppes fermées à compter de l'exercice 2022.

### Annexe III

**La trésorerie infra-annuelle consolidée de France compétences et des Opco** (cf. tableau 25), s'avère :

- ◆ excédentaire les trois premiers trimestres 2020 et les deux premiers trimestres 2021. Toutefois, ces constats en fin de trimestre masquent des besoins en trésorerie aux mois de février 2020 et 2021, les acomptes fiscaux étant perçus aux mois de mars ;
- ◆ déficitaire au quatrième trimestre 2020, puis de manière récurrente à compter du troisième trimestre 2021. Les besoins en trésorerie se creuseront ainsi de 263 M€ fin 2020 à 2 028 M€ fin 2021, 2 780 M€ fin 2022 et 4 920 M€ fin 2023.

**Enfin, le résultat comptable** (cf. tableau 30), consolidé des Opco et de France compétences, afficherait une perte à chaque exercice de la période 2020-2023 :

- ◆ l'ampleur de la perte constatée en 2020 (5 400 M€) s'explique notamment par le rattachement intégral à l'exercice 2020 des 4 300 M€ du coût de la reprise des contrats d'apprentissage engagés par les conseils régionaux (cf. annexe II) ;
- ◆ une fois l'effet du coût du stock de contrats d'apprentissage repris en 2020 neutralisé, il est constaté un creusement de la perte de - 1 100 M€ en 2020 à - 1 754 M€ en 2021, - 2 068 M€ en 2022 et - 2 660 M€ en 2023 (le montant du PIC étant reconduit dans cette projection) ;
- ◆ le surcoût générationnel des contrats d'apprentissage serait de 574 M€ en 2021, 549 M€ en 2022 et 498 M€ en 2023. *A contrario*, la génération de contrats de professionnalisation débutée en 2021 coûterait 72 M€ de moins que celle de l'exercice antérieur, 56 M€ de moins en 2022 et 43 M€ en 2023 ;
- ◆ tout point supplémentaire de croissance du nombre de contrats d'apprentissage entraînerait un coût supplémentaire de 40 à 57 M€ par génération entre 2020 et 2023 (et symétriquement pour une baisse d'un point)<sup>197</sup>. Toute variation d'un point de croissance du nombre de contrats de professionnalisation engendrerait une variation des dépenses associées comprise entre 12 M€ et 14 M€ par génération de contrats engagés de 2020 à 2023<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> Un point de plus de contrats d'apprentissage en 2020, 2021, 2022 et 2023 aboutirait à un surcoût de 227 M€ pour la génération de contrats engagés en 2023 comparativement à la présente projection tendancielle.

<sup>198</sup> Une diminution d'un point de moins des contrats de professionnalisation en 2020, 2021, 2022 et 2023 conduirait à un coût de génération de contrats débutés en 2023 moindre de 89 M€ par rapport à la présente projection tendancielle.

### Annexe III

**Tableau 24 : Solde de trésorerie de l'année consolidé de France compétences et des sections alternance et – 50 salariés des Opco selon la projection tendancielle 1 (en M€) à hypothèses structurelles constantes**

	2020	2021	2022	2023
Recettes	9 741	9 601	11 229	10 425
Dépenses	11 275	11 365	11 981	12 565
<b>Besoin de financement</b>	<b>- 1 534</b>	<b>- 1 765</b>	<b>- 752</b>	<b>- 2 140</b>
<i>Besoin de financement si diminution des versements PIC en 2023 à hauteur de la contribution 2018<sup>199</sup></i>	- 1 534	- 1 765	- 752	- 1 329
Situation de trésorerie au 1 <sup>er</sup> janvier	1 271	- 263	- 2 028	- 2 780
<b>Situation de trésorerie au 31 décembre</b>	<b>- 263</b>	<b>- 2 028</b>	<b>- 2 780</b>	<b>- 4 920</b>

Source : Mission.

**Tableau 25 : Déroulé de trésorerie de France compétences et de la section alternance et – 50 salariés des Opco en fin de trimestre compte-tenu des règles de décaissement et selon la projection tendancielle 1 (en M€)**

	2020				2021				2022				2023			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
Opco	1 555	536	181	- 559 <sup>200</sup>	1 947	511	- 696	- 2 005	- 661	- 1 526	- 2 241	- 2 549	- 2 714	- 2 994	- 3 403	- 3 739
France compétences	716	1 625	1 132	296	- 531	285	235	- 23	- 232	- 27	- 24	- 231	- 50	- 437	- 889	- 1 180
<b>Total</b>	<b>2 271</b>	<b>2 161</b>	<b>1 313</b>	<b>- 263</b>	<b>1 416</b>	<b>796</b>	<b>- 461</b>	<b>- 2 028</b>	<b>- 892</b>	<b>- 1 553</b>	<b>- 2 265</b>	<b>- 2 780</b>	<b>- 2 764</b>	<b>- 3 431</b>	<b>- 4 293</b>	<b>- 4 920</b>

Source : Mission.

<sup>199</sup> Seuls 811 M€ des 884 M€ seraient décaissés en 2023, le solde en 2024.

<sup>200</sup> Un déficit des sections alternance des Opco ne pourrait théoriquement se produire, France compétences devant alors verser à ces derniers un financement complémentaire. Toutefois, dans cette projection, les capacités de financement de France compétences sont insuffisantes pour assurer le rééquilibrage des sections alternance des Opco.

### Annexe III

**Tableau 26 : Résultat comptable de France compétences et des Opco de la projection tendancielle 1 (en M€) à hypothèses structurelles constantes**

	2020	2021	2022	2023
Produits	9 488	9 673	10 106	10 454
Charges	14 888	11 427	12 174	13 113
<b>Résultat net</b>	<b>- 5 400</b>	<b>- 1 754</b>	<b>- 2 068</b>	<b>- 2 660</b>
<i>Résultant courant (= hors charges sur stock de contrats 2019 et antérieurs)</i>	<i>- 1 100</i>	<i>- 1 754</i>	<i>- 2 068</i>	<i>- 2 660</i>
<i>Résultat net si diminution des versements PIC en 2023 à hauteur de la contribution 2018</i>	<i>- 5 400</i>	<i>- 1 754</i>	<i>- 2 068</i>	<i>- 1 776</i>

*Source : Mission.*

### 3.2.3. La projection tendancielle 2 prévoit une croissance significative de l'apprentissage, mais une dynamique contenue des autres dispositifs

Cette projection tendancielle s'appuie sur les prévisions avancées par le ministère du Travail en février 2020<sup>201</sup> (corrigées de la valeur du stock de contrats d'apprentissage repris au 1<sup>er</sup> janvier 2020 à 4,3 Md€, ainsi que du flux de contrats engagés en 2020 au regard des données observées en 2019, cf. annexe II), en faisant l'hypothèse des évolutions suivantes (cf. tableau 27) :

- ◆ + 7 % par an pour les contrats d'apprentissage sur 2020-2023 ;
- ◆ + 1 % par an sur les contrats de professionnalisation sur 2020-2023 ;
- ◆ 1 Md€ par an pour les formations financées par le CPF sur la période 2020-2023 ;
- ◆ 20 M€ entre 2020 et 2023 pour l'aide au permis de conduire<sup>202</sup> ;
- ◆ 100 M€ par an entre 2020 et 2023 pour la Pro-A ;
- ◆ les montants fixés réglementairement pour le PIC entre 2020 et 2022, puis 800 M€ en 2023 pour la contribution à la formation des demandeurs d'emploi, ce qui représenterait une diminution des emplois de 884 M€ en 2023 par rapport à 2022<sup>203</sup>.

#### Ces hypothèses traduisent un effet différencié de la réforme puisque :

- ◆ les effectifs de l'alternance (contrats de professionnalisation et d'apprentissage) seraient amenés à croître de 20,1 % entre 2019 et 2023, soit une hausse moyenne de 5,0 % par an. À titre de comparaison, ces mêmes effectifs ont crû de 4,1 % en 2017 et de 9,8 % en 2018 ;
- ◆ les dépenses prises en charge par le CPF seraient constantes sur la période 2020-2023 ;
- ◆ l'aide au permis de conduire ne monterait pas en charge, restant constante à 20 M€, soit 40 000 bénéficiaires, ce qui représenterait en 2023 moins d'un quart des nouveaux apprentis âgés de 18 à 20 ans ;
- ◆ les dépenses pour la Pro-A resteraient constantes entre 2020 et 2023, quand bien même l'année 2020 sera marquée par une mise en œuvre freinée par les délais d'extension des accords de branche.

---

<sup>201</sup> Le ministère du Travail a revu en mars 2020 ses prévisions de croissance des effectifs de l'apprentissage à hauteur de + 10 % en 2020, + 7% en 2021, + 7 % en 2022 et + 5 % en 2023 ; ainsi que de celles des contrats de professionnalisation à - 2% par an entre 2020 et 2023. Du fait de leur caractère tardif, elles n'ont pas pu être prises en compte par la mission.

<sup>202</sup> Toutefois le dispositif des fourchettes conduit à une affectation minimale de 51 M€ par an dans le budget initial de France compétences en 2020.

<sup>203</sup> Néanmoins, la mission affichera, dans les tableaux de synthèse, les deux hypothèses, à savoir diminution des versements ou reconduction des crédits.

### Annexe III

**Tableau 27 : Hypothèses d'évolution des volumes des dispositifs financés de manière ouverte selon la projection tendancielle 2**

	2020	2021	2022	2023
Nombre nouveaux contrats d'apprentissage dans le secteur privé <sup>204</sup>	358 500	383 500	410 400	439 100
Nombre nouveaux contrats de professionnalisation	234 600 <sup>205</sup>	239 300	244 100	249 000
Nombre formations financées par le CPF	648 400	648 400	648 400	648 400
Montant engagé pour la Pro-A (en M€)	100,0	100,0	100,0	100,0
Montant financé pour l'aide au permis (en M€)	20,0	20,0	20,0	20,0
Montant versé pour la formation des demandeurs d'emploi (en M€)	1 349,0	1 632,0	1 684,0	800,0

*Source : Mission.*

**Le solde de trésorerie de l'année consolidé** de France compétences et des sections alternance et moins de 50 salariés des Opco, intégrant les reports à nouveau dont bénéficie France compétences en 2020<sup>206</sup>, serait déficitaire de 1 438 M€ en 2020, déficit qui diminuerait de 105 M€ en 2021, s'établissant à - 1 333 M€. Le solde deviendrait positif à hauteur de 52 M€, avant de devenir de nouveau négatif à - 243 M€ en 2023 (cf. tableau 28). Ces évolutions erratiques s'expliquent par :

- ◆ en dépenses :
  - une baisse de 245 M€ entre 2020 et 2021, les dépenses de 2020 intégrant le remboursement de l'avance remboursable ;
  - une hausse de 244 M€ entre 2021 et 2022 du fait de la montée en charge des dispositifs ;
  - les dépenses baisseront ensuite de 509 M€ entre 2022 et 2023<sup>207</sup> du fait de la minoration du versement pour la formation des demandeurs d'emploi à hauteur de 884 M€ qui contrecarrera la dynamique des autres dispositifs ;
- ◆ en recettes :
  - les recettes diminueront de 140 M€ entre 2020 et 2021, France compétences et les Opco ayant en effet bénéficié en 2020 de ressources exceptionnelles (120 M€ de FAF-TI et 404 M€ d'avance remboursable<sup>208</sup>), supérieures à la hausse de ressources portée par l'évolution de la masse salariale en 2021 ;
  - il se produira un sursaut de recettes de 1 629 M€ en 2022, année de bascule suite au transfert du recouvrement aux Urssaf. Les Opco percevront ainsi le solde des contributions dues au titre de 2021 (à hauteur d'environ 2 200 M€) quand les Urssaf collecteront les contributions dues au titre de 2022 ;
  - enfin, en 2023, les recettes diminueront de 804 M€ par rapport à 2022, compte-tenu de la contemporanéisation de la collecte (seuls 841 M€ seront recouvrés en 2023 au titre de 2022).

<sup>204</sup> Il s'agit du nombre de nouveaux contrats débutés au cours de l'année.

<sup>205</sup> Il est fait l'hypothèse que le nombre de nouveaux contrats de professionnalisation en 2019 s'élèvera à 230 000, sur la base des données disponibles à la date de la mission.

<sup>206</sup> À savoir 108 M€ au titre du report à nouveau du FPSPP et 186 M€ au titre du report à nouveau 2019 de France compétences prévisionnel.

<sup>207</sup> Les dépenses dues au titre de 2023 sont partiellement reportées au premier trimestre 2024 du fait de l'étalement des versements des enveloppes fermées à compter de l'exercice 2022.

<sup>208</sup> Ligne de trésorerie mobilisée par France compétences pour que les Opco soient en capacité de financer en février 2020 50 % du montant de la valeur des contrats en stock au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

### Annexe III

**La trésorerie infra-annuelle consolidée de France compétences et des Opco** (cf. tableau 29), s'avère :

- ◆ excédentaire les trois premiers trimestres 2020 et les deux premiers trimestres 2021. Toutefois, ces constats en fin de trimestre masquent des besoins en trésorerie aux mois de février 2020 et 2021, les acomptes fiscaux étant perçus aux mois de mars ;
- ◆ déficitaire au quatrième trimestre 2020 (cf. annexe II), puis de manière récurrente à compter du troisième trimestre 2021. Les besoins en trésorerie se creuseront ainsi de 167 M€ fin 2020 à 1 500 M€ fin 2021, 1 448 M€ fin 2022 et 1 691 M€ fin 2023.

**Enfin, le résultat comptable** (cf. tableau 30) afficherait une perte à chaque exercice de la période 2020-2023 :

- ◆ l'ampleur de la perte constatée en 2020 (5 212 M€) s'explique notamment par le rattachement intégral à l'exercice 2020 des 4 300 M€ du coût de la reprise des contrats d'apprentissage engagés par les conseils régionaux (cf. annexe II) ;
- ◆ une fois l'effet du coût du stock de contrats d'apprentissage repris en 2020 neutralisé (car ils ont été en réalité engagés antérieurement par les conseils régionaux), il est constaté une relative stabilité de la perte correspondant à un déséquilibre entre produits et charges dans les comptes de l'alternance de 912 M€ en 2020 à 1 121 M€ en 2021 et 1 122 M€ en 2022 ;
- ◆ en 2023, le résultat comptable sera de - 569 M€, relevé de 553 M€ en raison principalement de la minoration du versement de la contribution à la formation des demandeurs d'emploi ;
- ◆ le surcoût générationnel des contrats d'apprentissage serait de 290 M€ en 2021, 310 M€ en 2022 et 332 M€ en 2023, alors que celui des contrats de professionnalisation s'élèverait à 13 M€ par an entre 2021 et 2023 ;
- ◆ tout point supplémentaire de croissance du nombre de contrats d'apprentissage sur un exercice entraînerait un coût supplémentaire de 40 à 49 M€ par génération entre 2020 et 2023 (et symétriquement pour une baisse d'un point)<sup>209</sup>. Toute variation d'un point de croissance du nombre de contrats de professionnalisation engendrerait une variation des dépenses associées d'environ 14 M€ par génération de contrats engagés de 2020 à 2023<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> Un point de plus de contrats d'apprentissage en 2020, 2021, 2022 et 2023 aboutirait à un surcoût de 200 M€ pour la génération de contrats engagés en 2023 comparativement à la présente projection tendancielle.

<sup>210</sup> Un point de plus de contrats de professionnalisation en 2020, 2021, 2022 et 2023 aboutit à un surcoût de 54 M€ pour la génération de contrats engagés en 2023.

### Annexe III

**Tableau 28 : Solde de trésorerie de l'année consolidé de France compétences et des sections alternance et – 50 salariés des Opco selon la projection tendancielle 2 (en M€) à hypothèses structurelles constantes**

	2020	2021	2022	2023
Recettes	9 741	9 601	11 229	10 425
Dépenses	11 179	10 933	11 177	10 668
<b>Besoin de financement</b>	<b>- 1 438</b>	<b>- 1 333</b>	<b>52</b>	<b>- 243</b>
<i>Besoin de financement si PIC reconduit à l'identique<sup>211</sup></i>	- 1 438	- 1 333	52	- 1054
Situation de trésorerie au 1 <sup>er</sup> janvier	1 271	- 167	- 1 500	- 1 448
<b>Situation de trésorerie au 31 décembre</b>	<b>- 167</b>	<b>- 1 500</b>	<b>- 1 448</b>	<b>- 1 691</b>

Source : Mission.

**Tableau 29 : Déroulé de trésorerie de France compétences et de la section alternance et – 50 salariés des Opco en fin de trimestre compte-tenu des règles de décaissement et selon la projection tendancielle 2 (en M€)**

	2020				2021				2022				2023			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
Opco	1 561	542	217	- 483 <sup>212</sup>	2 054	650	- 452	- 1 656	- 248	- 1 021	- 1 562	- 1 709	- 1 785	- 1 918	- 2 097	- 2 238
France compétences	721	1 635	1 147	316	- 505	406	366	156	12	300	385	261	689	631	509	547
<b>Total</b>	<b>2 282</b>	<b>2 177</b>	<b>1 364</b>	<b>- 167</b>	<b>1 550</b>	<b>1 057</b>	<b>- 86</b>	<b>- 1 500</b>	<b>- 236</b>	<b>- 721</b>	<b>- 1 177</b>	<b>- 1 448</b>	<b>- 1 096</b>	<b>- 1 287</b>	<b>- 1 588</b>	<b>- 1 691</b>

Source : Mission.

<sup>211</sup> Seuls 811 M€ des 884 M€ seraient décaissés en 2023, le solde en 2024.

<sup>212</sup> Un déficit des sections alternance des Opco ne pourrait théoriquement se produire, France compétences devant alors verser à ces derniers un financement complémentaire. Toutefois, dans cette projection, les capacités de financement de France compétences sont insuffisantes pour assurer le rééquilibrage des sections alternance des Opco.

### Annexe III

**Tableau 30 : Résultat comptable de France compétences et des Opco selon la projection tendancielle 2 (en M€) à hypothèses structurelles constantes**

	2020	2021	2022	2023
Produits	9 488	9 673	10 106	10 454
Charges	14 700	10 794	11 228	11 023
<b>Résultat net</b>	<b>- 5 212</b>	<b>- 1 121</b>	<b>- 1 122</b>	<b>- 569</b>
<i>Résultat courant (= hors charges sur stock de contrats 2019 et antérieurs)</i>	- 912	- 1 121	- 1 122	- 569
<i>Résultat net si PIC reconduit à l'identique</i>	- 5 212	- 1 121	- 1 122	- 1 453

*Source : Mission.*

### 3.2.4. La projection tendancielle 3, qui prolonge les évolutions observées en 2019, se caractérise par une hausse de près de 60 % des effectifs de l'apprentissage d'ici 2023

Cette projection tendancielle prolonge les évolutions observées en 2019 (cf. tableau 31), en faisant les hypothèses suivantes :

- ◆ + 16,9 % par an sur les contrats d'apprentissage sur 2020-2023, soit une hausse des nouveaux effectifs de près de 57 000 en 2020 à plus de 90 000 en 2023 ;
- ◆ - 3,5 % par an sur les contrats de professionnalisation entre 2020 et 2023, soit un déport potentiel d'environ 7 500 personnes vers l'apprentissage (ce qui représenterait 8,0 % à 14,2 % de la hausse des effectifs de l'apprentissage selon l'année considérée) ;
- ◆ 1 Md€ en 2020, puis + 5,0 % par an sur les formations financées par le CPF ;
- ◆ 20 M€ en 2020<sup>213</sup>, puis une croissance équivalente à celle de l'apprentissage étant supposé que le nombre de jeunes apprentis en âge de se présenter à l'examen du permis de conduire augmentera symétriquement aux effectifs de l'apprentissage ;
- ◆ 100 M€ en 2020, puis 200 M€ entre 2021 et 2023 pour la Pro-A, comme dans la projection tendancielle 1. Il est ainsi supposé que le nombre de formations Pro-A engagées en 2020 sera moitié moindre que le potentiel du dispositif estimé par la mission à 200 M€ en régime de croisière<sup>214</sup>, du fait des délais nécessaires à la signature pour l'extension des accords de branche ;
- ◆ enfin, le versement destiné à la formation des demandeurs d'emploi (PIC) est reconduit dans son ampleur en 2023, à savoir à hauteur de 1 684 M€<sup>215</sup>.

Ces hypothèses traduiraient un succès exceptionnel de la réforme, notamment s'agissant des effectifs de l'alternance (contrats de professionnalisation et d'apprentissage). Au global, ces derniers connaîtraient en effet une hausse de 47,4 % entre 2019 et 2023, passant de 565 000 à 825 000, soit en moyenne une croissance de 10,4 % par an sur la période, avec une hausse de 59,8 % des effectifs de l'apprentissage.

**Tableau 31 : Hypothèses d'évolution des volumes des dispositifs financés de manière ouverte selon la projection tendancielle 3**

	2020	2021	2022	2023
Nombre nouveaux contrats d'apprentissage dans le secteur privé	391 600	457 800	535 200	625 600
Nombre nouveaux contrats de professionnalisation	221 900	214 200	206 700	199 400
Nombre formations financées par le CPF	636 300	668 100	701 500	736 600
Montant engagé pour la Pro-A (en M€)	100,0	200,0	200,0	200,0
Montant financé pour l'aide au permis (en M€)	20,0	23,2	27,2	31,7
Montant versé pour la formation des demandeurs d'emploi (en M€)	1 349,0	1 632,0	1 684,0	1 684,0

Source : Mission.

<sup>213</sup> D'après la direction de France compétences, au regard des éléments pour 2019 remontés par l'ASP, qui gère l'aide au permis de conduire, les 18 M€ versés ne sont pas totalement consommés et un reversement potentiel à France compétences pourrait intervenir en 2020. Il est donc ici estimé un montant de dépenses de 17 M€ en 2019, auquel est appliquée la croissance de l'apprentissage simulée dans cette projection tendancielle (16,9 %).

<sup>214</sup> Comme vu *supra*, le précédent dispositif des contrats de professionnalisation était financé à hauteur de 350 M€ par an. Au regard des modalités d'accès plus contraignantes du Pro-A, il est ici retenu un montant de 200 M€.

<sup>215</sup> Néanmoins, la mission affichera, dans les tableaux de synthèse, les deux hypothèses, à savoir diminution des versements ou reconduction des crédits.

### Annexe III

**Le solde de trésorerie de l'année consolidé** de France compétences et des sections alternance et moins de 50 salariés des Opco, intégrant les reports à nouveau dont bénéficie France compétences en 2020<sup>216</sup>, serait déficitaire de 1 559 M€ en 2020, déficit qui se creuserait de 292 M€ en 2021 (s'établissant à - 1 851 M€). Il s'améliorerait en 2022 de 854 M€ tout en restant négatif à hauteur de - 997 M€, avant de se creuser de nouveau à - 2 658 M€ en 2023. Ces évolutions s'expliquent par :

- ◆ en dépenses :
  - une hausse des dépenses de 152 M€ entre 2020 et 2021 (les dépenses de 2020 intégrant le remboursement de l'avance remboursable), puis de 775 M€ entre 2021 et 2022 du fait de la montée en charge des dispositifs ;
  - les dépenses augmenteront ensuite de 857 M€ entre 2022 et 2023<sup>217</sup>, étant rappelé que le versement pour la formation des demandeurs d'emploi est maintenu dans cette projection tendancielle à hauteur de 1 684 M€ ;
- ◆ en recettes :
  - les recettes diminueront de 140 M€ entre 2020 et 2021, France compétences et les Opco ayant en effet bénéficié en 2020 de ressources exceptionnelles (120 M€ de FAF-TI et 404 M€ d'avance remboursable), supérieures à la hausse de ressources portée par l'évolution de la masse salariale ;
  - il se produira un sursaut de recettes de 1 629 M€ en 2022, année de bascule à la suite du transfert du recouvrement aux Urssaf. Les Opco percevront ainsi le solde des contributions dues au titre de 2021 (à hauteur d'environ 2 200 M€) quand les Urssaf collecteront les contributions dues au titre de 2022 ;
  - enfin, en 2023, les recettes diminueront de 804 M€ par rapport à 2022, compte-tenu de la contemporanéisation de la collecte (seuls 841 M€ seront recouverts en 2023 au titre de 2022).

**La trésorerie infra-annuelle consolidée de France compétences et des Opco** (cf. tableau 33), s'avère :

- ◆ excédentaire les trois premiers trimestres 2020 et les deux premiers trimestres 2021. Toutefois, ces constats en fin de trimestre masquent des besoins en trésorerie aux mois de février 2020 et 2021, les acomptes fiscaux étant perçus aux mois de mars ;
- ◆ déficitaire au quatrième trimestre 2020, puis de manière récurrente à compter du troisième trimestre 2021. Les besoins en trésorerie se creuseront ainsi de 288 M€ fin 2020 à 2 140 M€ fin 2021, 3 137 M€ fin 2022 et 5 795 M€ fin 2023.

**Enfin, le résultat comptable** (cf. tableau 34), prenant en compte les engagements pluriannuels des Opco et de France compétences, afficherait une perte à chaque exercice de la période 2020-2023 :

- ◆ l'ampleur de la perte constatée en 2020 (5 538 M€) s'explique notamment par le rattachement intégral à l'exercice 2020 des 4 300 M€ du coût de la reprise des contrats d'apprentissage engagés par les conseils régionaux (cf. annexe II) ;
- ◆ une fois l'effet du coût du stock de contrats d'apprentissage repris en 2020 neutralisé, il est constaté un accroissement de la perte de 1 238 M€ en 2020 à 2 017 M€ en 2021, 2 582 M€ en 2022 et enfin 3 568 M€ en 2023 ;

---

<sup>216</sup> À savoir 108 M€ au titre du report à nouveau du FPSPP et 186 M€ au titre du report à nouveau 2019 de France compétences prévisionnel.

<sup>217</sup> Les dépenses dues au titre de 2023 sont partiellement reportées au premier trimestre 2024 du fait de l'étalement des versements des enveloppes fermées à compter de l'exercice 2022.

### Annexe III

- ◆ le surcoût générationnel des contrats d'apprentissage serait de 765 M€ en 2021, 894 M€ en 2022 et 1 045 M€ en 2023. *A contrario*, la génération de contrats de professionnalisation débutée en 2021 coûterait 45 M€ de moins que celle de l'exercice antérieur, 44 M€ de moins en 2022 et 42 M€ en 2023 ;
- ◆ tout point supplémentaire de croissance du nombre de contrats d'apprentissage sur un exercice entraînerait un coût supplémentaire de 40 à 64 M€ par génération entre 2020 et 2023 (et symétriquement pour une baisse d'un point)<sup>218</sup>. Toute variation d'un point de croissance du nombre de contrats de professionnalisation engendrerait une variation des dépenses associées comprise entre 12 M€ et 14 M€ par génération de contrats engagés de 2020 à 2023.

---

<sup>218</sup> Un point de plus de contrats d'apprentissage en 2020,2021, 2022 et 2023 aboutirait à un surcoût de 260 M€ pour la génération de contrats engagés en 2023 comparativement à la présente projection tendancielle (soit 7 760 M€ avec une croissance de 17,9 % entre 2020 et 2023 contre 7 510 M€ avec une croissance de 16,9 %).

### Annexe III

**Tableau 32 : Solde de trésorerie de l'année consolidé de France compétences et des sections alternance et – 50 salariés des Opco selon la projection tendancielle 3 (en M€) à hypothèses structurelles constantes**

	2020	2021	2022	2023
Recettes	9 741	9 601	11 229	10 425
Dépenses	11 300	11 452	12 226	13 330
<b>Besoin de financement</b>	<b>- 1 559</b>	<b>- 1 851</b>	<b>- 997</b>	<b>- 2 658</b>
<i>Besoin de financement si diminution des versements PIC en 2023 à hauteur de la contribution 2018<sup>219</sup></i>	- 1 559	- 1 851	- 999	- 1 847
Situation de trésorerie au 1 <sup>er</sup> janvier	1 271	- 288	- 2 139	- 3 136
<b>Situation de trésorerie au 31 décembre</b>	<b>- 288</b>	<b>- 2 139</b>	<b>- 3 136</b>	<b>- 5 794</b>

Source : Mission.

**Tableau 33 : Déroulé de trésorerie de France compétences et de la section alternance et – 50 salariés des Opco en fin de trimestre compte-tenu des règles de décaissement et selon la projection tendancielle 3 (en M€)**

	2020				2021				2022				2023			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
Opco	1 549	527	156	- 604 <sup>220</sup>	1 872	407	- 866	- 2 246	- 972	- 1 917	- 2 785	- 3 246	- 3 544	- 3 983	- 4 679	- 5 296
France compétences	721	1 635	1 147	316	- 505	373	331	106	- 59	201	260	109	367	68	- 296	- 499
<b>Total</b>	<b>2 271</b>	<b>2 162</b>	<b>1 302</b>	<b>- 288</b>	<b>1 367</b>	<b>780</b>	<b>- 535</b>	<b>- 2 140</b>	<b>- 1 031</b>	<b>- 1 716</b>	<b>- 2 525</b>	<b>- 3 137</b>	<b>- 3 177</b>	<b>- 3 915</b>	<b>- 4 975</b>	<b>- 5 795</b>

Source : Mission.

<sup>219</sup> Seuls 811 M€ des 884 M€ seraient décaissés en 2023, le solde en 2024.

<sup>220</sup> Un déficit des sections alternance des Opco ne pourrait théoriquement se produire, France compétences devant alors verser à ces derniers un financement complémentaire. Toutefois, dans cette projection, les capacités de financement de France compétences sont insuffisantes pour assurer le rééquilibrage des sections alternance des Opco.

### Annexe III

**Tableau 34 : Résultat comptable de France compétences et des Opco selon la projection tendancielle 3 (en M€) à hypothèses structurelles constantes**

	2020	2021	2022	2023
Produits	9 488	9 673	10 106	10 454
Charges	15 026	11 690	12 688	14 022
<b>Résultat net</b>	<b>- 5 538</b>	<b>- 2 017</b>	<b>- 2 582</b>	<b>- 3 568</b>
<i>Résultat courant (= hors charges sur stock de contrats 2019 et antérieurs)</i>	<i>- 1 238</i>	<i>- 2 017</i>	<i>- 2 582</i>	<i>- 3 568</i>
<i>Résultat net si diminution des versements PIC en 2023 à hauteur de la contribution 2018</i>	<i>- 5 538</i>	<i>- 2 017</i>	<i>- 2 582</i>	<i>- 2 684</i>

*Source : Mission.*

### 3.2.5. **Quelle que soit la projection tendancielle retenue, le dispositif de financement de l'alternance et de la formation continue s'avère déficitaire à hypothèse de niveaux moyens constants de prise en charge des formations, les premières années de la réforme**

L'analyse des trois projections tendancielle retenues aboutit aux conclusions suivantes.

#### **Premièrement, à coût moyen de formation constant, le système de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue est confronté à un sous-financement en 2020 et en 2021.**

En effet, même en simulant une croissance nulle de l'apprentissage par rapport à 2019<sup>221</sup>, des contrats de professionnalisation et du CPF, le dispositif présenterait un solde de trésorerie annuel déficitaire en 2020 (- 1 343 M€) et en 2021 (- 998 M€), avant d'être bénéficiaire en 2022 (+ 693 M€) et 2023 (+ 725 M€). De même, le résultat comptable serait déficitaire en 2020 (- 629 M€ une fois neutralisée la reprise du stock), 2021 (- 534 M€) et 2022 (- 211 M€), avant d'être positif à compter de 2023 à hauteur de 672 M€ en cas de minoration du versement en faveur de la formation des demandeurs d'emploi à 800 M€.

Les dépenses d'apprentissage, liées aux niveaux de prise en charge fixés fin 2019, et le montant des enveloppes fermées, ne sont ainsi pas couverts par les recettes prévisionnelles perçues en 2020 et 2021.

#### **Deuxièmement, l'ampleur de la perte comptable s'accroît dans les trois projections tendancielle entre 2020 et 2022, du fait de la décorrélation entre l'évolution des charges et des produits, ces derniers restant assis sur la masse salariale des entreprises.**

L'apprentissage s'avère être la principale source du déséquilibre structurel car les dépenses liées à la hausse du nombre d'apprentis ne sont pas couvertes par une augmentation équivalente des recettes fiscales associées<sup>222</sup>, notamment au regard des niveaux de rémunération des apprentis et du régime d'exonération de la CUFPA. En outre, si la dynamique de l'apprentissage peut se traduire par une baisse du nombre de contrats de professionnalisation, financés également par la CUFPA, le coût des contrats d'apprentissage se révèle plus élevé (par le niveau de prise en charge et la durée qui sont supérieurs).

**Troisièmement, en 2023, le niveau de la perte comptable est particulièrement conditionné aux choix qui seront opérés sur le montant de la contribution à la formation des demandeurs d'emploi en 2023.** Ainsi, le résultat comptable s'améliore dans la projection 2 en 2023, du fait de la baisse simulée du montant des dépenses consacrées à cette contribution, mais reste néanmoins négatif. Une baisse équivalente de la contribution au PIC dans la projection 1 conduirait également à une diminution de la perte comptable en 2023.

Il est souligné que le surcoût générationnel des seuls contrats d'apprentissage dépassera les 300 M€ (soit l'équivalent de la hausse annuelle de recettes fiscales prévisionnelle à cet horizon) après 2023 si leur croissance est supérieure à 6 %, conduisant à un accroissement de la perte s'il n'y a pas de contraction des autres dispositifs.

---

<sup>221</sup> Les autres hypothèses sont celles de la projection 2 à savoir 100 M€ par an sur 2020-2023 pour la Pro-A et 20 M€ par an pour l'aide au permis, 800 M€ pour la contribution à la formation des demandeurs d'emploi en 2023.

<sup>222</sup> En revanche, les dépenses de formation des salariés (CPF, aide pour les entreprises de moins de 50 salariés, Pro-A, etc.) sont davantage corrélées au nombre de salariés, et donc à la masse salariale.

### Annexe III

**Toutefois, il convient de rappeler que les projections ont été réalisées à hypothèses constantes**, par exemple du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage, des contrats de professionnalisation ou des formations financées par le CPF. Or ces paramètres seront nécessairement amenés à évoluer au cours du temps, y compris à réglementation constante (cf. annexe IV).

**En outre, à long terme, les taux de croissance des effectifs de l'alternance et de recours aux formations financées par le CPF atteindront des plateaux, qui limiteront progressivement les dépenses**, quand les ressources pourraient croître grâce à la croissance de la masse salariale.

Toutefois, la détermination des niveaux des plateaux d'effectifs et de taux recours est complexe, tant elle est liée à la recomposition de l'offre de formation et à l'évolution de la demande, des jeunes, des salariés mais aussi des employeurs.

Par exemple, dans une vision maximaliste, si l'alternance venait à se développer comme en Allemagne, qui voit 15 % de ses 16-25 ans en apprentissage, alors ce sont plus de 1,2 million des jeunes qui seraient en apprentissage ou en contrat de professionnalisation en France, contre environ 560 000 en 2018. Une telle hausse impliquerait une croissance des effectifs de l'alternance (au global des contrats d'apprentissage et de professionnalisation) par exemple de 14 % par an jusqu'à 2025.

### Annexe III

**Tableau 35 : Récapitulatif des hypothèses des projections tendancielles**

	<b>Taux évolution nouveaux contrats d'apprentissage dans le secteur privé</b>	<b>Taux évolution nouveaux contrats de professionnalisation</b>	<b>Montant engagé dépenses CPF</b>	<b>Montant engagé Pro-A</b>	<b>Montant aide au permis</b>	<b>Montant contribution formation demandeurs d'emploi en 2023</b>
Projection 1, « centrale »	+ 14,0 % en 2020 + 13,0 % et 2021 + 11,0 % en 2022 + 9,0 % en 2023	- 7,0 % en 2020 - 6,0 % en 2021 - 5,0 % en 2022 - 4,0 % en 2023	1 Md€ en 2020 + 14,0 % par an en 2021-2023	100 M€ en 2020, 200 M€ par an sur 2021-2023	40 M€ en 2020 + 13,0 % en 2021 + 11,0 % en 2022 + 9,0 % en 2023	1 684 M€
Projection2 « ministère du travail »	+ 7,0 % par an sur 2020-2023	+ 1,0 % par an sur 2020-2023	1 Md€ par an sur 2020-2023	100 M€ par an sur 2020-2023	20 M€ par an sur 2020-2023	800 M€
Projection 3 « prolongement 2019 , succès important »	+ 16,9 % par an sur 2020-2023	- 3,5 % par an sur 2020-2023	+ 5,0 % par an sur 2020-2023	100 M€ en 2020, 200 M€ par an sur 2021-2023	40 M€ en 2020, + 16,9 % en 2021-2023	1 684 M€

*Source : Mission.*

**Tableau 36 : Différence de solde de trésorerie annuel consolidée selon les projections (projection 1 base 0) (en M€)**

	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Projection 1	0	0	0	0
Projection 2	+ 96	+ 432	+ 700	+ 1 897
Projection 3 (par rapport à la projection 2)	- 121	- 518	- 945	- 2 415
Projection 3 (cumulé)	- 25	- 86	- 245	- 518

*Source : Mission.*

## **ANNEXE IV**

**Les leviers du pilotage économique et  
financier : allocation budgétaire,  
régulation financière, gestion de la  
trésorerie**



# SOMMAIRE

<b>1. À COURT TERME, LA CAPACITÉ DE FRANCE COMPÉTENCES À OPTIMISER LA RÉPARTITION DES FONDS ENTRE LES DISPOSITIFS QU'IL FINANCE EST LIMITÉE PAR DES RIGIDITÉS RÉGLEMENTAIRES ET OPÉRATIONNELLES.....</b>	<b>2</b>
1.1. France compétences peut moduler la répartition des ressources entre les différents emplois .....	2
1.2. Jusqu'en 2022, 16 % environ des ressources de France compétences sont fléchées par l'État pour la formation des demandeurs d'emploi .....	4
1.2.1. <i>En 2017, un plan d'investissement dans les compétences en faveur des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes sans qualification est lancé pour 5 ans, financé pour moitié par les fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage .....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Le niveau de l'enveloppe dédiée à la formation des demandeurs d'emploi, désormais fixée à 1,6 Md€, constitue un levier budgétaire incertain à partir de 2023 .....</i>	<i>5</i>
1.3. Les fonds dédiés aux régions pour le financement des CFA sont fixés par l'État et sont difficilement réductibles à court terme .....	6
1.3.1. <i>Dans le nouveau système de financement de l'apprentissage, les régions continuent de financer les CFA de façon résiduelle, avec des ressources issues des contributions des entreprises à la formation professionnelle et à l'apprentissage.....</i>	<i>6</i>
1.3.2. <i>Dans l'attente d'une analyse des effets produits par la réforme sur l'offre de formation par apprentissage, la capacité des régions à financer le fonctionnement et l'investissement des CFA doit être maintenue .....</i>	<i>7</i>
1.4. Pour les dispositifs reposant sur des enveloppes fermées, les marges laissées à France compétences sont en réalité peu opérantes .....	8
1.4.1. <i>Les fonds affectés au plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés sont fixés a minima à ce qu'ils représentaient avant la réforme et correspondent à la limite basse de la fourchette d'affectation.....</i>	<i>8</i>
1.4.2. <i>Les fonds prévus pour le financement du projet de transition professionnelle sont en forte baisse par rapport à ceux dédiés au congé individuel de formation, qu'il remplace, et correspondent à la limite basse de la fourchette d'affectation.....</i>	<i>10</i>
1.4.3. <i>La part des contributions des entreprises dédiées au conseil en évolution professionnelle est marginale.....</i>	<i>15</i>

1.5. Les limites basses fixées pour les fourchettes peuvent conduire à des rigidités génératrices d'affectations peu efficaces et ne permettant pas d'accompagner la progression des dépenses de guichet .....	16
<b>2. DES LEVIERS D'OPTIMISATION DE LA TRÉSORERIE PEUVENT ÊTRE ACTIVÉS</b>	<b>18</b>
2.1. Les flux financiers entre France compétences et les différents bénéficiaires souffrent de plusieurs écueils .....	18
2.2. Pour y remédier, il s'agit soit d'aménager les flux existants, soit de réformer en profondeur le système en prévoyant une centralisation des trésoreries à France compétences.....	19
2.2.1. <i>Le rééchelonnement des paiements aux CFA serait de nature à limiter les poches de trésorerie .....</i>	<i>19</i>
2.2.2. <i>Les fonds non utilisés et conservés par les Opcv pour l'alternance ainsi que par les CPIR pour le CPF-TP doivent être limités.....</i>	<i>19</i>
2.2.3. <i>Les sommes reversées au fonds de garantie de la Caisse des dépôts et consignations pourrait être plafonnées.....</i>	<i>20</i>
<b>3. LES OUTILS DE RÉGULATION DONT DISPOSE FRANCE COMPÉTENCES DOIVENT ÊTRE RENFORCÉS POUR PILOTER SUR LE MOYEN TERME LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....</b>	<b>22</b>
3.1. La régulation financière : du marché à l'intervention publique, les enseignements à tirer du cadre théorique pour l'apprentissage et la formation professionnelle.....	22
3.1.1. <i>Le cadre théorique de référence de la régulation publique justifie des outils incitatifs ou directs mais la conciliation de la régulation financière, en présence d'un financement public, avec les objectifs politiques se révèle complexe.....</i>	<i>22</i>
3.1.2. <i>L'apprentissage et la formation professionnelle constituent un marché qui présente nombre des caractéristiques qui justifient à la fois un financement et une régulation publics.....</i>	<i>27</i>
3.2. France compétences est en charge de la régulation de l'apprentissage et de la formation professionnelle .....	30
3.2.1. <i>France compétences dispose d'un pouvoir de régulation général et renforcé dans le cas de l'apprentissage et de la professionnalisation dont elle doit accroître la performance opérationnelle .....</i>	<i>30</i>
3.2.2. <i>Malgré ses similitudes avec d'autres pratiques de régulation, la méthode déployée par France compétences est moins directive .....</i>	<i>33</i>
3.3. Les attributions de France compétences en matière de tarification doivent être renforcées pour piloter la trajectoire financière à moyen terme de l'apprentissage et du CPF sans remettre en cause l'esprit de la réforme .....	33
3.3.1. <i>La trajectoire financière n'est ni un objectif ni une mission de France compétences.....</i>	<i>33</i>
3.3.2. <i>Hors apprentissage et CPF, il existe une convergence d'intérêts entre les acteurs pour maîtriser la trajectoire.....</i>	<i>34</i>
3.3.3. <i>S'agissant de l'apprentissage, les outils de régulation doivent être complétés pour définir une trajectoire financière efficace.....</i>	<i>36</i>
3.3.4. <i>Le CPF fait, au moins implicitement, l'objet d'une régulation par le seul marché dont les conditions d'efficacité doivent être garanties par France compétences mais que la présence d'un financement public fragilise.....</i>	<i>45</i>

3.4. Un chantier sur le niveau de prise en charge du contrat de professionnalisation doit être ouvert .....	48
3.4.1. <i>Comme pour le contrat d'apprentissage, France compétences dispose d'un pouvoir de recommandation sur les niveaux de prise en charge des contrats de professionnalisation, avec toutefois des différences sensibles</i>	48
3.4.2. <i>Le déport d'une partie des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage conduira à interroger les conditions et le niveau d'intervention de France compétences au titre de la péréquation.....</i>	49
<b>4. DES ÉCONOMIES POURRAIENT ÊTRE RÉALISÉES DU FAIT DES EFFETS INDUITS PAR LA RÉFORME SUR LES OPÉRATEURS DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....</b>	<b>51</b>
4.1.1. <i>Un développement de l'apprentissage engendrerait une baisse des effectifs scolaires de l'enseignement secondaire en lycée, avec un impact budgétaire potentiellement important .....</i>	51
4.1.2. <i>La mise en œuvre de la modulation du niveau de prise en charge dans les cas prévus par la loi pourrait alléger une partie des dépenses de formation par apprentissage, notamment dans l'Éducation nationale.....</i>	55

**La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a profondément modifié le modèle économique de la formation professionnelle et de l'apprentissage, en passant d'un modèle de financement reposant principalement sur une logique de dotations fermées à un modèle largement financé à l'activité.** Dans le modèle historique, l'accès à la formation était contingenté par les enveloppes disponibles. La loi renverse ce paradigme, dès lors que son objectif est d'augmenter le recours à l'apprentissage et à la formation professionnelle dans une logique d'investissement accru dans le capital humain. Il s'agit donc d'éviter que les mécanismes de financement, par des enveloppes fermées, viennent continger les besoins exprimés.

**Le modèle économique de l'apprentissage et de la formation professionnelle tel qu'il résulte de la réforme déconnecte par conséquent le lien entre la dynamique des recettes et des dépenses.** Les dépenses sont en effet appelées à progresser sous l'effet des besoins des bénéficiaires, dont il est par ailleurs souhaité qu'ils mobilisent davantage l'appareil de formation. Or, la croissance des recettes reste limitée par celle des prélèvements obligatoires affectés à cette politique. C'est ainsi que, ce sont 6,7 Md€, soit les deux tiers du périmètre des dépenses concernées par la réforme, dont la consommation serait déterminée par la demande. Seules resteront dans une logique de dotations, cinq enveloppes pour un montant d'environ 3,3 Md€ par an (contribution à la formation des demandeurs d'emploi, aides au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés, projet de transition professionnelle, conseil en évolution professionnelle, fonds régions destinés au financement complémentaire des centres de formation des apprentis (CFA).

**Dans ce modèle, les dépenses ne sont pas directement pilotées. C'est le solde qui a vocation à se stabiliser à l'équilibre sous l'effet du cercle vertueux que doit engendrer la réforme.** L'équilibre financier à long terme repose ainsi sur la perspective d'un retour sur investissement grâce à une meilleure employabilité de la main d'œuvre, génératrice à la fois d'économie au titre de l'indemnisation du chômage et de recettes supplémentaires. Il est aussi attendu des mécanismes de régulation mis en place par la réforme des gains d'efficience de l'appareil de formation générateurs d'économies.

**Dans un horizon rapproché, rien n'assure cependant que les dépenses d'apprentissage et de formation professionnelle, notamment au titre du CPF, seront spontanément compatibles avec l'objectif d'augmenter les effectifs sous la contrainte de ressources constantes.** Le risque avéré (cf. annexe III relative à la soutenabilité financière) est en effet celui d'un décalage temporel entre la libération de la demande, suscitant une augmentation immédiate des dépenses, et le bénéfice des retombées économiques.

**L'enjeu du pilotage économique et financier est donc de contenir la trajectoire de dépenses à court et moyen terme à recettes constantes, sans compromettre le développement de l'apprentissage et de la formation.** Cela implique d'apprécier dans quelle mesure les leviers mis en place par la réforme permettent de formaliser la trajectoire de dépenses, de la piloter à court et moyen terme, d'en garantir l'exécution, et le cas échéant de les amender ou les compléter.

## 1. À court terme, la capacité de France compétences à optimiser la répartition des fonds entre les dispositifs qu'il finance est limitée par des rigidités réglementaires et opérationnelles

### 1.1. France compétences peut moduler la répartition des ressources entre les différents emplois

La répartition des financements opérée par France compétences s'inscrit dans les limites déterminées par les textes, en fonction des priorités, besoins et marges de manœuvre constatés par le conseil d'administration (CA) de l'institution.

Le CA de France compétences détermine le montant des différentes dotations dans les conditions suivantes<sup>1</sup>, déduction faite des versements déterminé par la voie réglementaire pour la formation des demandeurs d'emploi et l'aide des régions aux CFA :

- ◆ entre 10 % et 20 % à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour le financement du compte personnel de formation (CPF) ;
- ◆ entre 8 % et 13 % aux opérateurs de compétences (Opco) pour l'aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés ;
- ◆ entre 5 % et 10 % aux commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR) pour le financement des projets de transition professionnelle (CPF-TP) ;
- ◆ entre 1 % et 3 % aux opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP). Ces montants sont augmentés de la fraction de la collecte des travailleurs indépendants ;
- ◆ entre 64 % et 72 % pour les dépenses relatives à l'alternance, répartis ainsi qu'il suit :
- ◆ sur la part restante, une fois déduite la dotation aux régions pour le financement des CFA :
  - entre 15 % et 35 % pour la péréquation ;
  - entre 0,5 % et 1 % pour l'aide au permis ;
  - le solde aux Opco au titre du financement de l'alternance.

Les limites fixées pour les fourchettes d'affectation devraient permettre des marges de manœuvre importantes à la main de France compétences, avec un montant maximal fixé de 1,6 fois (aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés) à trois fois le montant minimal (conseil en évolution professionnel). Une fois les enveloppes fixées, France compétences répartit les montants entre les bénéficiaires de chaque dispositif, par décision de son conseil d'administration. La réglementation impose des critères de répartition pour deux dispositifs :

- ◆ nombre d'entreprises de moins de 50 salariés adhérentes et de salariés couverts pour répartir l'aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés entre les Opco ;
- ◆ masse salariale des établissements par région pour répartir entre les CPIR la dotation affectée au CPF-TP.

---

<sup>1</sup> Article R. 6123-25 du code du travail. Des fourchettes dérogatoires ont été fixées pour l'exercice 2020, au regard des circuits de financement transitoires prévalant cette année-là.

**Annexe IV**

**Tableau 1 : Répartition des ressources de France compétences pour le financement des dépenses d'intervention**

<b>Financements</b>	<b>Bénéficiaires</b>	<b>Autorité d'affectation des fonds</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>	<b>Fixation des modalités de répartition entre les bénéficiaires</b>
Formation des demandeurs d'emploi	État	État	Montant fixé par décret		État
<b>Affectation des ressources une fois déduit le montant affecté à la formation des demandeurs d'emploi</b>					
CPF	CDC	CA de France compétences	10 %	20 %	1 seul bénéficiaire (CDC)
CPF-TP	Une CPIR par région		5 %	10 %	CA de France compétences <sup>2</sup>
CEP	Un opérateur par région		1 %	3 %	CA de France compétences
Aide au développement des compétences <sup>3</sup>	11 Opco		8 %	13 %	CA de France compétences <sup>4</sup>
<b>Affectation pour l'alternance de la part restante des ressources</b>					
Dotations aux régions pour l'investissement et le fonctionnement des CFA	18 régions	État	Montant fixé par décret et par arrêté		État
ASP pour aide au permis de conduire	ASP	CA de France compétences	0,5 %	1 %	1 seul bénéficiaire (ASP)
Part versée aux OPCO dans le cadre de la péréquation	11 Opco		15 %	35 %	CA de France compétences <sup>5</sup>
Part restante aux OPCO pour le financement des dépenses de la section des actions de financement de l'alternance	11 Opco		Solde	Solde	CA de France compétences

*Source : Mission.*

<sup>2</sup> Fonction de la masse salariale des établissements par région, dans le respect des recommandations fixées par France compétences en ce qui concerne les modalités et règles de prise en charge de ces projets.

<sup>3</sup> Au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés.

<sup>4</sup> Fonction du nombre d'entreprises de moins de 50 salariés adhérentes et de salariés couverts.

<sup>5</sup> Fonction des besoins des structures au vu de leurs capacités financières et des niveaux de prise en charge.

## **1.2. Jusqu'en 2022, 16 % environ des ressources de France compétences sont fléchées par l'État pour la formation des demandeurs d'emploi**

### **1.2.1. En 2017, un plan d'investissement dans les compétences en faveur des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes sans qualification est lancé pour 5 ans, financé pour moitié par les fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage**

**Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) est un programme exceptionnel qui s'inscrit dans le grand plan d'investissement 2018-2022** d'un montant de 57,0 Md€, avec quatre priorités, dont celle « d'édifier une société de compétences »<sup>6</sup>. Il prévoit une dépense de 13,8 Md€ sur la période 2018-2022, permettant le financement d'actions visant à développer les compétences vers les demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes sans qualification.

**Piloté par le ministère du travail, le PIC se fixe les ambitions suivantes :**

- ◆ former un million de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et un million de jeunes éloignés du marché du travail ;
- ◆ répondre aux besoins des métiers en tension dans une économie en croissance ;
- ◆ contribuer à la transformation des compétences, notamment liée à la transition écologique et à la transition numérique.

**Il est décliné en trois niveaux :**

- ◆ une mise en œuvre en région, dans le cadre de pactes pluriannuels d'investissement dans les compétences 2019-2022, en cours de déploiement après une période d'amorçage en 2018. Selon la DGEFP, ces pactes mobiliseraient sur la durée entre 6,1 et 6,4 Md€ sur les crédits affectés au PIC ;
- ◆ un lancement ou intensification d'actions nationales orientées dans l'accompagnement vers l'emploi des publics fragiles et le soutien aux enjeux de transformation des métiers (besoins émergents), comme le dispositif de la Garantie jeunes par exemple ;
- ◆ un lancement d'appels à projets nationaux pour innover et transformer par l'expérimentation<sup>7</sup>.

**Les concours que France compétences est appelée à apporter au financement du PIC par prélèvement sur les contributions des entreprises à la formation professionnelle représentent près de la moitié des dépenses totales prévues dans le cadre du PIC** et environ le double des contributions des entreprises qui étaient consacrées auparavant à la formation des personnes en recherche d'emploi<sup>8</sup> :

- ◆ 1,532 Md€ pour l'année 2019 ;
- ◆ 1,581 Md€ pour l'année 2020, 843,2 M€ avant le 30 avril 2020 et 737,8 M€ avant le 15 novembre 2020 ;

---

<sup>6</sup> Les trois priorités portent sur les thématiques suivantes : accélérer la transition écologique ; ancrer la compétitivité sur l'innovation (économie, innovation et projets industriels) ; construire l'État de l'âge numérique.

<sup>7</sup> Par exemple, l'appel à projet « 100 % inclusion, la fabrique de la remobilisation » pour un montant de 200 M€, qui vise à détecter et faciliter l'expérimentation de nouvelles solutions en matière d'inclusion des personnes les plus vulnérables, et de nouvelles approches de remobilisation, de développement et de valorisation des compétences de ces publics. Autre exemple, l'appel à projet « Prépa apprentissage », pour un montant de 200 M€ qui vise à permettre à des jeunes insuffisamment préparés de réussir leur entrée en apprentissage dans des secteurs ou métiers à fort besoins de recrutement.

<sup>8</sup> En 2018, le FPSPP, devenu France compétences, a contribué au PIC à hauteur de 250 M€ (annexe formation professionnelle au projet de loi de finances 2020, page 55).

## Annexe IV

- ◆ 1,632 Md€ pour l'année 2021 ;
- ◆ 1,684 Md€ pour l'année 2022.

**Selon la DGEFP, les augmentations des montants prévus entre 2019 et 2022 sont liées aux prévisions d'accroissement annuel de la masse salariale, le PIC devant représenter environ 0,3 % de cette dernière.**

### **1.2.2. Le niveau de l'enveloppe dédiée à la formation des demandeurs d'emploi, désormais fixée à 1,6 Md€, constitue un levier budgétaire incertain à partir de 2023**

**La contribution des entreprises à la formation des demandeurs d'emploi représente une part importante des ressources totales de France compétences, et la plus importante des enveloppes fermées.**

**De 2019 à 2022, son montant a été fixé à l'avance, sans lien avec les dépenses réellement engagées chaque année.** Il s'ajoute aux crédits État prévus par la loi de finances. Selon la DGEFP, les crédits de paiement affectés au PIC non consommés sur un exercice sont automatiquement reportés d'une année sur l'autre, par dérogation au principe d'annualité budgétaire.

**En 2023, au terme du PIC, une sous-consommation devrait être constatée,** liée à la réalisation partielle de certaines actions comme le remplissage des sessions de formation par exemple. Le montant de cette sous-consommation est difficile à déterminer précisément à ce stade. Des crédits de paiement seront encore nécessaires pour solder les actions de formation engagées les années précédentes.

**À plus long terme, un retour sur investissement, notamment en matière de baisse du chômage,** de la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés devrait pouvoir être observé. Un comité scientifique, installé en juillet 2018, a pour mission de mener les évaluations des actions conduites dans ce cadre<sup>9</sup>, en concevant les évaluations des programmes du Plan, qu'ils soient régionaux ou nationaux. Pour conduire ses missions, le comité lance des appels à projets d'études et de recherches ou commande des études, leur prise en charge étant assurée par un fonds d'évaluation financé par le PIC.

**Au vu des hypothèses financières projetées de 2020 à 2023 (cf. annexe III) et à défaut à ce jour d'une évaluation disponible sur l'efficacité du financement attribué à la formation des demandeurs d'emplois, la mission n'est pas en mesure de se prononcer, mais juge nécessaire d'interroger sa reconduction en 2023 au niveau atteint en 2022 au regard de la soutenabilité financière de la réforme.**

---

<sup>9</sup> Il est composé de 17 membres, universitaires et chercheurs dans plusieurs disciplines. La Dares en assure le secrétariat.

### **1.3. Les fonds dédiés aux régions pour le financement des CFA sont fixés par l'État et sont difficilement réductibles à court terme**

#### **1.3.1. Dans le nouveau système de financement de l'apprentissage, les régions continuent de financer les CFA de façon résiduelle, avec des ressources issues des contributions des entreprises à la formation professionnelle et à l'apprentissage**

**Dans le nouveau modèle de financement de l'apprentissage, les régions conservent des capacités de financement en soutien au fonctionnement et à l'investissement des CFA que l'étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018 justifie par la nécessité pour les régions de construire et de conforter leur action dans une logique d'aménagement du territoire**, et d'optimiser leurs investissements en matière de formation initiale (lycées et apprentissage). Il s'agit par exemple de permettre le maintien d'une offre de formation en apprentissage, notamment pour des CFA à faible activité, en raison de leur lieu d'implantation géographique, ou des métiers de niches auxquels ils préparent. Les régions peuvent :

- ◆ en matière de dépenses de fonctionnement, majorer la prise en charge des contrats d'apprentissage assurée par les Opcos ;
- ◆ en matière de dépenses d'investissement, verser des subventions.

**La loi du 5 septembre 2018 donne pour mission à France compétences de verser aux régions des fonds pour le financement des CFA, déterminés selon les modalités suivantes :**

- ◆ pour les dépenses de fonctionnement, les critères d'attribution sont fixés par décret après concertation avec les régions, et les montants des enveloppes régionales sont fixés par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle<sup>10</sup> ;
- ◆ pour les dépenses d'investissement, les ressources allouées aux régions sont déterminées et réparties sur la base des dépenses d'investissement constatées au titre des exercices 2017 et 2018<sup>11</sup>.

**Ces montants s'imposent à France compétences.** Ils ne sont pas indexés sur le montant de la collecte des contributions des entreprises. Ces dotations sont gérées au sein d'une sous-section spécifique de la section financière dédiée au financement de l'alternance. Pour 2020, le montant affecté aux régions et à la collectivité de Corse pour le financement des dépenses de fonctionnement des CFA a été fixé à 138 M€<sup>12</sup>. S'agissant des dépenses d'investissement, la loi de finances pour 2020 prévoit une enveloppe régionale de 180 M€.

**À noter également que la loi de finances définit par ailleurs pour 2020, un montant de 268 M€ par an accordé aux régions pour assurer la neutralité budgétaire de la réforme** du financement de l'apprentissage (122,5 M€ prélevés sur les fonds de l'État, 156,9 M€ sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques)<sup>13</sup>, une partie de fraction régionale de la taxe d'apprentissage étant auparavant utilisée par les régions pour le financement de la formation professionnelle. Une partie de cette dotation (39 M€) vise à compenser les reliquats de prime à l'apprentissage que doivent encore verser les régions pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 31 décembre 2018 et a vocation à disparaître complètement au 31 décembre 2021.

---

<sup>10</sup> Décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au fonctionnement de France compétences.

<sup>11</sup> Article L. 6211-3 du code du travail modifié par la loi de finances 2020.

<sup>12</sup> Arrêté du 21 octobre 2019 fixant le montant du fonds de soutien aux régions et à la collectivité de Corse.

<sup>13</sup> Article 76 de la loi de finances pour 2020.

## Annexe IV

Il ne revient pas à la mission de se prononcer sur l'opportunité de revenir sur une décision récemment votée par le législateur sur laquelle les travaux de la mission n'ont pas relevé de comportements d'optimisation (cf. annexe II).

### **1.3.2. Dans l'attente d'une analyse des effets produits par la réforme sur l'offre de formation par apprentissage, la capacité des régions à financer le fonctionnement et l'investissement des CFA doit être maintenue**

**La fixation du montant alloué aux régions pour le financement du fonctionnement des CFA a fait l'objet de discussions et de débats nourris, dans un contexte d'opposition des régions** à la réforme de l'apprentissage. Plusieurs montants, très supérieurs, ont été évoqués avant qu'il ne soit fixé 138 M€ pour 2020. À ce stade, les régions considèrent que ce montant est insuffisant au regard des besoins des CFA à faible volumétrie d'apprentis<sup>14</sup>.

**Les effets de la réforme sur la recomposition de l'appareil de formation par apprentissage, notamment en ce qui concerne les réponses apportées aux besoins des entreprises dans les territoires ruraux ou périurbains, ne peuvent être évalués à ce stade.** Or si les 318 M€ alloués aux régions ne pèsent que 3 % environ des ressources de France compétences, ils représentent environ 10 % des ressources dont bénéficiaient les CFA en 2016 (3,22 Md€)<sup>15</sup>. Avec le développement attendu de l'apprentissage, cette part devrait baisser. Dans ces conditions, la mission considère qu'à moyen terme, la capacité des régions à financer des CFA doit être maintenue, sous réserve que ces fonds soient bien orientés vers le financement des CFA.

Les régions doivent cependant en rendre compte aux Préfets de région et à France compétences<sup>16</sup>. Ces dépenses doivent s'inscrire dans les orientations du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP)<sup>17</sup>. À ce titre, elles peuvent faire l'objet de conventions d'objectifs et de moyens avec les Opcos agissant pour le compte des branches adhérentes. **Il conviendra pour l'État d'être vigilant sur le suivi de ces dépenses.**

---

<sup>14</sup> Régions de France estimait en avril 2019, que 700 CFA sur les 1 000 existants allaient être menacés par la réforme, à savoir tous les CFA de moins de 12 apprentis, seuil minimum de rentabilité compte tenu du nouveau mode de financement au contrat. Une enveloppe de 400 M€ à 500 M€ était estimée nécessaire, en dessous des 250 M€ évoqués à cette même date.

<sup>15</sup> CNEFOP - le financement et les effectifs de l'apprentissage, données 2016, novembre 2018.

<sup>16</sup> Article L. 6211-3 du code du travail. La loi du 5 septembre 2018 prévoit que le montant des dépenses engagées et mandatées par les régions ainsi qu'un état détaillé de leur affectation font l'objet d'un débat annuel en conseil régional sur la base d'un rapport présenté par son président. Ce débat peut également porter sur les autres dépenses engagées par la région en matière d'apprentissage. Le rapport, comprenant une annexe présentant les montants des dépenses engagées et mandatées et l'état détaillé de leur affectation, est transmis pour information au représentant de l'État dans la région et à France compétences.

<sup>17</sup> Article L. 214-13 du code de l'éducation. Le CPRDFOP a pour objet l'analyse des besoins à moyen terme du territoire régional en matière d'emplois, de compétences et de qualifications et la programmation des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes, compte tenu de la situation et des objectifs de développement économique du territoire régional. Il est élaboré par la région et adopté par le CREFOP. Il est signé par la région, le préfet et les autorités académiques. Il est proposé à la signature des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentées au sein du CREFOP. Il définit notamment les orientations en matière de formation professionnelle initiale et continue, qui tiennent compte des besoins des entreprises en matière de développement des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation.

#### **1.4. Pour les dispositifs reposant sur des enveloppes fermées, les marges laissées à France compétences sont en réalité peu opérantes**

**La prudence sur la fixation des enveloppes fermées a déterminé les choix de France compétences pour le budget 2020**, compte tenu des difficultés à pouvoir précisément évaluer les besoins financiers des dispositifs de guichet.

**Ainsi pour 2020, il peut être constaté que France compétences a fixé le montant des enveloppes fermées à un niveau correspondant à la limite basse des fourchettes d'affectation**, sans pouvoir utiliser les marges de manœuvre que ces dernières lui permettaient.

##### **1.4.1. Les fonds affectés au plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés sont fixés a minima à ce qu'ils représentaient avant la réforme et correspondent à la limite basse de la fourchette d'affectation**

###### **1.4.1.1. La loi du 5 septembre 2018 restreint l'aide au développement des compétences aux entreprises de moins de 50 salariés, sur la base de ressources contingentées gérées par les Opc**

**L'aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés s'inscrit dans la réforme du plan de formation de l'entreprise** introduite par la loi du 5 septembre 2018 :

- ◆ le plan de formation appelé désormais « plan de développement des compétences » est sous la responsabilité de l'employeur, qui détermine librement des montants qu'il y affecte ;
- ◆ seules les entreprises de moins de 50 salariés bénéficient de la possibilité d'obtenir des Opc, via des crédits versés par France compétences, des financements pour la mise en œuvre de leur plan. Avant la réforme, le financement du plan de formation par les Opc était également ouvert aux entreprises de moins de 300 salariés.

**Ce financement, issu de la contribution de toutes les entreprises à la formation professionnelle et à l'apprentissage introduit donc un mécanisme de solidarité** de toutes les entreprises au bénéfice de celles de moins de 50 salariés. L'aide est gérée par les Opc, en complémentarité avec leur mission d'assurer un service de proximité au bénéfice des très petites, petites et moyennes entreprises et de leurs salariés, notamment au regard des mutations économiques et techniques de leur secteur d'activité<sup>18</sup>. Les Opc peuvent financer :

- ◆ les coûts des actions de formation du plan de développement des compétences ;
- ◆ les coûts de la rémunération du salarié en formation<sup>19</sup> et des frais annexes<sup>20</sup> encadrés par décret ;
- ◆ un abondement du CPF d'un salarié ;

---

<sup>18</sup> Article L. 6332-1 du code du travail.

<sup>19</sup> Article D. 6332-39 du code du travail : les Opc peuvent prendre en charge la rémunération et les charges sociales légales et conventionnelles, dans la limite du coût horaire du SMIC par heure de formation, selon les modalités définies par son conseil d'administration.

<sup>20</sup> Article D. 6332-39 du code du travail : les frais annexes couvrent les frais de transport, de restauration et d'hébergement afférents à la formation suivie. Lorsque les formations se déroulent pour tout ou partie en dehors du temps de travail, les frais de garde d'enfants ou de parents à charge peuvent également être pris en charge selon les modalités définies par le conseil d'administration de l'Opc.

## Annexe IV

- ◆ les coûts des diagnostics et d'accompagnement des entreprises en vue de la mise en œuvre d'actions de formation ;
- ◆ la formation de demandeurs d'emploi<sup>21</sup> ;
- ◆ les dépenses afférentes à la participation d'un salarié ou d'un bénévole à un jury d'examen ou de validation des acquis de l'expérience selon les modalités fixées par accord de branche<sup>22</sup>.

**Les Opco déterminent, établissent et publient la liste des priorités, des critères et des conditions de prise en charge.** Ils peuvent être amenés à rejeter totalement ou partiellement les demandes de prise en charge<sup>23</sup>. Dans le cadre de la prise en charge par l'Opco des Pro-A, les dépenses exposées par les employeurs des entreprises de moins de 50 salariés excédant des montants forfaitaires définis par accord<sup>24</sup> peuvent être financées par l'Opco au titre des fonds affectés au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés, selon des modalités précisées par le conseil d'administration de l'Opco.

### ***1.4.1.2. Les fonds dédiés à l'aide sont fixés a minima à ce qu'ils représentaient avant la réforme***

**Hors période transitoire, France compétences affecte, chaque année au titre de l'aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés, entre 8 % et 13 % du produit des contributions légales** des employeurs qui lui sont reversées<sup>25</sup>. Le montant est fixé par délibération du conseil d'administration de France compétences. La dotation est répartie entre les Opco en fonction du nombre d'entreprises de moins de 50 salariés adhérentes et de salariés couverts. Les Opco gèrent ces fonds au sein d'une section financière spécifique<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Il s'agit des dispositifs de préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POEI) ou collective (POEC), prévues aux articles L. 6326-1 et L. 6326-3 du code du travail, qui permettent à des demandeurs d'emploi ou des salariés recrutés de bénéficier d'une formation nécessaire à l'acquisition des compétences requises pour occuper un emploi correspondant à une offre déposée par une entreprise auprès de Pôle emploi. À l'issue de la formation, qui est dispensée préalablement à l'entrée dans l'entreprise, le contrat de travail qui peut être conclu par l'employeur et le demandeur d'emploi est un contrat à durée indéterminée, un contrat de professionnalisation d'une durée minimale de douze mois, un contrat d'apprentissage ou un contrat à durée déterminée d'une durée minimale de douze mois.

<sup>22</sup> Ces dépenses couvrent les frais de transport, d'hébergement et de restauration, la rémunération du salarié, les cotisations sociales obligatoires ou conventionnelles qui s'y rattachent, le cas échéant, la taxe sur les salaires qui s'y rattache. Les modalités et priorités de prise en charge de ces frais sont définies par le conseil d'administration de l'Opco.

<sup>23</sup> Articles R. 6332-23 et R. 6332-24 du code travail.

<sup>24</sup> Article D. 6332-89 du code du travail : Dans le respect d'un accord de branche ou, à défaut, d'un accord collectif conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires d'un accord constitutif d'un opérateur de compétences, un Opco finance les actions selon un niveau de prise en charge déterminé. Le niveau de prise en charge correspond à un montant forfaitaire versé par l'opérateur de compétences. Ce montant couvre tout ou partie des frais pédagogiques ainsi que des frais de transport et d'hébergement. Ce montant est communiqué par l'Opco à France compétences.

<sup>25</sup> Déduction faite du versement mentionné à l'État au titre de la formation des demandeurs d'emploi.

<sup>26</sup> Article L. 6332-3 du code du travail.

**La limite basse de 8 % correspond à environ 800 M€** devant être affectés à ce dispositif par France compétences. Ce montant semble aligné avec les dépenses réalisées avant la réforme, bien qu'elles soient relativement difficiles à déterminer précisément :

- ◆ en 2018, les Opca avaient collecté 732 M€ au titre du plan de formation pour financer des actions au titre du plan de formation dans des entreprises sur un plus large périmètre que celui prévu par la loi du 5 septembre 2018 (les entreprises de 50 à moins de 300 salariés y étaient incluses)<sup>27</sup> ;
- ◆ en complément, le FPSPP avait soutenu également le développement de la formation dans les entreprises de moins de 50 salariés par l'octroi d'une dotation annuelle complémentaire aux Opca, comprise entre 175 M€ et 200 M€ chaque année entre 2016 et 2018<sup>28</sup> ;
- ◆ les données fournies par l'annexe au projet de loi de finances pour 2020 ne permettent pas de déterminer le montant des contributions légales affecté aux seules entreprises de moins de 50 salariés au titre du plan de formation. Les dépenses au titre du plan de formation retracées dans le projet de loi de finances 2020 pour les entreprises de moins de 50 salariés (1,254 Md€ en 2018<sup>29</sup>) incluent une partie des ressources issues des contributions supplémentaires de branche (525 M€ de fonds collectés en 2018 et mutualisés au titre du plan de formation et de la professionnalisation) et des contributions volontaires des entreprises au titre du développement de la formation de leurs salariés (1,559 Md€ en 2018), sans qu'il soit possible de les identifier précisément<sup>30</sup>.

### **1.4.2. Les fonds prévus pour le financement du projet de transition professionnelle sont en forte baisse par rapport à ceux dédiés au congé individuel de formation, qu'il remplace, et correspondent à la limite basse de la fourchette d'affectation**

#### **1.4.2.1. Le projet de transition professionnelle s'est substitué au congé individuel de formation, qui bénéficiait à un nombre restreint de salariés**

**Le projet de transition professionnelle (CPF-TP) s'est substitué à l'ancien dispositif du congé individuel de formation (CIF), supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2019.** Le CIF permettait aux salariés de suivre à leur initiative et à titre individuel, des actions de formation, pour se qualifier, évoluer ou se reconverter indépendamment de leur participation aux formations mises en œuvre dans le plan de formation de l'entreprise. Sa durée était limitée<sup>31</sup> et les personnes percevaient une rémunération durant leur congé.

---

<sup>27</sup> Annexe formation professionnelle au projet de loi de finances 2020, page 48.

<sup>28</sup> Annexe formation professionnelle au projet de loi de finances 2020, page 57.

<sup>29</sup> 1 169 639 actions financées pour un coût moyen de 1 073 euros par action.

<sup>30</sup> Annexe formation professionnelle au projet de loi de finances 2020, page 51.

<sup>31</sup> La prise en charge du CIF était d'une année maximum pour les formations à temps complet ou de 1200 heures pour les formations à temps partiel. La durée minimale était de 30 heures. La formation pouvait se dérouler en plusieurs temps, sur une durée de 3 ans maximum.

**Le CIF se décomposait entre un CIF-CDI et un CIF-CDD, avec des conditions d'ancienneté ou d'activité différentes selon le statut des demandeurs** (CDI, CDD, intérimaires et intermittents). Pour bénéficier du CIF, les salariés en CDI devaient obtenir l'accord de leur employeur<sup>32</sup>, puis solliciter l'organisme en charge du financement. Le financement du congé individuel de formation était assuré par des organismes paritaires agréés par l'État, principalement par des fonds de gestion du CIF présents dans chaque région (Fongecif)<sup>33</sup>.

**Ces organismes recevaient des contributions spécifiques versées par les entreprises**<sup>34</sup>. Ils pouvaient par ailleurs bénéficier d'un financement complémentaire de l'État et de la région. Chaque organisme définissait ses propres règles de procédure de demande et de prise en charge. Ils étaient susceptibles de prendre en charge, dans l'ordre de priorité fixé par l'instance paritaire de l'organisme, la rémunération, le coût de la formation, les frais annexes (transport, hébergement). En 2018, 34 284 demandes de financement ont été acceptées au titre du CIF-CDI (pour 71 208 demandes, soit près de la moitié de refus) et 10 352 au titre du CIF-CDD (pour 15 625 demandes, soit un tiers de refus)<sup>35</sup>.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit que les organismes agréés au titre de la gestion du CIF (Opacif) assurent la prise en charge financière des CIF accordés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 jusqu'à leur terme. L'article 3 du décret n° 2018-1332 du 28 décembre 2018 relatif à l'utilisation du compte personnel de formation dans le cadre d'un projet de transition professionnelle précise que :

- ◆ les biens et engagements des organismes paritaires interprofessionnels à compétence régionale<sup>36</sup> (« Fongecif régionaux ») sont transférés aux CPIR lorsqu'ils cessent leur activité ;
- ◆ une convention est conclue entre chaque organisme paritaire collecteur agréé pour le CIF (autres Opacif, mentionnés à l'article L. 6333-2 du code du travail) et l'État afin de déterminer la date et les modalités de dévolution des biens et des engagements de ces organismes.

**La DGEFP estime à 348 M€ le montant des fonds qui ne seraient pas utilisés au financement du reliquat de CIF. 300 M€ de ces crédits gelés pourraient être repris au bénéfice de France compétences**<sup>37</sup> dont 200 M€ en 2020.

---

<sup>32</sup> Si le salarié remplissait les conditions d'ouverture du droit au CIF et respectait la procédure de demande d'autorisation d'absence, l'employeur ne pouvait pas s'opposer au départ en formation du salarié. Il pouvait en reporter la date, le report devant être justifié par un des motifs prévus par la loi.

<sup>33</sup> Dans quelques secteurs professionnels (spectacle, agriculture, économie sociale...), ce sont les Opca de branche qui étaient chargés du financement du CIF.

<sup>34</sup> Une fraction du taux de contribution des entreprises à la formation professionnelle étaient affecté au financement du CIF pour les entreprises de 11 salariés et plus. Pour les CIF-CDD, la contribution des entreprises, quelle que soit leur taille, s'élevaient à 1 % de la masse salariale des CDD.

<sup>35</sup> Annexe formation professionnelle au projet de loi de finances 2020, page 98.

<sup>36</sup> Les biens et engagements de chacun des organismes mentionnés à l'article L. 6333-1 du code du travail dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2018, sont transférés à la commission paritaire interprofessionnelle régionale agréée par l'Etat pour le même ressort géographique lorsque ceux-ci cessent leur activité.

<sup>37</sup> Note « *financement de l'alternance* », mars 2020, ministère du Travail.

### **1.4.2.2. Le projet de transition professionnelle est une modalité particulière d'activation du CPF**

**Le CPF-TP devient une modalité particulière de mobilisation du CPF avec les mêmes formations éligibles.** Contrairement au CIF, la personne est dans l'obligation de mobiliser la totalité du montant de son CPF en cofinancement du CPF-TP. En contrepartie, elle bénéficie d'un financement complémentaire financé sur les fonds mutualisés de la formation professionnelle et de l'apprentissage mutualisés par France compétences.

**Comme pour le CIF, le CPF-TP est mobilisé à l'initiative de la personne,** qui doit, lorsque le CPF-TP se déroule durant le temps de travail, présenter une demande de congé à l'employeur en respectant une procédure<sup>38</sup>.

**Contrairement au CPF et à l'instar du CIF, son financement reste soumis à accord d'une commission paritaire.** La demande de financement doit être présentée par le salarié à une commission paritaire interprofessionnelle régionale (CPIR) nouvelle<sup>39</sup>, qui apprécie la pertinence du projet et autorise ou non son financement. Des voies de recours et une médiation auprès de France compétences sont prévues. Comme pour le CIF, la rémunération de la personne en formation<sup>40</sup>, les frais pédagogiques et les frais annexes sont pris en charge. La rémunération est versée par l'employeur qui bénéficie d'un remboursement par la CPIR, avec un système d'avance pour les entreprises de moins de 50 salariés<sup>41</sup>.

**En revanche, contrairement au CIF ou au CPF, le salarié doit faire réaliser une action gratuite de positionnement préalable** par le prestataire de formation qu'il a retenu<sup>42</sup>.

**Même s'ils sont différents, le CIF et le CPF-TP restent finalement proches dans leurs principes,** avec quelques dispositions qui s'avèrent plus favorables aux salariés, et notamment :

- ◆ la durée de la formation n'est plus limitée. Une baisse de la rémunération pendant le CPF-TP est toutefois prévue au-delà de 1 200 heures ;

---

<sup>38</sup> Comme pour le CIF, l'employeur peut refuser cette demande uniquement dans les cas où le salarié ne respecte pas les conditions d'ancienneté et/ou de demande d'absence. Il peut proposer un report du congé dans la limite de 9 mois, s'il estime que cette absence pourrait avoir des conséquences préjudiciables à la marche de l'entreprise, ou en raison d'effectifs simultanément absents au titre du CPF-TP (2 % de l'effectif total dans un établissement de 100 salariés et plus, un salarié à la fois dans l'autre cas). La loi prévoit un ordre de priorité qui s'impose à l'employeur.

<sup>39</sup> Jusqu'au 31 décembre 2019, le financement des CPF-TP est assuré par les Opacif. Ils assurent par ailleurs jusqu'à leur terme la prise en charge des CIF accordés avant le 31 décembre 2018. À compter du 1er janvier 2020, une CPIR est agréée dans chaque région. Elle est gérée par une association paritaire agréée, administrée par un conseil d'administration composé de représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel. L'agrément est accordé par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle.

<sup>40</sup> Comme pour le CIF, lorsque la formation est réalisée sur le temps de travail, le salarié a droit à une rémunération minimale fonction de sa rémunération. Elle est due durant toute la durée de la formation et elle est prise en charge par la CPIR. Il en est de même pour les salariés en CDD quand l'action de formation associée débute après le terme du contrat de travail, à la condition toutefois qu'elle débute au plus tard six mois après celui-ci.

<sup>41</sup> Décret n° 2019-1439 du 23 décembre 2019 relatif aux modalités de versement de la rémunération dans le cadre d'un projet de transition professionnelle et aux missions des commissions paritaires interprofessionnelles régionales.

<sup>42</sup> Un document établi ce prestataire identifie les acquis du salarié et propose un parcours de formation individualisé et adapté, dans son contenu et sa durée, aux besoins de formation identifiés pour la réalisation du projet de transition professionnelle. Il comprend un devis approuvé par le salarié, précisant le coût et le contenu de l'action de formation proposée.

- ◆ le CPF-TP s'adresse aux salariés en CDI ou en CDD sous les mêmes conditions d'ancienneté que le CIF, assorties de dérogations, mais l'ancienneté s'apprécie à la date de départ en formation du salarié pour le CPF-TP, et non au moment de la demande de congé comme pour le CIF<sup>43</sup>.

### **1.4.2.3. Les dépenses au titre du CPF-TP sont contingentées par les ressources mises à disposition par France compétences**

**Les CPIR disposent des ressources déterminées et allouées par France compétences.** Hors période transitoire, France compétences affecte, chaque année au titre du CPF-TP entre 5 % et 10 % du produit des contributions des employeurs qui lui sont reversées<sup>44</sup>, ce qui place le CPF-TP en troisième position des enveloppes fermées, après la formation des personnes en recherches d'emploi et l'aide au plan de formation des entreprises de moins de 50 salariés. Le montant global est fixé par délibération du conseil d'administration de France compétences, et est réparti entre les CPIR en fonction de la masse salariale des établissements par région.

**S'agissant des dépenses, les CPIR financent les frais pédagogiques, les frais annexes, la rémunération des bénéficiaires du CPF-TP et la prise en charge des cotisations sociales légales et conventionnelles** à la charge de l'employeur. Des frais de gestion, encadrés par une convention d'objectifs et de moyens triennale signée avec le préfet de région, sont prélevés, permettant également le financement, dans le cadre de leurs missions, des dépenses réalisées au titre du suivi de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle (CEP) sur le territoire régional.

**La CPIR planifie la répartition prévisionnelle de ses engagements financiers au cours de l'année.** Les demandes de prise en charge sont satisfaites dans l'ordre de leur réception mais les CPIR sont admises à déterminer certaines catégories d'actions et de publics prioritaires lorsque les demandes de prise en charge présentées ne peuvent être toutes satisfaites simultanément. L'ordre de priorité est fixé par chaque CPIR au regard des spécificités de son territoire. Il tient compte notamment des analyses effectuées dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP) élaboré par la région d'une part, et du référentiel de priorités dans la satisfaction des demandes de prise en charge établi par France compétences<sup>45</sup>. L'ordre de priorité est publié chaque année dans des rubriques dédiées d'un système d'information national commun aux CPIR, dont France compétences se voit confier la conception, le déploiement, l'exploitation et la maintenance<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Les salariés titulaires d'un contrat de travail conclu avec une entreprise de travail temporaire et les salariés intermittents du spectacle y ont été rendus éligibles par ordonnance du 21 août 2019, comme auparavant dans le cadre du CIF.

<sup>44</sup> Déduction faite du versement mentionné à l'État au titre de la formation des demandeurs d'emploi.

<sup>45</sup> Article L. 6123-5 du code du travail : dans les missions de France compétences figure celle d'émettre des recommandations sur les modalités et règles de prise en charge des financements alloués au titre CPF-TP, en vue de leur harmonisation sur l'ensemble du territoire. Ce référentiel tient notamment compte du niveau de qualification et de la catégorie socioprofessionnelle des demandeurs ainsi que de leur éventuelle inaptitude à leur emploi, de la taille des entreprises qui les emploient et de l'objectif d'assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (article R. 6323-14-2 du code du travail).

<sup>46</sup> Décret n° 2019-1492 du 27 décembre 2019 relatif à la mise en œuvre par France compétences du système d'information national commun aux commissions paritaires interprofessionnelles régionales.

**1.4.2.4. Les fonds prévus pour le financement du projet de transition professionnelle correspondent à la limite basse de la fourchette d'affectation**

Selon les clés de financement prévues par la réglementation, France compétences doit affecter entre environ 500 M€ et 1 Md€ annuellement au financement du CPF-TP. Pour 2020, 496 M€ sont prévus. Les organisations syndicales siégeant au conseil d'administration de France compétences ont témoigné à la mission d'une insuffisance de ces financements ainsi que de leur attachement à ce dispositif.

**Le minimum des financements issus des contributions légales prévus pour ce dispositif est nettement inférieur à celui qui était consacré au CIF qu'il remplace**, et pour lequel des refus nombreux de prise en charge étaient opposés aux personnes (cf. *supra*). Selon l'annexe formation au projet de la loi de finances pour 2020<sup>47</sup>, les dépenses consacrées au CIF au titre des contributions légales s'étaient élevées à 980 M€ au titre du CIF-CDI en 2018 (830 M€ en 2017, 703 M€ en 2016) et 265 M€ pour le CIF-CDD en 2018 (232 M€ en 2017, 193 M€ en 2016), soit un montant total de dépenses proche de la limite haute de la fourchette de financement dédié au dispositif.

**Cette réduction des volumes pourrait être amplifiée par une augmentation du coût unitaire moyen du dispositif.** La durée de la formation n'étant plus limitée, une hausse du coût de formation pourrait être observée, du fait notamment d'une prise en charge plus longue de la rémunération de la personne. Ni l'appréciation du coût de la formation, ni le cofinancement possible par le salarié du CPF-TP avec son CPF, ne constituent pour les CPIR un élément de décision de la demande présentée par le salarié<sup>48</sup>.

Si le dispositif apparaît sous-consommé en 2019, première année de sa mise en œuvre<sup>49</sup>, la demande des salariés et les règles de gestion auxquelles sont astreintes les CPIR devraient entraîner une montée en charge du dispositif<sup>50</sup>.

**Compte tenu de la diminution des ressources alloués à ce dispositif et de la sensibilité du dispositif pour les organisations syndicales, la mission préconise de ne pas s'attacher spécifiquement à la réduction des crédits affectés à ce dispositif** au-delà d'un gel éventuel de crédits uniforme à l'ensemble des enveloppes fermées (cf. *infra*).

---

<sup>47</sup> Annexe formation professionnelle au projet de loi de finances 2020, pages 50 et 51.

<sup>48</sup> Le décret n° 2018-1332 du 28 décembre 2018 précise que la commission apprécie la pertinence du projet professionnel au regard des critères cumulatifs suivants : la cohérence du projet de transition professionnelle destiné à permettre de changer de métier ou de profession ; la pertinence du parcours de formation et des modalités de financement envisagés à l'issue de l'action de positionnement préalable ; les perspectives d'emploi à l'issue de l'action de formation, notamment dans la région.

<sup>49</sup> 516 M€ prévus pour 392 M€ versés aux CPIR au 30 novembre 2019.

<sup>50</sup> Article D. 6323-21-1 du code du travail. Comme pour les Opco, les disponibilités, dont une CPIR peut disposer au 31 décembre d'une année donnée ne peuvent excéder le tiers des charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos. Les disponibilités excédentaires sont versées à France compétences avant le 30 avril de l'année suivant la clôture de l'exercice.

### **1.4.3. La part des contributions des entreprises dédiées au conseil en évolution professionnelle est marginale**

#### **1.4.3.1. Le conseil en évolution professionnelle est un dispositif instauré en 2014 qui bénéficiait très peu aux salariés**

**Le CEP constitue une mesure d'accompagnement gratuite et personnalisée des projets professionnels des actifs**, créé par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. L'offre initiale de service du CEP a été définie par un arrêté ministériel en date du 16 juillet 2014 fixant son cahier des charges avec trois niveaux de services : accueil et information individualisée, conseil personnalisé dans la définition du projet, accompagnement à la réalisation du projet. Jusqu'en 2019, il était mis en œuvre par Pôle emploi, l'association pour l'emploi des cadres (APEC), CAP Emploi, les missions locales et les Opcva au titre du congé individuel de formation (Opacif).

**Il est difficile de connaître précisément le nombre total d'entrées en CEP sur cette période, en raison de l'absence de données pour certains opérateurs en 2015 et 2016<sup>51</sup>.** Le rapport établi par le CNEFOP en 2018 sur les entrées en CEP entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 juillet 2018 indique Il peut toutefois être noté qu'il bénéficiait quasi-exclusivement aux demandeurs d'emploi et très peu aux salariés ou aux indépendants. Selon le CNEFOP, les bénéficiaires enregistrés comme salariés représentaient 7 % des bénéficiaires (6 % en CDI et 1 % en CDD) et 0,2 % des bénéficiaires étaient identifiés comme des actifs non-salariés ou des indépendants<sup>52</sup>.

**Le même rapport du CNEFOP souligne deux raisons principales à l'insuccès du CEP auprès des actifs occupés** : une part importante des salariés ne savait pas à qui s'adresser, ce qui limitait le recours au dispositif ; la capacité d'accueil et le maillage territorial des opérateurs n'étaient pas suffisants, en dépit d'un effort réel de déploiement de ce nouveau service.

#### **1.4.3.2. Le nouveau dispositif du CEP s'appuie comme auparavant sur des réseaux d'opérateurs tous publics, avec en complément, des opérateurs spécifiques, dédiés aux actifs occupés**

**La loi du 5 septembre 2018 a maintenu la possibilité, pour toute personne, quelle que soit sa situation ou son statut, de bénéficier tout au long de sa vie professionnelle d'un CEP.** Le CEP reste une offre gratuite de services en information, en conseil et en accompagnement personnalisés de projets d'évolution professionnelle, visant à favoriser l'évolution et la sécurisation du parcours professionnel. Cette offre a été redéfinie par un cahier des charges arrêté par le ministre chargé de la formation professionnelle en 2019<sup>53</sup>. En fonction de son besoin, la personne prend l'initiative de recourir ou pas au CEP, soit en anticipation d'une mobilité professionnelle, soit en période de transition professionnelle, ou encore dans le cadre d'une création ou d'une reprise d'entreprise.

---

<sup>51</sup> CNEFOP - Bilan CEP, octobre 2018. Par exemple, les données des missions locales n'ont pas pu être agrégées avant 2017 pour des raisons essentiellement liées aux systèmes d'information. De même, les données Pôle emploi sont fournies seulement à partir de 2016.

<sup>52</sup> Les demandeurs d'emploi étaient les plus nombreux parmi les bénéficiaires du CEP (89 % de personnes en recherche d'emploi inscrites à Pôle emploi et 2,2 % de personnes en recherche d'emploi non inscrites). La part des salariées est toutefois sous-évaluée, le système d'information ne permettant pas de prendre en compte les actifs à la fois les demandeurs d'emploi occupant par ailleurs un emploi (par exemple les salariés à temps partiel).

<sup>53</sup> Arrêté du 29 mars 2019 fixant le cahier des charges relatif au conseil en évolution professionnelle prévu à l'article L. 6111-6 du code du travail.

**Avec la réforme, le CEP reste assuré par les réseaux d'opérateurs tous publics déjà visés par le dispositif antérieur<sup>54</sup>.** En complément, la loi prévoit, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, la mise en œuvre d'un CEP spécifiquement dédié aux actifs occupés, hors agents publics<sup>55</sup>. Il est mis en œuvre par des opérateurs sélectionnés par un marché public et financés par France compétences, après avis du bureau du CREFOP. L'ensemble de ces organismes et opérateurs désignés assurent l'information directe des personnes sur les modalités d'accès à ce conseil et sur son contenu, notamment en organisant des sessions d'information.

### ***1.4.3.3. Le financement des opérateurs dédiés aux actifs occupés représente une faible part des ressources de France compétences***

**France compétences a pour mission d'organiser et de financer le CEP à destination de l'ensemble des actifs occupés (hors agents publics) et d'assurer la répartition et le versement des fonds** aux opérateurs qui en sont chargés. Elle gère les fonds dédiés au financement CEP dans une section spécifique. Hors période transitoire, France compétences affecte, chaque année au titre du CEP, entre 1 % et 3 % du produit des contributions des employeurs qui lui sont reversées<sup>56</sup>. Le montant est fixé par délibération du conseil d'administration de France compétences avant le 30 novembre de l'année précédant le versement. Le calendrier de versement des dotations relatives au financement du CEP est défini par délibération du conseil d'administration de France compétences.

**Le budget affecté pour 2020 est de 90 M€, soit environ 1 % des ressources collectées.** Le montant prévisionnel du marché s'établit à 98 M€ en 2021, 118 M€ en 2022 et 134 M€ en 2023. Pour l'avenir, ce montant peut être amené à évoluer en fonction du succès ou de l'insuccès du dispositif auprès des actifs occupés, dans des proportions fortement limitées.

### ***1.5. Les limites basses fixées pour les fourchettes peuvent conduire à des rigidités génératrices d'affectations peu efficaces et ne permettant pas d'accompagner la progression des dépenses de guichet***

**Ce système de fourchettes permet notamment aux pouvoirs publics d'encadrer l'utilisation des fonds de la formation professionnelle sur les dispositifs qu'il met en place.** Le niveau des fourchettes a été fixé, d'après la DGEFP, au regard des montants observés les années antérieures ou selon les prévisions moyennes pour les dispositifs nouveaux ou réformés par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

**Toutefois, il peut conduire à des affectations peu efficaces sur les dépenses de guichet lorsque le niveau des ressources minimales affectées à un dispositif dépasse le besoin.** Ainsi, au vu des résultats 2019, ce risque pourrait se matérialiser par exemple sur l'aide au permis de conduire des apprentis. Il pourrait également, en cas de développement très progressif du CPF, conduire, à la constitution d'un important fonds de trésorerie auprès de la CDC, sans que les ressources non utilisées puissent être réaffectées vers des dispositifs le nécessitant.

---

<sup>54</sup> Pôle emploi, les missions locales, l'APEC, les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Cap emploi).

<sup>55</sup> Article L. 6123-5 du code du travail.

<sup>56</sup> Déduction faite du versement mentionné à l'État au titre de la formation des demandeurs d'emploi.

## Annexe IV

**L'impossibilité de réduire le financement d'un ou plusieurs dispositifs sous enveloppes fermées en dessous de la limite fixée par la loi interdit également une réaffectation nécessaire** des ressources vers des dispositifs de guichets dont les besoins en financement excèdent le budget prévu. Même si les dispositifs à enveloppes fermées (CEP, CPT-TP et aides au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés) ne mobilisent qu'une part minoritaire des ressources de France compétences (entre 14 % et 26 % de ses ressources totales), il pourrait s'avérer nécessaire de les réduire dans une certaine mesure pour assurer le développement des dispositifs de guichets.

**La mission considère que leur ampleur pourrait être revue réglementairement pour laisser plus de latitude au conseil d'administration de France compétences** pour s'adapter à la réalité des besoins et des contraintes budgétaires dans l'élaboration de son budget annuel, tout en maintenant le principe des fourchettes d'affectation budgétaire qui permettent aux pouvoirs publics d'octroyer des moyens minimaux pour les dispositifs qu'ils mettent en place.

**Par ailleurs, au niveau de chaque enveloppe fermée (CPF-TP, CEP, aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés), un gel de crédits pourrait être constitué** et devrait permettre de geler 10 % du montant des crédits. Les bénéficiaires de ces enveloppes (CPIR et Opco) ne seraient autorisés à y recourir qu'en cours d'année, une fois affinées les prévisions de besoins budgétaires pour les enveloppes de guichet.

**En cas de difficultés importantes et persistantes, il pourrait être nécessaire de revoir le périmètre d'éligibilité de certains dispositifs.** Les délais de réalisation de la mission ne permettent pas à cette dernière d'effectuer des propositions précises en ce sens.

## 2. Des leviers d'optimisation de la trésorerie peuvent être activés

### 2.1. Les flux financiers entre France compétences et les différents bénéficiaires souffrent de plusieurs écueils

**Les règles de répartition des ressources par France compétences entre les différents destinataires et emplois, puis vers des destinataires finaux comme les CFA, s'accompagne d'un calendrier précis des versements.** Celui-ci est défini par les textes, selon une périodicité trimestrielle, sauf dans le cas des opérateurs du conseil en évolution professionnelle et des Opco pour lesquels la périodicité est définie par le conseil d'administration de France compétences. Par ailleurs, les versements aux bénéficiaires finaux des financements que sont les CFA et les organismes de formation sont également définis par les textes : les CFA perçoivent ainsi des Opco 50 % du montant annuel du contrat d'apprentissage dans les 30 jours qui suivent le dépôt du contrat. De même, la CDC, dans le cadre de la gestion du CPF, paye les organismes de formation dans les 30 jours qui suivent la fin de la formation et verse un acompte de 25 % pour les formations de plus de trois mois.

**Cette architecture des flux financiers entre France compétences et les différents bénéficiaires, qui détermine la trésorerie de chacun d'entre eux, souffre de plusieurs insuffisances :**

- ◆ elle ne repose pas sur une connaissance suffisante des profils de trésorerie des différents organismes : à l'exception des Opco et de la CDC, aucun organisme n'est requis de présenter des prévisions d'activité et de besoins de financement ; il n'existe pas d'obligation de communiquer à France compétences de prévisionnels de trésorerie et les CFA n'ont pas l'obligation de communiquer cette information aux Opco ;
- ◆ elle est source de rigidité et les calendriers de versement et les montants afférents sont établis sans considération des besoins réels de chaque organisme :
  - dans le cas du financement du CPF, 26 % ont été affectés en 2020 au financement du CPF, soit la borne basse de la fourchette prévue réglementairement (à savoir entre 26 % et 31 % pour cet exercice), ce qui représente un montant prévisionnel de 806 M€ en sus des 167 M€ versés par les Opco ; ce montant correspond à l'hypothèse haute des besoins évalués par la Caisse ; si l'hypothèse basse venait à se réaliser, le fonds de garantie serait abondé à hauteur de 358 M€ en 2021, sans nécessairement que les besoins de réserve de précaution ne soient à cette hauteur ;
  - le versement de 50 % du montant des contrats d'apprentissage dans les 30 jours qui suivent leur dépôt ne correspond pas au profil de dépenses des CFA ;
- ◆ elle ne prévoit pas de mutualisation par remontée des ressources non utilisées à France compétences, ce qui conduit à la coexistence d'excédents et de besoins de trésorerie d'un organisme à l'autre au détriment de l'optimisation du solde consolidé.

## 2.2. Pour y remédier, il s'agit soit d'aménager les flux existants, soit de réformer en profondeur le système en prévoyant une centralisation des trésoreries à France compétences

### 2.2.1. Le rééchelonnement des paiements aux CFA serait de nature à limiter les poches de trésorerie

**Aux termes du décret du 18 décembre 2019, le schéma de paiement des CFA par les Opco au titre des contrats d'apprentissage s'articule au rythme suivant :**

- ◆ une avance de 50 % du montant annuel au plus tard dans les 30 jours après le dépôt du contrat ;
- ◆ avant la fin du septième mois, 25 % du montant annuel ;
- ◆ le solde avant le dixième mois<sup>57</sup>.

**Ce schéma conduit à concéder aux CFA une avance de trésorerie significative.** Cet effet est d'autant plus marqué en cas de rupture précoce du contrat ; or, 8,7 % des contrats d'apprentissage commencés au cours de la campagne 2015-2016 ont été rompus dans les deux premiers mois et 13,7 % dans les six premiers mois<sup>58</sup>. La mission estime en effet que, si le rythme de versement pouvait être justifié début 2020 au regard des incertitudes pesant sur le niveau de trésorerie des CFA suite au retrait des financements des conseils régionaux, tel ne sera plus le cas à l'avenir.

**Un financement, mieux réparti sur l'année est ainsi proposé : 40 % de versement en début de contrat, 30 % au début du sixième mois et le solde au neuvième mois.** Cette mesure aurait pour effet de diminuer les dépenses prises en charge au titre de l'apprentissage à hauteur d'environ 180 M€ en 2020, en l'appliquant aux contrats signés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020<sup>59</sup>. En 2021, la mesure conduirait à un moindre décaissement de 120 M€, en 2022 de 80 M€ et en 2023 de 35 M€.

### 2.2.2. Les fonds non utilisés et conservés par les Opco pour l'alternance ainsi que par les CPIR pour le CPF-TP doivent être limités

**Les Opco se voient attribuer une enveloppe initiale pour financer les dispositifs d'alternance et, en cas de besoins avérés<sup>60</sup>, un versement complémentaire,** sous réserve qu'ils consacrent au moins 90 % des contributions nettes de la part affectée aux frais de gestion au financement des dispositifs d'alternance (« emplois éligibles »). Les 10 % restant peuvent être utilisés par les Opco pour financer des « emplois non éligibles », à savoir principalement des dépenses d'investissement visant à financer les équipements nécessaires à la réalisation des formations, des formations de maîtres d'apprentissage ou de tuteurs, ou encore des frais annexes aux contrats de professionnalisation.

---

<sup>57</sup> Article R. 6332-25 du code du travail. Lorsque la période d'exécution du contrat est inférieure à un an, le centre de formation d'apprentis perçoit au plus tard trente jours après le dépôt du contrat une avance de 50 % du montant total et, deux mois avant la fin du contrat, 80 % du montant total.

<sup>58</sup> Source : Dares résultats, L'apprentissage en 2017.

<sup>59</sup> À savoir 53 M€ au mois de septembre, 63 M€ en octobre, 42M€ en novembre et 25 M€ en décembre.

<sup>60</sup> Il s'agit d'un besoin de couverture sur la section alternance des Opco, constaté lorsque les ressources alternance de l'année sont insuffisantes pour couvrir les besoins de financement des dispositifs.

**Les Opco qui n'utiliseraient pas l'ensemble de leurs ressources section alternance n'auront pas à les redistribuer à l'opérateur national.** Toutefois, France compétences peut dans une certaine mesure limiter les disponibilités des Opco, son conseil d'administration déterminant le calendrier de versement aux Opco (il est prévu un versement trimestriel) ainsi que la clé de répartition.

**La mission estime dans ce cadre qu'il serait opportun de fixer le montant du versement initial aux Opco au titre de l'alternance**, non pas en fonction de la part contributive des entreprises relevant de leur ressort, mais **en fonction des besoins constatés et prévus en alternance**. Une telle mesure impliquerait de redéfinir les modalités de fixation de l'enveloppe de dépenses non éligibles pouvant être financés par les Opco. Il pourrait être envisagé de la geler au niveau 2020, avec une règle de progression (par exemple fonction de l'évolution des effectifs en alternance par Opco, de l'inflation etc.), et en prévoyant de la verser en complément du premier versement au titre de l'alternance.

**En outre, à compter de l'exercice 2021, les montants disponibles au 31 décembre au titre des actions de l'alternance ou du plan de développement des compétences, ne pourront excéder le tiers des charges comptabilisées** au cours du dernier exercice clos<sup>61</sup>. Ils devront alors être reversés à France compétences avant le 30 avril de l'année suivant la clôture de l'exercice<sup>62</sup>. Le premier exercice de reversement interviendra ainsi au cours des premiers mois de 2022. Un dispositif équivalent est prévu pour les CPIR et le financement du CPF-TP.

**Il est proposé de modifier cette règle qui conduit à des affectations inefficaces des ressources**, certains Opco ayant régulièrement leur section alternance excédentaire, à l'instar de l'Opco santé ou d'Uniformation<sup>63</sup> en la ramenant à un quart, c'est-à-dire à trois mois d'exploitation, et en l'appliquant dès l'exercice 2020 (avec effet en avril 2021).

Faute de visibilité sur la trésorerie de chaque Opco à la date de la mission, il n'est pas possible d'évaluer l'impact de telles mesures.

### **2.2.3. Les sommes reversées au fonds de garantie de la Caisse des dépôts et consignations pourrait être plafonnées**

**Les ressources affectées au CPF non utilisées au 31 décembre de chaque année seront conservées dans un fonds de garantie prévu par la loi<sup>64</sup>.** Cette réserve de précaution doit permettre de prendre en charge les éventuels besoins supplémentaires en cours d'exercice ultérieur et ainsi éviter l'impasse en gestion qui résulterait d'une montée en charge du CPF plus importante que prévu<sup>65</sup>.

**Toutefois, la loi ne prévoit ni plafonnement du montant pouvant être versé par année au fonds de garantie ni de montant maximal** pouvant être détenu par le fonds, ce qui semble peu cohérent au regard du fait que France compétences aurait, en cas de besoins avérés de la CDC pour financer le CPF, la faculté de mobiliser des fonds complémentaires.

---

<sup>61</sup> Article R. 6332-27 du code du travail.

<sup>62</sup> Article R. 6332-29 du code du travail.

<sup>63</sup> Opco du secteur de la cohésion sociale.

<sup>64</sup> L'article L. 6333-6 du code du travail dispose que « les sommes dont dispose la Caisse des dépôts et consignations au 31 décembre de chaque année constituent, pour l'année suivante, ses ressources et alimentent une réserve de précaution dans un compte spécifique ouvert dans ses livres ». Cette réserve constitue un report de ressources et inscrit comme tel dans le budget N+1. En cas de déséquilibre financier du fonds, la CDC affecte en priorité la trésorerie issue de la politique de placement le cas échéant puis la réserve de précaution à la correction de ces déséquilibres.

<sup>65</sup> La CDC prévoit en effet de suspendre, en cas d'insuffisance de ressources, tout versement aux organismes de formation, la loi lui ayant seulement confié une mission de gestion pour compte de tiers.

## Annexe IV

**La mission estime ainsi que le principe d'une telle réserve de précaution pourrait être remis en cause**, l'État étant garant de France compétences, ce qui permettrait l'allocation optimale des ressources dédiées à la formation professionnelle.

**Elle propose a minima d'instaurer un plafonnement des montants pouvant être reversés au fonds de garantie de la CDC.** Toute somme dépassant ces plafonds devrait faire l'objet d'un retour financier à France compétences ou être déduite des versements reçus par la CDC en exercice n+1. Une telle proposition relèverait du niveau législatif afin de prévoir le principe du plafonnement du fonds et du reversement à France compétences.

Dans l'hypothèse où les réserves maximales du fonds seraient limitées à 100 M€, et que chaque année 5 % des fonds attribués à la CDC pour financer le CPF ne seraient pas utilisées chaque année entre 2020 et 2023, en appliquant les montants de la projection 1 :

- ◆ en 2020, 51 M€ seraient mise en réserve dans le fonds de garantie ;
- ◆ en 2021, 49 M€ supplémentaires seraient versés au fonds de garantie qui atteindrait alors le plafond, et 11 M€ seraient reversés à France compétences par la CDC en fin d'exercice ;
- ◆ en 2022, 68 M€ seraient reversés à France compétences par la CDC ;
- ◆ en 2023, 78 M€ seraient reversés à France compétences par la CDC.

**Il peut être également envisagé de modifier le fonctionnement du dispositif actuel en abandonnant le préfinancement de la Caisse des dépôts au profit d'un ajustement mensuel** de la trésorerie reconstitué à hauteur d'un mois et demi de trésorerie. Ce dispositif qui présente le mérite de la simplicité et permet de centraliser plus efficacement la trésorerie du système au sein de France compétences est privilégié par la mission. En revanche, la mise en place d'un tel mécanisme nécessite de modifier l'article L. 6333-6 du code du travail, la convention financière entre la Caisse des dépôts et France compétences et la convention d'objectifs et de performance entre la Caisse des dépôts et la DGEFP.

### 3. Les outils de régulation dont dispose France compétences doivent être renforcés pour piloter sur le moyen terme la trajectoire financière de l'apprentissage et de la formation professionnelle

#### 3.1. La régulation financière : du marché à l'intervention publique, les enseignements à tirer du cadre théorique pour l'apprentissage et la formation professionnelle

##### 3.1.1. Le cadre théorique de référence de la régulation publique justifie des outils incitatifs ou directifs mais la conciliation de la régulation financière, en présence d'un financement public, avec les objectifs politiques se révèle complexe

##### 3.1.1.1. *La régulation désigne la formation du prix d'équilibre sous l'effet des mécanismes de marché dans le cas d'un marché efficient ou d'une intervention publique lorsque celui-ci connaît des défaillances ou est jugé non pertinent dans son principe*

**Le concept de régulation du marché constitue en économie à la fois un champ théorique largement analysé et un objet difficilement saisissable.** Il a notamment fait l'objet de travaux fondateurs de Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole. Il ne s'agit pas ici de revenir longuement sur ces débats théoriques. Il est cependant nécessaire de prendre le temps de quelques clarifications conceptuelles et terminologiques pour la bonne compréhension des constats et des préconisations de la mission.

**En économie et au sens le plus strict, la régulation désigne la formation des prix sur un marché donné et distingue le cas du marché efficient de celui où l'intervention publique peut être nécessaire du fait de défaillances de marché :**

- ◆ dans le cadre théorique du marché efficient, le prix qui équilibre les quantités offertes et demandées, dit « prix d'équilibre », correspond à un *optimum* car, dès lors que les conditions d'efficience sont réunies, le prix déterminé par le marché en confrontant l'offre et la demande correspond aux préférences des agents réputés rationnels et maximise par conséquent leur utilité ;
- ◆ dans ce cadre théorique, une régulation publique, c'est-à-dire des mesures qui ont vocation à modifier les comportements des producteurs et des consommateurs, est non seulement inutile mais également illégitime, dès lors qu'elle ne peut que conduire à un équilibre sous-optimal du marché au regard des préférences individuelles : l'arbitrage prix/volume et les caractéristiques des produits sont par construction réputés optimales ;

## Annexe IV

- ◆ *a contrario*, la nécessité d'une intervention publique pour réguler le marché peut procéder du constat que les conditions d'efficacité ne sont pas réunies, notamment du fait des caractéristiques de certains produits ou industries<sup>66</sup>, tels que :
  - l'existence de rendements croissants, conduisant des entreprises à disposer d'un pouvoir de marché confinant au monopole qui a pu justifier la création d'une autorité de la concurrence, ou d'autorités de régulation sectorielles en particulier dans les industries de réseaux ; ces autorités interviennent alors sur la structuration du marché (par exemple contrôle des fusions-acquisitions) ou sur la tarification ;
  - la présence d'externalités, positives ou négatives pour la collectivité, résultant des comportements individuels sans que les effets de ces externalités n'affectent les individus, en particulier s'agissant de la consommation ou de la production des biens publics et des biens tutélaires : les biens publics désignent des biens dont la consommation par un individu est sans effet sur la disponibilité de ce bien pour les autres (typiquement l'air ou la défense nationale), tandis que les biens tutélaires désignent ceux dont la puissance publique souhaite encourager ou décourager (voire interdire) la consommation (produits addictifs par exemple) ;
  - les asymétries d'information entre les producteurs et les consommateurs, notamment sur la qualité des produits ;
  - les rigidités, qui ne permettent pas aux comportements de s'ajuster en fonction des prix et conduisent par conséquent à un équilibre sous-optimal.

### **Par ailleurs, la régulation publique peut trouver des justifications plus radicales :**

- ◆ dans la contestation des postulats sous-jacents à l'efficacité du marché, en particulier la rationalité des agents ;
- ◆ dans la récusation du prix d'équilibre, et par conséquent de l'économie de marché à tout le moins sur un marché donné, comme le seul révélateur des préférences individuelles et collectives, et donc déterminant d'un équilibre prix/quantité optimal, au nom d'une rationalité alternative à celle du marché, fondée sur des principes de justice et d'équité considérés moralement supérieurs, ou d'objectifs d'intérêt général jugés prioritaires et dont il est estimé que le marché ne peut pas les satisfaire<sup>67</sup>.

### **Enfin, le financement public de la consommation de certains biens peut amener à la mise en place d'une régulation financière de l'offre et/ou de la demande :**

- ◆ en premier lieu parce que la présence d'un financement public postule en principe que les seuls mécanismes de marché ne seraient pas en mesure de révéler un prix d'équilibre optimal, qu'il s'agisse de carences de marché au sens de l'efficacité ou d'une contestation des principes mêmes de l'économie de marché ; cela signifie que les seuls mécanismes de marché conduiraient à un prix n'assurant pas la production jugée pertinente d'un bien au regard de l'*optimum* ; cela peut typiquement être le cas des biens tutélaires ;
- ◆ ensuite parce que la présence du financement public est susceptible de susciter des comportements non désirés des agents du point de vue de la puissance publique ;

---

<sup>66</sup> Laisser faire ou régulation ? une synthèse des théories économiques, Etienne LEHMANN, Université Panthéon Assas Paris 2 ; Régulation économique : quels secteurs réguler et comment ? in Les notes du Conseil d'analyse économique, n°44, novembre 2017

<sup>67</sup> Op. citées p. 1

- ◆ surtout parce qu'en présence d'un financement public, la question de la régulation devient une question de maîtrise de la dépense et implique aussi de réguler l'emploi des fonds, autrement dit les caractéristiques du produit acheté<sup>68</sup> : l'existence d'un financement public présente en effet un coût social puisque les ressources qui lui sont consacrées ne seront pas disponibles pour une consommation ou une épargne privée ; il s'agit donc de s'assurer que ce coût social reste inférieur au gain de bien-être lié à l'existence du bien financé par le prélèvement public, ce qui implique que le financement public soit strictement dimensionné et les utilisateurs de cet argent public meilleur « acheteur » que la somme des agents privés.

**3.1.1.2. La régulation publique peut être incitative ou directive, parfois les deux, et nécessiter de concilier la régulation financière en présence d'un financement public avec les objectifs de politique publique, ainsi que l'illustre le cas des soins hospitaliers.**

**3.1.1.2.1. La diversité des outils de la régulation.**

**Le contenu de la notion de régulation publique nécessite d'être précisé et distingué des autres formes de l'intervention publique :**

- ◆ au sens strict, et par analogie à la régulation par le marché, la régulation publique ne désigne que la production d'incitations à destination des producteurs et consommateurs pour peser sur la détermination des prix ; cette régulation peut emprunter divers outils, tels que l'aide financière directe ou la subvention, l'incitation fiscale, la tarification ; la philosophie de la régulation, c'est que le marché, à travers des consommateurs qui peuvent sanctionner les producteurs, constitue la forme la plus efficace pour obtenir le meilleur prix pour la meilleure qualité ; dans cette perspective, le prix d'équilibre correspond bien à l'*optimum*, mais la théorie de la régulation entend démontrer que, pour certains biens, il est nécessaire qu'une autorité publique fixe des prix « paramétriques » pour simuler le marché ;
- ◆ la régulation embrasse communément un champ plus large avec l'encadrement normatif du marché, telles que par exemple les conditions d'exercice d'une activité ou les règles de sécurité qui lui sont applicables, lesquelles peuvent ne pas être sans conséquence sur la formation des prix.

**La régulation publique s'inscrit ainsi à la fois dans un *continuum* des différentes formes de l'intervention publique et en rupture avec certaines d'entre elles.** Elle ne rompt pas avec l'État libéral instituteur du marché comme ordre économique et social, dès lors qu'elle prétend justement permettre de pallier les carences de celui-ci. Elle se distingue donc en principe du dirigisme réglementaire. En effet, la régulation désigne une intervention publique qui repose davantage sur les règles que sur le réglage, en s'appuyant sur des opérateurs décentralisés, et non plus sur des mécanismes de contrôle des volumes. La régulation s'oppose enfin évidemment au modèle de l'État producteur qui prétend substituer la puissance publique au marché.

---

<sup>68</sup> Voir La question de la régulation des systèmes de santé. éléments d'analyse économique, Michel Grignon, in Revue française des affaires sociales, p.43-62, 2006/2

**En pratique, ces différentes figures de l'intervention publique ne sont pas nécessairement exclusives l'une de l'autre**, même si, dans une perspective historique, la figure régulatrice prend le pas sur les deux autres, en particulier celle de l'Etat producteur. La régulation peut en particulier emprunter des outils qui sont proches de l'encadrement du marché et la frontière entre les deux n'est pas toujours nette. Parfois coexistent également régulation, encadrement du marché et production par des opérateurs publics.

**La tarification en présence d'un financement public occupe une place centrale dans la théorie de la régulation qui a formalisé plusieurs outils<sup>69</sup>**. Le modèle est celui dit de la « théorie de l'agence » dans lequel le « principal » qu'est le régulateur cherche à obtenir l'efficacité productive la plus forte de « l'agent » qu'est le producteur, alors que le principal subit une asymétrie d'information ne lui permettant pas de connaître le coût de la fourniture du service par l'agent. La théorie de la régulation a ainsi cherché à déterminer comment répondre à la fois à trois enjeux :

- ◆ « l'efficacité allocative », qui impose une tarification au coût marginal ;
- ◆ « l'efficacité productive » qui impose de minimiser le coût de la production ;
- ◆ « l'efficacité distributive » pour dimensionner le plus strictement possible le prélèvement public et limiter par conséquent le coût social.

**Schématiquement, les travaux de Laffont et Tirole distingue trois types de tarifs pour réguler une activité en situation d'asymétrie d'information et en présence d'un financement public, selon la performance recherchée du point de vue des trois efficacités ci-dessus :**

- ◆ la régulation selon le coût du service, ou le modèle du remboursement : ce modèle assure la couverture réelle des coûts du producteur ; il garantit en principe les quantités et la qualité recherchées ; sous l'hypothèse de l'absence d'asymétrie d'information sur les coûts entre les producteurs et le régulateur, ce modèle permet d'éviter la rente mais n'exerce pas d'effet incitatif et donc ne garantit pas l'efficacité productive ;
- ◆ à l'opposé, la régulation selon un prix fixe ou plafond, qualifié parfois de « prospectif », indépendant *a priori* du coût effectif et le plus pertinent du point de vue des trois efficacités, mais qui présente deux catégories d'inconvénients :
  - la littérature démontre que ce modèle est le plus pertinent en cas d'asymétrie d'information entre le financeur et le producteur sur les coûts et corrèle le financement à l'activité contrairement au mécanisme de dotation qui sécurise le financeur mais peut conduire à une allocation déconnectée de l'activité des opérateurs (ce qui contrevient aux trois principes d'efficacité) ;
  - en revanche, la pureté du modèle peut susciter des comportements stratégiques des producteurs conduisant à des arbitrages sur la qualité, à l'écrémage des patients, ou à la concentration l'offre par restructuration du tissu productif ;
  - la détermination du prix en asymétrie d'information est difficile car s'il est trop faible il ne sera pas incitatif, voire aura des effets malthusiens potentiellement en contradiction avec les objectifs de politique publique, et au contraire s'il est trop élevé conduira à entretenir la rente du producteur ;
  - surmonter cette difficulté a fait l'objet de propositions consistant à imposer aux producteurs des obligations de transparence à l'égard du régulateur pour réduire l'asymétrie d'information, ainsi qu'à développer un mécanisme de concurrence par comparaison selon lequel le régulateur fixe un tarif dépendant du coût moyen annoncé par les producteurs ;
  - cette procédure est cependant ;

---

<sup>69</sup> *Pouvoir de marché, stratégies et régulation : les contributions de Jean Tirole*, prix Nobel d'économie 2014, David Encaoua, in *Revue d'économie politique*, 2015/1, Volume 125, p.1-76 (voir en particulier p.53-60).

## Annexe IV

- exposée au risque d'une entente entre les producteurs ;
  - non pertinente en cas d'asymétrie d'information sur la structure de coûts car le prix révélé par la comparaison ne dit rien des marges de manœuvre des producteurs pour abaisser les coûts fixes ;
  - dépendante de la sensibilité de la demande à la qualité car, en cas contraire, le producteur sera incité à dégrader la qualité pour abaisser son prix ;
- ◆ la régulation selon un transfert dépendant des coûts, dans laquelle le régulateur et le producteur partagent la différence entre les coûts observés et le tarif, dans une proportion dépendante de l'incitation à l'efficacité que le régulateur souhaite imposer compte tenu par ailleurs de sa compatibilité avec les objectifs de politique publique.

### *3.1.1.2.2. La multiplicité des outils pour concilier la régulation financière avec les objectifs de politique publique ou l'exemple des soins hospitaliers.*

**Plusieurs marchés sont ainsi aujourd'hui régulés par la puissance publique, en particulier lorsque la demande est solvabilisée par des prélèvements obligatoires. La santé, et notamment la consommation de soins hospitaliers, en constitue un exemple mature :**

- ◆ sans entrer ici dans une argumentation analytique, les soins hospitaliers constituent un produit qui caractérise assez largement les carences de marché ;
- ◆ par ailleurs, la puissance publique se fixe des objectifs stratégiques sur la disponibilité de l'offre sur le territoire servis par des outils de planification spécifique ;
- ◆ les établissements de santé sont soumis à des démarches d'accréditation et de certification sur la qualité des soins ;
- ◆ du fait de l'existence d'un financement public, un outil de tarification à l'activité conditionne pour partie les recettes des établissements de santé, en fonction des caractéristiques des patients et les tarifs sont ajustés régulièrement en fonction de la trajectoire de l'enveloppe allouée dans le cadre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) : l'ajustement des tarifs a pour objectif de pousser les établissements de santé à réaliser des gains d'efficacité, tout en assurant un financement dimensionné à l'activité réelle de chaque établissement, puisque les recettes seront d'autant plus importantes que le nombre de patients pris en charge est élevé ;
- ◆ cet outil de tarification s'appuie sur un système d'information très élaboré permettant de connaître les coûts analytiques et l'activité des établissements de santé : des tarifs sont ainsi déterminés pour la prise en charge de chaque groupe homogène de malades (GHM) qui regroupent les patients selon des critères homogènes et en fonction des pathologies ; les recettes des établissements de santé sont ainsi déterminées selon le produit du nombre de patients pris en charge par le tarif unitaire du GHM auquel appartient chacun d'entre eux ;
- ◆ des mécanismes de *monitoring* et de régulation infra annuels ont été mis en place pour garantir autant que possible une exécution conforme à la trajectoire.

**Le pilotage des dépenses hospitalières s'appuie ainsi à la fois sur des outils incitatifs et directifs pour poursuivre plusieurs objectifs** que sont le respect d'une trajectoire financière, la qualité et la pertinence des soins, l'accessibilité de l'offre.

**L'exemple hospitalier confirme que la présence d'un financement public présente des enjeux spécifiques en matière de régulation :**

- ◆ dès lors qu'existe un financement public, il est évident qu'en maîtriser le coût représente une des préoccupations à laquelle la régulation doit répondre ;

## Annexe IV

- ◆ dans le même temps, la littérature met en évidence que contraindre le financement est de nature à altérer la qualité de l'offre, ou provoquer une sélection de la patientèle dans le cas hospitalier ;

**La pratique française du financement des établissements de santé cherche à concilier la maîtrise de la trajectoire financière avec les autres objectifs que sont la qualité et la pertinence des soins (dont l'innovation), et l'égalité d'accès à l'offre sur le territoire :**

- ◆ la tarification à l'activité correspond au modèle théorique du prix fixe annoncé à l'avance devant pousser les opérateurs à l'efficacité, tout en laissant ceux qui sont plus performants que le tarif de référence bénéficier d'une rente ;
- ◆ dans le cas français, la combinaison d'une tarification à l'activité avec un système d'information élaboré sur les coûts vise en fait à optimiser l'efficacité tout en veillant à assurer la soutenabilité de l'effort pour les établissements de santé ;
- ◆ ce dispositif est complété de mécanismes de financement complémentaires, soit pour des activités qui se prêtent mal à la tarification à l'activité, soit pour soutenir des établissements et le maintien de l'offre lorsque cela est jugé nécessaire en termes de santé publique, notamment s'agissant de la répartition territoriale de l'offre, et enfin par des dispositions légales sur l'interdiction de sélectionner la patientèle et des dispositifs d'accréditation et de contrôle sur la qualité des soins.

**Au total, le pilotage des dépenses hospitalières repose sur plusieurs outils, qui relèvent à la fois de la régulation, de façon incitative, et de démarches directives. Ils se veulent complémentaires pour satisfaire plusieurs objectifs et contenir les effets indésirables de la régulation par la tarification à l'activité qui ne constitue ainsi qu'un levier parmi d'autres<sup>70</sup>. Le principal enseignement du pilotage des dépenses hospitalières est par conséquent celui de la limite de faire peser sur un seul outil, la régulation tarifaire, la satisfaction concomitante de plusieurs objectifs stratégiques et d'un objectif de maîtrise de la dépense.**

### **3.1.2. L'apprentissage et la formation professionnelle constituent un marché qui présente nombre des caractéristiques qui justifient à la fois un financement et une régulation publics**

#### **3.1.2.1. L'apprentissage et la formation professionnelle ne constituent pas un marché efficient**

**L'apprentissage et la formation professionnelle constituent incontestablement un marché au sens où il existe une offre et une demande pour un produit que l'on pourrait de façon générique qualifier de « compétences ». L'offre est ainsi produite par la multitude des organismes de formation (dont les CFA). La demande est celle des salariés, des actifs non occupés en recherche de formation, des employeurs. Ensemble, ils constituent un segment particulier d'un marché plus vaste qui est celui de la connaissance et du savoir. Si ces opérateurs sont soumis à des obligations qui leurs sont spécifiques, et pas seulement aux réglementations génériques qui concernent toutes les entreprises, leur création est largement libéralisée. La récente réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle a d'ailleurs renforcé le marché puisque la création des CFA n'est désormais plus soumise à une autorisation préalable. L'existence de producteurs publics de compétences (cas des CFA relevant du ministère de l'Éducation nationale et des universités par exemple) n'enlève rien à ce constat, même si elle est susceptible de créer des conditions de concurrence particulières.**

---

<sup>70</sup> Pour une analyse détaillée voir : Economie de la santé : avancées théoriques et opérationnelles, Sandrine Chambaretaud et Laurence Hartmann, in Revue de l'OFCE n°91, p. 255-264 ; op.citée p.2 nbp n°3

**Ce marché de l'apprentissage et de la formation professionnelle présente nombre de caractéristiques qui justifient à la fois un financement et une régulation publique du point de vue de la théorie de l'efficacité du marché :**

- ◆ les « compétences » constituent incontestablement un bien tutélaire source d'externalités : la puissance publique cherche à en augmenter la consommation pour améliorer l'employabilité de la main d'œuvre, et du fait d'externalités positives au niveau collectif produites par l'augmentation des compétences de chacun, sans que les agents économiques concernés puissent individuellement en tirer profit avec certitude ; le libre jeu du marché peut ainsi conduire à un sous-investissement par les consommateurs (entreprises, salariés, jeunes) dans l'effort de formation, du fait par exemple d'externalités positives insuffisamment appropriables<sup>71</sup> (l'augmentation agrégée des employabilités individuelles génère un gain collectif en termes de croissance potentielle dont les agents ne recueillent pas le fruit ou ne le perçoivent pas) ;
- ◆ ce marché présente des asymétries d'information importantes entre les producteurs et les consommateurs sur la qualité des produits dans la perspective d'une meilleure insertion professionnelle,
- ◆ il existe des rigidités puisque, par exemple, certains consommateurs ne disposeront pas de la mobilité requise pour accéder aux formations les plus compétitives et il est possible, du fait d'externalités positives, que la production et la consommation de ce bien ne s'établissent pas spontanément à l'*optimum* dans le cadre du marché ;
- ◆ localement, certains opérateurs peuvent se trouver en situation monopolistique et disposer d'un pouvoir de marché.

**Au total, il existe un faisceau d'indices convaincant pour justifier des dispositifs de régulation publique**, par exemple pour la certification des titres et diplômes, la tarification de l'offre, la transparence sur les coûts et la qualité et l'existence d'un financement public.

### ***3.1.2.2. La détermination des outils de la régulation du marché de l'apprentissage et de la formation est liée à celle des objectifs sous contrainte financière***

**La réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle conduit à distinguer deux catégories de dispositifs d'un point de vue financier en fonction de la capacité des autorités compétentes à déterminer plus ou moins directement leur trajectoire financière :**

- ◆ les dispositifs qui relèvent d'une enveloppe financière fermée s'apparentant à une dotation budgétaire et dont les autorités compétentes maîtrisent par conséquent la trajectoire financière, en répartissant les ressources entre les différents emplois ;
- ◆ les dispositifs de guichet que sont l'apprentissage, les contrats de professionnalisation et le CPF dont la trajectoire financière dépend de l'évolution de la demande et de l'offre en fonction des déterminants de chacune d'entre elle.

**S'agissant des dépenses d'apprentissage, de professionnalisation et du CPF, et en l'absence de prélèvement additionnel affecté, les pouvoirs publics ont été amenés à rechercher une maîtrise indirecte de la trajectoire financière, en privilégiant le levier des tarifs sur la maîtrise des volumes des ressources, compte tenu des objectifs de politique publique :**

- ◆ le développement des volumes d'apprentissage et du CPF représente l'objectif de premier rang et leur contingentement lui serait par conséquent antagoniste ;

---

<sup>71</sup> C'est même une des raisons à l'origine de la scolarité obligatoire, sans méconnaître naturellement les autres motivations d'une telle obligation sur le plan politique.

## Annexe IV

- ◆ contrôler les ressources affectées est cependant nécessaire pour maîtriser le coût social afférent aux prélèvements ; même si la trajectoire financière n'est pas en soi un objectif de la politique de l'apprentissage et de la formation professionnelle, elle est un cadre à déterminer dans lequel celle-ci a vocation à s'inscrire ;
- ◆ dans ces conditions, l'existence d'un financement public conduit à une régulation par les prix pour mettre en œuvre un pilotage de la trajectoire de dépenses:
  - les dispositions applicables prévoient à cet effet une régulation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage en fonction du coût moyen de chaque type de formation ; il s'agit donc d'un modèle clairement inspiré du prix fixe ou plafond avec convergence organisée (« concurrence par comparaison ») ;
  - s'agissant des contrats de professionnalisation et de la Pro A, le niveau de prise en charge de chaque contrat ouvrant droit pour les Opco à financement au titre de la péréquation est plafonné ;
  - le cas du CPF est différent, dès lors que sa régulation repose selon les textes quasi-exclusivement sur les mécanismes du marché à travers l'arbitrage prix/qualité réalisé par les consommateurs sous contrainte financière.

**Au total, la régulation de la trajectoire financière de l'apprentissage, de la professionnalisation et du CPF repose à titre quasi-exclusif sur la politique tarifaire et les mécanismes du marché, le redéploiement de ressources depuis les autres emplois de la politique de la formation professionnelle n'intervenant que de façon résiduelle. Ce modèle se distingue fortement de celui d'autres compartiments de la dépense publique comme les dépenses hospitalières.**

**L'enjeu est donc d'apprécier si ces modalités de régulation sont de nature à garantir le respect de l'enveloppe financière allouée à l'apprentissage et au CPF, sans compromettre pour autant les objectifs de développement, de qualité des formations et d'égalité d'accès, et le cas échéant de proposer les adaptations ou compléments à introduire.**

## 3.2. France compétences est en charge de la régulation de l'apprentissage et de la formation professionnelle

### 3.2.1. France compétences dispose d'un pouvoir de régulation général et renforcé dans le cas de l'apprentissage et de la professionnalisation dont elle doit accroître la performance opérationnelle

#### 3.2.1.1. *Un pouvoir de régulation général et décisionnaire dans les cas des contrats d'apprentissage et de professionnalisation qui représentent plus de la moitié des dépenses prévues en 2020*

France compétences est de façon générale en charge d'assurer « *la veille, l'observation et la transparence des coûts et des règles de prise en charge en matière de formation professionnelle (...)* »<sup>72</sup> lorsque les prestataires perçoivent un financement d'un OPCO, des CPIR, des fonds d'assurances formation de non-salariés, de l'État, des régions, de la CDC, de Pôle emploi et de l'Agefiph, de collecter à cette fin les informations transmises par les prestataires de formation et de publier des indicateurs permettant d'apprécier la valeur ajoutée des actions de formation<sup>73</sup>.

France compétences ne dispose cependant d'une autorité prescriptrice que sur les seuls dispositifs des contrats d'apprentissage et de professionnalisation. Elle émet ainsi pour des dispositifs des « *recommandations sur le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance, afin de favoriser leur convergence* », dont les branches doivent « *tenir compte* » lorsqu'elles les déterminent. Dans l'hypothèse où les branches n'auraient pas statué ou lorsque le « *niveau retenu ne converge pas vers le niveau identifié par les recommandations* » de France compétences, celui-ci est fixé par décret. Dans cette perspective, « *les CFA ont l'obligation de transmettre à France compétences tout élément relatif à la détermination de leurs coûts* ». France compétences, en application de ces dispositions, est ainsi appelée à établir un référentiel partagé de comptabilité analytique que devront appliquer les CFA.

**Pour les autres dispositifs, le pouvoir de recommandation de France compétences n'a pas la même portée.** S'agissant du CPF par exemple, France compétences émet des recommandations pour les « *modalités et règles de prise en charge des financements alloués au titre du CPF, en vue de leur harmonisation sur le territoire* ».

---

<sup>72</sup> Article L6123-5 du code du travail.

<sup>73</sup> À ce titre, elle est associée à la mise en œuvre du partage d'informations prévu à l'article L. 6353-10 et rend compte annuellement de l'usage des fonds de la formation professionnelle et du conseil en évolution professionnelle. Les centres de formation d'apprentis ont l'obligation de transmettre à France compétences tout élément relatif à la détermination de leurs coûts.

## Annexe IV

**Tableau 2 : Rôle de France compétences dans la détermination des modalités de prise en charge des dispositifs qu'il finance**

Organisme chargé du versement de l'aide	Dispositif	Acteur en charge de la définition des modalités de prise en charge fixées par :	Maîtrise par France compétences du <u>niveau de prise en charge</u>
CDC	CPF	État	Non
CPIR	CPF-TP	CPIR	Non <sup>74</sup>
France compétences	CEP	France compétences	Forte. Par le biais de marchés publics.
Régions	Dotations pour le financement des CFA	Régions	Non
État	Formation des demandeurs d'emploi	État	Non
ASP	Aide au permis de conduire des apprentis	État	Non
Opco	Aide au plan de compétences des entreprises de moins de 50 salariés et frais annexes	CA de l'Opco <sup>75</sup>	Non
Opco	Contrats d'apprentissage et frais annexes	La branche, à défaut l'Opco <sup>76</sup> , sinon par décret <sup>77</sup>	Forte. Les recommandations doivent être prises en compte par les branches.
Opco	Contrats de professionnalisation, Pro-A, et frais annexes	La branche, à défaut l'Opco, sinon par décret <sup>78</sup>	
Opco	Dépenses de tutorat et de formation pédagogique des maîtres d'apprentissage <sup>79</sup>	CA de l'Opco mais plafonnées par décret <sup>80</sup>	Non
Opco	Dépenses d'investissement visant à financer les équipements nécessaires à la réalisation des formations	CA de l'Opco	Non
Opco	Autres dépenses par les Opco <sup>81</sup>	CA de l'Opco <sup>82</sup>	Non

*Source : Mission.*

**Cette compétence spécifique de France compétences s'agissant de l'alternance est cependant centrale dès lors qu'elle représente plus de la moitié du budget 2020.**

<sup>74</sup> Recommandations sur les modalités et règles de prise en charge.

<sup>75</sup> Article D. 6332-39 du code du travail.

<sup>76</sup> À défaut d'une fixation par les branches, la loi laisse la possibilité de fixer le niveau de prise en charge par un accord collectif conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires d'un accord constitutif d'un Opco. Idem pour le contrat de professionnalisation.

<sup>77</sup> Les frais annexes ne sont pas intégrés dans le niveau de prise en charge forfaitaire. Ils sont plafonnés par décret (premier équipement), par arrêté (hébergement, restauration), ou par l'Opco (mobilité internationale).

<sup>78</sup> Les frais annexes (hébergement, transport) sont intégrés dans le niveau de prise en charge forfaitaire. Les frais liés à la mobilité internationale des personnes en contrat de professionnalisation sont définis par l'Opco (article D. 6332-85 du code du travail).

<sup>79</sup> Dépenses exposées par l'entreprise pour chaque salarié, ou pour tout employeur de moins de onze salariés.

<sup>80</sup> Articles L. 6332-14 et D. 6332-92 et suivants du code du travail.

<sup>82</sup> Article D. 6332-39 du code du travail.

**Par ailleurs France compétences dispose également d'attributions générales s'agissant de la qualité** de la pertinence et de l'égalité d'accès aux formations : France compétences émet ainsi un « avis » sur le référentiel relatif aux critères de qualité, est chargée de « suivre la mise en œuvre des contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelle », « d'émettre des recommandations sur la qualité », « de financer des enquêtes de satisfaction pour évaluer la qualité de l'offre de service, au regard notamment des missions des opérateurs de compétences » et enfin « de consolider, d'animer et de rendre publics les travaux des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications ».

### **3.2.1.2. France compétences déploie pour l'apprentissage un modèle de concurrence par comparaison pour réguler les dépenses d'apprentissage visant à maximiser l'efficacité productive des CFA**

**France compétences a mis en œuvre ses compétences tarifaires en matière de convergence des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage en procédant à une enquête statistique, dans l'objectif d'assurer la couverture de coûts complets normatifs.**

Celle-ci a permis d'inventorier la dispersion des coûts annoncés par les branches pour chaque titre ou diplôme accessible par l'apprentissage. France compétences a, sur cette base, retenu une valeur de référence pour chacun d'entre eux et l'intervalle dans lequel devait se situer le tarif arrêté par les branches concernées. Cette méthode conduit nécessairement les CFA dont les coûts se situent au-delà du tarif de référence à devoir les réduire, sauf à enregistrer des pertes, et permet au contraire à ceux qui étaient plus performants de ce point de vue à les augmenter et donc à dégager des excédents toutes choses égales par ailleurs. Il est prévu que les tarifs de référence fassent l'objet d'une révision tous les deux ans, qui devrait être à l'avenir éclairée par les enseignements de la comptabilité analytique alimentée par les CFA.

**Conformément à la loi, cette approche est de nature à permettre la convergence des coûts de formation des CFA et, conjuguée aux autres outils de régulation dont dispose France compétences s'agissant de la mesure de la qualité, à susciter indirectement une rationalisation du secteur d'activité qu'ils constituent.** En effet, dès lors que les coûts des CFA auront convergé et que la transparence sur la qualité sera effective, « l'appareil de production » de l'apprentissage devrait connaître plusieurs évolutions :

- ◆ concentration autour des organismes les plus performants sous la contrainte de coûts définie par le régulateur (disparition des CFA dont les coûts de formation sont trop élevés au regard des financements qu'ils reçoivent, création de nouveaux CFA répondant mieux aux besoins des entreprises, etc.) ;
- ◆ recherche d'une taille critique se traduisant par un dimensionnement plus important des CFA, de façon à réduire les coûts unitaires et à supporter plus facilement la convergence des coûts ;
- ◆ meilleur ciblage des formations offertes, de façon à optimiser les taux de remplissage, à augmenter l'activité et par conséquent le chiffre d'affaires directement corrélé au nombre de contrats.

**Au final, dans le paradigme de la régulation incitative que met en place la réforme, le secteur de l'apprentissage doit bénéficier de gains d'efficacités se traduisant par des coûts unitaires plus faibles pour des taux d'insertion plus élevés sur le marché du travail, sans pour autant déployer d'outils réglementaires et de planification.**

**Il est à noter que, toutes choses égales par ailleurs, ce sont les mêmes mécanismes qui devraient opérer s'agissant des organismes de formation accessibles via le CPF.**

---

<sup>82</sup> Article D. 6332-39 du code du travail.

### 3.2.2. Malgré ses similitudes avec d'autres pratiques de régulation, la méthode déployée par France compétences est moins directive

La régulation de l'apprentissage mise en place s'apparente à celle des dépenses hospitalières relevant de la tarification à l'activité, mais de façon moins encadrée. En effet, dans le cas des établissements de santé, les tarifs sont dérivés des prévisions de volume et de la trajectoire retenue pour l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM). Ce dispositif tarifaire (qui n'est pas le seul mode de financement des établissements de santé) est par ailleurs associé à des outils de planification stratégique (schémas régionaux notamment) et d'intervention sur l'offre (autorisation, fusion, restructuration, ...)

**Le secteur des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) obéit à une logique similaire.** Les soins requis par les résidents accueillis font l'objet d'une valorisation en points qui permet par conséquent de dimensionner l'enveloppe de crédits pour chaque établissement, ce qui s'apparente ainsi à la tarification à l'activité et au dispositif prévu pour l'apprentissage. En outre, l'évolution de l'enveloppe est déterminée par celle de la valeur du point, elle-même dérivée de la trajectoire de l'ONDAM comme pour les tarifs hospitaliers. Il faut ajouter que des outils de planification analogue à la régulation hospitalière ont été développés.

**Pour les industries de réseaux, les autorités administratives indépendantes en charge de la régulation sectorielle disposent généralement d'attributions contraignantes sur un champ large,** relatives aux autorisations d'activité et/ou la fixation des tarifs, des pouvoirs de contrôle et de sanctions.

**Par contraste avec les prérogatives dont disposent les régulateurs d'autres marchés qui participent d'une politique publique, les attributions de France compétences peuvent ainsi être qualifiés de « souples »** selon le terme employé par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (ARCEP) pour décrire ce type de mode d'action parmi ceux qu'elle utilise.

### 3.3. Les attributions de France compétences en matière de tarification doivent être renforcées pour piloter la trajectoire financière à moyen terme de l'apprentissage et du CPF sans remettre en cause l'esprit de la réforme

Si France compétences est en charge de la régulation de l'apprentissage et de la formation professionnelle, l'architecture mise en place ne peut pas lui permettre de répondre complètement aux attentes. En effet, la convergence des niveaux de prise en charge est un outil insuffisant pour garantir que les dépenses ne progresseront pas plus vite que les recettes à moyen terme et d'une année à l'autre.

#### 3.3.1. La trajectoire financière n'est ni un objectif ni une mission de France compétences

**Les attributions de France compétences pour réguler le secteur de l'apprentissage et de la formation professionnelle ne relèvent pas d'une approche directive, dans la mesure où elles ne préjugent pas d'une cible à atteindre** s'agissant des volumes ou des formations. Sur le plan quantitatif, elles visent exclusivement la convergence des coûts de formation, sans toutefois spécifier le niveau auquel cette convergence doit conduire. Ce faisant, l'économie institutionnelle mise en place repose fondamentalement sur l'hypothèse que la convergence tarifaire et la transparence sur la qualité détermineront une dynamique d'adaptation sectorielle qui, par construction, mènera à un équilibre optimal des prix.

**Dans ce contexte, l'optimisation et la maîtrise de la trajectoire financière de l'apprentissage et de la formation professionnelle ne sont pas des objectifs directs mais dérivés des gains d'efficacité induits** par les incitations mises en place. Autrement dit, la croissance attendue des volumes, si elle se réalise, sera compensée par des évolutions structurelles. Il faut d'ailleurs relever que la détermination d'une trajectoire des dépenses d'apprentissage et de formation professionnelle financées par des prélèvements obligatoires, et son respect, ne figurent pas parmi les missions de France compétences. En ce sens, le paradigme est très différent de celui des dépenses hospitalières où la trajectoire attendue des dépenses guide l'évolution des tarifs.

**En l'état des informations disponibles et à ce stade, il n'est pas possible d'apprécier si cette dynamique vertueuse sera vérifiée à moyen terme, mais à court terme ce scénario présente plusieurs fragilités.**

### **3.3.2. Hors apprentissage et CPF, il existe une convergence d'intérêts entre les acteurs pour maîtriser la trajectoire**

**Dans le panorama du nouveau modèle de financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle, les acteurs participant à la détermination des niveaux de prise en charge et à la gestion des dispositifs ont un intérêt financier à la maîtrise des coûts** unitaires de formation pour augmenter leurs capacités d'intervention, soit :

- ◆ soit parce qu'ils interviennent dans le cadre d'enveloppes fermées ou contraintes (État, régions, CPIR, Opco pour l'aide au plan de compétences des entreprises de moins de 50 salariés, France compétences pour le CEP) ;
- ◆ soit parce que les règles de la péréquation ne laissent que des marges restreintes pour le financement des dispositifs hors péréquation par les Opco, comme par exemple les dépenses d'investissement visant à financer les équipements nécessaires à la réalisation des formations ;
- ◆ soit parce que les règles de financement des dispositifs les contraignent à limiter les niveaux de prise en charge, comme par exemple pour les contrats de professionnalisation et les reconversions ou promotions par alternance avec le plafonnement du niveau d'intervention au titre de la péréquation.

**Deux exceptions peuvent toutefois être notées :**

- ◆ pour le CPF, ni la CDC ni France compétences n'interviennent dans la régulation du niveau de prise en charge des formations<sup>83</sup>, alors même qu'ils y ont tous deux un intérêt financier ;
- ◆ pour le contrat d'apprentissage, l'absence de plafonnement au titre de la péréquation assure aux branches et aux Opco le financement des contrats d'apprentissage au coût qui a été déterminé.

---

<sup>83</sup> France compétences est chargé de faire des recommandations sur « Les modalités et règles de prise en charge des financements alloués au titre du compte personnel de formation en vue de leur harmonisation sur l'ensemble du territoire » (article L6123-5 du code du travail).

## Annexe IV

**Tableau 3 : Rôle et intérêt financier des acteurs dans la détermination des modalités de prise en charge des dispositifs financés par France compétences**

Dispositif	Régulateurs du niveau de prise en charge	Acteurs financièrement intéressés à la maîtrise du niveau de prise en charge
Compte personnel de formation	Salariés, demandeurs d'emploi, entreprises et institutions acheteurs de formation <sup>84</sup> par le biais de la concurrence	France compétences CDC
Projets de transition professionnelle	CPIR	France compétences CPIR (budget contraint)
Conseil en évolution professionnelle	France compétences	France compétences
Dotations aux régions pour le financement des CFA	Régions	France compétences Régions (budget contraint)
Formation des demandeurs d'emploi	État et opérateurs du PIC	France compétences État et opérateurs du PIC (budget contraint)
Aide au plan de compétences des entreprises de moins de 50 salariés et frais annexes	Opcoc	France compétences Opcoc (budget contraint)
Contrats d'apprentissage et frais annexes	Branches, Opcoc France compétences État	France compétences
Contrats de professionnalisation, reconversions ou promotions par alternance, et frais annexes	Branches, Opcoc France compétences État	France compétences Branches (plafonnement de la péréquation)
Dépenses de tutorat et de formation pédagogique des maîtres d'apprentissage <sup>85</sup>	Opcoc	France compétences Opcoc (budget contraint par les règles de la péréquation)
Dépenses d'investissement visant à financer les équipements nécessaires à la réalisation des formations	Opcoc	France compétences Opcoc (budget contraint par les règles de la péréquation)
Autres dépenses par les Opcoc <sup>86</sup>	Opcoc	France compétences Opcoc (budget contraint par les règles de la péréquation)

*Source : Mission.*

<sup>84</sup> En cas d'abondement.

<sup>85</sup> Dépenses exposées par l'entreprise pour chaque salarié, ou pour tout employeur de moins de onze salariés.

<sup>86</sup> Article L. 6332-14 (II) du code du travail : les actions d'évaluation, d'accompagnement, d'inscription aux examens et de formation des bénéficiaires des contrats d'apprentissage et de professionnalisation en cas de rupture anticipée du contrat pour certains motifs ; une partie des dépenses de tutorat externe à l'entreprise engagées dans certains cas ; tout ou partie de la perte de ressources ainsi que des coûts de toute nature générés par la mobilité hors du territoire national des apprentis et des salariés en contrat de professionnalisation ; les actions portées par une convention-cadre de coopération conclue avec l'État pour l'amélioration et pour la promotion des formations technologiques et professionnelles initiales, notamment l'apprentissage, ainsi que pour la promotion des métiers ; la rémunération des salariés bénéficiaires d'une action de reconversion ou de promotion par alternance.

### 3.3.3. S'agissant de l'apprentissage, les outils de régulation doivent être complétés pour définir une trajectoire financière efficiente

#### 3.3.3.1. Le premier exercice de détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage s'est effectué dans un contexte contraint

##### 3.3.3.1.1. Les contraintes de délais ont conduit à mobiliser une approche exclusivement statistique qui constitue une solution de second rang

Dès 2019, la loi a autorisé le financement des contrats d'apprentissage *via* le niveau de prise en charge pour des formations qui n'étaient pas couvertes par les conventions signées entre les CFA et les régions. Pour permettre une mise en œuvre rapide de cette modalité, le décret n° 2018-1345 du 28 décembre 2018 a fixé à titre transitoire pour l'année 2019, le calendrier suivant :

- ◆ les commissions paritaires nationales de l'emploi, ou à défaut les commissions paritaires des branches professionnelles, devaient transmettre les niveaux de prise en charge établis par diplôme et titre à finalité professionnelle au plus tard le 1<sup>er</sup> février 2019 ;
- ◆ les recommandations de France compétences devaient être transmises au plus tard le 15 mars 2019 ;
- ◆ à défaut de la transmission des niveaux de prise en charge, France compétences devait communiquer au plus tard le 15 mars 2019 au ministre chargé de la formation professionnelle la liste des commissions paritaires nationale pour l'emploi ou des commissions paritaires qui n'avaient pas respecté leurs obligations en matière de détermination de niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, ainsi que celle des diplômes ou titres à finalité professionnelle préparés pour lesquels elles devaient se déterminer.

**De l'avis général des interlocuteurs rencontrés par la mission, ce travail important a été mené à bien par les branches et France compétences, même si la méthodologie utilisée apparaît perfectible (cf. *infra*).**

- ◆ 185 CPNE ont transmis à France compétences des niveaux de prise en charge couvrant 98 % des apprentis ;
- ◆ les propositions des branches ont concerné 3 370 diplômes ou titres, pour un total de 22 306 valeurs transmises.

**Sur la base des propositions des branches, France compétences a mis en œuvre une méthodologie statistique visant, pour chaque certification, à :**

- ◆ écarter les valeurs de niveaux de prise en charge aberrantes<sup>87</sup> ;
- ◆ calculer une valeur pivot à partir des niveaux de prise en charge proposés par les branches avec utilisation de la médiane ou de la moyenne en fonction de la taille de l'échantillon ;
- ◆ définir une marge de tolérance dans laquelle chaque niveau de prise en charge devait se situer pour une même certification. La marge de tolérance a été définie en fonction de la dispersion de l'échantillon, avec l'introduction d'une marge de tolérance minimale de 3 % de la médiane pour éviter les recommandations non significatives.

---

<sup>87</sup> Avec réintégration possible de valeurs « aberrantes » après analyse des effectifs concernés (dès lors que la valeur de la branche concernée représentait au moins 50 % des effectifs sur le diplôme considéré).

**Cette méthode statistique a été mise en place afin de pouvoir assurer un grand nombre de données avec un même traitement assuré pour l'ensemble des branches professionnelles.** Selon France compétences, le choix de cette méthode était la seule à même de pouvoir appréhender une réalité économique à partir de nombreuses données hétérogènes. Avec cette méthode, France compétences a pu retenir 16 027 valeurs proposées par les branches (70,3 %) et 6 729 valeurs (29,7 %) ont fait l'objet de recommandations. Pour 1 579 certifications, toutes les valeurs ont été retenues sans recommandation. Un décret du 13 septembre 2019<sup>88</sup> a fixé les montants de prise en charge par diplôme ou titre à finalité professionnelle applicables aux contrats d'apprentissage lorsque la branche ne s'est pas prononcée sur le niveau de prise en charge ou quand les recommandations de France compétences n'ont pas été prises en compte.

**Dans ces conditions, France compétences n'a pas pu procéder à une analyse des propositions remontées par les branches au regard de l'observation des coûts « réels » de formation de nature à réduire l'asymétrie d'information dont elle souffre.** Cette analyse est d'autant plus importante qu'il est attendu du nouveau mode de financement des niveaux de prise en charge une « massification » des contrats d'apprentissage en CFA à même de conduire à une baisse des coûts unitaires de formation. Même si cette méthode statistique était sans doute le seul mode opératoire possible, elle est un facteur de fragilité puisqu'elle ne dit rien de la composition des coûts, des marges de manœuvre des opérateurs, ou au contraire des contraintes qu'ils subissent.

**La transmission obligatoire par les CFA de leurs comptabilités analytiques et de leurs comptes à France compétences, devrait lui donner les moyens de remplir pleinement sa mission d'observation des coûts.** L'analyse de ces données devrait en effet permettre d'affiner la méthodologie de détermination des niveaux de prise en charge : soit en partageant ces informations avec les branches afin qu'elles les intègrent à leurs propositions de prise en charge, soit en étant à la base des valeurs pivot des recommandations de France compétences, jusqu'alors seulement statistiques.

**Toutefois, la direction de France compétences considère que le calendrier prévu pour la deuxième campagne de fixation des niveaux de prise en charge (qui devraient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022) n'est pas compatible avec le temps nécessaire à l'analyse des comptabilités analytiques et aux échanges avec les branches<sup>89</sup>.** France compétences considère ainsi que les nouveaux niveaux de prise en charge ne pourraient être fixés avant le 1<sup>er</sup> septembre 2022, voire le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

---

<sup>88</sup> Décret n° 2019-956 du 13 septembre 2019 fixant les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

<sup>89</sup> Selon les échanges tenus avec la direction de France compétences, les données analytiques, sur une année de recul, seraient disponibles en juin 2021. Six mois d'analyse et de retraitement seraient alors nécessaires pour observer 1 400 comptabilités analytiques de CFA. La procédure de négociation avec les branches débiterait au 1<sup>er</sup> janvier 2022, ce qui conduirait *a minima* à une fixation des niveaux de prise en charge au 1<sup>er</sup> septembre 2022.

3.3.3.1.2. *Ces circonstances expliquent les limites des tarifs retenus*

- ◆ *La méthodologie de détermination des niveaux de prise en charge remontés à France compétences par les branches a été hétérogène et imparfaite*

**Selon France compétences, deux approches ont pu être mises en œuvre par les branches dans l'exercice de détermination du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage :**

- ◆ une approche analytique basée sur le calcul du coût réel moyen de la formation, prenant en compte le total des charges et le total des effectifs moyens remontés par les CFA, avec application pour certaines branches de majorations liées aux nouvelles missions des CFA. Cette approche a pu être mise en œuvre dans le cas où la branche disposait d'un réseau de CFA de branche à même de pouvoir fournir les données nécessaires à ces calculs<sup>90</sup> ;
- ◆ une approche mixte s'appuyant sur les coûts publiés en préfecture comme point de départ avec des retraitements partiels (suppression des valeurs aberrantes) et application de majorations liées aux nouvelles missions des CFA.

**S'agissant des coûts publiés par les préfectures, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission ont pointé la difficulté à s'y référer pour approcher le coût réel de la formation** en apprentissage. Les coûts publiés présentaient en effet, pour une même certification, une hétérogénéité qui pouvaient s'expliquer en partie par des difficultés techniques et des différences de pratiques entre les régions. En 2016, la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social et la secrétaire d'État chargée de la Formation professionnelle et de l'Apprentissage avaient demandé au CNEFOP de proposer une méthode de calcul du coût de formation. Les travaux réalisés par le CNEFOP en 2016 avaient pointé des insuffisances et une certaine variabilité entre les régions dans les éléments pris en compte dans l'établissement et la publication de ces coûts.

**Dans les deux approches, les branches ont pu appliquer des majorations ou des minorations en fonction de politique de branche** visant à privilégier le développement des certains types ou niveaux de certification.

**En cible, une plus grande harmonisation dans la méthodologie mise en œuvre par les branches devrait être constatée du fait d'une part du rôle des Opco désormais installés en appui des branches, et d'autre part d'un recul d'expérience** de deux années dans le financement de l'apprentissage par les Opco. Si la réglementation donne pour mission aux Opco d'apporter un appui technique aux branches adhérentes pour déterminer les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation<sup>91</sup>, elle n'en précise pas les modalités et n'assure pas une méthodologie ou un référentiel communs entre les Opco.

Le poids des branches dans la détermination des niveaux de prise en charge n'a pas été pris en compte dans le calcul de la valeur pivot.

---

<sup>90</sup> Exemple des CFAI de la métallurgie.

<sup>91</sup> Article L6332-1 du code du travail.

**Dans la méthodologie mise en œuvre par France compétences, pour une certification donnée, les branches représentant un faible nombre d'apprentis ont pesé le même poids** que la ou les branches représentant la plus forte concentration d'apprentis dans la certification préparée. Le calcul de la valeur pivot n'a donc pas pris en compte à son juste poids la politique de formation souhaitée par les principales branches accueillant des apprentis dans la certification. La méthodologie a également conduit à calculer le coût pivot sur des coûts proposés établis par les branches de manière disparate (approches analytiques versus approches mixtes).

**Ce constat est d'autant plus important que les branches se sont positionnées sur un grand nombre de niveaux de prises en charge, alors que des certifications communes à plusieurs branches peuvent être relativement concentrées dans l'une d'entre elles.** Ainsi, dans l'exercice de détermination des niveaux de prise en charge mené en 2019, il peut être observé que la moitié des CPNE se sont prononcées sur 50 niveaux de prise en charge ou plus et un tiers sur plus de 100 niveaux de prise en charge, et que 800 certifications sont réparties sur 10 CPNE ou plus. Or pour le CAP cuisine, près de 40 branches ont proposé un niveau de prise en charge, alors que les entreprises relevant de la CPNE de l'industrie hôtelière représentent près de 90 % des apprentis dans cette certification.

**Tableau 4 : Répartition des apprentis en CAP cuisine par CPNE au 31 décembre 2017**

	Nombre	Poids (%)
CPNE de l'industrie hôtelière	10 669	87,4
CPNEFP de la restauration collective	300	2,5
CPNEFP de la restauration rapide	282	2,3
CPNE du secteur alimentaire	102	0,8
Autres CPNE (au nombre de 31)	852	7,0
<b>Total</b>	<b>12 205</b>	<b>100,0</b>

Source : DGEFP.

- ◆ *La méthodologie mise en œuvre a pu conduire à revoir à la hausse des niveaux de prise en charge proposés initialement par les branches.*

**Si, parmi les valeurs déclarées non conformes et ayant fait l'objet de recommandations, 58 % étaient situées au-dessus de la marge de tolérance établie par France compétences<sup>92</sup>, 42 % étaient situées en-dessous.** Pour ces dernières, les branches ont été invitées à rehausser le niveau de prise en charge initialement proposé :

- ◆ l'effort moyen à réaliser a été de 1 541 € en raison de valeurs parfois très inférieures à la fourchette ;
- ◆ la moitié des branches concernées devaient réaliser un effort inférieur à 500 € et 25 % un effort inférieur à 201 € (hors valeurs aberrantes).

**Dans le but d'assurer la convergence, la méthodologie mise en œuvre par France compétences a donc pu aboutir à une augmentation des niveaux de prise en charge** pour des certifications données, alors même qu'elles répondaient à une volonté de la branche de ne pas favoriser le suivi de la formation en apprentissage dans ces certifications<sup>93</sup>, au profit du développement de l'apprentissage dans d'autres métiers repérés comme en tension par la branche.

<sup>92</sup> Pour ces valeurs, l'effort moyen à réaliser a été de 841 €. La moitié des branches concernées devaient réaliser un effort inférieur à 919 € et 25% un effort inférieur à 333 € (hors valeurs aberrantes).

<sup>93</sup> Pour des métiers ne rencontrant pas de difficultés de recrutement par exemple.

## Annexe IV

- ◆ Des niveaux de prise en charge différents pour des formations tertiaires communes à de nombreuses branches se justifient difficilement.

À partir du référentiel unique publié par France compétences avec l'ensemble des niveaux de prise en charge applicables aux contrats d'apprentissage, la mission s'est livrée à une analyse des formations pour lesquelles le plus grand nombre de CPNE s'étaient prononcée sur un niveau de prise en charge validé par France compétences, y compris après prise en compte de ses recommandations.

Par définition, les certifications non spécifiques à un secteur d'entreprises y sont particulièrement représentées. Elles concernent particulièrement des formations tertiaires de niveau bac + 2, principalement pour la préparation de brevets de technicien supérieur (BTS). Le nombre d'apprentis y est important.

**Pour ces certifications communes à un grand nombre de branches, la méthodologie mise en œuvre par France compétences a permis d'assurer une convergence, avec des écarts à la valeur pivot qui restent toutefois sensibles selon les branches.**

**Tableau 5 : Certifications pour lesquelles le plus grand nombre de CPNE ont défini des niveaux de prise en charge**

Certification	Nombre de CPNE s'étant prononcées sur un niveau de prise en charge	Nombre d'apprentis présents au 31 décembre 2017 dans ces formations
Assistant de gestion PME PMI (BTS)	102	3 503
Négociation et relation client (BTS)	97	4 544
Comptabilité et gestion (BTS)	84	Non déterminé
Assistant de manager (BTS)	79	2 886
Techniques de commercialisation (DUT)	79	1 769
Management des unités commerciale (BTS) / Management commercial opérationnel (BTS)	76	7 317
Diplôme de comptabilité et gestion (DCG)	73	2 589

Source : DGEFP, France compétences.

**Tableau 6 : Niveaux de prise en charge validés pour ces certifications**

Certification	Fixée par décret <sup>94</sup>	Valeur minimale	Valeur maximale	Écart entre la valeur maximale et la valeur fixée par décret
Assistant de gestion PME PMI (BTS)	7 000	6 790	8 181	16,9 %
Négociation et relation client (BTS)	7 187	6 568	8 000	11,3 %
Comptabilité et gestion (BTS)	7 500	7 112	8 400	12,0 %
Assistant de manager (BTS)	7 142	6 502	8 227	15,2 %
Techniques de commercialisation (DUT)	7 975	7 445	8 381	5,1 %
Management des unités commerciale (BTS) / Management commercial opérationnel (BTS)	7 483	6 718	8 138	8,8 %
Diplôme de comptabilité et gestion (DCG)	7 000	6 203	7 596	8,5 %

Source : France compétences.

<sup>94</sup> Décret n° 2019-956 du 13 septembre 2019 fixant les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

### **3.3.3.2. La logique actuelle même améliorée n'est cependant pas en mesure d'assurer la régulation financière du dispositif**

#### **3.3.3.2.1. La trajectoire financière n'est pas reliée mécaniquement à la convergence des coûts**

**Les enseignements que l'on peut tirer de la régulation financière d'autres compartiments de la dépense publique montrent que la convergence des coûts et la trajectoire financière relèvent de deux ordres différents.** Le secteur des EHPAD s'est par exemple caractérisé ces vingt dernières années à la fois par la convergence tarifaire et l'augmentation des dépenses, du fait de la volonté d'améliorer la prise en charge médicale des résidents. Au contraire des tarifs hospitaliers dont l'évolution est conditionnée par la trajectoire de l'ONDAM, rien de tel n'est explicitement prévu pour déterminer l'évolution des niveaux de prise en charge de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

**Par ailleurs, il est probable que l'évolution des volumes soit non seulement plus dynamique que celle des recettes, mais également plus forte que l'économie permise par une éventuelle baisse du coût moyen qui résulterait de la convergence des coûts.** Cela sera le cas, dès lors qu'il n'y a plus d'encadrement des volumes, si l'on fait l'hypothèse que la « demande » d'apprentissage et de formation professionnelle a jusqu'à présent été comprimée en-deçà des préférences individuelles du fait des mécanismes de régulation en place.

**Un effet de structure pourrait également conduire à une augmentation du coût moyen pondéré des contrats et formations,** si la demande s'oriente tendanciellement vers les formations les plus onéreuses et malgré une baisse en moyenne des tarifs. A cet égard, la diffusion de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur devrait faire l'objet d'une vigilance particulière.

#### **3.3.3.2.2. La portée de la régulation tarifaire sous la responsabilité de France compétences n'est pas suffisamment incitative ou directive**

**Il est d'abord permis de s'interroger sur la portée de l'obligation de prise en compte des recommandations de France compétences concernant le niveau de prise en charge des contrats.** L'institution paraît considérer que les branches doivent s'y conformer et n'ont que la possibilité de définir un niveau de prise en charge compris dans la fourchette autour de la valeur de référence recommandée par France compétences. Cette compréhension pourrait être contestée par une branche qui ne se conformerait pas à la recommandation de France compétences après avoir établi un argumentaire expliquant les raisons de son choix.

**Par ailleurs, les recommandations de France compétences sont établies sur la base d'un processus dans lequel les différentes parties prenantes n'ont pas d'intérêt direct à la maîtrise des niveaux de prise en charge.** Si les branches arrêtent les niveaux de prise en charge en prenant en compte les recommandations de France compétences, celles-ci se fondent sur les coûts communiqués par les CFA alors que France compétences ne dispose pas à ce jour d'information sur la structure des coûts. Les branches sont réputées disposer d'une information plus précise, ce qui n'est pas systématiquement avéré. Par ailleurs, certaines d'entre elles ont partie liée avec les CFA dès lors qu'elles en sont parfois les gestionnaires. Sur le plan théorique, cette situation est caractérisée comme une relation verticale entre l'autorité tarifaire et l'organisme gestionnaire. Même en l'absence d'une telle relation, les branches n'ont pas d'autre intérêt à modérer l'évolution des coûts des CFA que le risque éventuel d'une augmentation *in fine* de la contribution des entreprises. Enfin, les Opco ont l'assurance d'un financement de France compétences au titre de la péréquation si les dépenses qu'ils exposent pour l'apprentissage excèdent les ressources et que la proportion de celles-ci consacrée à l'alternance dépasse le seuil d'éligibilité à la péréquation fixé par les textes.

**Il est important de comprendre que cette situation n'est pas le seul effet de la méthode statistique actuellement pratiquée par France compétences que la mise en place d'une comptabilité analytique permettrait de dépasser :**

- ◆ tant que les niveaux de prise en charge seront déterminés en fonction de la moyenne des coûts constatés, il n'y aura pas d'incitation directe à la maîtrise des coûts des CFA : si les coûts dérivent à la hausse en moyenne, la convergence des niveaux de prise en charge ne pourra que le refléter ; la mise en place d'une comptabilité analytique dans les CFA telle que prévue par la réforme ne suffira pas seule à juguler les biais du dispositif en vigueur ; encore faut-il noter que les textes ne prévoient pas de conséquences dans l'hypothèse où un CFA ne transmettrait pas la comptabilité analytique dans les délais et le format attendus ;
- ◆ même en appliquant une philosophie tarifaire plus exigeante, France compétences ne sera pas en mesure de piloter la trajectoire financière en l'absence d'alignement d'intérêts avec les autres acteurs.

**Le dispositif de régulation financière de l'apprentissage prévu par les textes s'apparente ainsi à un paiement prospectif avec mise en concurrence par comparaison, mais sans disposer des moyens de limiter les comportements stratégiques.** Les limites de la détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage n'est donc pas seulement le résultat d'une asymétrie d'information entre France compétences et les CFA.

***3.3.3.3. La fixation des niveaux de prise en charge doit à court et moyen termes privilégier la maîtrise de la trajectoire financière par rapport à l'objectif de convergence, sans remettre en cause l'esprit de la réforme***

**Agir directement ou indirectement sur les tarifs constitue la seule option permettant de respecter la trajectoire de recettes si les volumes progressent,** dès lors que les marges de manœuvre susceptibles d'être mobilisées sur les enveloppes de dépenses hors apprentissage et CPF, ainsi que les gains tirés de « l'effet retour » de la réforme, ne sont pas accessibles à court terme.

***3.3.3.3.1. Les modèles les plus en écart par rapport à l'esprit de la réforme et susceptibles d'en remettre en cause la dynamique ont été écartés par la mission***

La mission a étudié, et écarté, différents modèles :

- ◆ **un système d'enveloppes fermées** pour l'alternance et le CPF paraît à exclure absolument : il serait orthogonal à la réforme, et reviendrait en pratique à revenir à une version ultra centralisée de l'ancien système ;
- ◆ **une baisse homothétique des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage,** affecterait de manière aveugle les différentes catégories de formation sans prise en compte des priorités déterminées par les branches ; les limites d'une telle approche portent sur les risques en matière de qualité et de sélection des publics accueillis et les effets sur la structuration du réseau des CFA ne peuvent être documentés à ce stade ;
- ◆ **le plafonnement du niveau moyen de prise en charge à un niveau unique** (sur le modèle des contrats de professionnalisation), serait contraire à l'esprit de la réforme dont il aurait toutes chances de casser la dynamique, en ceci qu'il affecterait de manière indifférenciée les différentes branches sans prendre en compte la diversité des formations qui les concernent et donc la légitime diversité des coûts moyens pondérés des formations.

**Par ailleurs, la mission a étudié un dispositif de convergence accélérée vers le bas de fourchette du niveau de prise en charge des formations transverses** (formations, le plus souvent tertiaires, communes à de nombreuses branches).

En l'absence d'un tableau unique croisant les titres, les effectifs d'apprentis, le niveau de prise en charge par branche, la mission s'est appuyée sur, d'une part le tableau qui répertorie les apprentis par certification et par branche en 2017, et d'autre part sur le tableau de France compétences qui répertorie les niveaux de prise en charge par certification et par branche.

La mission s'est concentrée sur le titre BTS management des unités commerciales (MUC) qui présente le plus grand nombre d'apprentis parmi les formations transverses et communes à un grand nombre de CPNE soit 7 317 apprentis présents. En partant de l'hypothèse d'une réduction de moitié de l'écart actuel (656 €) existant entre le plus haut niveau de prise en charge (8 138 €) et le niveau de prise en charge pivot fixé par France compétences (7 482 €), les branches concernées ont été identifiées pour l'application d'une nouvelle limite haute qui serait alors fixée à 7 810 €. Celle-ci est appliquée à chaque branche concernée. Un différentiel de niveau de prise en charge économisé par apprenti est calculé, multiplié par le nombre d'apprentis dans la branche.

Au total, pour le BTS MUC, les apprentis concernés seraient au nombre de 581 (sur 7 317 apprentis) pour un montant de 175 000€ d'économies par an, soit 24 € en moyenne par apprenti dans le diplôme. En appliquant au potentiel maximal d'environ 50 000 apprentis en formations communes à un grand nombre de branches, cela représenterait un gain de 1,2 M€ par an.

**Le rendement en serait donc très faible et ne justifie pas de s'engager dans cette voie.**

*3.3.3.2. Un mécanisme d'intéressement des branches à la baisse des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage est a priori complexe à mettre en œuvre*

**Les Opco dont les branches proposeraient des niveaux de prise en charge en baisse pourraient bénéficier d'un niveau de dépenses non éligibles à la péréquation plus important.** Une telle possibilité leur donnerait de plus grandes marges de manœuvre financières pour financer des dispositifs dont ils déterminent librement les modalités de prise en charge, tels que l'aide aux entreprises de moins de 50 salariés, les dépenses d'investissement visant à financer les équipements nécessaires à la réalisation des formations, le financement des fonctions de tuteur ou de maître d'apprentissage, les autres actions d'accompagnement et d'évaluation, ces dépenses étant par ailleurs non éligibles à la péréquation.

**Toutefois, la mise en place d'un tel mécanisme suppose de régler des sujets complexes à opérationnaliser** qui ne permettent pas à la mission de pouvoir les expertiser plus avant, dans les délais de remise du rapport :

- ◆ quelle articulation avec les éventuelles baisses de niveaux de prise en charge liées aux recommandations de France compétences ?
- ◆ comment traduire une baisse du niveau de prise en charge de tout ou partie des certifications de la branche par une augmentation des budgets de l'Opco sur d'autres dispositifs ?
- ◆ comment calculer la part revenant à l'Opco des gains réalisés sur les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage ?
- ◆ quelle devrait être durée de ce bénéfice pour l'Opco ?
- ◆ comment assurer le maintien de la qualité de formations ?

## Annexe IV

### 3.3.3.3. *Insérer la contrainte de convergence financière dans le processus de fixation des niveaux de prise en charge sans remettre en cause le rôle des branches professionnelles*

**La mission recommande d'abaisser le niveau de prise en charge moyen par branches pour les contrats d'apprentissage**, en laissant le soin aux branches avec l'appui des Opco de fixer les niveaux de prise en charge par formation dans le respect de cette contrainte.

**Un objectif de baisse globale des tarifs serait fixé sur un horizon de quatre ans par exemple, et décomposé en quatre étapes annuelles à compter de la rentrée de septembre 2020 :**

- ◆ chaque branche se verrait notifier annuellement son niveau de prise en charge moyen  $N_0$  de référence (NPC actuels par formation pondérés des volumes constatés sur la période de référence sur chaque formation) et aurait à fixer ses nouveaux niveaux de prise en charge de telle manière que le niveau moyen  $N_1$  prospectif (nouveaux NPC par formation pondéré des volumes prévisionnels sur la période annuelle couverte par les nouveaux tarifs) soit inférieur de  $x\%$  à  $N_0$ ;
- ◆ en cas d'écart significatif du  $N_1$  constaté par rapport au  $N_1$  prévisionnel, dû par exemple à une mauvaise prévision sur les volumes, l'objectif sur l'année suivante serait ajusté en conséquence ;
- ◆ ces niveaux de prise en charge fonctionnent conformément au mécanisme porté par le décret dit de « carence »<sup>95</sup> permettant à France compétences de fixer le montant annuel pour les branches qui ne sont pas intervenues, ou intervenues partiellement, dans la procédure de définition des niveaux de prise en charge.

**L'application d'une baisse de 3 % sur quatre ans pourrait générer des gains de l'ordre de 30 M€ en 2020, 125 en 2021, 279 en 2022 et 467 M€ en 2023.**

**La mise en place d'une régulation différenciée a pour conséquence de s'écarter, fût-ce temporairement, de la politique de convergence, puisque le niveau de prise en charge par formation pourra être modulé au sein chaque branche et s'éloigner ainsi de la convergence globale.**

### 3.3.3.4. *Renoncer sélectivement et temporairement au principe de prise en charge totale des coûts de formation*

**La dynamique de croissance de l'apprentissage est aujourd'hui largement portée par les formations de l'enseignement supérieur (cf. annexe III), alors même que l'enjeu central de la réforme est sur les formations de niveau V, IV et III.** À titre d'illustration, la part des niveaux I et II représente 24 % de l'ensemble des contrats conclus en 2019, contre 18,9 % en 2017<sup>96</sup>. Par ailleurs, le niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage dans le supérieur tel que fixé par les branches est estimé à 9 240 € par la Dares, contre 7 220 € dans le secondaire.

Du reste la mission a observé une structure de l'apprentissage très déformée par rapport à la référence allemande, avec une part beaucoup plus faible des niveaux de qualification secondaire ou supérieur court. Par ailleurs, la demande des entreprises et des branches dans l'enseignement supérieur est forte et peut naturellement créer des opportunités de financements volontaires ou conventionnels.

---

<sup>95</sup> Décret 2019-956 du 13 septembre 2019 relatif aux niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage applicables aux branches professionnelles.

<sup>96</sup> Note « financement de l'alternance », mars 2020, ministère du Travail.

**S'il était décidé de s'engager dans la voie d'un plafonnement volontariste ciblé des niveaux de prise en charge, c'est sur les formations de niveau I et II qu'il conviendrait de faire porter l'effort.** Le niveau de prise en charge dans le supérieur (diplômes de niveau I et II) pourrait ainsi faire l'objet d'un plafonnement.

Dans ce cadre, la détermination d'un niveau plafond de prise en charge à 7 300 €<sup>97</sup> par contrat permettrait de minorer le remboursement annuel en 2021, 2022 et 2023 respectivement de 160 M€, 295 M€ et 405 M€. Appliquer un plafond à 6 000 €<sup>98</sup> permettrait de minorer la prise en charge de 286 M€ en 2021, 547 M€ en 2022 et 782 M€ en 2023 en consolidé (cf. tableau 7).

**Une telle mesure impliquerait, pour ne pas sous-financer les organismes de formation, une adaptation législative afin de permettre le financement conventionnel ou volontaire des contrats d'apprentissage au-delà des niveaux de prise en charge de France compétences.**

**Tableau 7 : Économies liées à la modulation de la prise en charge des apprentis préparant les diplômes de niveau I et II (en euros)**

	2020	2021	2022	2023
Évolution coût-contrat	9 240	8 963	8 694	8 433
Différence (6 000 €)	3 240	2 963	2 694	2 433
Différence (7 300 €)	1 940	1 663	1 394	1 133
Evolution nombre d'apprentis	402 900	455 200	505 300	550 800
Evolution apprentis	96 696	96 696	96 696	96 696
Économie (6 000 €)	313 295 040	286 490 909	260 490 902	235 270 894
<b>en cumulé</b>		<b>286 490 909</b>	<b>546 981 810</b>	<b>782 252 705</b>
Économie (7 150 €)	187 590 240	160 786 109	134 786 102	109 566 094
<b>en cumulé</b>		<b>160 786 109</b>	<b>295 572 210</b>	<b>405 138 305</b>

Source : Mission.

### **3.3.4. Le CPF fait, au moins implicitement, l'objet d'une régulation par le seul marché dont les conditions d'efficience doivent être garanties par France compétences mais que la présence d'un financement public fragilise**

#### **3.3.4.1. Une confrontation libéralisée de l'offre et de la demande**

**Le CPF est conçu comme un droit des salariés dont la valorisation et l'exercice échappent totalement à France compétences et plus généralement à toute autorité de régulation :**

- ◆ le CPF s'apparente à une forme de patrimoine personnel et intangible des salariés : les droits antérieurement acquis au titre du droit individuel à la formation (DIF) ont été transformés en euros et sont désormais incrémentés annuellement par un *quantum* défini par les textes, dans la limite d'un plafond ; il n'existe pas de disposition permettant de réguler ce *quantum*, sa valorisation, ou le plafond des droits acquis ;
- ◆ la mobilisation de leur droit par les salariés est inconditionnelle dans la limite de l'éligibilité des formations ;
- ◆ il n'existe pas, au contraire de l'apprentissage, de régulation des coûts, et donc indirectement des prix, de l'offre des organismes de formation.

<sup>97</sup> Soit une baisse du niveau moyen de prise en charge d'environ 20 %.

<sup>98</sup> Soit une baisse du niveau moyen de prise en charge d'environ un tiers.

**Les dépenses dépendent par conséquent exclusivement du taux de recours au CPF, à la seule discrétion des personnes**, compte tenu par ailleurs des critères d'acquisition des droits. Si leur acquisition est modélisable sur la base de ces critères, en revanche seules des hypothèses peuvent être élaborées à ce stade sur le taux de recours qui dépend de comportements dont il n'existe aucun historique. Il paraît cependant raisonnable de considérer qu'à court terme, l'introduction d'outils nouveaux permettant aux salariés de connaître et d'exercer plus facilement leur droit est de nature à susciter une inflexion à la hausse des dépenses.

**Au total, l'accès à la formation professionnelle via le CPF s'apparente potentiellement à une régulation par le seul marché, dont l'équilibre prix-volume en résultant est supposé correspondre à un optimum social qu'une régulation publique ne pourrait que dégrader** si l'on se place dans le paradigme du marché efficient.

#### ***3.3.4.2. Une intervention publique conçue pour assurer les conditions d'efficience du marché mais qui pourraient s'avérer insuffisantes en présence d'un financement public***

**La régulation par le marché suppose des conditions d'efficience que France compétences est chargée de garantir.** En effet, le paradigme de la régulation du CPF implique que les personnes disposent d'informations précises sur le prix, la qualité et la performance des formations accessibles en termes d'employabilité. Ces informations sont indispensables à deux titres : permettre l'effectivité de la concurrence entre les organismes d'information ; assurer autant que possible l'intégration par les personnes des externalités pour la collectivité des choix de formation qu'ils expriment, dès lors que les gains individuels tirés d'une action de formation n'intègrent pas directement ceux que la collectivité peut obtenir d'une amélioration de l'employabilité de la main d'œuvre en résultant.

**Répondre à ces enjeux est au cœur des attributions de France compétences telles qu'elles ont été définies par les textes.**

**La présence d'un financement public est cependant susceptible d'altérer l'efficience du marché de la formation professionnelle<sup>99</sup> :**

- ◆ l'insuffisante sensibilité au prix du fait d'un financement socialisé ;
- ◆ cette insuffisante sensibilité au prix, si elle était avérée, pourrait susciter des comportements stratégiques des organismes de formation en ajustant leur prix à la solvabilité des consommateurs ;
- ◆ ce comportement stratégique des organismes de formation pourrait d'autant plus se manifester que les dispositions applicables ne prévoit pas de mécanismes de régulation directe ou indirecte (*via* les coûts) des prix, ni d'information sur la comptabilité analytique contrairement aux CFA.

---

<sup>99</sup> On veut signifier ici que l'existence d'un financement public peut contrarier les mécanismes de marché et conduire en conséquence à un équilibre sous-optimal comparativement à celui qui résulterait des seuls mécanismes d'un marché réputé efficient ; cela ne signifie pas une contestation de ce financement public, qui peut très bien être nécessaire pour corriger *a contrario* une carence de marché (par exemple un effort de formation insuffisant des salariés s'ils ne devaient compter que sur leurs propres ressources), mais peut conduire à s'interroger sur la cohérence des dispositions applicables en matière de régulation financière dès lors que ce financement public existe.

**Enfin, l'absence de corrélation entre le rythme d'acquisition des droits et la dynamique des recettes qui les finance est une autre source de difficultés pour la régulation financière du CPF.** En effet, les droits s'incrémentant selon un *quantum*, son taux de progression est par conséquent décroissant. Il est cependant supérieur aux estimations raisonnables de la croissance de la masse salariale sur laquelle est assise le financement du CPF. Ainsi, dans le cas d'un salarié qui disposerait de droits correspondant à la valorisation du plafond du DIF arrêté en 2015, majorés des droits acquis de 2015 à 2018, les droits nouvellement acquis en 2019 représente une progression de 12,5 %. Dans l'hypothèse d'une accumulation de droits jusqu'au plafond, le taux de progression s'abaisserait progressivement à 6,8 % la dernière année. Ces taux sont mathématiquement plus élevés pour une personne qui disposerait de droits plus faibles au moment de l'entrée en vigueur de la réforme.

**Il est indéniable que la conception même du CPF empêche en pratique tout mécanisme de régulation qui ne remette pas en cause son principe même.** C'est pourquoi sur ce point la mission dépasserait le cadre qui lui a été assigné en formulant des recommandations à proprement parler. Nous avons néanmoins tenu à recenser les pistes qui pourraient être explorées si une remise en cause du CPF dans sa forme actuelle était envisagée.

**Selon l'ampleur souhaitée du mécanisme incitatif et ses délais de transmission au taux de recours, différents mécanismes peuvent être imaginés :**

- ◆ **instaurer un mécanisme de ticket modérateur** pour plafonner la quote-part de la formation pouvant être financée *via* le CPF appliqué à certaines formations (permis de conduire) ; ce mécanisme présente l'avantage de la lisibilité, de la simplicité de mise en œuvre et sans doute l'effet le plus direct sur la dépense. Il est en revanche susceptible de brouiller le message politique sur les moyens alloués à chacun pour maîtriser son projet de formation. La différence pourrait être prise en charge par l'abondement des entreprises ;
- ◆ **plafonner le montant pris en charge**, considérant que le différentiel représenterait soit un reste à charge pour les particuliers soit relèverait de l'abondement des entreprises, mais avec un effet potentiellement important sur l'offre de formation aux tarifs les plus élevés.

**La seule réforme paramétrique possible (à forte visibilité médiatique cependant) serait d'abaisser modérément le montant du crédit chargé annuellement par exemple de 500 € à 400 €.** Pour les catégories de personnes bénéficiant d'un abondement mensuel de 800 €, le montant du crédit chargé annuellement serait maintenu.

Sur le plan budgétaire, il présente l'inconvénient d'abaisser le niveau de reconstitution des comptes déjà mobilisés mais n'aurait pas d'effet sur le stock de salariés n'ayant encore pas mobilisés leur CPF au 31 décembre 2020. Son effet sur le court terme est donc très incertain.

La mission constate dans le cadre du recours au CPF rénové, que le coût moyen d'une formation prise en charge a réduit de 1 244 € fin novembre 2019 à 1 174 € fin février 2020, soit une baisse d'environ 6 % depuis la mise en place de « Mon compte formation » en novembre 2019. Le montant moyen de recours au CPF, et la proportion de saturation des CPF, pourraient être amenés à croître, lorsque l'abondement des employeurs sera possible à compter du second semestre 2020.

Si l'objectif politique du million de formations financées devait être atteint à un coût moyen de 1 000 € la formation, l'auto-régulation du dispositif n'est pas exclue.

### 3.4. Un chantier sur le niveau de prise en charge du contrat de professionnalisation doit être ouvert

#### 3.4.1. Comme pour le contrat d'apprentissage, France compétences dispose d'un pouvoir de recommandation sur les niveaux de prise en charge des contrats de professionnalisation, avec toutefois des différences sensibles

**Les contrats de professionnalisation constituent un montant de dépenses significatif de France compétences** : les engagements relatifs à 2019 devraient ainsi s'élever, nets d'annulations théoriques, à 1 347 M€, d'après France compétences.

France compétences dispose d'un pouvoir de recommandation sur les niveaux de prise en charge des contrats de professionnalisation similaire à celui qu'elle détient sur le contrat d'apprentissage. Qu'il s'agisse du contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, l'Opco prend en charge les contrats de professionnalisation au niveau de prise en charge fixé par les branches ou, à défaut d'accord, par un accord collectif conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires d'un accord constitutif d'un Opco.

La loi confère à France compétences la mission d'émettre des recommandations sur le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance afin de favoriser leur convergence<sup>100</sup>. Elle prévoit que « ces niveaux de prise en charge prennent en compte les recommandations de France compétences mentionnées au 10° de l'article L. 6123-5 en matière d'observation des coûts et de niveaux de prise en charge<sup>101</sup> ». Lorsque les Opco ne fixent pas les modalités de prise en charge du financement de l'alternance ou lorsque le niveau retenu ne converge pas vers le niveau identifié par les recommandations de France compétences, le niveau de prise en charge des contrats de professionnalisation ou d'apprentissage est fixé par décret<sup>102</sup>. Comme pour le contrat d'apprentissage, le montant du niveau de prise en charge des contrats de professionnalisation est communiqué à France compétences par l'Opco<sup>103</sup>.

**Des différences apparaissent toutefois entre contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation.** Pour le contrat de professionnalisation :

- ◆ la réglementation ne prévoit pas une durée de validité des niveaux de prise en charge et un processus bisannuel de redéfinition de ce niveaux comme pour le contrat d'apprentissage ;
- ◆ les organismes de formation intervenant dans le champ du contrat de professionnalisation ne sont pas soumis à une obligation de dépôt de leurs comptes auprès de France compétences ;
- ◆ un décret fixe le montant quelle que soit la certification préparée. À défaut de fixation du montant forfaitaire de la prise en charge prévu à l'article D. 6332-85 du code du travail, ce montant est fixé à 9,15 euros par heure ou, lorsqu'il porte sur des contrats conclus avec les personnes mentionnées à l'article L. 6325-1-1 de ce même code (personnes peu qualifiées ou en difficultés), à 15 euros par heure<sup>104</sup>.

Par ailleurs, une différence apparaît également dans les conditions d'intervention de France compétences au titre de la péréquation, avec un plafonnement à 6 000 € par contrat de professionnalisation (cf. *supra*).

---

<sup>100</sup> 10° de l'article L. 6123-5 du code du travail.

<sup>101</sup> Article L. 6332-14 du code du travail.

<sup>102</sup> Article L. 6123-13 du code du travail.

<sup>103</sup> Article D. 6332-85 du code du travail.

<sup>104</sup> Article D. 6332-86 du code du travail.

### 3.4.2. Le déport d'une partie des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage conduira à interroger les conditions et le niveau d'intervention de France compétences au titre de la péréquation

Si des mêmes formations peuvent être indistinctement réalisées en contrat d'apprentissage ou en contrat de professionnalisation<sup>105</sup>, les coûts de ces formations ne peuvent toutefois être précisément comparés. En effet :

- ◆ le périmètre des niveaux de prise en charge est différent (par exemple les frais annexes au contrat de professionnalisation sont intégrés dans le niveau de prise en charge contrairement au contrat d'apprentissage) ;
- ◆ les missions assignées par la loi aux CFA et financées par le niveau de prise en charge, au profit notamment de leurs apprentis<sup>106</sup>, ne sont pas les mêmes celles prévues pour les organismes de formation ne réalisant pas de formation par apprentissage.

**Toutefois, le développement attendu de l'apprentissage peut influencer sur le niveau de prise en charge des contrats de professionnalisation.** En effet, le développement du contrat d'apprentissage pourrait en partie s'appuyer sur un déport du contrat de professionnalisation vers ce dispositif pour des raisons explicitées en annexe III. Le contrat de professionnalisation concernerait alors davantage, en proportion, des formations inaccessibles aujourd'hui par la voie de l'apprentissage, telles que les certificats de qualification professionnelle (CQP)<sup>107</sup> ou des qualifications reconnues dans les classifications d'une convention collective nationale.

**Dans cette perspective, la durée moyenne de formation serait amenée à se réduire.** Le maintien d'un plafonnement d'intervention au titre de la péréquation à hauteur de 6 000 € par contrat de professionnalisation deviendrait alors un outil inopérant d'ajustement des niveaux de prise en charge fixés par les branches.

**Dans ces conditions, la mission considère qu'il est nécessaire que France compétences, appuyé des moyens de la Dares et de la DGEFP nécessaires à cette mission, engage une observation des coûts et des durées de formation des contrats de professionnalisation et émette les recommandations qui en seraient issues.**

**Elle recommande ainsi d'instaurer une indexation du plafond de refinancement prévalant en n+1 sur le taux d'évolution de la durée moyenne observée** sur les huit premiers mois de l'année n. Ainsi, en 2016, la durée moyenne de la formation en contrat de professionnalisation s'élevait à 600 heures, et à 637 heures en prenant les seules personnes de moins de 26 ans, dont 28,9 % compris entre 500 et 799 heures, et 28,2 % à 800 heures ou plus. En faisant l'hypothèse que le déport des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage concernerait 50 000 personnes de moins de 26 ans ayant jusqu'alors des contrats d'une durée moyenne de formation de 833 heures, la durée moyenne des contrats serait ramenée à 557 heures en 2023. Avec une application à tous les contrats à compter de 2021, pour un coût moyen horaire de 9,8 €<sup>108</sup>, **l'économie réalisée s'élèverait à environ à 45 M€ en 2021, 65 M€ en 2022 et 90 M€ en 2023.**

---

<sup>105</sup> Pour des certifications préparant à des diplômes ou titres à finalité professionnelle enregistrés au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

<sup>106</sup> Article D. 6332-78 du code du travail.

<sup>107</sup> Le CQP permet de faire reconnaître les compétences et savoir-faire nécessaires à l'exercice d'un métier. Un CQP est créé et délivré par une ou plusieurs commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) de branche professionnelle.

<sup>108</sup> Coûté déterminé à partir des montants engagés en 2019 en contrat de professionnalisation rapporté au nombre de contrats débutés la même année et au nombre moyen d'heures par contrats (données 2017).

#### Annexe IV

**En revanche, la mission attire l'attention sur une mesure consistant à réduire le niveau de prise en charge du contrat de professionnalisation plus fortement que celui des contrats d'apprentissage, ce qui aurait pour effet d'accentuer l'avantage comparatif en termes de prise en charge au profit du contrat d'apprentissage. *In fine*, une accélération du déport de la professionnalisation vers l'apprentissage pourrait donc entraîner une dégradation de la situation financière à court terme.**

#### **4. Des économies pourraient être réalisées du fait des effets induits par la réforme sur les opérateurs de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur**

##### **4.1.1. Un développement de l'apprentissage engendrerait une baisse des effectifs scolaires de l'enseignement secondaire en lycée, avec un impact budgétaire potentiellement important**

**La mission n'ayant pu rencontrer** les services de l'Éducation nationale contactés à plusieurs reprises, elle n'a pu ni disposer de données granulaires sur ces sujets ni tester ses conclusions. Les éléments ci-dessous doivent donc être considérés en tant qu'ordre de grandeur.

**Les effectifs des élèves et des apprentis dans l'enseignement secondaire sont liés.**

**Un premier lien réside dans l'orientation des élèves à l'issue de leur scolarité en troisième.** À ce stade de leur scolarité, les élèves sont amenés à s'orienter soit vers une seconde générale ou technologique, soit vers un cycle professionnel en lycée professionnel ou en CFA (cf. tableau 8). Pour une faible part, ils relèvent d'autres situations<sup>109</sup>. Ainsi, en 2017, 32,5 % des 848 200 élèves inscrits en troisième en 2016 (275 500 jeunes) s'étaient engagés dans la voie professionnelle en lycée ou en apprentissage. L'orientation vers un cycle professionnel par la seule voie de l'apprentissage ne représentait que 4,9 % de ces mêmes élèves (41 500 jeunes). Sous réserve d'une conjoncture économique favorable et d'une amélioration de l'attractivité de l'apprentissage chez les jeunes et leur famille, une augmentation du nombre d'apprentis aurait donc mécaniquement un effet sur les effectifs des autres dispositifs de l'enseignement secondaire à l'entrée en seconde.

---

<sup>109</sup> Enseignement préprofessionnel, troisième (redoublement), sorties de scolarité.

## Annexe IV

**Tableau 8 : Évolution des poursuites d'études à l'issue de la troisième (en %)**

	2006	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/ 2006
Effectifs en 3 <sup>e</sup> à la rentrée n-1 (en milliers)	841,3	791,9	811,1	817,7	819,7	828,3	854,1	858,7	848,2	0,8
<b>Seconde générale et technologique</b>	<b>54,0</b>	<b>56,2</b>	<b>57,4</b>	<b>58,4</b>	<b>60,3</b>	<b>61,0</b>	<b>62,4</b>	<b>63,3</b>	<b>64,0</b>	<b>10,0</b>
<b>Cycle professionnel</b>	<b>37,8</b>	<b>36,8</b>	<b>36,6</b>	<b>35,9</b>	<b>34,5</b>	<b>33,8</b>	<b>33,2</b>	<b>33,0</b>	<b>32,5</b>	<b>-5,3</b>
dont apprentissage	7,7	6,8	7,0	6,5	5,4	5,0	5,0	4,9	4,9	-2,8
CAP et assimilés	11,8	13,4	13,2	12,7	11,7	11,2	11,0	11,0	10,8	-1,0
BEP	25,5	4,5	-	-	-	-	-	-	-	- 110
Bac professionnel	0,5	18,9	23,4	23,2	22,8	22,6	22,2	22,0	21,7	-
<b>Autres situations</b>	<b>8,2</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>5,7</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>4,4</b>	<b>3,7</b>	<b>3,5</b>	<b>-4,7</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>-</b>								

*Source : Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2019, Depp.*

**En second lieu, au-delà de l'orientation à l'issue de la classe de troisième, les effectifs d'apprentis en formation de niveau V et IV sont constitués pour une large part de personnes déjà en formation dans l'enseignement secondaire et qui choisissent l'apprentissage pour poursuivre leur formation initiale, une partie de ces personnes pouvant déjà être antérieurement en formation par apprentissage (par exemple en BEP avant l'entrée en formation en vue de préparer un bac professionnel). Ainsi, sur les 153 290 apprentis préparant une qualification de l'enseignement secondaire en 2018, plus de la moitié des apprentis (53,5 %) étaient déjà issus d'un second cycle professionnel (44,0 %) ou d'un second cycle général ou technologique (9,5 %).**

**Tableau 9: Situation antérieure des entrants en apprentissage en 2018**

	Répartition des entrants en apprentissage dans une formation du secondaire selon leur situation antérieure (en %)
Premier cycle second degré	30,4
<i>dont troisième</i>	27,7
Second cycle général et technologique	9,5
Second cycle professionnel	44,0
<i>dont CAP</i>	26,7
<i>dont bac professionnel</i>	13,3
Études supérieures	3,4
<i>dont BTS</i>	1,4
Contrat professionnel, stage, emploi ou sans emploi	6,0
Autre	6,7
Total	100,0

*Source : Note d'information 19.30 Depp.*

<sup>110</sup> La rénovation de la voie professionnelle engagée en 2008 a conduit à la disparition progressive du BEP au profit du baccalauréat professionnel en trois ans après la troisième.

## Annexe IV

L'augmentation attendue du nombre d'apprentis pourrait avoir un effet plus marqué sur les effectifs scolaires préparant un diplôme professionnel de niveau IV. En effet :

- ◆ alors qu'en 2017/2018, les apprentis représentaient déjà 54,3 % des effectifs préparant une qualification de niveau V, ils ne représentaient que 14,2 % des effectifs préparant une qualification de niveau IV (cf. tableau 10) ;
- ◆ par ailleurs, si le poids de l'apprentissage dans le second degré professionnel s'est quasiment maintenu depuis l'an 2000, ce maintien est dû à une augmentation importante du poids de l'apprentissage pour les formations de niveau V (54,3 % en 2017/2018) alors qu'il a été divisé par deux pour les formations de niveau IV et pour le bac professionnel en particulier (7,7 % en 2017/2018).

**Tableau 10 : Évolution du poids de l'apprentissage dans le second degré professionnel (en %)**

	2000 2001	2005 2006	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018
Niveau V	28,8	27,6	46,4	51,2	56,5	55,3	53,6	53,0	53,4	54,3
<i>dont CAP</i>	65,5	62,0	57,0	57,0	56,7	55,1	53,3	52,5	52,8	53,7
Niveau IV	26,6	28,8	17,6	16,8	16,1	15,1	14,6	14,1	13,9	14,2
<i>dont bac professionnel</i>	14,8	15,7	10,4	10,1	9,4	8,6	8,0	7,7	7,5	7,7
Ensemble	28,3	27,9	28,3	28,3	28,7	27,2	26,1	25,6	25,5	26,0

Source : Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2019, DEPP.

**Une diminution des dépenses publiques consacrées à la formation des élèves en scolarité dans les établissements scolaires, publics, privés sous et hors contrat pourrait résulter du déport vers l'apprentissage** d'une partie des effectifs attendus dans les lycées professionnels, notamment à l'issue de la classe de troisième et pour les formations de niveau IV. Toutefois l'impact serait partiel car, pour chaque lycée, ce déport n'aboutirait pas systématiquement à des fermetures de classes.

**La mission s'est intéressée aux effets de transferts d'étudiants entre structures et ministères associés à la mise en œuvre de la réforme dans le but de mettre en exergue les transferts budgétaires associés.** En particulier, elle a cherché à estimer le nombre d'élèves qui, sans la réforme, auraient continué à être étudiants dans l'enseignement secondaire de l'Éducation nationale :

- ◆ la mission a projeté l'évolution du stock d'apprentis jusqu'en 2023 (cf. tableau 11) en utilisant les taux de croissance du stock de la tendance centrale ; la différence du niveau de ces stocks entre N et N-1 traduit le surplus d'apprentis ;
- ◆ à ce surplus, la mission a appliqué un coefficient de 87 % qui selon les données représentent la proportion d'étudiants<sup>111</sup> qui a étudié dans l'enseignement secondaire professionnel. Les cohortes obtenues pour 2020, 2021, 2022 et 2023 respectivement égales à 43 065, 45 501, 43 587 et 39 585 représentent le nombre d'étudiants transférés, dans le contexte de la nouvelle réforme, de l'enseignement secondaire vers l'apprentissage ; à noter qu'une partie de ces étudiants sont susceptibles de rester dans le giron de l'Éducation nationale dans la mesure où ils peuvent rejoindre des CFA qui en dépendent.

<sup>111</sup> Repères et références statistiques (enseignements, formation, recherche), 2019

## Annexe IV

**Tableau 11 : Données générales relatives à l'évolution de la provenance des apprentis**

	2019	2020	2021	2022	2023
Évolution du stock des apprentis	353 400	402 900	455 200	505 300	550 800
Évolution nette du stock des apprentis		49 500	52 300	50 100	45 500
Apprentis en provenance de l'enseignement supérieur/éducation nationale		43 065	45 501	43 587	39 585

*Source : Mission.*

**Une fois ces cohortes obtenues, la mission a estimé les économies budgétaires associées dans l'enseignement secondaire professionnel par deux méthodes :** l'une basée sur les ETP d'enseignants et l'autre fondée sur les coûts variables par élève.

**L'estimation construite à partir du nombre d'enseignants fait apparaître des transferts budgétaires annuels de l'ordre de 160 M€.** La mission a estimé, sur la base des données accessibles de l'Éducation nationale le nombre d'élèves par enseignant à près de 23,7, le nombre d'ETP d'enseignants susceptibles d'être libérés par le transfert d'étudiants du secondaire vers l'apprentissage. Ce gain d'ETP oscillant entre 1670 et 1920 selon les années a ensuite été traduit budgétairement compte tenu du coût (hors et avec compte d'affectation spéciale (CAS) pensions).

**Tableau 12 : Économie budgétaire par le nombre d'enseignants**

	2020	2021	2022	2023
Estimation du nombre d'élèves par enseignant <sup>112</sup>	23,7	23,7	23,7	23,7
Estimation du coût moyen ETP enseignant (hors CAS) <sup>113</sup>	50 000	50 000	50 000	50 000
Gain ETP enseignants (hors CAS)	1 817	1 920	1 839	1 670
Economies associées (M€) hors CAS	90,9	96,0	92,0	83,5
Economies associées (€) avec CAS	159,0	168,0	161,0	146,1

*Source : Mission.*

**L'estimation construite à partir du coût variable par élève fait apparaître des transferts budgétaires annuels de l'ordre de 210 M€.** Dans cette projection, la mission s'est intéressée au coût annuel d'un élève dans l'enseignement secondaire professionnel estimé environ à 9 890 € par an. À ce coût, pour en évaluer la part variable, la mission a appliqué un taux de 50 %<sup>114</sup>. Sur cette base et à partir de la cohorte d'étudiants passés vers le cycle de l'apprentissage, elle a estimé les économies budgétaires associées aux transferts.

<sup>112</sup> Sur la base d'une moyenne des chiffres d'étudiants par classe présentés par l'Éducation nationale (<https://www.education.gouv.fr/les-chiffres-cles-du-systeme-educatif-6515>).

<sup>113</sup> Sur la base des chiffres du P141 du budget pour l'année 2020 ([https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/html/DBGPGMJPEP-GM141.html](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/html/DBGPGMJPEP-GM141.html)).

<sup>114</sup> Pour en exclure les dépenses relatives aux fonctions supports, aux fluides, à l'immobilier etc.

Tableau 13 : Économie budgétaire par le coût moyen de l'élève

	2020	2021	2022	2023
Coût moyen par élève (€) <sup>115</sup>	9 890	9 890	9 890	9 890
Estimation du coût variable (€)	4 945	4 945	4 945	4 945
Economie	213,0	225,0	215,5	195,7

Source : Mission.

**Au total, la mission estime que les transferts d'étudiants de l'enseignement secondaire vers l'apprentissage sont associés à des gains budgétaires annuels pour l'Éducation nationale situés entre 160 et 210 M€.** En conséquence, la mission préconise de prendre acte de ces transferts budgétaires en inscrivant au budget de l'Éducation nationale une ligne de contribution du ministère à France compétences à hauteur de la fourchette précitée.

La mission relève que les CFA relevant du périmètre de l'Éducation nationale bénéficient pour assurer la formation des apprentis reçus et en provenance de l'enseignement secondaire professionnel du financement garanti par le mécanisme de droit commun des niveaux de prise en charge et non encore modulés à date.

Le montant évalué devrait être inférieur si la mesure de minoration (cf. 4.1.2) devait être définitivement appliquée.

Ainsi, considérant qu'en 2019, la part des apprentis dans l'Éducation nationale sur le total des apprentis est de 11,5 %, le nombre de nouveaux apprentis concernés seraient de 4 950 dont les deux tiers en classes mixtes, soit 3 300 apprentis pour lesquels l'Éducation nationale devra continuer à financer une grande partie des coûts. **Les moyens théoriquement économisés seraient dans cette hypothèse ramenés entre 145 M€ à 190M€ soit l'équivalent de 1 650 au lieu de 1 850 ETP.**

#### 4.1.2. La mise en œuvre de la modulation du niveau de prise en charge dans les cas prévus par la loi pourrait alléger une partie des dépenses de formation par apprentissage, notamment dans l'Éducation nationale

Dans le nouveau modèle de financement des CFA instauré par la loi du 5 septembre 2018, l'article L. 6332-14 du code du travail prévoit que « *les niveaux de prise en charge fixés par les branches peuvent faire l'objet de modulations en fonction de critères et selon un montant déterminés par décret, en particulier (...) lorsqu'il existe d'autres sources de financement public* »<sup>116</sup>.

**La mission conduite par l'IGAS et l'Inspection générale de l'Éducation, du Sport et de la Recherche (IGÉSR) à la demande des ministres du travail et de l'Éducation nationale et de la jeunesse a confirmé l'existence de ces financements publics.** Le rapport remis fin 2019 n'a pas été rendu public à ce jour mais il a été possible de s'entretenir avec un membre de la mission.

<sup>115</sup> Repères et références statistiques (enseignements, formation, recherche), 2019.

<sup>116</sup> Dans le nouveau système de financement des CFA, cette règle de modulation, entendue comme une éventuelle minoration, a été prévue pour tenir compte d'une distorsion de concurrence possible entre CFA du fait de financements publics venant, soit accroître les ressources de certains CFA, soit réduire les charges qu'ils devraient supporter pour la réalisation des actions de formation, par le biais par exemple de mises à disposition non facturées de personnel, de locaux, de matériels, ou de plateaux techniques minorant les coûts de réalisation de la formation.

**Ils se matérialisent par des subventions directes, dont la part est relativement faible dans le budget de fonctionnement des CFA pour un large éventail de CFA bénéficiaire, et des atténuations de charges** (mise à disposition de locaux, de personnels et d'équipements). Celles-ci sont assimilables aux autres sources de financement public inscrites dans la loi. Ils sont par définition complexes à identifier à partir des comptes des CFA. Ils sont notamment favorisés lorsque l'organisme gestionnaire d'un CFA gère également une autre activité de formation, pour des publics sous statuts différents (scolaires par exemple), particulièrement lorsque les activités partagent un site, des locaux et du matériel, que des personnels formateurs communs sont mobilisés, notamment dans le cadre de classe mixtes, et que le financeur des différentes formations est le même<sup>117</sup>. L'absence de facturation ou la sous-facturation de certains postes de charges peut alors intervenir au bénéfice du CFA.

**L'inscription du principe de modulation dans la loi devrait faire évoluer ces autres sources de financement public**, qu'elles soient des subventions et/ou des atténuations de charges. Selon l'association Régions de France rencontrée par la mission, la plupart des collectivités sont en cours de réflexion pour supprimer les financements indirects susceptibles d'entraîner une minoration des niveaux de prise en charge, notamment dans les cadre des formations en apprentissage organisées dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) dont elles financent une partie du fonctionnement dans le cadre scolaire.

**Le texte réglementaire précisant les modalités de mise en œuvre de la modulation du niveau de prise en charge en cas d'autres sources de financement public n'a pas encore été pris** à la date de remise du présent rapport.

**Selon les modalités qui seront définies, la modulation des niveaux de prise en charge pourraient être source d'un allègement plus ou moins important** des dépenses de formation par apprentissage, notamment dans l'Éducation nationale. Selon le ministère du Travail, une hypothèse pourrait consister en l'instauration d'une modulation dans le cadre de sessions mixant des apprentis et des jeunes sous statut scolaire, avec un seuil et un taux de minoration à définir. Dans cette hypothèse, la modulation concernerait un nombre limité d'apprentis, principalement inscrits dans les établissements publics locaux d'enseignement (éducation nationale), les établissements scolaires privés sous contrats, dont le réseau des CFA des maisons familiales et rurales. L'enseignement public agricole dans les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles (EPLFPA) et l'enseignement supérieur pratiquent peu la mixité des publics.

**En retenant, une modulation à hauteur de 50 % du niveau de prise en charge, l'économie réalisée serait de 16 M€ en 2020, 60 M€ en 2021, 95 M€ en 2022 et 106 M€ en 2023**, en faisant l'hypothèse que la modulation concernerait, en année pleine, deux tiers des 40 000 nouveaux apprentis en établissements scolaires privé sous contrat ou dans des groupements d'intérêt public<sup>118</sup>. Appliquée aux nouveaux contrats à compter du mois de septembre 2020 (soit environ 65 % des contrats débutés en 2020) et représenteraient alors un gain de 16 M€ en 2020.

**En retenant une modulation à hauteur de 75 % du niveau de prise en charge**, appliquée aux contrats signés à partir de septembre 2020, l'économie réalisée serait alors d'environ **23 M€ en 2020, 90 M€ en 2021, 143 M€ en 2022 et 159 M€ en 2023**.

---

<sup>117</sup> Tel était le cas pour la région qui finançaient auparavant l'apprentissage d'une part et le fonctionnement des EPL dans le, cadre scolaire.

<sup>118</sup> Source : RERS 2019, Depp.

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

### Régulation des niveaux de prise en charge

#### I-Apprentissage

**Proposition n° 1** : Mettre en œuvre dès la rentrée 2020 et au plus tard en 2021 une conception plus volontariste de la fixation des niveaux de prise en charge prenant en compte les priorités des politiques publiques et les contraintes financières :

**Proposition n° 1a** : Réaliser sur quatre ans une baisse annuelle de 3 % du niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage par une méthode décentralisée aux branches, conforme à l'esprit de la réforme ;

**Proposition n° 1b** : Plafonner le niveau de prise en charge des formations du supérieur (niveau I et II) ;

**Proposition n° 1c** : Mettre en œuvre sans délai la minoration des coûts contrats sur une base forfaitaire fixée entre 50 à 75 % pour l'ensemble des classes mixtes. Le taux pourrait être modulé en fonction du nombre d'apprentis présents au sein de chaque classe.

**Proposition n° 1e** : Prévoir la possibilité d'une actualisation des niveaux de prise en charge tous les ans après 2023 ;

**Proposition n 2** : Préparer la sortie du dispositif de régulation volontariste :

**Proposition n 2a** : Envisager à l'appui du dispositif de remontée des comptabilités analytiques des CFA un rapprochement de la moyenne des coûts marginaux des CFA.

**Proposition n 2b** : Appliquer une pénalité sous forme d'une minoration du niveau de prise en charge en cas de non transmission de la comptabilité analytique d'un CFA à compter de 2021.

#### II-Contrat de professionnalisation

**Proposition n° 3** : Grâce à l'observation des coûts de contrats de professionnalisation, instaurer un dispositif d'indexation du plafond de leur refinancement au titre de la péréquation, par exemple sur le taux d'évolution observé de leur durée moyenne.

#### III-Compte personnel de formation (CPF)

Dans la philosophie du CPF, il n'existe pas de mesures en phase avec l'esprit de la réforme. Néanmoins, si une inflexion significative de la réforme était assumée, les leviers suivants pourraient être actionnés :

**Proposition n° 4a** : Instaurer un ticket modérateur sur l'utilisation du CPF ;

**Proposition n° 4b** : Plafonner le montant pris en charge ;

**Proposition n° 4c** : Abaisser le montant du crédit chargé annuellement.

## Financement

**Proposition n° 5** : Fixer le montant de la dotation initiale de chaque Opco au titre de l'alternance :

- ◆ non pas en fonction de la part contributive des entreprises relevant de son ressort, mais en fonction des besoins prévisionnels au titre de l'alternance (ou à défaut en fonction des dépenses constatées l'année précédente) ;
- ◆ à hauteur d'un pourcentage de ces besoins tel que le montant total des dotations initiales ainsi calculé soit sensiblement inférieur au montant conservé au titre de l'alternance selon les modalités actuelles ;
- ◆ sans changement en revanche :
  - pour les dotations complémentaires, dues par France compétences à hauteur des besoins de prise en charge non couverts par la dotation initiale (« péréquation ») ;
  - pour les modalités de versement en trésorerie des dotations ainsi calculées (sous réserve de la proposition n° 8).

Définir le montant de l'enveloppe dite « de dépenses non éligibles » dans ce nouveau cadre, par exemple en la gelant au niveau de 2020, avec une règle de progression, et en prévoyant de la verser en complément du premier versement au titre de l'alternance.

**Proposition n° 6** : Modifier le rythme de versement aux CFA du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage selon le rythme suivant : 40 % du montant annuel au plus tard dans les 30 jours suivant le dépôt du contrat, 30 % annuel avant la fin du sixième mois et le solde avant le neuvième mois.

**Proposition n° 7** : Abandonner le pré-financement de la Caisse des dépôts au profit d'un ajustement mensuel de la trésorerie à hauteur d'un mois et demi de trésorerie.

**Proposition n° 8** : Affecter à France compétences une partie de la réserve issue des Opacif, à hauteur de 300 M€ dont 200 M€ en 2020.

## Mesures d'ordre budgétaire

**Proposition n° 9** : Mettre en place un dispositif de suivi des départs des effectifs sur les différentes filières scolaires vers l'apprentissage afin de mesurer précisément l'effet de la réforme ainsi que les moyens théoriquement économisés du fait de ce départ.

**Proposition n° 10** : Instaurer un dispositif de « gel des crédits » sur les dispositifs CPF-TP, CEP, et aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés à hauteur de 10 % des crédits.

**Proposition n° 11** : Conditionner en 2023 le maintien du niveau de la dotation consacrée à la formation des demandeurs d'emploi aux résultats de l'évaluation de l'efficacité du dispositif et de la soutenabilité budgétaire.



## **ANNEXE V**

### **Personnes rencontrées**



# SOMMAIRE

<b>1. CABINETS DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT.....</b>	<b>1</b>
1.1. Cabinet du Premier ministre.....	1
1.2. Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics.....	1
1.3. Cabinet de la ministre du travail.....	1
<b>2. ADMINISTRATION CENTRALE .....</b>	<b>1</b>
2.1. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.....	1
2.2. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques .....	2
2.3. Direction du budget.....	2
2.4. Direction générale du travail.....	2
2.5. Direction générale du Trésor .....	2
2.6. Direction de la législation fiscale.....	2
2.7. Direction de la sécurité sociale.....	2
2.8. Contrôle général économique et financier .....	3
2.9. Inspection générale des affaires sociales .....	3
2.10. Inspection générale des finances.....	3
<b>3. FRANCE COMPÉTENCES .....</b>	<b>3</b>
<b>4. CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS.....</b>	<b>3</b>
<b>5. PÔLE EMPLOI.....</b>	<b>3</b>
<b>6. AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE.....</b>	<b>4</b>
<b>7. DIRECTION INTERMINISTÉRIELLE DU NUMÉRIQUE .....</b>	<b>4</b>
<b>8. RÉGIONS DE FRANCE.....</b>	<b>4</b>
<b>9. ORGANISATIONS SYNDICALES.....</b>	<b>4</b>
9.1. Confédération française démocratique du travail.....	4
9.2. Confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres....	4
9.3. Confédération générale du travail - Force ouvrière .....	4
<b>10. ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES D'EMPLOYEURS .....</b>	<b>5</b>
10.1. Conférence des petites et moyennes entreprises .....	5
10.2. Mouvement des entreprises de France .....	5
<b>11. OPÉRATEURS DE COMPÉTENCES .....</b>	<b>5</b>
11.1. AFDAS.....	5
11.2. AKTO.....	5
11.3. Constructys .....	5
11.4. L'Opcommerce.....	6

11.5. OCAPIAT .....	6
11.6. OPCO Atlas.....	6
11.7. OPCO Zi.....	6
11.8. OPCO entreprises de proximité.....	6
11.9. OPCO Mobilités.....	6
11.10. OPCO Santé.....	6
11.11. Uniformation .....	7
<b>12. UNION DES INDUSTRIES ET MÉTIERS DE LA MÉTALLURGIE.....</b>	<b>7</b>
<b>13. CENTRE DE FORMATION D'APPRENTIS DE NANCY (PÔLE FORMATION UIMM LORRAINE) .....</b>	<b>7</b>
<b>14. AUTRES .....</b>	<b>7</b>

## 1. Cabinets des membres du gouvernement

### 1.1. Cabinet du Premier ministre

- ◆ **M. Franck Morel**, conseiller relations sociales, travail, emploi, formation professionnelle ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Aurélia Lecourtier-Gegout**, conseillère budget, fonction publique, réforme de l'État ;
- ◆ **M. Jean-Baptiste Minato**, conseiller technique budget.

### 1.2. Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics

- ◆ **M. Florian Colas**, directeur adjoint du cabinet ;
- ◆ **M. Louis d'Humières**, conseiller en charge du budget de l'État ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Pauline Hodille**, conseillère en charge des comptes sociaux ;
- ◆ **M. Arnaud Wieber**, conseiller.

### 1.3. Cabinet de la ministre du travail

- ◆ **M. Antoine Foucher**, directeur du cabinet ;
- ◆ **M. Alain Druelles**, conseiller à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

## 2. Administration centrale

### 2.1. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- ◆ **M. Bruno Lucas**, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Bénédicte Legrand-Jung**, adjointe, cheffe de service ;  
**M. Bruno Clément-Ziza**, chef du département de la stratégie ;
- ◆ **M. Stéphane Rémy**, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Natacha Djani**, cheffe de la mission du droit et du financement de la formation ;
- ◆ **M. Guillaume Fournié**, adjoint à la cheffe de mission du droit et du financement de la formation ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Clarisse Dubert**, cheffe de la mission de l'alternance et de l'accès aux qualifications ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Christine Matraglia**, adjointe à la cheffe de la mission de l'alternance et de l'accès aux qualifications ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Nathalie Carra Massini**, chargée de mission ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Anne-Laure Hochedez-Planche**, sous-directrice du financement et de la modernisation ;
- ◆ **M. Bastien Espinassous**, adjoint à la sous-directrice du financement et de la modernisation ;
- ◆ **M. Boris Supiot**, chef de la mission des affaires financières ;
- ◆ **M. Étienne Martin**, chargé de mission relations financières ;

## Annexe V

- ◆ **M. Nicolas Viou**, adjoint au chef de mission ingénierie et systèmes d'information, Pôle production.

### 2.2. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

- ◆ **M. Benjamin Nefussi**, sous-directeur du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- ◆ **M. Sylvain Grognon**, chef du département des synthèses sur les politiques de l'emploi et de la formation.

### 2.3. Direction du budget

- ◆ **M<sup>me</sup> Marie Chanchole**, sous-directrice, 6<sup>ème</sup> sous-direction ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Élise Delaitre**, cheffe du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Zoé Ouvry**, adjointe à la cheffe du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- ◆ **M. Julien Tanneau**, adjointe à la cheffe du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle.

### 2.4. Direction générale du travail

- ◆ **M<sup>me</sup> Coralie Deffes**, cheffe du bureau des relations collectives du travail ;
- ◆ **M. Alain Rochebloine**, adjoint à la chef du bureau des relations collectives du travail.

### 2.5. Direction générale du Trésor

- ◆ **M. Clovis Kerdrain**, chef de bureau de la synthèse des finances publiques ;
- ◆ **M. François Le Behot**, adjoint de la cheffe du bureau du marché du travail et politiques de l'emploi ;
- ◆ **M. Thomas Roux**, adjoint du chef du bureau de la synthèse des finances publiques ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Céline Thevenot**, cheffe du bureau du marché du travail et politiques de l'emploi.

### 2.6. Direction de la législation fiscale

- ◆ **M. Vincent Petit**, chef du bureau du droit commun de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Alexia Carraz**, bureau du droit commun de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Inès Monteillet**, bureau du droit commun de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- ◆ **M. Alain Taieb**, chef de section, bureau des principes généraux de l'impôt sur le revenu, taxes et participations assises sur les salaires ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Stéphanie Ludinard**, adjointe de section, bureau des principes généraux de l'impôt sur le revenu, taxes et participations assises sur les salaires ;

### 2.7. Direction de la sécurité sociale

- ◆ **M. Nicolas Labrune**, sous-directeur du financement du système de soins ;

## Annexe V

- ◆ **M. Denis Darnand**, chef du bureau du recouvrement ;
- ◆ **M. Laurent Butor**, chef du bureau des établissements de santé et des établissements médico-sociaux.

### 2.8. Contrôle général économique et financier

- ◆ **M. Laurent Moquin**, chef de mission de contrôle, responsable de la mission emploi et formation professionnelle ;
- ◆ **M. Michel Legendre**, contrôleur général économique et financier de France compétences ;
- ◆ **M. François Turcat**, contrôleur général économique et financier des opérateurs de compétences AKTO, Atlas, Entreprises de proximité et L'Opcommerce.

### 2.9. Inspection générale des affaires sociales

- ◆ **M<sup>me</sup> Cécile Courrèges**, inspectrice générale des affaires sociales ;
- ◆ **M. Philippe Dole**, inspecteur général des affaires sociales.

### 2.10. Inspection générale des finances

- ◆ **M. Jordan Cartier**, inspecteur des finances ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Danièle Lajoumard**, inspectrice générale des finances ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Anne Perrot**, inspectrice générale des finances.

## 3. France compétences

- ◆ **M. Jérôme Tixier**, président du conseil d'administration ;
- ◆ **M. Stéphane Lardy**, directeur général ;
- ◆ **M. Hugues de Balathier**, directeur général adjoint ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Muriel Beneteau**, responsable administrative et financière ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Cécile Bosdonnat**, directrice des politiques de financement ;
- ◆ **M. Victor Manuel Das Neves**, directeur administratif, financier, ressources humaines et fonctions support ;
- ◆ **M. Michel Ferreira-Maia**, directeur de la régulation.

## 4. Caisse des dépôts et consignations

- ◆ **M. Michel Yahiel**, directeur des retraites et de la solidarité ;
- ◆ **M. Vincent Delsart**, directeur de l'investissement et de la comptabilité.

## 5. Pôle emploi

- ◆ **M. Jean Bassères**, directeur général ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Misoo Yoon**, directrice générale adjointe de l'offre de service.

## 6. Agence centrale des organismes de sécurité sociale

- ◆ **M. Pierre-Sylvain Guély**, directeur de projet du transfert du recouvrement retraite complémentaire Agirc-Arrco - CFPTA – DOETH - bonus-Malus assurance chômage ;
- ◆ **M. Eddy Coppo**, maîtrise d'ouvrage ;
- ◆ **M. Frantz Marisa**, chef de projet maîtrise d'ouvrage.

## 7. Direction interministérielle du Numérique

- ◆ **M. Laurent Joubert**, sécurisation des grands projets ;
- ◆ **M. Florian Delezenne**, chef de mission Beta.

## 8. Régions de France

- ◆ **M. David Margueritte**, vice-président de la région Normandie, représentant des conseils régionaux au conseil d'administration de France compétences ;
- ◆ **M. David Duval**, conseiller formation professionnelle, éducation et emploi de Régions de France.

## 9. Organisations syndicales

### 9.1. Confédération française démocratique du travail

- ◆ **M. Philippe Debruyne**, secrétaire confédéral, représentant de la confédération française démocratique du travail au conseil d'administration de France compétences.

### 9.2. Confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres

- ◆ **M. Jean-François Foucard**, secrétaire national, représentant de la confédération française de l'encadrement- confédération générale des cadres au conseil d'administration de France compétences (titulaire) ;
- ◆ **M. Clément Delaunay**, chargé d'études formation initiale professionnelle et continue ;
- ◆ **M. Éric Freyburger**, délégué national emploi, formation et égalité professionnelle ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Marie Russo**, représentante de la confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres au conseil d'administration de France compétences (suppléante).

### 9.3. Confédération générale du travail - Force ouvrière

- ◆ **M. Michel Beugas**, secrétaire confédéral, représentant de la confédération générale du travail- force ouvrière au conseil d'administration de France compétences (titulaire).

## 10. Organisations professionnelles d'employeurs

### 10.1. Conférence des petites et moyennes entreprises

- ◆ **M<sup>me</sup> Marie Dupuis-Courtes**, présidente de la commission formation-éducation-emploi, représentante de la conférence des petites et moyennes entreprises au conseil d'administration de France compétences (titulaire) ;
- ◆ **M. François Falise**, conseiller ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Karine Jan**, chargée de mission formation, représentante de la conférence des petites et moyennes entreprises au conseil d'administration de France compétences (suppléante).

### 10.2. Mouvement des entreprises de France

- ◆ **M<sup>me</sup> Marie-Christine Oghly**, présidente de la commission éducation formation, représentante du mouvement des entreprises de France au conseil d'administration de France compétences (titulaire) ;
- ◆ **M. Max Roche**, vice-président de la commission éducation formation, représentant du mouvement des entreprises de France au conseil d'administration de France compétences (suppléant) ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Florence Gelot**, directrice éducation formation ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Joëlle Helenon**, directrice adjointe éducation formation ;
- ◆ **M. Thibault Jageneau**, chargé de mission éducation formation.

## 11. Opérateurs de compétences

### 11.1. AFDAS

- ◆ **M. Thierry Teboul**, directeur général ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Angéline Barth**, collègue salariés ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Isabelle Gentilhomme**, présidence employeur ;
- ◆ **M. Michel Guerreiro**, directeur des affaires financières.

### 11.2. AKTO

- ◆ **M<sup>me</sup> Valérie Sort**, directrice générale ;
- ◆ **M. Emmanuel Leclerc**, directeur des affaires financières.

### 11.3. Constructys

- ◆ **M. Gilbert Jacquot**, président du conseil d'administration ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Claire Khecha**, directrice générale ;
- ◆ **M. Noaman Saddoud**, directeur administratif et financier.

#### 11.4. L'Opcommerce

- ◆ **M<sup>me</sup> Christelle Derrien**, présidente du conseil d'administration ;
- ◆ **M. Philippe Huguenin-Génie**, délégué général ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Corinne Lacour-Fargeot**, directrice des affaires financières ;

#### 11.5. OCAPAT

- ◆ **M. Dominique Braoudé**, président du conseil d'administration ;
- ◆ **M. Jean-Pierre Dufour**, directeur du développement des branches ;
- ◆ **M. Jonathan Emsellem**, directeur général.

#### 11.6. OPCO Atlas

- ◆ **M. Yves Portelli**, directeur général ;
- ◆ **M. Mohamed El Barqioui**, directeur du développement et des relations institutionnelles ;
- ◆ **M. Christophe Jouvel**, directeur administratif et financier ;
- ◆ **M. Nicolas Rivier**, directeur de projets.

#### 11.7. OPCO 2i

- ◆ **M<sup>me</sup> Stéphanie Lagalle-Baranès**, directrice générale ;
- ◆ **M. Laurent Crindal**, directeur des affaires financières.

#### 11.8. OPCO entreprises de proximité

- ◆ **M<sup>me</sup> Sylvia Veitl**, présidente du conseil d'administration ;
- ◆ **M. Adil Jabri**, directeur administratif et financier ;
- ◆ **M. Arnaud Muret**, directeur général ;

#### 11.9. OPCO Mobilités

- ◆ **M. Patrice Omnes**, directeur général.

#### 11.10. OPCO Santé

- ◆ **M. Sébastien Bosch**, président du conseil d'administration ;
- ◆ **M. Franck Monfort**, vice-président ;
- ◆ **M. Jean-Pierre Delfino**, directeur général ;
- ◆ **M<sup>me</sup> Rozenn Le Bihan**, directrice financières.

### 11.11. Uniformation

- ◆ **M. Thierry Dez**, directeur général ;
- ◆ **M. Olivier Phelip**, directeur général adjoint ;
- ◆ **M. William Galbois**, directeur administratif et financier.

### 12. Union des industries et métiers de la métallurgie

- ◆ **M. David Derre**, directeur emploi formation ;
- ◆ **M. Xavier Delpy**, chef de service juridique emploi-formation ;
- ◆ **M. David Perrin**, responsable financement formation.

### 13. Centre de formation d'apprentis de Nancy (Pôle formation UIMM Lorraine)

- ◆ **M<sup>me</sup> Fanny Feller**, directrice générale ;
- ◆ **M. Guillaume Bondant**, directeur adjoint chargé de l'apprentissage ;
- ◆ **M. Armand Dehass**, directeur adjoint formation continue et insertion ;
- ◆ **M. Pascal Ignaczak**, directeur adjoint production et innovation.

### 14. Autres

- ◆ **M. Alain Bonnardel**, commissaire aux comptes, directeur de mission, cabinet NHK ;
- ◆ **M. Manuel Navarro**, commissaire aux comptes, cabinet NHK.



# PIÈCES JOINTES



# **LISTE DES PIÈCES JOINTES**

**PIÈCE JOINTE 1 : LETTRE DE MISSION**

**PIÈCE JOINTE 2 : SUPPORT DE RESTITUTION**



# **PIÈCE JOINTE N°1**

## **Lettre de mission**





MINISTÈRE DU TRAVAIL  
MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

*Les Ministres*

*Paris, le* 18 NOV. 2019

à

Madame Nathalie DESTAIS,  
Cheffe du service de l'Inspection générale  
des affaires sociales (IGAS)

Madame Marie-Christine LEPETIT,  
Cheffe du service de l'Inspection générale  
des finances (IGF)

**Objet : Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation  
professionnelle**

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et ses textes d'application ont réformé en profondeur le financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

France Compétences, nouvel établissement public administratif à gestion financière et comptable de droit privé, a été créé au 1er janvier 2019. A l'issue d'une période transitoire sur 2019 et 2020, l'établissement sera chargé de répartir l'intégralité des fonds issus de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (CUFPA), composée de la taxe d'apprentissage et de la contribution à la formation professionnelle, pour un montant total estimé, à compter de 2021, à 10 Md€.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le financement des contrats d'apprentissage sera assuré par les branches professionnelles via les opérateurs de compétences (OPCO), qui ont remplacé les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) et les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Les centres de formation d'apprentis (CFA) ne seront plus financés selon une logique de dotation annuelle mais selon des niveaux de prise en charge déterminés par les commissions paritaires nationales de l'emploi. Les conseils régionaux pourront intervenir pour compléter les financements des OPCO, via notamment le fonds de soutien, ainsi que pour financer les investissements des CFA.

## Pièce jointe n° 1

Enfin, la monétisation du compte personnel de formation (CPF) et des financements dédiés à la formation des demandeurs d'emploi, dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC), ont également modifié les orientations et modalités de financement de la formation professionnelle.

Or, en 2020, les projections font apparaître un besoin de financement de plus de 2,5 Md€.

Compte tenu des enjeux financiers et de politiques publiques liés à cette réforme, nous souhaiterions que vos services réalisent une mission conjointe d'appui à France Compétences, sur les impacts financiers, pour l'ensemble du système, de la réforme de 2018. En particulier, votre travail devra :

- évaluer et qualifier la dynamique des dépenses au titre notamment de l'alternance, cartographier les risques dès 2020, en identifiant notamment les facteurs structurels liés au paramétrage des dispositifs ;
- évaluer, au-delà de 2020, la soutenabilité financière du système de l'alternance et de la formation professionnelle en établissant une prévision pluriannuelle des ressources et des dépenses ;
- enfin, estimer, pour les nouveaux opérateurs de compétences, l'impact comptable et en trésorerie, du nouveau système de financement.

Sur la base de ces analyses, nous vous serions reconnaissants de formuler des recommandations permettant d'assurer un fonctionnement soutenable du système de financement de l'alternance et de la formation professionnelle. Vos recommandations porteront également sur la gouvernance et le pilotage financier du système de manière globale, et en particulier de France Compétences.

Nous souhaiterions obtenir vos conclusions sur l'analyse du déficit 2020 et vos propositions de mesures correctrices, au plus tard pour le 30 novembre 2019. A cet égard, vos recommandations devront être établies en excluant une augmentation de la taxe d'apprentissage. Les résultats de vos travaux sur la soutenabilité financière du système à moyen terme sont attendus pour la fin février 2020.

Nous vous remercions par avance pour votre mobilisation au service de cette mission, pour laquelle vous pourrez vous appuyer sur les services de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, de la direction du budget et de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques. Vous pourrez également solliciter les contrôleurs généraux économiques et financiers auprès des OPCO et de France Compétences.



Muriel PENICAUD



Gérald DARMANIN

## **PIÈCE JOINTE N° 2**

**Support de restitution**





MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES  
COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DU TRAVAIL

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS  
ET DE LA SANTÉ

# Mission sur les conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle

Matignon - 2 avril 2020

Inspection générale des finances • Inspection générale des affaires sociales

# Plan de la présentation

**La loi du 5 septembre 2018 réforme l'organisation de la formation professionnelle, clarifie sa gouvernance et optimise les effets économiques et sociaux**

**Les projections tendancielles financières de la mission laissent apparaître dès 2020 une perte comptable, une situation nette négative et un déficit de trésorerie**

**2020: des mesures de court terme pour répondre à la situation financière mais des enjeux comptables complexes non résolus**

**L'activation de leviers financiers et de mesures structurelles devrait permettre de garantir la soutenabilité de la réforme sur le moyen terme, à pression fiscale constante dans le cadre des hypothèses**

**La mise en œuvre de la réforme exige une adaptation des moyens de France compétences, un renforcement du *reporting* et du suivi ainsi que la mise en place d'une gouvernance stratégique**

# La loi du 5 septembre 2018 réforme l'organisation de la formation professionnelle, clarifie sa gouvernance et optimise les effets économiques et sociaux

---

# Des dispositifs de formation plus ouverts, une gouvernance rationalisée et un impact socio économique maximisé

Pièce jointe n° 2

Ayant simplifié l'accès à l'alternance et au compte personnel de formation, la réforme produit des premiers effets

---

- **Assouplissement de l'accès à l'apprentissage** (recul de l'âge d'entrée, revalorisation du traitement, modulation de la durée), **évolution de l'offre** (facilitation des conditions de création des CFA, financement sur la base d'un coût de prise en charge par contrat)
- **Des premiers effets** : augmentation du nombre de nouveaux contrats de 16% en 2019 et augmentation du nombre de CFA d'environ un tiers entre fin 2018 et début 2020 avec la perception d'un déport partiel des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage
- **Refonte du CPF** (monétisation, sécurisation de son financement, application dédiée) : au total, entre fin novembre 2019 et fin février 2020, 1,3M de personnes ont activé leur compte pour un total de 170M€ de formation
- **Autres éléments de la réforme** : création du dispositif de reconversion ou promotion par alternance



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES  
COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DU TRAVAIL

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS  
ET DE LA SANTÉ

# Mission sur les conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle

Matignon - 2 avril 2020

Inspection générale des finances • Inspection générale des affaires sociales

# Plan de la présentation

**La loi du 5 septembre 2018 réforme l'organisation de la formation professionnelle, clarifie sa gouvernance et optimise les effets économiques et sociaux**

**Les projections tendancielles financières de la mission laissent apparaître dès 2020 une perte comptable, une situation nette négative et un déficit de trésorerie**

**2020: des mesures de court terme pour répondre à la situation financière mais des enjeux comptables complexes non résolus**

**L'activation de leviers financiers et de mesures structurelles devrait permettre de garantir la soutenabilité de la réforme sur le moyen terme, à pression fiscale constante dans le cadre des hypothèses**

**La mise en œuvre de la réforme exige une adaptation des moyens de France compétences, un renforcement du *reporting* et du suivi ainsi que la mise en place d'une gouvernance stratégique**

# La loi du 5 septembre 2018 réforme l'organisation de la formation professionnelle, clarifie sa gouvernance et optimise les effets économiques et sociaux

---

# Des dispositifs de formation plus ouverts, une gouvernance rationalisée et un impact socio économique maximisé

Pièce jointe n° 2

Ayant simplifié l'accès à l'alternance et au compte personnel de formation, la réforme produit des premiers effets

---

- **Assouplissement de l'accès à l'apprentissage** (recul de l'âge d'entrée, revalorisation du traitement, modulation de la durée), **évolution de l'offre** (facilitation des conditions de création des CFA, financement sur la base d'un coût de prise en charge par contrat)
- **Des premiers effets** : augmentation du nombre de nouveaux contrats de 16% en 2019 et augmentation du nombre de CFA d'environ un tiers entre fin 2018 et début 2020 avec la perception d'un déport partiel des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage
- **Refonte du CPF** (monétisation, sécurisation de son financement, application dédiée) : au total, entre fin novembre 2019 et fin février 2020, 1,3M de personnes ont activé leur compte pour un total de 170M€ de formation
- **Autres éléments de la réforme** : création du dispositif de reconversion ou promotion par alternance

# Renoncer sélectivement au principe de prise en charge totale des « coûts contrats »

## La mise en œuvre de la modulation des niveaux de prise en charge prévus par la loi

- La loi prévoit la possibilité d'instaurer une modulation des niveaux de prise en charge lorsqu'il existe d'autres sources de financement public, toutefois le texte réglementaire n'a pas encore été publié
- La modulation pourrait être instaurée dans le cadre de sessions mixant des apprentis et des jeunes sous statut scolaire, avec un seuil et un taux de minoration à définir
- En appliquant la modulation aux contrats signés à compter de septembre 2020, l'économie réalisée serait de :
  - 16 M€ en 2020, 60 M€ en 2021, 95 M€ en 2022 et 106 M€ en 2023, avec - 50 % du niveau de prise en charge
  - 23 M€ en 2020, 90 M€ en 2021, 143 M€ en 2022 et 159 M€ en 2023, avec - 75 % du niveau de prise en charge

Mettre en œuvre sans délai la modulation des coûts contrats sur une base forfaitaire fixée entre 50 à 75% pour l'ensemble des classes mixtes, le taux pourrait être modulé en fonction du nombre d'apprentis présents au sein de chaque classe

## Le supérieur, parce qu'il bénéficie d'une dynamique de l'apprentissage plus élevée, pourrait voir ses niveaux de prise en charge plafonnés

- Déformation par rapport à la référence allemande, avec une part beaucoup plus faible des niveaux de qualification du secondaire ou du supérieur court
- La demande des entreprises et des branches dans l'enseignement supérieur est forte, pouvant représenter une opportunité pour un financement volontaire ou conventionnel
- Un plafonnement à 6 000€ soit une baisse d'un tiers (contre un niveau moyen de prise en charge de 9 200 € en 2019), minorerait le besoin de financement de 286 M€ en 2021, 547 M€ en 2022 et 782 M€ en 2023 ou de 160, 295, 405 avec un plafonnement à 7 300€ (baisse de 20 %)

Plafonner le niveau de prise en charge des formations du supérieur (niveau I et II)

## Les projections tendancielles financières de la mission laissent apparaître dès 2020 une perte comptable, une situation nette négative et un déficit de trésorerie

---

- NB : La mission souligne que ce rapport a été achevé au début de la période de confinement liée à l'épidémie de Covid-19. Elle considère que les dynamiques en œuvre induites par la réforme ne seront pas modifiées significativement par la crise. En revanche, il est certain que les projections quantitatives seront très fortement affectées. Il importera donc, lorsque les chiffres de l'exercice 2020 seront connus et les projections macroéconomiques stabilisées, de reconsidérer entièrement les projections et d'en tirer les conséquences quant à la soutenabilité du système et aux leviers à actionner dans le contexte économique et budgétaire qui sera celui du moment.

# La mission a simulé l'impact budgétaire et comptable de trois projections tendanciellees (réalisées avant la crise sanitaire)

Pièce jointe n° 2

**Les capacités de prévision, des recettes, mais surtout des effectifs de l'alternance et du recours au CPF sont réduites**

- La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a profondément modifié les dispositifs
- Les directions en charge de la prévision n'ont pas développé de modèle spécifique de prévisions des effectifs de l'alternance

**Les projections de la mission font intervenir un jeu d'hypothèses communes**

- En recettes, les projections de ressources fiscales sont conformes aux projections de la DGEFP, intégrant un ressaut en 2022/2023 dû au transfert du recouvrement aux URSSAF ; maintien des modalités d'acquittement en 2022 telles que prévues en 2021
- En dépenses :
  - Dispositifs de guichet : hypothèses d'évolution des volumes ou masses financières avec maintien des niveaux de prise en charge
  - Enveloppes fermées (autres que le PIC) sont fixées au montant prévu à la date de la mission
  - Formation demandeurs d'emploi (horizon 2023): maintien du PIC au niveau 2022 ou retour situation 2018 (800M€)

**Les projections retiennent des hypothèses différenciées de la croissance de l'alternance et du recours au CPF**

- **Projection 1 « centrale »** : forte croissance de l'apprentissage (de + 14 % en 2020 à + 9 % en 2023), déport marqué des contrats de professionnalisation (de - 7 % en 2020 à - 4 % en 2023), hausse marquée du CPF (+14 %/an)
- **Projection 2 « ministère du Travail » (février 2020)** : croissance significative de l'apprentissage (+ 6 %/an), mais une dynamique contenue des autres dispositifs (+ 1 %/an contrats de professionnalisation ; maintien CPF et Pro-A)
- **Projection 3 « tendances observées en 2019 »** : au-delà des attentes pour l'apprentissage (+16,9 % par an), déport significatif des contrats de professionnalisation (-3,5 % par an) et croissance tendancielle du CPF (+ 5 % par an)

**BILAN**

**→ Ces projections ne constituent pas des scénarios prévisionnels dans la mesure où ils se fondent sur une hypothèse théorique de stabilité absolue des niveaux de prises en charge**

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



# Détail des hypothèses (2020-2023)

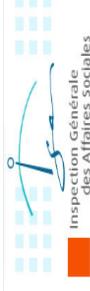
Pièce jointe n° 2

Tendances	Projection 1 Centrale	Projection 2 Min Travail	Projection 3 2019 prolongées
Apprentissage	+ 14/+ 13/+ 11 et + 9 %	+ 7 % par an	+ 16,9 % par an
Contrat de professionnalisation	-7/-6/-5 et -4 %	+ 1 % par an	- 3,5 % par an
CPF * (nombre de bénéficiaires)	1 Md€ en 2020 puis + 14 % par an (1M en 2023)	1 Md€ (676 500 en 2023)	1 Md€ en 2020 puis +5 % par an (736 000 en 2023)
Aide au permis de conduire	40 M€ par an	20 M€ par an	40 M€ par an
Pro-A	100 M€ puis 200 M€ entre 2021 et 2023	100 M€ par an	100 M€ puis 200 M€ entre 2021 et 2023
PIC	Environ 1,6 Md€ par an	1,6 Md€ jusqu'en 2022 puis 800M€ en 2023	Environ 1,6 Md€ par an

\* Sous hypothèse de montants unitaires moyens constants

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



À l'horizon 2023, la croissance tendancielle des charges est sensiblement plus rapide que celle des produits, générant un déficit structurel croissant du nouveau dispositif

Pièce jointe n° 2

M€	Tendances	2020	2021	2022	2023
Besoin de financement de l'année (impact déficit public)	<b>Centrale</b>	- 1 534	- 1 765	- 752	- 2 140
	Modérée	- 1 438	- 1 333	- 52	- 243
	Dynamique	- 1 559	- 1 851	- 997	- 2 658
Situation de trésorerie cumulée au 31/12/N (impact crédits budgétaires)	<b>Centrale</b>	- 263	- 2 028	- 2 780	- 4 920
	Modérée	- 167	- 1 500	- 1 448	- 1 691
	Dynamique	- 288	- 2 139	- 3 136	- 5 794
Résultat net comptable de l'année (impact dette publique)	<b>Centrale</b>	- 5 400	- 1 754	- 2 068	- 2 660
	Modérée	- 5 212	- 1 121	- 1 122	- 569
	Dynamique	- 5 538	- 2 017	- 2 582	- 2 684

## **2020: des mesures de court terme pour répondre à la situation financière mais des enjeux comptables complexes non résolus**

---

# Les difficultés de trésorerie de 2020 (solde et infra) ne représentent plus un sujet sous réserve de prendre certaines mesures de court terme

Pièce jointe n° 2

**Les tensions de trésorerie liées à l'obligation de reprise du stock des contrats en fin d'année pour un montant évalué à 4,3 Md€ sont résolues**

- D'une estimation initiale Dares de 3,58 Md€ dont 2,5 Md€ en 2020 à une réévaluation en mars 2020 à un stock de 4,3 Md€ dont 2,9Md€ en 2020 (1,1 en 2021, 0,2 en 2022, 0,1 en 2023)
- Problème de trésorerie réglé (décret du 10 décembre 2019):
  - Possibilité pour FC de recourir à l'emprunt sous forme d'une ligne de trésorerie = décision du CA du 27/11/19 = 1 Md€
  - Accélération de la collecte de la CUFPA: de 40 % à 65 % au 1/03/20
  - Part des fonds fléchés au financement de l'alternance et laissé à disposition des Opco de 85% à 65%

***In fine*, le besoin de financement des Opco s'est élevé au 1/02/20 à 404M€**

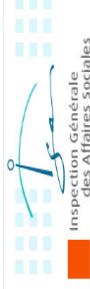
**Plusieurs mesures immédiates peuvent être prises pour permettre d'assurer la couverture du besoin de financement de 2020 = solde de trésorerie annuel de 1,5 Md€ et déficit de trésorerie de 260 M€**

- Trésorerie disponible au 1/1/20: 1 271 M€ (acompte CFP versé en septembre 2019, entreprises de 11 salariés et +)
- Réallocation des réserves (300M€) issue des Opacif à hauteur de 200M€ en 2020
- Abandon du préfinancement de la Caisse des dépôts au profit d'un ajustement mensuel de la trésorerie à hauteur d'un mois et demi de trésorerie (0 à 80 M€)
- Rééchelonnement des paiements aux CFA en modifiant le rythme de versement des niveaux de prise en charge (180M€ en 2020 avec une application aux contrats conclus à la rentrée 2020)

**Le déficit de trésorerie d'environ 260M€ serait largement couvert par la mise en place des mesures proposées (380 à 460 M€ de rendement attendu)**

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



# Le passif d'ouverture et l'accumulation des pertes à moyen terme peuvent affecter la dette publique et le déficit public

## France compétences: comptabilité privée mais périmètre APU

- France compétence est soumis en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales
- En tant qu'opérateur ou organismes divers d'administration centrale (ODAC), France compétence est intégré au champ des administrations publiques (APU) = périmètre maastrichien

## L'enjeu comptable n'a pas encore fait l'objet d'une réponse précise

- **Concernant les déficits annuels**, la DG a procédé à une intégration symétrique et progressive en recettes et en dépenses = tout déficit constaté constituera un nouveau déficit à inscrire (toutes choses égales par ailleurs)
- **Concernant la dette, la réponse à la question du stock des engagements et de sa reconstitution annuelle résultera :**
  - Des demandes des commissaires aux comptes: les CAC ont évoqué l'éventualité de solliciter un avis doctrinal de leur autorité de régulation
  - De la position de l'INSEE

**La mission recommande que les réponses à apporter aux questions comptables soient apportées le plus tôt possible avec les CAC, la DG Trésor et l'INSEE**

**L'activation de leviers financiers et de mesures structurelles devrait permettre de garantir la soutenabilité de la réforme à moyen terme, à pression fiscale constante dans le cadre des hypothèses retenues par la mission**

---

# Les insuffisances de la régulation actuelle et de certains modèles théoriques

Pièce jointe n° 2

## La régulation actuelle n'est pas assez volontariste

- La **revue des coûts de formation** et l'établissement de nouveaux niveaux de prise en charge prévue pour **fin 2022**
- La **convergence** des coûts de formation est **l'objectif principal** de la régulation actuelle **sans prise en compte d'une trajectoire financière du système**
- **L'outil central de la régulation** à travers la remontée des comptabilités analytiques des CFA paraît **perfectible**
- **Un nombre d'acteurs participant à la détermination des niveaux de prise en charge et à la gestion des dispositifs ont un intérêt financier à la maîtrise des coûts de formation**

# Optimiser le pilotage de la gestion budgétaire annuelle de France compétences

Pièce jointe n° 2

**Les règles de répartition des ressources qui sont excessivement rigides et ne permettant pas une allocation efficiente**

- Sur les dépenses de guichets lorsque le niveau des ressources minimales affectées à un dispositif dépasse le besoin ex: aide au permis de conduire
- Sur les dépenses relatives à des enveloppes fermées, l'impossibilité de réduire le financement d'un ou plusieurs sous enveloppes fermées en dessous de la limite fixée par la loi interdit une réaffectation

**Élargir les limites des fourchettes de dotations pour chaque dispositif**

- Permettre un pilotage infra-annuel: recours autorisé après prévisions budgétaires des enveloppes guichets affinées
- Trois dispositifs concernés: aide au plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés, le conseil en évolution professionnelle (CEP) et le CPF-transition professionnelle
- Appliqué à ces trois enveloppes un prélèvement de 10% d'une enveloppe non affectée soit 130M€ en 2021, 135M€ en 2022 et 140M€ en 2023

**Instaurer un dispositif de prélèvement sur les dispositifs aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés, CEP, CPF-TP d'une enveloppe non affectée à hauteur de 10 % des crédits**

Les règles de répartition des ressources qui sont excessivement rigides et ne permettent pas une allocation efficiente

- Les Opco se voient attribuer une enveloppe initiale en fonction de la contribution des branches pour financer les dispositifs d'alternance et, en cas de besoins avérés, un versement complémentaire
- Ceux qui n'utiliseraient pas l'ensemble de leurs ressources section alternance n'auront pas à les redistribuer à FC, hormis à compter de 2021, lorsque leurs excédents de trésorerie excèdent 4 mois de besoins

Fixer le montant de la dotation initiale aux Opco au titre de l'alternance, non pas en fonction de la part contributive des entreprises relevant de leur ressort, mais en fonction des besoins constatés et prévus en alternance ; à hauteur d'un pourcentage de ces besoins au titre de l'alternance (ou à défaut en fonction des dépenses constatées l'année précédente)  
Définir le montant de l'enveloppe dite « de dépenses non éligibles » dans ce nouveau cadre, par exemple en la gelant au niveau de 2020  
Anticiper à 2020 et revoir la disposition réglementaire prévalant sur la limitation des disponibilités des Opco et des CPiR au quart (trois mois) des charges comptabilisées

La gestion du CPF par la CDC peut aboutir à la constitution d'une réserve importante

- Les ressources affectées au CPF non utilisées au 31 décembre de chaque année seront conservées dans un fonds de garantie prévu par la loi
- La mission estime que l'État étant garant de France compétences, une telle réserve de précaution n'est pas justifiée

Abandonner le préfinancement de la Caisse des dépôts au profit d'un ajustement mensuel de la trésorerie à hauteur d'un mois et demi de trésorerie

# Des mesures de régulation à effet récurrent alliant incitation et réactivité, mais sans remise en cause de l'esprit de la réforme : la régulation par les niveaux de prise en charge

Les modèles les plus en écart par rapport à l'esprit de la réforme et susceptibles d'en remettre en cause la dynamique ont été écartés par la mission

- Un système d'enveloppes fermées pour l'alternance et le CPF, qui aurait les mêmes écueils que le système avant réforme
- Une baisse homothétique des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, sans prise en compte des priorités déterminées par les branches (risques en matière de qualité et de sélection des publics)
- Un plafonnement du niveau moyen de prise en charge à un niveau unique, qui risquerait de casser la dynamique, en engendrant des effets différenciés selon la structuration des formations des branches

**Un dispositif volontariste de baisse progressive des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, en décentralisant les marges de manœuvre aux acteurs (branches) et en leur garantissant de la visibilité**

- Un objectif de baisse globale des tarifs serait fixé sur un horizon de quatre ans (dès 2020) par exemple, et décomposé en quatre étapes annuelles de  $-x\%$
- Chaque branche se verrait notifier annuellement son niveau de prise en charge moyen N0 de référence et aurait à fixer ses nouveaux niveaux de prise en charge, afin que son N1 prévisionnel soit inférieur de  $x\%$  à N0
- En cas d'écart significatif du N1 constaté par rapport au N1 prévisionnel, dû par exemple à une mauvaise prévision sur les volumes, l'objectif sur l'année suivante serait ajusté en conséquence
- Si la baisse annuelle était fixée à  $-3\%$ , le rendement est évalué à 30 M€ en 2020, 125 M€ en 2021, 279 M€ en 2022 et 467 M€ en 2023

Réaliser sur quatre ans une baisse annuelle de 3 % du niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage par une méthode décentralisée aux branches, conforme à l'esprit de la réforme

# Renoncer sélectivement au principe de prise en charge totale des « coûts contrats »

## La mise en œuvre de la modulation des niveaux de prise en charge prévus par la loi

- La loi prévoit la possibilité d'instaurer une modulation des niveaux de prise en charge lorsqu'il existe d'autres sources de financement public, toutefois le texte réglementaire n'a pas encore été publié
- La modulation pourrait être instaurée dans le cadre de sessions mixant des apprentis et des jeunes sous statut scolaire, avec un seuil et un taux de minoration à définir
- En appliquant la modulation aux contrats signés à compter de septembre 2020, l'économie réalisée serait de :
  - 16 M€ en 2020, 60 M€ en 2021, 95 M€ en 2022 et 106 M€ en 2023, avec - 50 % du niveau de prise en charge
  - 23 M€ en 2020, 90 M€ en 2021, 143 M€ en 2022 et 159 M€ en 2023, avec - 75 % du niveau de prise en charge

Mettre en œuvre sans délai la modulation des coûts contrats sur une base forfaitaire fixée entre 50 à 75% pour l'ensemble des classes mixtes, le taux pourrait être modulé en fonction du nombre d'apprentis présents au sein de chaque classe

## Le supérieur, parce qu'il bénéficie d'une dynamique de l'apprentissage plus élevée, pourrait voir ses niveaux de prise en charge plafonnés

- Déformation par rapport à la référence allemande, avec une part beaucoup plus faible des niveaux de qualification du secondaire ou du supérieur court
- La demande des entreprises et des branches dans l'enseignement supérieur est forte, pouvant représenter une opportunité pour un financement volontaire ou conventionnel
- Un plafonnement à 6 000€ soit une baisse d'un tiers (contre un niveau moyen de prise en charge de 9 200 € en 2019), minorerait le besoin de financement de 286 M€ en 2021, 547 M€ en 2022 et 782 M€ en 2023 ou de 160, 295, 405 avec un plafonnement à 7 300€ (baisse de 20 %)

Plafonner le niveau de prise en charge des formations du supérieur (niveau I et II)

# Indexer le plafond de refinancement des contrats de professionnalisation à l'évolution de leur durée moyenne

Une partie des contrats de professionnalisation pourrait se déporter vers l'apprentissage

- **La mission estime à 50 000 le nombre de contrats de professionnalisation qui pourraient d'ici 2023 se déporter vers l'apprentissage car :**
  - Plus de 70 % des formations couvertes par les contrats de professionnalisation pourraient être éligibles à l'apprentissage
  - Le financement du contrat d'apprentissage est devenu plus avantageux pour les OF que celui de professionnalisation, dont le niveau est fixé par les branches mais fait l'objet d'un refinancement par France compétences plafonné à 6 000 €
  - L'aide unique aux employeurs d'apprentis est nettement plus importante que les aides liées au contrat de professionnalisation
- **Le contrat de professionnalisation concernerait alors davantage, en proportion, des formations inaccessibles par la voie de l'apprentissage, telles que les certificats de qualification professionnelle (CQP)**

**Il s'agit de tirer les conséquences de ce déport en ajustant le niveau de refinancement des contrats de professionnalisation**

- **La durée moyenne de formation des contrats de professionnalisation sera amenée à se réduire**
- **Le maintien d'un plafonnement d'intervention** au titre de la péréquation à 6 000 € par contrat deviendrait alors un outil inopérant d'ajustement des niveaux de prise en charge fixés par les branches
- **La mission recommande d'instaurer *a minima* une indexation du plafond de refinancement** prévalant en n+1 sur le taux d'évolution de la durée moyenne observée sur les huit premiers mois de l'année. L'économie réalisée s'élèverait à environ à 45 M€ en 2021, 65 M€ en 2022 et 90 M€ en 2023
- En revanche, il n'est pas recommandé de réduire fortement le niveau du plafond, sous peine d'accroître l'avantage comparatif du contrat d'apprentissage

Grâce à l'observation des coûts de contrat de professionnalisation, instaurer un dispositif d'indexation du plafond de leur refinancement au titre de la péréquation, par exemple sur le taux d'évolution observé de leur durée moyenne

# Un redéploiement depuis le budget de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur

Pièce jointe n° 2

- Une diminution des dépenses publiques consacrées à la formation des élèves en établissements scolaires, publics, privés sous et hors contrat pourrait résulter du déport vers l'apprentissage d'une partie des effectifs attendus dans les lycées professionnels
- Si la mission n'a pu rencontrer les services de l'Éducation nationale (dans le but de collecter des données granulaires et de tester ses conclusions), elle a analysé les effets de transferts d'étudiants entre structures et ministères dans le but de mettre en exergue les transferts budgétaires associés
- Au total, sur la base de deux approches (l'une par le nombre d'enseignants, l'autre par le nombre d'élèves), la mission estime que les transferts budgétaires annuels à compter de 2020 associés à ces déports s'établissent entre 160 et 210 millions d'euros

Mettre en place un dispositif de suivi des déports des effectifs sur les différentes filières scolaires vers l'apprentissage afin de mesurer l'effet de la réforme ainsi que les moyens budgétaires théoriquement économisés du fait de ce déport notamment par l'Éducation nationale

# Tout mécanisme de régulation remet en cause le principe même du compte personnel de formation (CPF)

Si dans la philosophie du CPF, il n'existe pas de mesures en phase avec l'esprit de la réforme, des leviers peuvent être actionnés si une inflexion était assumée

- **Le CPF est conçu comme un droit des salariés dont la valorisation et l'exercice sont peu régulés:** il s'apparente à une forme de patrimoine personnel et intangible des salariés, la mobilisation des droits est inconditionnelle, la régulation des coûts de l'offre des organismes de formation n'existe pas
- **Les dépenses dépendent exclusivement du taux de recours au CPF** compte tenu des critères d'acquisition des droits
- **L'accès à la formation professionnelle via le CPF s'apparente potentiellement à une régulation par le seul marché** dont l'équilibre prix-volume en résultant est supposé correspondre à un optimum social qu'une régulation publique ne pourrait que dégrader

Si dans la philosophie du CPF, il n'existe pas de mesures en phase avec l'esprit de la réforme, des leviers peuvent être actionnés si une inflexion était assumée par exemple :

- **Instaurer un mécanisme de ticket modérateur:** plafonnement de la quote-part de la formation financé *via* le CPF
- **Plafonner le montant pris en charge:** le différentiel représenterait un reste à charge pour les particuliers soit un relèvement de l'abondement des entreprises
- **Abaisser le montant du crédit chargé annuellement** par exemple de 500€ à 400€ : seule réforme paramétrique possible mais à forte visibilité médiatique, son effet budgétaire est incertain, en tout état de cause différé dans le temps
- Une baisse du coût moyen d'une formation constatée depuis fin novembre 2019 (- 6% à 1 174€): autorégulation pas exclue

Si une inflexion significative de la réforme était assumée, trois leviers pourraient être actionnés: l'instauration d'un ticket modérateur, le plafonnement du montant pris en charge ou abaisser le montant du crédit chargé annuellement

# Besoin de financement avec les mesures proposées

Pièce jointe n° 2

	2020	2021	2022	2023
Total des mesures	433	1 066	1 414	1 843
Solde de trésorerie de l'année dans la projection centrale	-1 534	-1 765	-752	-2 140
Situation de trésorerie au 31 décembre dans la projection centrale	-263	-2 028	-2 780	-4 920
Solde de trésorerie de l'année avec l'ensemble des propositions	-1 101	-699	662	-297
Situation de trésorerie au 31 décembre de l'année avec l'ensemble des propositions	170	-529	133	-164

**La mise en œuvre de la réforme exige une adaptation des moyens de France compétences, un renforcement du *reporting* et du suivi ainsi que la mise en place d'une gouvernance stratégique**

---

# Adapter les moyens humains et les systèmes d'informations (SI) de France compétences

Pièce jointe n° 2

France compétences fait face à l'enjeu de reprise du personnel et d'adaptation des compétences

- Des enjeux d'harmonisation des grilles de rémunérations et des fiches de postes (67 agents de France compétences qui travaillaient précédemment pour le FPSPP, la CNCP et le CNEFOP)
- Des interrogations sur l'adéquation de ses ressources humaines : un plafond d'ETP (70) inférieur à celui de la somme des structures fusionnées malgré un périmètre de missions élargi, une évaluation des besoins de ressources humaines par France compétences insuffisamment orientés vers les enjeux financiers (comptabilité, contrôle de gestion), de la régulation et du déploiement des SI

**La mission recommande à France compétences de réaliser un recensement de ses besoins en matière de RH dans les domaines du contrôle de gestion, de la régulation et du pilotage des SI**

**Des défis SI : prioriser les projets et disposer d'une capacité de pilotage**

- L'établissement doit mener une vingtaine de projets (harmonisation de systèmes, déploiement de plates-formes) dans les 3 ans pour un montant de 10 M€
- Le SDSI recense les besoins et projets SI de chaque métier sans définir les modalités opérationnelles de mises en œuvre et désigner les agents responsables de leur déploiement
- Avec 1 directeur et 2 chefs de projets, des ressources insuffisantes pour piloter gérer les projets

**Renforcer la capacité de France compétences à déployer les systèmes d'information (prioriser les projets et recruter un chef de projet de haut niveau) et s'appuyer sur la DINUM (pour accéder à ses prestataires et bénéficier de son expertise et des bonnes pratiques**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

# Enrichir le *reporting* des informations financières et améliorer l'appui des administrations à FC

Pièce jointe n° 2

## Un établissement contrôlé : des contrôles d'ordre financier (Cgefi et CAC) et une tutelle

- Le Cgefi s'intéresse à la soutenabilité financière et à la gouvernance du dispositif, formule des demandes explicites et siège dans les instances (CA, pré-CA)
- Le CAC certifie les comptes : sa première opinion sur les comptes doit intervenir courant juin 2020
- Le ministère du Travail assure la tutelle dont l'exercice se matérialise par une COP (2020-2022) qui apparaît perfectible

Enrichir la COP en introduisant des indicateurs quantitatifs de suivi des objectifs, définissant la coordination avec les régions

## Un *reporting* financier à enrichir

- Des rapports annuels (d'activité, sur l'usage des fonds au Parlement et d'exécution de la COP) mais des insuffisances dans les informations mensuelles transmises aux administrations centrales

La mission préconise que FC transmette aux administrations l'évolution mensuelle des besoins en trésorerie à deux ans et des engagements de paiements sur les dispositifs et une note précisant les sous jacents des évolutions (nombre de contrats, taux de recours au CPF)

## Un appui des administrations centrales à FC à renforcer

- La DGEFP alimente FC en données (contrats, recours au CPF) et la DB offre un appui technique dans les domaines financiers (recours à l'emprunt). Mais cet appui reste perfectible sur le plan des prévisions de dépenses budgétaires

Créer un groupe de travail DGT/DB/ DGEFP/ DARES en charge de réaliser des projections des dépenses d'intervention de FC

# Refondre la gouvernance stratégique et financière de la politique de formation professionnelle et de l'apprentissage

Pièce jointe n° 2

## Les arbitrages à rendre exigent capacité à choisir, priorités publiques à assumer et cohérence pluriannuelle en recettes et dépenses

- Pas de formalisation d'une trajectoire économique et financière ni de définition de priorités stratégiques sectorielles
- Perspectives financières + travaux de la mission = renforcement des capacités de pilotage stratégique et financier pour consolider le succès de la réforme
  - Formalisation d'une trajectoire économique attendue à moyen terme
  - Définition de priorités de développement, par exemple selon les niveaux et les types de formation ou entre différentes enveloppes
  - Explicitation des implications sur les outils de la régulation (niveau de prise en charge, dotation des enveloppes...) en fonction des choix
- France compétences n'a ni la responsabilité, ni la capacité juridique ni la légitimité politique pour le faire
- Scénario de l'élargissement du CA est écarté par la mission



Mettre en place un dispositif pluriannuel et interministériel sous l'autorité du Premier ministre regroupant Min Travail (animation)/ MACP/ autres ministères concernés (Éducation nationale...)

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

