

CINQUIÈME CHAMBRE

TROISIÈME SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

FRANCE COMPETENCES

Exercices 2019 à 2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes le 17 février 2022.

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

RAPPEL DE LA PROCEDURE

La Cour des comptes, délibérant le 17 février 2022, a adopté les présentes observations définitives. Celles-ci ont été arrêtées au vu des constatations effectuées dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de France compétences, inscrit au programme de travail de la cinquième chambre.

Le contrôle a été notifié le 2 juin 2021 au président du conseil d'administration de France compétences, au directeur général de France compétences, au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, au secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, à la directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, au directeur général du Trésor, à la directrice du budget, à la cheffe du service du contrôle général économique et financier et au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.

L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 18 novembre 2021 avec le président et le directeur général de France compétences, en présence de la contre-rapporteuse.

Lors de sa séance du 3 décembre 2021, la cinquième chambre a examiné le rapport et décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires au président du conseil d'administration de France compétences, au directeur général de France compétences, au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, au secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, au directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, au directeur général du Trésor, à la directrice du budget, à la cheffe du service du contrôle général économique et financier, des extraits ayant été également adressés au directeur des retraites et de la solidarité de la Caisse des dépôts et consignations et au président de l'Autorité des normes comptables.

Ont participé au délibéré du 17 février 2022 sous la présidence de Mme Démier, présidente de chambre, Mme Trupin, conseillère maître, MM. Suard et Oseredczuk, conseillers maîtres, Mme Legrand, conseillère maître, ainsi que MM. Duboscq, conseiller maître, et Gougeon, conseiller référendaire en service extraordinaire, en tant que rapporteurs, et Mme Soussia, conseillère maître, présidente de section, en tant que contre-rapporteuse.

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
1 LE NOUVEL ETABLISSEMENT A ETE RAPIDEMENT OPERATIONNEL MAIS SES MISSIONS SONT INEGALEMENT ASSUMÉES	15
1.1 Un nouvel établissement public au fonctionnement satisfaisant.....	15
1.1.1 Une création intervenue dans le cadre d'une simplification du cadre de pilotage et de gestion de la formation professionnelle et de l'alternance.....	15
1.1.1.1 La suppression de quatre instances et la création d'un nouvel établissement public.....	15
1.1.1.2 Une recherche de rationalisation des acteurs de la formation professionnelle mais aussi la marque d'une plus grande emprise de l'État	17
1.1.1.3 L'abandon en 2020 d'un projet de fusion avec Centre Inffo	19
1.1.2 Un opérateur au fonctionnement satisfaisant et au coût maîtrisé, mais soumis à de fortes tensions.....	19
1.1.2.1 Une gouvernance quadripartite en-deçà des attentes des partenaires sociaux	20
1.1.2.2 Un opérateur de petite taille, dont le renforcement récent des effectifs était nécessaire	23
1.1.2.3 Un établissement au coût de fonctionnement peu élevé	26
1.1.2.4 La nécessité d'une meilleure formalisation du pilotage des systèmes d'information et de la sécurité informatique	28
1.2 De nombreuses missions prises en charge sans délai mais inégalement mises en œuvre	30
1.2.1 Le conseil en évolution professionnelle (CEP) des actifs occupés est opérationnel depuis le 1 ^{er} janvier 2020.....	31
1.2.2 La gestion de l'enregistrement des certifications professionnelles est dynamique même si les délais d'instruction doivent être encore améliorés....	32
1.2.2.1 La certification a été profondément réformée par la loi du 5 septembre 2018	32
1.2.2.2 La gestion de la certification professionnelle par France compétences est rigoureuse et sélective	34
1.2.2.3 Les délais d'instruction des demandes d'enregistrement des certifications doivent encore être améliorés et le resserrement des répertoires est à poursuivre	35
1.2.2.4 D'autres améliorations pourraient être apportées au RNCP pour le rendre plus lisible	37
1.2.3 Le juste niveau de prise en charge des formations en apprentissage reste à définir	37
1.2.3.1 Un premier travail sur les niveaux de prise en charge de l'apprentissage a été réalisé en 2019 dans des délais contraints	37
1.2.3.2 Les résultats imparfaits rendent nécessaires des travaux d'analyse complémentaires.....	38
1.2.4 Les modalités et les priorités de prise en charge des projets de transition professionnelle ont été fixées avant la fin 2019	40
1.2.5 Les évaluations menées devraient être réorientées pour pouvoir mieux répondre aux enjeux du moment	41
1.2.5.1 Un rôle encore insuffisamment développé de surveillance de la qualité et du coût des formations	42
1.2.5.2 Un programme d'évaluation partiellement exécuté.....	42
1.2.5.3 L'accès de France compétences à certaines données : un enjeu pour renforcer ses moyens d'évaluation	44

1.2.6 La mise en synergie des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications reste à mener à bien	45
1.3 Un rôle central parmi les acteurs de la formation professionnelle, de nature technique et financière	46
1.3.1 Une mise en place de la tutelle satisfaisante, une convention d'objectifs et de performance à compléter.....	46
1.3.1.1 L'État exerce un rôle prépondérant dans la gouvernance de l'établissement	47
1.3.1.2 Des outils de pilotage perfectibles.....	47
1.3.2 France compétences face aux nouveaux acteurs de la formation professionnelle et de l'alternance (les Opco et les ATpro) : un rôle à ce jour principalement technique et financier	49
1.3.2.1 Des relations de nature principalement financière vis-à-vis des Opco	49
1.3.2.2 Un rôle majeur vis à vis des ATpro.....	51
1.3.3 France compétences et la Caisse des dépôts et consignations : des relations à approfondir pour mieux évaluer l'efficacité du compte personnel de formation (CPF)	51
1.3.3.1 Le CPF, un dispositif en vigueur depuis 2015 profondément réformé par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel	51
1.3.3.2 Des relations entre France compétences et la Caisse des dépôts et consignations à approfondir.....	52
1.3.4 Des relations limitées avec les régions.....	53
1.3.5 France compétences, un organisme central de la formation professionnelle, qui ne gère ni ne finance l'ensemble des dispositifs à destination des salariés.....	54
2 FRANCE COMPETENCES FAIT FACE A UNE SITUATION FINANCIERE INQUIETANTE QUI NECESSITE DES DECISIONS FORTES DE LA PART DE L'ÉTAT.....	56
2.1 Une lisibilité des comptes à améliorer	57
2.1.1 Les Opco sont soumis à des règles comptables spécifiques qui ont des impacts significatifs sur leur compte de résultat et, par le biais du mécanisme de péréquation, sur ceux de France compétences	57
2.1.1.1 Le mécanisme complexe de la péréquation « inter-branches »	57
2.1.1.2 Un montant de la péréquation 2020 exceptionnellement élevé, très supérieur aux décaissements effectifs de France compétences	59
2.1.2 Des améliorations sont à apporter aux procédures de comptabilisation des charges liées à l'alternance ainsi qu'à la présentation des comptes annuels ...	59
2.1.2.1 Il est <i>a minima</i> nécessaire d'apporter des précisions sur les charges à payer dans l'annexe aux comptes annuels	60
2.1.2.2 Le mécanisme d'échange des données entre les Opco et France compétences devrait être amélioré.....	60
2.2 Une situation financière qui s'est rapidement dégradée.....	61
2.2.1 Les principaux postes de recettes et de dépenses évoluent défavorablement..	61
2.2.1.1 Un équilibre financier compromis avant même la mise en place de la réforme...	61
2.2.1.2 Les problèmes ont été identifiés dès la fin 2019 avec l'organisation d'une mission conduite par l'IGF et l'Igas mais peu de recommandations ont été suivies d'effet	63
2.2.1.3 La crise sanitaire a significativement diminué les recettes de France compétences	63
2.2.1.4 L'essor dans des proportions imprévues de l'apprentissage et du compte personnel de formation vient perturber toutes les prévisions financières	66

2.2.2	France compétences se trouve dans une situation financière inquiétante, appelée à perdurer, en dépit des subventions exceptionnelles de l'État.....	69
2.2.2.1	L'État a agi tardivement au moyen de dotations importantes mais exceptionnelles.....	69
2.2.2.2	Les comptes 2020 et les prévisions pour 2021 font apparaître un déficit considérable du compte de résultat.....	70
2.2.2.3	Les prévisions financières pour 2022 et au-delà ne laissent pas entrevoir d'amélioration de la situation si la dynamique de recours à l'apprentissage et au CPF demeure aussi élevée.....	72
2.2.2.4	France compétences dispose de moyens d'action insuffisants à eux seuls pour atteindre l'équilibre financier.....	74
2.3	La nécessité de mesures d'ampleur pour améliorer l'efficacité des dispositifs et atteindre l'équilibre financier.....	78
2.3.1	Les voies d'une maîtrise des coûts de l'apprentissage.....	78
2.3.1.1	La révision des niveaux de prise en charge des formations en apprentissage par France compétences : une perspective réelle de maîtrise des coûts aux effets progressifs.....	79
2.3.1.2	La maîtrise des coûts de l'alternance dépend aussi des décisions de l'État.....	80
2.3.2	Les leviers pour adapter le compte personnel de formation (CPF) et mieux maîtriser son coût tout en améliorant son efficacité.....	83
2.3.2.1	Les financements sont aujourd'hui minoritairement alloués aux formations les plus qualifiantes.....	83
2.3.2.2	Un objectif à privilégier : recentrer les formations éligibles sur celles concourant le plus à l'élévation du niveau de compétence des actifs.....	86
2.3.2.3	Le renforcement de l'efficacité du CPF par le contrôle de l'offre de formation et la lutte contre la fraude : une action de France compétences et de la Caisse des dépôts et consignations à amplifier.....	91
2.3.2.4	L'abaissement des droits ouverts au titre du CPF : un levier financier à disposition de l'État qui aurait peu d'effets à court terme.....	92
2.3.3	Une adaptation souhaitable de la contribution forfaitaire de France compétences à l'État au titre de la formation des demandeurs d'emploi.....	94
2.3.4	Les mesures susceptibles d'augmenter les ressources : des choix à faire.....	96
2.3.4.1	Un levier en cours de mise en œuvre : le transfert de la collecte aux Urssaf et à la MSA.....	97
2.3.4.2	D'autres leviers d'augmentation des ressources sont envisageables.....	99
	CONCLUSION.....	103
	ANNEXES.....	105

SYNTHÈSE

Le contrôle de France compétences a été engagé mi-2021 par la Cour des comptes afin, d'une part, de vérifier si cet établissement nouvellement créé avait été en capacité de contribuer pleinement à la mise en œuvre de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel dans le calendrier fixé pour le déploiement de la réforme de la formation professionnelle et de l'alternance et, d'autre part, d'analyser l'ampleur des difficultés rencontrées par l'établissement public pour financer les dispositifs d'alternance et de formation professionnelle issus de la réforme.

Ce contrôle s'est déroulé parallèlement à une enquête des juridictions financières sur les formations en alternance en faveur des jeunes, dont certaines conclusions sont reprises, pour information, dans ce rapport.

Un nouvel établissement rapidement opérationnel

La réforme de la formation professionnelle issue de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a conduit à la suppression de quatre organismes ou instances - le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop), la commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) et le conseil paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle (Copanef) - et à la création, au 1^{er} janvier 2019, de France compétences, nouvel établissement public qui a repris tout ou partie de leurs attributions¹ et en exerce de nouvelles.

France compétences a été rapidement opérationnel. Ses instances de gouvernance et ses services ont engagé leurs premiers travaux dès le début de l'année 2019 afin de tenir le calendrier exigeant fixé de la réforme.

Le conseil d'administration et les commissions internes sont le lieu de riches débats et de nombreux travaux malgré le choix des pouvoirs publics de traiter les questions stratégiques intéressant la formation professionnelle et l'alternance hors du conseil d'administration de l'établissement et, par voie de conséquence, le caractère limité des moyens dont disposent les administrateurs pour résoudre les problèmes financiers que connaît l'établissement.

Le coût de fonctionnement de France compétences est limité (environ 20 M€ par an, pour plus de 15 Md€ de dépenses prévisionnelles en 2022 que le conseil d'administration répartit entre différents acteurs). L'opérateur est financé, de manière atypique, non pas par une subvention pour charges de service public financée par le budget de l'État, mais par les ressources provenant des contributions obligatoires versées par les entreprises, y compris pour son fonctionnement, représentant près de 10 Md€.

Son effectif a principalement résulté de la reprise des salariés des instances que le nouvel opérateur a remplacées. Sous-dimensionné, il devrait atteindre un niveau plus cohérent avec les

¹ La commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP), créée par élargissement des attributions de la commission nationale de la négociation collective (CNNC), reprend la fonction consultative de l'ancien Cnefop sur les projets de textes législatifs et réglementaires.

missions de l'établissement grâce à l'augmentation du plafond d'emplois inscrite en loi de finances initiale pour 2022 (86 emplois à temps plein au lieu de 70 en 2019). La gestion des ressources humaines a progressivement été unifiée et harmonisée pour l'ensemble des salariés venant d'horizons différents (nouveau règlement intérieur, nouvel accord sur le temps de travail, nouvelle grille de classification des emplois) ; les actions entreprises doivent être poursuivies. Il en est de même de la gestion des systèmes d'information, notamment en définissant et mettant en œuvre une politique de sécurité informatique propre à l'établissement.

Des missions prioritaires réalisées dans les délais attendus, d'autres à mieux prendre en charge à l'avenir

France compétences a su mener à bien les missions les plus urgentes qui lui incombaient pour permettre le déploiement de la réforme de 2018. Compte tenu du dimensionnement initial de l'organisme comme du calendrier exigeant de mise en œuvre de la réforme, des priorités ont toutefois dû être définies ; certaines missions, qui n'ont pu être pleinement assumées jusqu'à présent, devront bénéficier d'une plus grande attention à l'avenir.

Parmi les missions prioritaires, France compétences a organisé le nouveau dispositif d'enregistrement des certifications professionnelles. L'automatisation du dépôt des dossiers d'inscription début 2019 a simplifié les procédures. L'action conduite a permis de traiter un nombre élevé de dossiers, avec une instruction approfondie et de plus grandes exigences qualitatives qui conduisent à rejeter de nombreuses demandes d'inscriptions. Il reste à améliorer les délais de traitement (l'augmentation du plafond d'emplois en 2022 devrait y concourir) ainsi que la lisibilité des deux répertoires.

L'opérateur a, dans les premiers mois de 2019, engagé un premier travail visant à faire converger les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage. Les centres de formation des apprentis sont en effet, depuis le 1^{er} janvier 2020, principalement financés par un montant versé pour chaque contrat d'apprentissage par l'opérateur de compétences dont relève l'entreprise d'accueil de l'apprenti en formation. Les montants varient selon les diplômes et, parfois, les établissements ; ils sont définis par les branches professionnelles et, en cas de carence, par un arrêté ministériel, sur proposition de France compétences. Réalisé dans l'urgence pour permettre la mise en place des nouvelles modalités de financement de l'apprentissage au 1^{er} janvier 2020, cet exercice présente certaines faiblesses qu'il convient de corriger dans le cadre du réexamen engagé au second semestre 2021, après l'analyse des coûts issus des comptabilités analytiques des centres de formation des apprentis (CFA).

France compétences a également mis en place, au 1^{er} janvier 2020, le conseil en évolution professionnelle des actifs occupés, rénové par la loi du 5 septembre 2018, en choisissant, par marchés publics, les opérateurs régionaux et en en assurant un suivi efficace. Il reste à faire monter en charge ce dispositif encore insuffisamment connu.

Enfin, l'établissement a aussi défini, dans les délais attendus, le cadre de mise en œuvre du nouveau dispositif des projets de transition professionnelle et organisé un système d'information national des associations « Transitions pro » (ATpro) qui en sont chargées.

La mise en œuvre de certaines missions est cependant encore insuffisamment développée. Ainsi, les évaluations et analyses menées pour établir des recommandations afin d'améliorer la qualité des formations, ainsi que le fonctionnement et le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, devraient être amplifiées ; les études menées devraient être davantage orientées vers les principaux sujets à enjeux financiers pour France

compétences. De même, l’animation et la mise en visibilité des travaux des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications n’en est qu’à ses débuts.

Un rôle à élargir parmi les acteurs de la formation professionnelle

Les relations entre l’État et son nouvel établissement sont organisées, par une lettre de mission annuelle adressée à son directeur général et une convention d’objectifs et de performance couvrant la période 2020-2022. La faiblesse des indicateurs de suivi de cette dernière, qui n’a pas été corrigée à l’occasion du premier exercice de suivi réalisé en 2021, limite toutefois son intérêt.

Conçu comme l’acteur central de la formation professionnelle et de l’apprentissage, France compétences apparaît dans son environnement, notamment vis-à-vis des opérateurs de compétences (Opco), des associations « Transitions pro » (ATpro) et de la Caisse des dépôts et consignations, comme un opérateur essentiellement financier et technique. Le développement de ses missions en matière de recommandations et d’observation de la qualité devrait lui permettre d’élargir son positionnement. Son association, par le ministère chargé du travail, à la définition et au suivi des futures conventions pluriannuelles d’objectifs avec les principaux acteurs du secteur (Opco et Caisse des dépôts notamment) pourrait être utile à l’exercice de ses missions.

Une situation financière préoccupante

Les comptes de France compétences ont rapidement laissé apparaître une situation financière déséquilibrée qui tient largement à l’absence de soutenabilité financière de la réforme opérée par la loi du 5 septembre 2018, renforcée par divers éléments conjoncturels. Le recours à l’alternance et au compte personnel de formation (CPF), fortement encouragé par les pouvoirs publics, a dépassé de loin les prévisions, engendrant une hausse rapide et de grande ampleur de ces dépenses dites « de guichet », alors que les mécanismes de régulation de moyen terme n’avaient pas encore porté leurs fruits et qu’ils n’avaient pas été conçus pour faire face à une telle situation. La crise sanitaire a en outre conduit à diminuer en 2020 et 2021 les recettes venant des contributions obligatoires des entreprises, qui sont assises sur la masse salariale.

Malgré des subventions exceptionnelles versées par l’État à hauteur de 2,75 Md€ en 2021, France compétences devait constater fin 2021 un déficit du compte de résultat de 3,2 Md€. Le budget 2022, ajusté en mars 2022, présente un déséquilibre prévisionnel de 5,9 Md€ et le besoin de trésorerie fin 2022 est estimé à 4,6 Md€.

Face à une telle situation, France compétences ne dispose pas, seul, des moyens propres à atteindre l’équilibre financier. Les outils de régulation sont inopérants (en particulier les marges de réallocation des moyens entre dispositifs dont dispose le conseil d’administration sont sans commune mesure avec les besoins de financement de l’alternance) ou n’ont pas encore produit leurs effets (juste niveau de la prise en charge des contrats d’apprentissage, plus grande sélectivité dans les certifications professionnelles enregistrées dans les répertoires nationaux, démarche qualité) et leur portée reste incertaine. En année pleine, l’action sur les niveaux de prise en charge des contrats d’apprentissage pourrait permettre une économie jusqu’à 1,4 Md€, tandis que le resserrement des certifications enregistrées pourrait conduire à une moindre

dépense de l'ordre de 0,4 Md€² sur le compte personnel de formation, soit au total, toutes choses égales par ailleurs, 1,8 Md€. Il manquerait cependant plus de 4 Md€ pour équilibrer les comptes si le recours à l'alternance et au CPF continuait à se maintenir à un niveau aussi élevé.

Le recours aux lignes de trésorerie, fortement mobilisé en 2020 et 2021, ne peut être une solution durable, d'autant que le plafond susceptible d'être négocié auprès des banques a été rapidement atteint (1,7 Md€ à l'été 2021).

L'État ne peut s'en tenir à l'attribution de subventions exceptionnelles et doit définir, avec son opérateur, une trajectoire financière pluriannuelle adaptée aux choix stratégiques et fondée sur des mesures de rétablissement structurel de la situation financière, passant par une modification des règles de gestion du compte personnel de formation et de l'apprentissage et, si le choix était fait de continuer à soutenir un développement massif de ce dernier, par une adaptation du niveau des ressources pour assurer le financement de ces charges.

Dans ce contexte financier difficile, il importe aussi d'améliorer la lisibilité des comptes et l'information du conseil d'administration et de la tutelle sur les modalités de la péréquation interbranches des dépenses d'apprentissage au profit des opérateurs de compétences (Opco), notamment en complétant l'annexe comptable fournie à l'appui du compte de résultat et du bilan.

Plusieurs leviers d'action devraient être mobilisés pour atteindre un équilibre financier durable et améliorer l'efficacité des dispositifs financés

Si certains leviers d'action visent à maîtriser les coûts, la plupart de ceux proposés ont une portée plus large et cherchent aussi à améliorer l'efficacité des dispositifs gérés ou financés par France compétences. Beaucoup impliquent des décisions de l'État.

L'alternance constitue le premier poste de dépenses des Opco et, *in fine*, de France compétences. Les juridictions financières ont effectué en 2021 un examen approfondi des formations en alternance destinées aux jeunes et analysé les effets de la profonde réforme du financement de l'apprentissage opérée par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel à compter du 1^{er} janvier 2020. Il a été constaté que les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage ont été fixés à des niveaux trop élevés au regard des coûts de revient des centres de formation des apprentis, avec des disparités injustifiées et certaines incohérences. Il convient dans le cadre de la révision des niveaux de prise en charge au premier semestre 2022 d'opérer non seulement une convergence de ceux-ci, mais aussi une baisse moyenne de leur niveau pour éviter un surfinancement.

Cette révision du niveau de prise en charge des contrats ne devrait toutefois pas permettre, à elle seule, d'équilibrer le financement de l'apprentissage. L'État doit désormais définir une stratégie nationale de l'alternance identifiant les objectifs prioritaires de développement, associée à une stratégie de financement adaptée. L'enquête précitée des juridictions financières a en effet montré que le développement de l'apprentissage a davantage bénéficié aux jeunes poursuivant des études dans l'enseignement supérieur qu'aux jeunes les moins qualifiés, qui rencontrent davantage de difficultés pour s'insérer sur le marché du travail. Si cette évolution devait se confirmer, une majoration des recettes serait également nécessaire, au-delà du gain procuré par le transfert de la collecte de la contribution unique à la formation

² En tenant compte des effets de report d'une partie de la dépense vers d'autres certifications.

professionnelle et à l'apprentissage, qui, depuis le 1^{er} janvier 2022, n'est plus assurée par les opérateurs de compétences mais par les Urssaf et les caisses de la Mutualité sociale agricole.

Plusieurs pistes, susceptibles d'être combinées, sont envisageables, comme la suppression des exonérations de taxe d'apprentissage dont bénéficient certains employeurs³, le recours à des contributions conventionnelles définies par accord collectif de branche, la mise à contribution de certains employeurs d'apprentis. Une augmentation de la contribution des entreprises, comme une subvention annuelle de l'État à France compétences, écartés jusqu'à présent, pourraient aussi être envisagés dès lors qu'elles seraient justifiées par un effort national massif en faveur du développement de l'apprentissage.

L'autre principal levier d'action porte sur le deuxième poste de dépenses de France compétences : le compte personnel de formation (CPF), géré par la Caisse des dépôts et consignations. La priorité est de recentrer l'offre de formations éligibles au financement par le CPF, progressivement élargie, sur les formations les plus qualifiantes. Plusieurs mesures pourraient y contribuer : l'instauration d'un reste à charge pour les bénéficiaires, qui pourrait être modulé en fonction du niveau de qualification des formations choisies, voire supprimé si les salariés concernés passaient au préalable par le conseil en évolution professionnelle ; le retrait du champ des formations éligibles des formations les moins qualifiantes (permis de conduire, formations à la création d'entreprise, bilans de compétences, tests de niveau linguistique et informatique notamment) et qui représentent, de surcroît, les cas les plus nombreux de fraude.

Depuis sa création, France compétences est tenu de verser une contribution importante, entre 1,5 Md€ et 1,7 Md€ selon les années, à l'État, *via* un fonds de concours, en faveur de la formation des demandeurs d'emploi. Dans les faits, elle contribue avec l'État au financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC) sur la période 2018-2022. Le niveau de ce versement, fixé sur une période pluriannuelle par décret, pose question dès lors que les crédits annuels du PIC, notamment ceux financés par France compétences, ne sont que partiellement consommés et font l'objet de reports importants, comme le constate chaque année la Cour dans le cadre de l'examen de l'exécution budgétaire des crédits de la mission *Travail et emploi* et comme elle l'a rappelé dans un référé adressé à la ministre chargée du travail⁴ en 2021. Il serait souhaitable non seulement d'ajuster le rythme de versement de cette participation de France compétences à l'utilisation effective des ressources en faveur de la formation des demandeurs d'emploi, mais aussi, le cas échéant, de proportionner son montant aux besoins réels afin de ne pas faire peser sur France compétences la charge d'un préfinancement inutile alors que sa situation de trésorerie est déjà très tendue.

En tout état de cause, au-delà des actions à poursuivre pour mieux maîtriser les dépenses, il importe d'assurer rapidement un financement pérenne à l'établissement à la hauteur des ambitions portées par les pouvoirs publics en matière d'alternance et de formation professionnelle, celui-ci ne pouvant consister en un recours à l'endettement et aux subventions exceptionnelles.

³Représentant 600 M€ en 2018.

⁴Cf. référé du 2 avril 2021 relatif à la conception et aux conditions de mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences par le ministère du travail.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations sont numérotées en fonction de leur ordre d'apparition dans le rapport. Elles sont ici regroupées selon trois grands thèmes.

Exercice des missions et gestion

Recommandation n° 2 (France compétences) : Définir et mettre en œuvre une politique de sécurité informatique.

Recommandation n° 3 (DGEFP, France compétences) : Intégrer dans la prochaine convention d'objectifs et de performance (2023-2025) un objectif-cible de délai pour le traitement des demandes d'inscription au répertoire national des certifications professionnelles et au répertoire spécifique.

Recommandation n° 4 (France compétences) : Orienter les évaluations et analyses de France compétences sur les principaux champs à enjeux financiers de la réforme de 2018, notamment le compte personnel de formation.

Recommandation n° 5 (DGEFP) : Faciliter l'accès de France compétences aux applications DECA (gestion des contrats d'apprentissage) et organiser l'accès aux données non publiques de BPF (bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation) pour lui permettre de réaliser études et évaluations.

Recommandation n° 6 (DGEFP) : Associer plus étroitement France compétences à la négociation et au suivi des conventions conclues par l'État avec les principaux opérateurs du secteur finançant des actions de formation (Opco et Caisse des dépôts et consignations).

Situation financière et comptes de France compétences :

Recommandation n° 1 (DGEFP, direction du budget) : Assurer le financement du fonctionnement et des investissements de France compétences par une subvention pour charges de service public versée par l'État plutôt que par un prélèvement sur le produit des contributions des entreprises.

Recommandation n° 7 (France compétences) : Mettre en place un mécanisme de remontée régulière et automatisée des données financières et d'activité des Opco vers France compétences, notamment par une interopérabilité des systèmes d'information.

Recommandation n° 8 (DGEFP, Autorité des normes comptables) : Compléter dès 2023 l'annexe des comptes annuels de France compétences par un tableau détaillant les charges constatées au titre de la péréquation de l'alternance et le calendrier de décaissement prévisionnel.

Recommandation n° 12 (DGEFP, France compétences) : Inscrire dans la prochaine convention d'objectifs et de performance (2023-2025) une trajectoire financière pluriannuelle soutenable, assortie des principaux leviers pour y parvenir concernant les dépenses et les recettes.

Leviers de retour à l'équilibre financier

Recommandation n° 9 (DGEFP) : Recentrer les financements au titre du compte personnel de formation sur les formations les plus qualifiantes pour répondre à l'objectif initial du dispositif.

Recommandation n° 10 (DGEFP) : Instaurer une participation modulable des bénéficiaires des formations financées dans le cadre du compte personnel de formation.

Recommandation n° 11 (DGEFP, direction du budget) : Adapter le rythme et le montant des versements de France compétences à l'État au titre de la formation des demandeurs d'emploi à leur consommation réelle.

Les recommandations relatives au financement de l'apprentissage figurent dans le rapport des juridictions financières consacré aux formations en alternance. Elles sont rappelées dans leur principe aux points 2.3.1. (dépenses) et 2.3.4. (recettes) du présent rapport.

INTRODUCTION

Dans le cadre de ce contrôle de France compétences, la Cour a abordé le financement des dispositifs de formation professionnelle entrant dans le périmètre d'intervention de cet opérateur, tel que défini par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Ce rapport n'aborde donc pas l'ensemble des financements publics de l'alternance et de la formation professionnelle des salariés, notamment ceux gérés directement par l'État dans le cadre d'enveloppes budgétaires spécifiques, par exemple les aides aux employeurs d'apprentis, le FNE-Formation et, plus généralement les financements de France Relance, ainsi que les financements sectoriels inscrits dans le quatrième programme d'investissements d'avenir et dans France 2030. L'analyse de la cohérence de l'ensemble fera l'objet de travaux ultérieurs.

Par ailleurs, ce contrôle de France compétences s'est déroulé parallèlement à une enquête des juridictions financières sur les formations en alternance en faveur des jeunes, dont certaines conclusions sont reprises dans ce rapport.

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a profondément réformé la politique de formation professionnelle et d'alternance en France. Elle a prévu deux mesures phares pour porter l'ambition de création d'une « nouvelle société de compétences » :

- l'évolution du compte personnel de formation (CPF), avec une monétisation des heures enregistrées au compte, de nouvelles possibilités d'abondement et une simplification de la définition des formations éligibles. À compter de novembre 2019, la possibilité est donnée à tout titulaire d'un CPF de choisir lui-même la formation qu'il souhaite et de s'y inscrire grâce à une application numérique facilement accessible (« Mon compte formation »). Elle organise également la mise en place d'un CPF « de transition », géré et financé différemment, en contrepartie de la suppression du congé individuel de formation ;
- la réforme de l'apprentissage a supprimé quant à elle la mission de régulation des centres de formation des apprentis (CFA) qui était confiée aux régions (notamment *via* la planification et le versement de subventions d'équilibre). Les CFA sont désormais principalement financés par le biais de subventions des opérateurs de compétences (Opco) déterminées en fonction du nombre de contrats et des niveaux de prise en charge des contrats définis par les branches professionnelles, les subventions régionales ne subsistant, à titre secondaire, que pour financer l'investissement et prendre en compte l'aménagement du territoire.

La loi a par ailleurs créé le 1^{er} janvier 2019 un nouvel établissement public à caractère administratif, qualifié, comme Pôle emploi, par l'article L. 6123-5 du code du travail, « d'institution nationale publique » et appelé France compétences, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. De petite taille (70 ETP pour un budget de fonctionnement de l'ordre de 20 M€), ce nouvel établissement répartit une grande partie de ses moyens d'intervention (une dizaine de milliards d'euros) entre divers organismes chargés de la gestion des dispositifs de formation professionnelle et d'alternance.

Cette création répondait à la volonté des pouvoirs publics de simplifier la gouvernance nationale de la formation professionnelle et de l'apprentissage en supprimant le conseil national de l'emploi et de la formation professionnelle (Cnefop), le comité interprofessionnel pour l'emploi et la formation (Copanef), le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et la commission nationale de certification professionnelle (CNCP) et en plaçant, de fait, les principaux leviers dans la main de l'État.

La principale mission dévolue à France compétences porte sur le financement du système d'alternance et de formation professionnelle des salariés, en assurant notamment le versement à différents acteurs des fonds qui permettent le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation, du dispositif de promotion et de reconversion par l'alternance (Pro-A), du plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés, du compte personnel de formation (CPF) et du conseil en évolution professionnelle (CEP). En 2020, les financements versés France compétences aux divers acteurs et opérateurs de la formation professionnelle (opérateurs de compétences des branches professionnelles et régions pour le financement de l'alternance, Caisse des dépôts et consignations au titre du compte personnel de formation, associations « transitions professionnelles », Agence de services et de paiement, etc.) ont représenté près de 10 Md€.

Alors que la création de cet établissement est récente, des déséquilibres financiers sont rapidement apparus. Une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales a été lancée à la demande des ministres chargés des comptes publics et du travail avant même l'entrée en vigueur de la réforme du financement de l'apprentissage le 1^{er} janvier 2020. Son rapport a mis en lumière que les besoins de financement n'étaient pas couverts par les recettes prévisionnelles sur la période 2020-2023 et a proposé plusieurs pistes pour essayer de combler ce déficit structurel, tout en soulignant le fait que sa remise en mars 2020 n'avait pas permis d'évaluer correctement les impacts de la crise. Les principales mesures proposées ont, pour l'instant, été écartées ou différées par le ministère et d'autres sont encore en attente d'arbitrages interministériels.

Au déséquilibre structurel s'est ajoutée une problématique conjoncturelle liée à la crise sanitaire, qui a des conséquences à la fois sur les recettes de France compétences et sur ses dépenses.

Dans ce contexte, la Cour s'est attachée à analyser les raisons de ces déséquilibres et les moyens d'y remédier, mais aussi à évaluer la manière dont France compétences a commencé à remplir ses missions et s'est organisée pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés dans la convention d'objectifs et de performance conclue avec l'État.

Le présent rapport comporte deux chapitres :

- le premier analyse la création de l'établissement public, la mise en œuvre de ses missions et son positionnement dans le champ de la formation professionnelle et de l'alternance ; il observe que France compétences a été rapidement opérationnel même si la mise en œuvre de certaines missions doit être aujourd'hui approfondie ;
- le second analyse la situation financière préoccupante de l'établissement et les leviers permettant d'atteindre à terme un équilibre financier tout en améliorant l'efficacité des principaux dispositifs financés par France compétences ; il constate que l'opérateur se trouve dans une situation structurellement déficitaire qui nécessite des décisions fortes de la part de l'État.

1 LE NOUVEL ETABLISSEMENT A ETE RAPIDEMENT OPERATIONNEL MAIS SES MISSIONS SONT INEGALEMENT ASSUMÉES

Dès sa création en 2019, France compétences a dû faire face aux premières échéances dans l'exécution de ses missions tout en mettant en place son organisation et son fonctionnement internes, ceci dans un contexte de profonde réforme de la formation professionnelle instauré par la loi du 5 septembre 2018, puis dans celui de la crise sanitaire à partir de mars 2021.

Ce premier chapitre analyse d'abord comment le nouvel établissement public a organisé sa gouvernance interne, structuré ses services et défini ses procédures. Il s'est montré opérationnel rapidement, même si quelques aspects de son fonctionnement méritent d'être améliorés et si le rôle de son conseil d'administration présente des limites (§.1.1.).

Il aborde ensuite la manière dont France compétences s'acquitte des missions prioritaires qui lui ont été confiées pour le bon déploiement de la réforme de 2018 et souligne les missions qui mériteraient d'être maintenant mieux prises en charge (§.1.2.).

Enfin, le chapitre présente les améliorations susceptibles d'être apportées à la convention d'objectifs et de performance conclue entre l'établissement et sa tutelle et au positionnement de France compétences qui gagnerait à évoluer vers une dimension plus qualitative (§.1.3.).

1.1 Un nouvel établissement public au fonctionnement satisfaisant

1.1.1 Une création intervenue dans le cadre d'une simplification du cadre de pilotage et de gestion de la formation professionnelle et de l'alternance

1.1.1.1 La suppression de quatre instances et la création d'un nouvel établissement public

France compétences a été créée par l'article 36⁵ de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Ces dispositions législatives ont été complétées par le décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au fonctionnement de France compétences.

France compétences est définie par la loi comme « une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». Le décret précise qu'elle est « un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la formation professionnelle ».

⁵ Aujourd'hui codifié aux articles L6123-5 à L6123-14 du code du travail.

Cette création constitue, sur un plan organique, une des nouveautés majeures de la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage de 2018 avec la transformation des organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) en opérateurs de compétences (Opcoc), celle du Fonds de gestion des congés individuels de formation (Fongecif) en associations de transitions professionnelles (ATpro), et le rôle central attribué à la Caisse des dépôts et consignations dans la gestion du compte personnel de formation.

La loi supprime dans le même temps quatre instances dont tout ou partie des missions et des personnels sont repris par le nouvel établissement public :

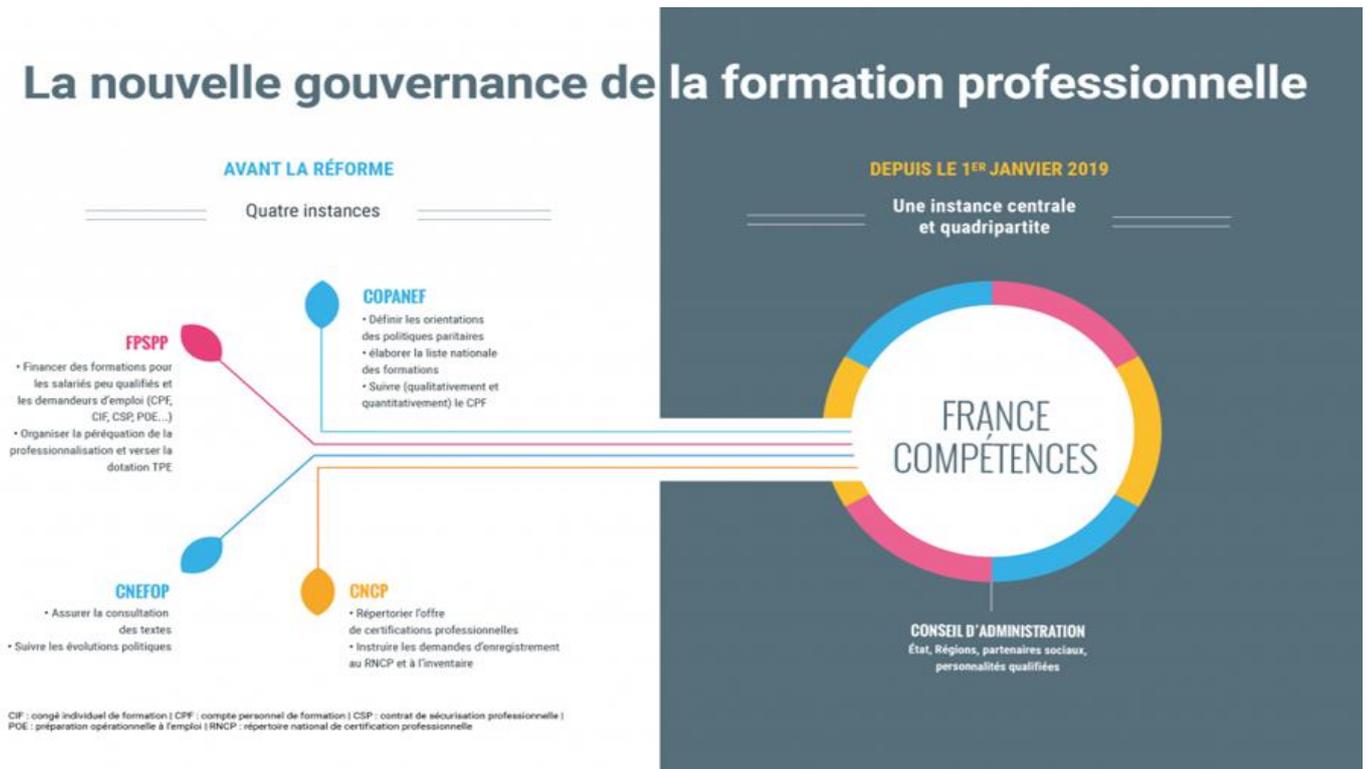
- le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), créé en 2009, qui avait pour mission de mutualiser et de redistribuer les fonds de la formation professionnelle au bénéfice des salariés et des demandeurs d'emploi ; il s'agissait d'une association à gestion paritaire ;
- le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop), créé par la loi du 5 mars 2014⁶, qui était, d'une part, l'instance de consultation⁷ sur l'ensemble des textes légaux et réglementaires du champ et, d'autre part, une instance de concertation, de suivi, de coordination et d'évaluation des politiques de l'emploi de la formation professionnelle initiale et continue et de l'orientation tout au long de la vie ; sa composition était très large puisqu'elle comprenait l'État (12 ministères représentés), les régions, les partenaires sociaux représentatifs au niveau national et interprofessionnel ou multi-professionnel, les chambres consulaires et les principaux opérateurs du champ ; les Crefop, déclinaison régionale du Cnefop, ont, pour leur part, été pérennisés par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ;
- le comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle (Copanef), instance paritaire qui exerçait trois missions : définir des politiques paritaires dans le domaine de la formation et de l'emploi ; définir des politiques mises en œuvre par le FPSPP ; élaborer la liste nationale interprofessionnelle des formations éligibles au compte personnel formation et assurer le suivi de sa mise en œuvre ;
- la commission nationale de la certification professionnelle (CNCP), composée de 43 membres (représentants ministériels, représentants des régions, partenaires sociaux, représentants des chambres consulaires et personnes qualifiées) ; elle était notamment chargée d'administrer le répertoire national des certifications professionnelles.

Le schéma suivant illustre ces évolutions.

⁶ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

⁷ La fonction consultative du Cnefop est désormais dévolue à la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Schéma n° 1 : La gouvernance de la formation avant et après la réforme de 2018



Source : ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion

1.1.1.2 Une recherche de rationalisation des acteurs de la formation professionnelle mais aussi la marque d'une plus grande emprise de l'État

Afin de justifier la disparition des quatre instances au profit de France compétences, l'étude d'impact du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel mettait en avant cinq critiques de l'ancien système :

- une gouvernance nationale éclatée (Cnefop, Copanef et FPSPP), peu favorable à la coordination des acteurs ; en particulier, le Cnefop est présenté comme « *une institution d'échanges privilégiée, mais [qui] ne constitue pas une structure de pilotage et de construction des politiques publiques. Par ailleurs, l'institution peine à assumer la dimension qui lui a été confiée par le législateur de construction de la stratégie des politiques de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles* » ; on peut cependant observer que l'État n'a pas donné à France compétences une telle dimension stratégique ;
- des instances paritaires nationales peu lisibles : l'étude d'impact regrette la dichotomie entre le Copanef et le FPSPP, dont la composition est très proche (partenaires sociaux) et estime qu'« *au regard de l'interpénétration des deux organisations, cette dualité ne se justifie plus et apparaît être une source de complexité inutile dans la gouvernance paritaire et le financement des politiques sous sa responsabilité* » ; pour autant, l'État a conservé le principe de discussions sur les orientations stratégiques avec les partenaires sociaux en dehors du conseil d'administration de France compétences ;

- un pilotage particulièrement difficile des actions et un effet de levier de certaines d'entre elles sujet à débat : l'étude d'impact souligne une très forte complexité de gestion, notamment du fait de la multitude de dispositifs suivis et de leur pluriannualité ; elle donne quelques exemples d'affectation de certaines ressources du FPSPP insuffisamment efficaces ; la période la plus récente se caractérisait par la multiplicité des dispositifs de formation financés par l'État en dehors du cadre fixé par la loi de 2018, soulevant à nouveau la question du pilotage de l'ensemble ;
- des instances paritaires régionales qui doivent composer avec une complexité d'acteurs et de documents programmatiques : l'étude d'impact cite l'Igas qui avait préconisé en 2016 d'engager une réflexion visant à rationaliser, réduire le nombre, regrouper et simplifier les outils régionaux de planification, programmation et conventionnement liés à l'emploi, la formation et l'orientation professionnelles ;
- une commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) ayant contribué à la montée en gamme du système mais insuffisamment régulatrice et peu insérée dans la gouvernance des politiques de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles.

La Cour avait également souligné les limites de cette organisation complexe dans ses travaux et adressé des recommandations pour accompagner la réforme en cours, dans le cadre d'un référé adressé à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion le 8 juin 2018 consacré aux fonctions d'encadrement, de coordination et d'évaluation des opérateurs de la formation professionnelle. Elle soulignait la nécessité de maintenir une fonction de contractualisation permettant de disposer, au niveau sectoriel, de relais efficaces pour les orientations qui peuvent être fixées par l'État et les partenaires sociaux. Elle estimait que les fonctions d'animation et de coordination des organismes collecteurs paritaires agréés (Opcas) devaient être développées et les flux financiers davantage orientés vers les priorités arrêtées au niveau national. Elle relevait enfin que l'évaluation de la performance du système de la formation professionnelle était insuffisante.

La loi du 5 septembre 2018 a profondément remanié l'organisation et la gouvernance du système, sans pour autant répondre aux recommandations de la Cour⁸.

Selon l'étude d'impact du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, « *l'objectif est de réunir dans un format relativement réduit l'ensemble des acteurs publics et des partenaires sociaux afin de donner une légitimité aux décisions prises et un poids au quadripartisme réaffirmé s'agissant de la qualité, du contrôle des coûts, de la certification, des observatoires et de l'appui au réseau dans la mise en place d'un conseil en*

⁸ Recommandation n° 1 : renforcer la coordination des opérateurs intervenant dans la mise en œuvre des politiques de formation professionnelle, notamment pour : - corriger les inégalités d'accès à la formation, tant en ce qui concerne les personnes les moins qualifiées que les petites entreprises ; - mieux s'adapter à l'évolution des compétences requises par l'économie française ; - contenir le coût et améliorer la qualité des prestations de formation et leur adéquation aux besoins des individus et des entreprises.

Recommandation n° 2 : associer l'opérateur national chargé de mutualiser les fonds de la formation professionnelle à la négociation et au suivi des conventions conclues par l'État avec les opérateurs sectoriels ou interprofessionnels finançant des actions de formation.

Recommandation n° 3 : élaborer un schéma directeur des systèmes d'information de la formation professionnelle mis en œuvre par les différents opérateurs, afin de garantir leur cohérence, leur compatibilité et leur interconnexion et afin de permettre le suivi des parcours de formation et l'évaluation de la performance du système de la formation professionnelle.

évolution professionnel financé sur l'ensemble du territoire dans le cadre d'un référentiel co-construit et partagé, à même de garantir une égalité de traitement et une qualité de service sur l'ensemble du territoire et pour tous les actifs concernés. »

Un autre objectif implicite était de faciliter le pilotage de la formation professionnelle et l'apprentissage par l'État en créant un établissement placé sous sa tutelle (mais dont la gouvernance comprend toutefois les partenaires sociaux et les régions).

1.1.1.3 L'abandon en 2020 d'un projet de fusion avec Centre Inffo

Lors de l'examen de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le devenir de Centre Inffo n'avait pas été évoqué. Cette association régie par la loi de 1901, créée en 1976, représente l'échelon national d'information et de documentation dans le champ de l'orientation et de la formation professionnelles. Elle est rattachée en tant qu'opérateur de l'État à la mission *Travail et emploi*.

C'est dans le cadre d'un objectif général de suppression des opérateurs comptant moins de 100 agents que le quatrième comité interministériel de la transformation publique a décidé le 15 novembre 2019 la suppression de Centre Inffo avant le 1^{er} janvier 2022. Cette annonce n'avait donné pas lieu à une réflexion ni à une expertise préalable récente par le ministère du travail.

Peu après, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), qui exerce la tutelle de France compétences, a annoncé un projet de fusion de Centre Inffo avec France compétences, qui s'apparentait plutôt à une absorption de tout ou partie des missions de l'association par l'établissement public. Les directions des deux organismes se sont rapprochées au premier semestre 2020 pour avancer sur les modalités de la fusion, aidés par une mission de direction interministérielle de la transformation publique (DITP) sollicitée par la DGEFP.

Le projet a été finalement abandonné en octobre 2020. Dans le cadre du conseil d'administration de France compétences, la DGEFP a avancé le motif, probablement opportun, de la crise sanitaire et du changement de priorités de l'État, tournées vers le plan de relance, pour justifier cette décision. En outre, une partie des missions de Centre Inffo relève de la sphère marchande (publication du « quotidien de la formation » ; organisation d'événements payants et de formations – 50 % des effectifs de Centre Inffo sont des journalistes), ce qui est apparu difficilement compatible avec le rôle de régulateur de France compétences.

1.1.2 Un opérateur au fonctionnement satisfaisant et au coût maîtrisé, mais soumis à de fortes tensions

Le nouvel établissement public a été créé au 1^{er} janvier 2019, après une phase de préfiguration au dernier trimestre 2018. L'année 2019 a été consacrée à sa montée en charge et à la mise en place de l'ensemble de ses instances, de ses procédures et de ses outils. En dépit de la complexité de mise en œuvre d'une réforme d'ampleur telle que celle engagée en 2018, qui concernait non seulement France compétences mais ses principaux partenaires et la plupart des dispositifs, puis des effets de la crise sanitaire, l'opérateur a bien fonctionné dès sa création, notamment grâce à la forte mobilisation de ses équipes.

1.1.2.1 Une gouvernance quadripartite en-deçà des attentes des partenaires sociaux

L'examen de la gouvernance de l'établissement depuis 2019 fait ressortir un contraste entre l'activité intense du conseil d'administration et des commissions internes et l'insatisfaction croissante des administrateurs de ne pas disposer des leviers permettant de résoudre les problèmes financiers récurrents de l'établissement et de constater que le conseil d'administration n'est pas le lieu du débat stratégique sur la formation professionnelle et l'apprentissage.

1.1.2.1.1 Un conseil d'administration et des commissions internes très actifs

Issu du regroupement de fonctions exercées par des organismes représentant les divers acteurs de la formation professionnelle, France compétences dispose d'un conseil d'administration quadripartite avec un nombre de membres restreint (15), ce qui contribue à faciliter les échanges. Le conseil d'administration comprend cinq collèges constitués respectivement des représentants de l'État, des organisations patronales et syndicales, des régions et de personnalités qualifiées. La plupart des membres étaient déjà présents dans les instances qui ont précédé France compétences et donc familiers des sujets traités par le nouvel établissement.

Le conseil d'administration a été présidé du 14 janvier 2019 au 2 août 2021 par M. Jérôme Tixier. Son départ est intervenu prématurément, avant l'échéance des trois ans de son mandat prévu par les textes, pour limite d'âge, ce problème n'ayant pas été identifié par l'État au moment de sa nomination. Lui a succédé le 3 août 2021 M. Pierre Deheunynck.

Les textes prévoient une réunion du conseil d'administration au moins six fois par an, soit un rythme soutenu. Le nombre de réunions du conseil d'administration s'est établi à 13 en 2019 et 2020, ceci s'expliquant par la nécessité de valider régulièrement des décisions de l'établissement.

L'examen des comptes rendus des réunions du conseil d'administration atteste de débats riches sur les projets de délibération proposés et sur les points de situation réguliers sur l'exécution des missions de l'établissement. Pour compléter l'information des administrateurs, des séminaires ont été organisés sur quelques sujets majeurs. En dépit du nombre élevé de réunions annuelles, la participation au conseil d'administration est assidue.

Peu après sa création, France compétences a mis en place quatre commissions : les commissions « recommandations », « évaluation », « audit et finances », et la commission de la « certification professionnelle ».

Les trois premières sont issues du conseil d'administration et ont pour objet de préparer ses délibérations. Elles sont présidées, par accord entre les membres, par les représentants du collège des organisations patronales (commission « recommandations »), des organisations syndicales (commission « évaluation ») et des régions (commission « audit et finances »).

Leur programme d'activité annuel est présenté au conseil d'administration. La commission « recommandations » est principalement mobilisée sur la méthodologie et les recommandations relatives aux niveaux de prise en charge de l'apprentissage et aux critères et priorités relatifs aux projets de transitions professionnelles. La commission « audit et finances » est utile mais contrainte dans son rôle par l'insuffisance des leviers dont dispose France

compétences face à ses déséquilibres financiers croissants. La commission « évaluation » a conçu des programmes annuels d'études et d'évaluations qui n'ont, à ce stade, été qu'en partie réalisés. Ces trois commissions sont très actives. Certains sujets les amènent à collaborer⁹.

La commission de la certification professionnelle tient une place différente au sein de l'opérateur, d'une part parce qu'elle n'est pas issue du conseil d'administration mais prévue par la loi, ses membres étant extérieurs à cette instance et nommés par arrêté (même s'il s'agit pour l'essentiel de représentants d'organisations syndicales et patronales) et, d'autre part, parce qu'elle émet des avis conformes qui lient la direction générale de France compétences. Cette commission dont le rôle sera évoqué *infra*, §.1.2.2. a une activité intense. Elle comprend aussi un comité scientifique dont le rôle se limite à l'élaboration annuelle d'une liste de métiers en évolution rapide ou en émergence, qui peuvent bénéficier de formalités simplifiées d'enregistrement de leurs certifications.

1.1.2.1.2 Les limites du rôle des administrateurs sur les questions stratégiques

Le démarrage de l'établissement s'est déroulé dans un contexte de défiance d'une partie des membres du conseil d'administration, en particulier des représentants des régions et des partenaires sociaux, vis-à-vis de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Des débats animés lors des toutes premières réunions du conseil d'administration ont porté sur la voix prépondérante du président en cas d'égalité dans les votes, les modalités de participation des représentants des organisations syndicales et patronales aux commissions ou la charte de déontologie. Le président du conseil d'administration est toutefois parvenu à apaiser le climat au sein du conseil d'administration, ce qui a été salué par tous.

Par la suite, l'expression de désaccords avec les projets de délibérations a surtout porté sur le niveau des ressources alloué aux plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés et aux projets de transition professionnelle, les partenaires sociaux regrettant qu'elles constituent une variable d'ajustement dans un contexte de déséquilibre financier de l'établissement. Les représentants du collège patronal, en particulier celui du Medef, ont aussi régulièrement souligné leur désaccord face au montant de la contribution de France compétences au plan d'investissement dans les compétences (PIC), au moyen des contributions obligatoires des entreprises, en l'absence d'évaluation de ce plan.

Depuis la fin de l'année 2020, la persistance des difficultés financières de l'établissement a occasionné des débats plus vifs au sein du conseil d'administration autour de deux constats :

- il est demandé aux administrateurs de voter des délibérations portant sur un budget en net déficit et sur des autorisations récurrentes de contracter des emprunts de court terme, alors qu'ils estiment disposer de leviers insuffisants pour régler ces problèmes

⁹ Ainsi les recommandations de la commission « recommandations » sur les niveaux de prise en charge de l'apprentissage ont un impact financier qui doit être pris en compte par la commission « audit et finances » ; de même, les travaux de la commission « évaluation » peuvent éclairer les positions de la commission « recommandations ».

structurels ; ce mécontentement s'est traduit par l'opposition ou l'abstentions de certains administrateurs lors des votes ou par une approbation résignée, faute d'alternative, pour d'autres¹⁰ ;

- les sujets stratégiques concernant la formation professionnelle et l'alternance sont traités hors du cadre du conseil d'administration de France compétences, le rôle de ce dernier se bornant à des sujets plus techniques.

Ce constat d'une certaine impuissance du conseil d'administration de France compétences figure dans l'accord-cadre national interprofessionnel pour adapter à de nouveaux enjeux la loi du 5 septembre 2018, rendu public le 14 octobre dernier par les partenaires sociaux.

En ce qui concerne la gouvernance, « *France compétences ne remplit pas complètement l'objectif qui a sous-tendu sa création et qui visait à définir une vision stratégique partagée avec les autres acteurs de la gouvernance. Ainsi, si les partenaires sociaux siègent au sein du conseil d'administration de France compétences, les parties signataires constatent que les décisions politiques s'imposent trop souvent aux administrateurs, et ne font pas suffisamment l'objet de débats, tout comme les travaux des commissions qui pourraient être mieux exploités dans le cadre du conseil d'administration. Cela d'autant que le manque d'évaluation en continu des dispositifs et l'absence de traitement et d'exploitation des données par les acteurs de la gouvernance, surtout les données de nature qualitative, empêchent les administrateurs de pouvoir peser sur les décisions stratégiques. C'est d'ailleurs en dehors de cette instance de gouvernance, et sans la remettre en question, que les parties signataires ont alerté le Gouvernement sur les réponses qu'il s'agissait d'apporter aux besoins des entreprises et des salariés en lien avec les effets de la crise sanitaire (création du dispositif Transco).* ».

Les partenaires sociaux recommandent une révision des processus de décision au sein de France compétences qui pourrait prendre les formes suivantes :

- la possibilité pour les administrateurs de France compétences d'effectuer des arbitrages sur tous les postes budgétaires (y compris l'alternance, le PIC et le CPF) ;
- l'instauration d'une majorité des deux-tiers pour valider des décisions de nature stratégique et budgétaire ;
- la redistribution des voix au conseil d'administration et dans les commissions de France compétences, de manière plus équilibrée entre les différents collègues.

De fait, il ressort, depuis trois ans, un hiatus entre les attentes des partenaires sociaux et des régions, qui souhaitent disposer, comme avant la réforme, d'un lieu d'échange stratégique sur la formation professionnelle, et ce qu'est réellement France compétences, un opérateur de l'État dont les missions sont à ce jour principalement techniques et financières. Présenté comme le successeur des quatre anciennes instances de gouvernance de la formation professionnelle, France compétences n'a repris qu'une partie de leurs missions. En particulier, ses statuts ne lui confèrent pas le rôle d'instance de concertation qu'avait le Cnefop, même si celui-ci suscitait quelques critiques, précédemment rappelées.

¹⁰ Cf. réunions du conseil d'administration du 17 décembre 2020 et du 24 juin 2021.

La DGEFP convient qu'un point d'équilibre doit être trouvé à l'avenir entre ce qui relève du conseil d'administration de France compétences et ce qui doit relever du dialogue entre le Gouvernement et les partenaires sociaux dans un autre cadre.

1.1.2.2 Un opérateur de petite taille, dont le renforcement récent des effectifs était nécessaire

1.1.2.2.1 Des directions opérationnelles et transversales de qualité

L'établissement est placé, depuis sa création, sous la responsabilité d'un directeur général, M. Stéphane Lardy. Son organisation interne a été mise en place à la création de l'établissement autour de cinq directions opérationnelles chargées de la mise en œuvre des missions¹¹ et trois directions chargées de missions transversales¹². Elle s'est montrée rapidement opérationnelle, ce qui a permis à France compétences d'accomplir dans l'ensemble très correctement ses missions prioritaires, ainsi que le montre le § 1.2.

La complémentarité entre les commissions et les directions opérationnelles est réelle. Les administrateurs soulignent le niveau de compétence des directions, constituées principalement de collaborateurs venant des anciennes instances de gouvernance de la formation professionnelle et de la DGEFP. Les directions ont été modérément affectées par les modalités particulières de travail imposées par la crise sanitaire, l'essentiel de l'activité ayant pu être assuré par le télétravail.

Les services de France compétences ont cependant souffert d'un effectif contraint. Plus récemment, l'absence prolongée du directeur des affaires financières, comptables, des ressources humaines et des systèmes d'information, dans un contexte difficile, a nécessité une réaffectation de ses attributions entre plusieurs autres responsables. La directrice juridique est ainsi devenue responsable par intérim des ressources humaines.

France compétences a modifié son organisation interne au 1^{er} décembre 2021 afin notamment de regrouper divers services au sein, d'une part, d'une direction financière unique, et d'autre part, d'une direction des ressources humaines, des affaires générales et juridiques, mais aussi de créer une mission de contrôle de gestion et de repositionner le service chargé des systèmes d'information dans l'organigramme pour en faire une direction à part entière, et non seulement un simple service.

¹¹ La direction des politiques de financement assure la répartition des fonds auprès des différents acteurs et institutions ; la direction de la régulation définit et suit les coûts, les règles de prise en charge et la qualité des actions de formations ; la direction de la certification professionnelle assure la gestion du répertoire national des certifications professionnelles, du répertoire spécifique et de la liste des métiers émergents ou en forte évolution ; la direction des territoires et des partenariats, dont l'intitulé ne rend pas exactement compte des missions exercées, organise le conseil en évolution professionnelle des actifs occupés et assure un cadre harmonisé pour les projets de transition professionnelle ; la direction « observation et évaluation » réalise des études, des évaluations et des observations en vue de contribuer au débat public et pour étayer les recommandations émises par France compétences.

¹² La direction des affaires financières, comptables, des ressources humaines et des systèmes d'information pilote la gestion du budget, des ressources humaines et des systèmes d'informations ; la direction de la communication ; la direction juridique.

1.1.2.2.2 Un plafond d'emplois initial établi sans examen réel des missions du nouvel établissement, mais revu à la hausse en 2022

Si la loi de finances ne prévoit pas de subvention pour charges de service public au bénéfice de France compétences, elle fixe le plafond des emplois autorisés à l'opérateur rattaché au programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

France compétences disposait, à sa création, d'un plafond d'emplois de 70 ETPT (équivalent temps plein travaillé). Ce plafond avait été fixé sans qu'une réelle analyse des besoins soit menée, par la stricte addition des postes occupés au sein des trois structures dotées d'effectifs dont elle émanait. Selon le projet de loi de finances initiale pour 2020, ce plafond d'emplois correspond à la reprise des agents du FPSPP (44 ETPT), du Cnefop (4 ETPT) et de la commission nationale de certification professionnelle (22 ETPT).

Pourtant, des missions nouvelles ont été confiées à France compétences (recommandations sur les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage et désignation et pilotage des opérateurs du CEP notamment) et des missions préexistantes ont été renforcées (notamment dans le cadre de la certification professionnelle). Des confusions de chiffres dans la précipitation de la création de la nouvelle institution ainsi que la prise en compte des seuls postes occupés semblent expliquer la fixation initiale à 70 du plafond d'emplois. Une étude menée dès 2019 faisait état d'un besoin de 92 postes en régime de croisière, sans toutefois que l'analyse soit précisément étayée.

Le plafond d'emplois a finalement été relevé à 74 ETPT par la loi de finances initiale pour 2021 puis à 86 ETPT dans le projet de loi de finances pour 2022 qui explique que « *l'augmentation des effectifs permettra notamment à l'opérateur de monter en charge sur le contrôle de la certification professionnelle. Cette augmentation d'ETPT supplémentaires répond également aux besoins nés de la réforme de la collecte aux Urssaf et au développement de l'activité de médiation* ». Ces nouveaux postes devraient donc permettre à la direction de la certification professionnelle d'assurer l'instruction de ses dossiers dans de meilleurs délais et, plus généralement, à France compétences de remplir l'ensemble de ses missions dans des conditions satisfaisantes.

En 2020, la masse salariale représentait 7,3 M€, soit une rémunération brute moyenne de 4 800 € par mois et par agent. Les rémunérations des cadres dirigeants de France compétences ont été contrôlées ; elles n'appellent pas de remarques.

1.1.2.2.3 La mise en place, encore en cours, d'une gestion de ressources humaines permettant d'intégrer des collaborateurs venant de structures différentes

À sa création, France compétences a dû organiser sa fonction « ressources humaines » et développer un nouveau collectif de travail entre les collaborateurs issus des trois structures d'origine¹³.

¹³ Le FPSPP, le Cnefop et la commission nationale de certification professionnelle (CNCP).

Les contrats de leurs agents ont été repris par France compétences dans le cadre de contrats de droit privé¹⁴.

L'accord collectif relatif à l'aménagement et à l'organisation du temps de travail, des congés, corrigé, signé le 7 juillet 2017, qui s'appliquait au FPSPP, a, dans un premier temps, été repris par France compétences et les personnels de la CNCP et du Cnefop y ont été rattachés. Un nouvel accord collectif sur le temps de travail a été signé le 28 février 2020.

Un travail a été mené pour établir un accord sur la classification des emplois et la grille de salaires, avec pour objectif la mise en place d'une politique salariale équitable et attractive, l'homogénéisation des situations salariales hétérogènes, la facilitation du dialogue social et de la gestion de la masse salariale. Pour ce faire, les emplois ont été détaillés, cartographiés et classés en cinq catégories en fonction du niveau de complexité et de la responsabilité des postes, avec des fourchettes de rémunération pour chacune de ces catégories.

L'accord précise en outre les modalités de progression des salaires et les modalités de répartition de la prime de fin d'année annuelle¹⁵. Il a été signé le 13 octobre 2021 après une phase de négociation avec l'une des deux organisations syndicales. Un référendum organisé le 24 novembre 2021, dont la participation s'est élevée à 86 %, l'a validé. Le coût de l'harmonisation des rémunérations s'élèvera à 144 000 € en année pleine (2 % environ de la masse salariale).

La gestion proprement dite des ressources humaines est assurée par trois agents, rattachés à un directeur. Les procédures de gestion ne sont pas encore formalisées. Un audit des ressources humaines est en cours qui devrait permettre de les sécuriser et de les optimiser. Un nouveau chantier sur la charge de travail va aussi être lancé pour évaluer l'adéquation entre les missions et les compétences et les charges de travail individuelles, avec l'appui d'un cabinet de conseil.

Un règlement intérieur a en outre été élaboré, qui intègre à la fois les règles d'hygiène et de sécurité, celles relatives à la discipline ainsi qu'une charte de déontologie, une charte informatique ; il présente la politique interne de gestion des données à caractère personnel.

Par ailleurs, France compétences a mis en place un plan de développement des compétences de ses salariés. En 2020, 52 % des agents ont bénéficié d'une formation ; le plan de formation a été réalisé à 70 % (40 formations réalisées sur les 57 prévues), pour un montant total de 67 000 € TTC, soit 44 % du budget prévisionnel. Ce taux était le même en 2019.

Dans le domaine de la formation, compte tenu de ses missions et du caractère exemplaire que devrait revêtir pour lui le plan de développement des compétences, France compétences devrait pouvoir afficher un taux de réalisation de son plan supérieur à celui constaté. Le renforcement des effectifs devrait contribuer à dégager le temps nécessaire au suivi des formations.

¹⁴ Pour les agents du FPSPP, en application du VII de l'article 36 de la loi du 5 septembre 2018 prévoyant que « par dérogation à l'article L. 1224-3 du code du travail, France compétences maintient les contrats de droit privé antérieurement conclus avec le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels » ; pour les agents issus de la CNCP et du Cnefop, leur contrat de droit public a été repris et transformé en contrat de privé par le biais de l'article 14 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

¹⁵ Le coût total de cette prime est de 150 000 € environ.

1.1.2.3 Un établissement au coût de fonctionnement peu élevé

Au regard de plusieurs autres opérateurs du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion - comme Pôle emploi, l'Afpa ou l'Épide par exemple -, France compétences est un établissement de petite taille par son effectif et par son budget de fonctionnement, même s'il gère un budget qui devrait dépasser 15 Md€ en 2022. Il est également de plus petite taille que les opérateurs de compétences (Opc), dont une partie de l'activité et des effectifs est consacrée à la gestion de dossiers individuels.

1.1.2.3.1 Un budget de fonctionnement et d'investissement d'environ 20 M€ issu des contributions obligatoires versées par les entreprises

France compétences présente d'un budget de fonctionnement et d'investissement interne à hauteur de 20 M€ environ, en augmentation compte tenu de l'évolution des effectifs.

Tableau n° 1 : L'évolution du budget de fonctionnement et d'investissement de 2019 à 2022

En €	2019	2020	2021	2022
Budget initial	20 509 648	20 589 381	21 992 683	22 294 101
Compte de résultat	15 144 723	17 704 810		

Source : Cour des comptes

Sa décomposition est présentée dans le tableau suivant.

Tableau n° 2 : La décomposition du budget de fonctionnement et d'investissement de 2019 à 2021

Postes	Exécuté 2019		Postes	Exécuté 2020		Budget initial 2021	
	En €	En %		En €	En %	En €	En %
Locations immobilières et charges associées	2 276 972	15,0%	Locations immobilières	1 561 238	8,8%	1 603 168	7,3%
Services extérieurs	2 866 743	18,9%					0,0%
Autres	383 433	2,5%					0,0%
			Prestations de services	4 748 095	26,8%	6 576 300	29,9%
			Frais de mission	32 851	0,2%	100 000	0,5%
			Evaluation	145 212	0,8%	800 000	3,6%
			Communication	394 566	2,2%	390 000	1,8%
Impôts et taxes	636 995	4,2%	Impôt et taxes	692 201	3,9%	790 986	3,6%
Frais de personnel	6 714 648	44,3%	Frais de personnel	7 377 884	41,7%	8 213 133	37,3%
Dotations aux amortissements	1 751 990	11,6%	Dotations aux amortissements	2 752 763	15,5%	3 519 096	16,0%
Provision pour risques	513 942	3,4%	Provision pour risques	-	0,0%		0,0%
TOTAL	15 144 723	100,0%	TOTAL	17 704 810	100,0%	21 992 683	100,0%
<i>Pour mémoire budget initial</i>	<i>20 509 648</i>			<i>20 589 381</i>			

Source : Cour des comptes

Le changement de présentation du budget de 2019 à 2020 complique l'interprétation de certaines variations. En outre, le nouvel opérateur a repris en 2019 les opérations comptables non soldées du FPSPP de sorte que certains postes budgétaires ne reflètent pas ses choix budgétaires.

L'exécution du budget s'est située en-deçà des prévisions en 2019 et, à un degré moindre, en 2020. En 2019, l'écart de - 5,36 M€ s'explique principalement par de moindres dépenses de prestations de services, notamment évaluation et communication (- 2 M€), et de frais de personnel (- 1,7 M€). En 2020, l'écart de - 2,9 M€ porte notamment sur les prestations de services (- 0,4 M€), les dépenses d'évaluation (- 0,3 M€) et les frais de personnel (- 0,4 M€). Le principal poste de dépenses est constitué des frais de personnel, même si leur poids varie selon les années, comme le montre le tableau précédent.

Bien qu'érigé en établissement public, France compétences ne reçoit aucun financement de l'État pour son fonctionnement et ses investissements ; ceux-ci sont financés par une fraction des ressources de la formation professionnelle et de l'apprentissage collectées auprès des entreprises, dont le montant n'est pas encadré par la convention d'objectifs et de performance, mais seulement voté par le conseil d'administration. Il serait cependant justifié que, comme la plupart des établissements publics à caractère administratif, et malgré la modestie des enjeux financiers, les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'opérateur soient financées par une subvention pour charges de service public inscrite au budget de l'État¹⁶.

Recommandation n° 1. (DGEFP, direction du budget) : Assurer le financement du fonctionnement et des investissements de France compétences par une subvention pour charges de service public de l'État plutôt que par un prélèvement sur les produits des contributions obligatoires des entreprises.

1.1.2.3.2 Un déménagement pour optimiser les dépenses immobilières, tout en augmentant la surface disponible

France compétences est logé, depuis sa création, dans les anciens locaux du FPSPP, en plein centre de Paris. Les locaux sont actuellement sous-dimensionnés (2 000 m²) et le loyer très élevé (1,2 M€ par an).

La convention d'objectifs et de performance négociée avec l'État (cf. *infra*, §.1.3.1.2.) a prévu un déménagement de l'établissement au plus tard le 31 mars 2022 pour permettre notamment la fusion de France compétences avec Centre Inffo. Le projet de fusion a finalement été abandonné mais le déménagement est resté un objectif à mener à bien dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière approuvé le 31 juillet 2021 par le conseil d'administration.

France compétences a désigné, par l'intermédiaire de l'Ugap, pour un montant de 100 000 € TTC, un prestataire pour l'accompagner dans le choix de locaux plus fonctionnels, d'une surface supérieure, plus économiques et localisés en proche périphérie pour limiter l'impact négatif sur le temps de transport moyen des collaborateurs.

¹⁶ En l'occurrence, sur les crédits du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement* de la mission *Travail, emploi*, auquel l'établissement est déjà rattaché.

Le dossier présenté à l'avis de la conférence nationale de l'immobilier public (Cnip) a fait l'objet d'un avis favorable le 12 octobre 2021 et le bail a été signé le 16 décembre 2021.

1.1.2.4 La nécessité d'une meilleure formalisation du pilotage des systèmes d'information et de la sécurité informatique

France compétences a adopté un schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) qui présente un caractère stratégique pour que l'opérateur puisse assurer la régulation, le pilotage et le contrôle des masses financières. En effet, même si l'établissement a pu s'appuyer, au départ, sur des outils existants, par exemple pour la gestion du répertoire national des certifications professionnelles et du répertoire spécifique (SI-Certifpro), la plupart des missions de France compétences a nécessité de nouveaux besoins en applicatifs, dans un délai très resserré. Le SDSI, validé par le conseil d'administration le 6 février 2020, comprend ainsi une vingtaine de projets. Le budget prévu pour sa réalisation représente, sur les années 2019-2022, près de 11 M€. Un compte rendu de l'avancement de la mise en œuvre du SDSI a été présenté au conseil d'administration en avril 2021. Le tableau ci-dessous précise l'état d'avancement de l'ensemble des projets au 30 septembre 2021.

Tableau n° 3 : Les projets inscrits au SDSI et leur état d'avancement au 30 septembre 2021

Projet	Poids Projet	Avancement 09/2021
Les Projets SI cœur métier et transversaux		
P01 Projet « Entrepôt de données »	L	10%
P02 Projet « Collecte&Partage de données »	L	60%
P03 Projet « Outils statistiques et analyse textuelle »	L	20%
P04 Projet « Référentiel entreprises »	L	20%
P05 Projet « Accrochage CEP/AGORA »	P	80%
P06 Projet « Pilotage CEP »	L	95%
P07 Projet « plateforme CertificationPro »	L	95%
P08 SI CPIR	L	60%
Migration UDF et Bretagne	L	100%
Convergence Post-migration	L	30%
Plan de relance	L	100%
P09 Projet « SI Médiation »	P	100%
P10 Projet « Site institutionnel francecompetences.fr »	M	100%
P11 Projet « Site public certificationprofessionnelle.fr »	P	90%
P12 Projet « Répartition collecte »	P	20%
Les Projets d'outils pour les fonctions Support		
P13 Projet « SI Finances »	P	0%
P14 Projet « Portail collaboratif »	P	20%
P15 Projet « FAQ évoluée »	P	80%
P16 Projet SIRH	P	100%
P17 Projet « Support et veille juridique »	P	0%
P18 Projet « Gestion du Support étendu aux différents métiers de France »	P	95%
P19 Projet « Hébergement-Infogérance »	M	60%
P20 Projet « Sécurité des systèmes d'information »	P	20%

Source : France compétences

Grâce au recrutement de trois chefs ou directeurs de projets supplémentaires entre 2019 et 2021, permettant de porter leur nombre à cinq, France compétences a pu être au rendez-vous des différents calendriers qui lui étaient imposés, notamment pour le démarrage du système d'information du conseil en évolution professionnelle (CEP), baptisé SI-Evol, début 2020. Ce système vise à suivre les opérateurs régionaux choisis dans le cadre du marché-cadre du CEP des actifs occupés (cf. *infra*, §.1.2.1.). Les opérateurs ont l'obligation de déposer les informations relatives aux bénéficiaires et aux antennes où le service est délivré. Le système permet aussi de produire les enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires. Ces données de gestion alimenteront la base de données Agora.

Le système d'information de gestion des transitions professionnelles (SI-CPIR) est aussi opérationnel, même si des prolongements sont attendus jusqu'en 2022. Le système de gestion des répertoires de certifications fonctionne de manière satisfaisante et permet depuis 2020 d'enregistrer les organismes habilités à délivrer les certifications. Un système de renseignement et de suivi des comptabilités analytiques des centres de formation des apprentis (CFA) pour être en capacité de déterminer des coûts de revient moyens par certification a aussi été mis en œuvre et a permis de collecter, au cours du 1^{er} semestre 2021, les données attendues.

Afin de rationaliser la gestion des données à France compétences, il a en outre été décidé de construire un *datalake*, espace de centralisation, d'archivage, de documentation et de gestion des accès. Cet espace facilitera la quantification des différents dispositifs et alimentera les travaux quantitatifs à visée évaluative.

Compte tenu des impératifs liés à la gestion des missions de France compétences, la priorité a logiquement été donnée au développement des applications ou systèmes « métiers ». Il conviendrait cependant de ne plus attendre pour définir la politique de sécurité informatique de France compétences, qui repose actuellement sur une charte informatique et un plan de sécurité des systèmes d'information hérités du FPSPP et non actualisés dans le contexte nouveau de France compétences. Plusieurs audits de sécurité ont été réalisés, donnant des résultats hétérogènes, variant entre satisfaisant (audit sur l'application de gestion du CEP en 2020) et faible (audit de code réalisé en 2021 sur l'application ATnet de gestion des projets de transition professionnelle), en passant par « moyen » (test d'intrusion de 2019 sur l'application Certifpro ; audit de code sur l'application Certifpro réalisé en 2020). À partir des travaux déjà engagés, la stratégie en matière de politique de sécurité informatique doit donc être désormais clairement redéfinie.

Par ailleurs, la gouvernance du SDSI n'est pas non plus formalisée. Il n'existe pas d'instance de suivi de la mise en œuvre du SDSI devant laquelle la direction des systèmes d'information présente l'avancement des différents projets et qui soit en mesure d'arbitrer entre les priorités de développement. Ces dossiers sont abordés lors de la réunion hebdomadaire du comité de direction et, une fois par an, un point est présenté en conseil d'administration. La présence régulière du responsable du service informatique en réunion du comité de direction, décidée dans le cadre de la réorganisation de France compétences au 1^{er} décembre 2021, devrait permettre un suivi plus régulier de la mise en œuvre du SDSI.

<p>Recommandation n° 2. (France compétences) : Définir et mettre en œuvre une politique de sécurité informatique.</p>
--

1.2 De nombreuses missions prises en charge sans délai mais inégalement mises en œuvre

Les nombreuses missions de France compétences sont définies à l'article L. 6123-5 du code du travail, issu de la loi du 5 septembre 2018 (cf. annexe 2). La direction de l'établissement les regroupe en quatre ensembles : financer, réguler, évaluer et informer.

Schéma n° 2 : Présentation synthétique des missions de France compétences

Missions	Activités clés
Financer	<ul style="list-style-type: none"> Assurer la péréquation des fonds de l'alternance. Répartir, verser les fonds aux différents acteurs (OPCO, Régions, CEPPIR, CDC, Etat, CFA jusqu'en 2021) et en suivre l'usage. Financer le CEP des actifs occupés.
Réguler	<ul style="list-style-type: none"> Définir les coûts et règles de prise en charge des formations, les suivre et émettre des recommandations sur leurs évolutions. Etablir et gérer le répertoire national des certifications professionnelles. Organiser le CEP et animer les acteurs retenus. Coordonner les acteurs du CPF transition. Suivre la mise en œuvre des CRDFOP Assurer un rôle de médiateur vis à vis des bénéficiaires du CEP et du CPF transition
Evaluer	<ul style="list-style-type: none"> Evaluer la qualité des actions de formation : suivi des résultats en matière d'accès à l'emploi et à la qualification, suivi de l'articulation orientation/formation, en matière d'égal accès de tous les actifs et émettre des recommandations. Mesurer la satisfaction des apprenants au travers d'enquêtes qualitatives
Informer	<ul style="list-style-type: none"> Consolider, rendre public les travaux des observatoires prospectifs des branches Publier les recommandations. Rédiger et diffuser le rapport annuel sur l'usage des fonds. Publier des synthèses d'études et de travaux sur la formation.

Source : France compétences

Les modalités de mise en œuvre des missions statutaires ont été précisées dans une convention d'objectifs et de performance 2020-2022 signée avec l'État le 1^{er} avril 2020. Celle-ci définit quatre axes stratégiques. Une présentation plus complète du mode d'élaboration et du suivi de cette convention est présentée au §.1.3.1.2.

Il ressort de l'examen détaillé des principales missions de l'établissement, hormis la régulation financière évoquée au chapitre 2, que celui-ci a su conduire celles apparaissant comme les plus urgentes dans les délais attendus et de manière satisfaisante, même si tous les objectifs ne sont pas encore atteints. D'autres missions, encore embryonnaires, devront voir leurs objectifs et leur contenu précisés dès 2022.

Les missions de régulation concernent essentiellement la gestion du conseil en évolution professionnelle des actifs occupés (§.1.2.1), la tenue du répertoire national des certifications professionnelles (§.1.2.2), la définition du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage (1.2.3) et la fixation des priorités applicables aux projets de transition professionnelle (§.1.2.4). La mise en œuvre des missions d'évaluation et d'information est présentée aux §.1.2.5 et §.1.2.6.

1.2.1 Le conseil en évolution professionnelle (CEP) des actifs occupés est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2020

Le conseil en évolution professionnelle a été prévu dans son principe par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés, repris par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Il a ensuite été plus précisément défini par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 14 décembre 2013, avant d'être consacré par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. L'ANI de décembre 2013 prévoyait, dans son article 34, que « *toute personne peut bénéficier, à titre gratuit, d'un conseil en évolution professionnelle dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à son départ en retraite, quel que soit son statut. Ce conseil doit permettre à chaque personne de mieux identifier ses aptitudes ou compétences professionnelles et l'aider dans son orientation professionnelle. Son objectif est de favoriser l'élaboration et la conduite d'un projet professionnel, que ce projet nécessite ou pas la mise en œuvre d'une formation ou que cette formation soit mise en œuvre ou non dans le cadre du compte personnel de formation* ».

Le CEP permet ainsi au salarié ou au demandeur d'emploi d'être informé des différents dispositifs qu'il peut mobiliser pour réaliser un projet d'évolution professionnelle, de mieux connaître ses compétences, de les valoriser et d'identifier les compétences utiles à acquérir pour élaborer puis conduire son projet, d'être informé sur son environnement professionnel et sur l'évolution des métiers, d'identifier les emplois correspondant aux compétences et qualifications qu'il a acquises et de disposer d'une information complète sur les possibilités de formation existante.

La loi du 5 septembre 2018 a modifié l'organisation du conseil en évolution professionnelle pour les actifs occupés et un nouveau cahier des charges de l'offre de service de ce dispositif a été fixé par arrêté de la ministre du travail du 29 mars 2019.

Pour ce qui concerne les salariés en emploi, dits « actifs occupés », du secteur privé souhaitant engager une démarche d'évolution professionnelle, la loi a confié à France compétences la mission de financer des opérateurs régionaux du CEP, mais aussi celle de les désigner, à la place des Opacif¹⁷, en les sélectionnant (article R. 6123-27 du code du travail) dans le cadre d'un marché public.

La sélection des opérateurs par France compétences a été opérée au cours de l'année 2019, avec l'aide d'un conseil extérieur, dans le cadre d'un marché public ayant abouti à un accord-cadre définissant les différentes unités d'œuvre (UO) du service à proposer (UO 0 - aiguillage ; UO 1 - premier niveau de conseil personnalisé ; UO 2 - accompagnement personnalisé). Un opérateur par région a été désigné à la suite d'une mise en concurrence dont la procédure n'appelle pas de commentaire. Les rapports d'analyse des offres ont été soumis, pour avis, à chaque comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Crefop). Le conseil d'administration de France compétences a désigné le

¹⁷ Organismes paritaires collecteurs agréés pour le financement du congé individuel de formation.

17 octobre 2019 les attributaires des marchés¹⁸, qui ont été opérationnels à la date prévue par les textes, le 1^{er} janvier 2020.

France compétences s'est outillé pour assurer un suivi précis de l'activité et de la qualité de service des opérateurs, notamment grâce à un système d'information commun qu'il gère et à des audits réguliers. Les bilans présentés à mi-2021 en sont la preuve.

Le bilan 2020 fait état d'un recours satisfaisant, pour la première année, qui plus est en période de crise sanitaire, au CEP : 100 000 personnes en ont bénéficié, soit 14 % de plus qu'en 2018, dernière année de référence pour la gestion du CEP par les Opacif. Les chiffres du premier semestre 2021 font, en outre, état d'une augmentation de 75 % des entrées en CEP par rapport au premier semestre 2020. 660 sites sont proposés aux salariés sur l'ensemble du territoire et permettent d'assurer une grande proximité, avec des horaires étendus. 375 équivalents-temps-plein (ETP) de conseillers ont été mobilisés. Les résultats des enquêtes qualité sont globalement bons.

Toutefois, les crédits initialement prévus au budget 2020 de France compétences (89,9 M€) n'ont été qu'en partie employés (50,6 M€). Sur les 82 M€ prévus en 2021, seuls 33 M€ étaient engagés fin juin, soit 41 % du total. L'établissement envisage pour 2022 et 2023 de fixer la dotation à un niveau supérieur, de l'ordre de 100 M€, en cohérence avec l'objectif de montée en charge du dispositif.

Les principales limites constatées tiennent, d'une part, à la notoriété du dispositif, jugée encore insuffisante, et d'autre part à l'engagement relativement faible des salariés sur un « accompagnement au projet » (phase UO 2) permettant d'effectuer réellement une évolution professionnelle : seulement 25 000 salariés avaient bénéficié, fin 2020, de ce service. Il manque cependant encore le recul nécessaire pour savoir si ce constat est lié aux salariés eux-mêmes, qui ne souhaiteraient finalement pas mener leur projet d'évolution professionnelle jusqu'au bout, à la qualité de l'accompagnement, au dispositif lui-même ou à un effet temporaire de la crise sanitaire. Le renforcement du lien entre le compte personnel de formation (CPF) et le CEP permettrait de donner une place nouvelle à ce dernier comme le recommande la Cour (cf. *infra*, §.2.3.2.1.3).

1.2.2 La gestion de l'enregistrement des certifications professionnelles est dynamique même si les délais d'instruction doivent être encore améliorés

1.2.2.1 La certification a été profondément réformée par la loi du 5 septembre 2018

La maîtrise des compétences et des connaissances nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle est attestée par l'obtention d'une certification professionnelle.

L'article L. 6113-1 du code du travail prévoit que chaque certification est définie « *par un référentiel d'activités qui décrit les situations de travail et les activités exercées, les métiers ou emplois visés, un référentiel de compétences qui identifie les compétences et les*

¹⁸ Les 18 lots ont essentiellement été attribués au groupement Évolution (notamment constitué des sociétés Tingari et Catalys Conseil) - six lots - et aux groupements du réseau Eva, piloté par des centres interinstitutionnels de bilans de compétences (CIBC) - huit lots.

connaissances, y compris transversales, qui en découlent et un référentiel d'évaluation qui définit les critères et les modalités d'évaluation des acquis. [...] Les certifications professionnelles sont constituées de blocs de compétences, ensembles homogènes et cohérents de compétences contribuant à l'exercice autonome d'une activité professionnelle et pouvant être évaluées et validées ».

La notion de certification professionnelle recouvre ainsi à la fois les diplômes d'État des ministères certificateurs, les titres reconnus par l'État à finalité professionnelle proposés par les organismes de formation privés et les certificats de qualification professionnelles (CQP) proposés par les branches professionnelles.

La notion de certification : une double signification

La notion de « certification professionnelle » ne doit pas être confondue avec le processus de certification de la qualité des organismes de formation actuellement en cours, qui impose à tous les organismes de formation privés d'être « homologués » ou « certifiés » au regard de la norme Qualiopi. Pour bénéficier de financements publics, les organismes de formation ont l'obligation, à compter du 1^{er} janvier 2022, de démontrer qu'ils ont obtenu un label qualité, dénommé « Qualiopi », de la part d'un certificateur agréé. Dans cette perspective, les organismes certificateurs sont ceux qui décernent la certification, le label « Qualiopi » aux organismes de formation.

La notion « d'organisme certificateur » désigne cependant aussi, dans le cadre de la politique des certifications professionnelles, l'organisme qui est chargé de certifier, dans le cadre d'une évaluation formalisée, que la personne qui a suivi une formation a bien atteint le niveau de compétences requis par le référentiel lié à la certification concernée. Ce niveau et ce référentiel de compétences font précisément l'objet d'un enregistrement par France compétences dans le RNCP.

Depuis la réforme issue de la loi du 5 septembre 2018, la mission d'établir et d'actualiser le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), auparavant assurée par la commission nationale de certification professionnelle (CNCP), est confiée à France compétences.

L'inscription au RNCP est, en application de l'article L. 6113-5 du code du travail, « de droit » pour les diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'État et créés par décret. Ces certifications enregistrées de droit représentaient 57 % des 4 815 certifications répertoriées au 1^{er} janvier 2021.

Les autres certifications sont enregistrées sur demande, après instruction des services de France compétences et avis conforme de la commission de la certification professionnelle de l'établissement. Elles émanent essentiellement d'organismes de formation qui souhaitent se voir reconnaître le droit de certifier que les aptitudes acquises par les stagiaires de formation correspondent effectivement aux référentiels à atteindre pour l'exercice d'un métier. Ces organismes sont appelés « organismes certificateurs » au sens où ils sont autorisés à délivrer des certifications professionnelles. Ils peuvent ensuite déléguer à d'autres organismes (souvent appelés partenaires), sous leur responsabilité, non seulement une « habilitation à former », mais aussi une « habilitation à certifier »¹⁹.

¹⁹ Les articles R 6113-16 et R. 6113-17, modifiés par le décret n° 2021-389 du 2 avril 2021, permettent désormais au directeur général de France compétences, lorsque les organismes certificateurs ne communiquent

L'enregistrement au RNCP consiste ainsi autant en la reconnaissance de l'utilité d'une certification pour l'économie (et de son référentiel métier) que de l'organisme habilité à délivrer par la suite cette certification.

France compétences est aussi chargé d'assurer la tenue du répertoire spécifique des certifications et habilitations correspondant à des compétences professionnelles complémentaires aux certifications professionnelles. Les certifications et habilitations établies par l'État requises pour l'exercice d'une profession ou une activité sur le territoire national en application d'une norme internationale ou d'une disposition législative ou réglementaire sont enregistrées de droit dans le répertoire spécifique (article L. 6113-6 du code du travail). Toutes les autres font l'objet d'un avis de la commission de la certification professionnelle de France compétences.

L'enjeu de l'enregistrement au RNCP comme au répertoire spécifique est important pour les organismes de formation car, sans cet enregistrement, les formations ne sont plus éligibles aux fonds mutualisés ni aux fonds publics de la formation professionnelle, notamment dans le cadre d'un financement par le compte personnel de formation (CPF).

1.2.2.2 La gestion de la certification professionnelle par France compétences est rigoureuse et sélective

À travers cet enregistrement, France compétences détient ainsi un levier important pour contribuer à la qualité des formations et des certifications qui peuvent être délivrées.

Compte tenu de ces enjeux, l'instruction menée par les services de l'institution (direction de la certification) est approfondie. Neuf critères ont été prévus dans le décret n° 2018-1172 du 18 décembre 2018²⁰. Les rapports présentés à la commission de la certification professionnelle sont de bonne qualité, fruits d'un travail de fond, d'analyse de l'ensemble de ces critères et permettent à ses membres de statuer en toute connaissance de cause.

Comme l'indique le tableau ci-après, le nombre de refus d'inscription est significatif : entre début 2019 et septembre 2021, ils ont représenté 32 % des décisions prises pour le RCNP et 82 % pour le répertoire spécifique, alors qu'il était reproché à l'ancienne commission nationale de la certification professionnelle son manque de sélectivité²¹.

pas à l'opérateur « *les habilitations qu'ils délivrent à des organismes pour préparer à acquérir, évaluer ou délivrer les certifications professionnelles* », de les mettre en demeure puis, le cas échéant, de les sanctionner par une suspension de leur inscription au répertoire.

²⁰ La demande d'inscription doit ainsi, tout d'abord, justifier de l'adéquation des emplois occupés par rapport au métier visé par le projet de certification professionnelle en s'appuyant sur l'analyse d'au moins deux promotions de titulaires du projet de certification professionnelle. L'impact sur l'accès ou le retour à l'emploi est ainsi la préoccupation première. Sont en outre analysés, notamment, la qualité du référentiel d'activités, du référentiel de compétences et du référentiel d'évaluation, la prise en compte des contraintes légales et réglementaires liées à l'exercice du métier visé, la possibilité d'accéder au projet de certification professionnelle par la validation des acquis de l'expérience et la cohérence des blocs de compétences constitutifs du projet de certification professionnelle.

²¹ L'étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel soulignait le faible taux de sélectivité des enregistrements tant au répertoire national de la certification professionnelle (10 % de refus d'enregistrement) qu'à l'inventaire.

Le travail d’instruction des services et de la commission de la certification professionnelle permet ainsi de ne retenir que les dossiers qui répondent précisément aux critères fixés par la réglementation, notamment ceux qui démontrent la valeur d’usage sur le marché du travail de la certification pour ceux qui en sont titulaires, c’est-à-dire ceux qui mettent en évidence un taux significatif d’insertion professionnelle des titulaires de la certification.

Tableau n° 4 : Les suites données aux demandes d’enregistrement du 1^{er} janvier 2019 au 30 septembre 2021

	RNCP			Total	RS			Total
	2019	2020	2021 (au 30/09)		2019	2020	2021 (au 30/09)	
Nombre de demandes reçues	950	1232	1099	3281	1219	2397	2511	6127
Nombre d’enregistrements effectués	334	758	738	1830	47	241	180	468
<i>soit, en % des demandes reçues</i>	35%	62%	67%	56%	4%	10%	7%	8%
Nombre de refus	125	305	443	873	87	1053	983	2123
<i>Nombre de refus / Nombre de décisions</i>	27%	29%	38%	32%	65%	81%	85%	82%

Source : France compétences

Le décret n° 2021-389 du 2 avril 2021 créant l’article R. 6113-14-1 du code du travail permet désormais au directeur général de France compétences, de mettre en demeure, sous peine de retrait des répertoires nationaux, un organisme certificateur de s’assurer que les informations qui sont communiquées au public, notamment sur la plateforme de gestion du compte personnel de formation « Mon compte formation », sont conformes à celles communiquées à France compétences pour l’appréciation des critères d’examen de la demande d’inscription du projet de certification. Les effectifs permettant de réaliser de tels contrôles restent cependant limités.

1.2.2.3 Les délais d’instruction des demandes d’enregistrement des certifications doivent encore être améliorés et le resserrement des répertoires est à poursuivre

Afin de simplifier la procédure de dépôt des demandes d’inscription, France compétences a instauré, dès le 8 février 2019, une procédure totalement dématérialisée, ce qui a constitué un progrès par rapport à la procédure antérieure d’envoi de dossiers par courrier.

En revanche, même s’ils ont été améliorés par rapport à ceux constatés du temps de la commission nationale de la certification professionnelle, avant 2019, les délais dans lesquels France compétences rend ses décisions restent longs, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 5 : Évolution des délais moyens d’instruction et de recevabilité d’enregistrement au RNCP et au répertoire spécifique

	RNCP			Total	RS			Total
	2019	2020	2021 (au 30/09)		2019	2020	2021 (au 30/09)	
Délai moyen d'examen de la recevabilité	24	22	18	65	25	23	15	63
Délai moyen d'instruction	121	163	175	459	125	142	125	392
Nombre de demandes reçues	950	1232	1099	3281	1219	2397	2511	6127
Dossiers traités dans l'année	459	1063	1181					
Taux de dossiers traités / demandes reçues	48%	86%	107%					
Dossiers restant à traiter au 31/12	491	660	578	578				

Source : France compétences

Le délai moyen d’instruction des demandes d’inscription au RNCP représentait, au 30 septembre 2021, près de cinq mois et demi. Concernant les enregistrements au répertoire spécifique, la dégradation a été moindre de 2019 à 2020 malgré le doublement du nombre de demandes reçues ; les données pour les neuf premiers mois de 2021 montrent un retour aux délais moyens observés en 2019.

Des progrès sont toutefois observés : le stock de dossiers en instance de traitement tend à diminuer en 2021 par rapport à 2020 ; le taux de dossiers traités par rapport aux demandes reçues a doublé par rapport à 2019 et le délai moyen d’examen de la recevabilité a légèrement diminué, passant de 24 à 18 jours entre 2019 et 2021.

La situation pourrait s’améliorer avec les effectifs supplémentaires ouverts par la loi de finances pour 2022 (cf. *supra*, §.1.1.2.3.). Par ailleurs, l’établissement a fait face à un afflux de demandes lié au fait que les certifications de l’ancien inventaire, qui avaient été reprises automatiquement dans le répertoire spécifique à sa création en 2019, devaient obligatoirement faire l’objet d’un renouvellement avant le 31 décembre 2021. Ce surcroît d’activité en 2021, plus important au fur et à mesure que cette échéance s’approchait, devrait s’atténuer en 2022.

La convention d’objectifs et de performance 2020-2022 mentionne l’importance de « veiller à instruire les dossiers de demandes d’enregistrement dans des délais raisonnables », mais ne fixe pas directement les délais-cibles à respecter, ce à quoi il faudrait remédier pour pouvoir évaluer la performance de gestion au regard des moyens affectés.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGEFP a précisé que si ces objectifs-cibles n’étaient pas formalisés dans la convention, ils avaient été fixés postérieurement par le comité de suivi de la convention d’objectifs et de performance à 15 jours pour l’enregistrement de la recevabilité et à 5 mois et à 6 mois pour l’instruction de la demande. Elle proposera, dans le cadre d’une prochaine révision de la convention d’objectifs et de performance, d’intégrer directement dans celle-ci des délais communs aux deux registres qui seront fixés à 15 jours pour la recevabilité et 5 mois pour l’instruction de la demande.

Recommandation n° 3. (DGEFP, France compétences) : Intégrer dans la prochaine convention d’objectifs et de performance (2023-2025) un objectif-cible de délai pour le traitement des demandes d’inscription au répertoire national des certifications professionnelles et au répertoire spécifique.

1.2.2.4 D'autres améliorations pourraient être apportées au RNCP pour le rendre plus lisible

Les enregistrements sont valables pour une durée de cinq ans. Passé ce délai, si elles n'ont pas été renouvelées, les certifications deviennent « inactives ». Elles restent pourtant présentes sur le site internet de France compétences. Au 31 décembre 2020, plus de 13 200 certifications du RNCP étaient ainsi encore consultables, soit quasiment trois fois plus en nombre que les fiches « actives ». Le RNCP gagnerait ainsi en lisibilité si les fiches actives étaient dissociées des fiches inactives.

En outre, plusieurs certifications peuvent être enregistrées pour des métiers identiques voire proches. Pour assurer une plus grande lisibilité de la politique de certification professionnelle et une plus grande homogénéité du RNCP, une réflexion pourrait être menée sur l'établissement d'un répertoire par métier ou par bloc de compétences en complément de la présentation actuelle par organisme certificateur.

Enfin, il n'existe à ce jour aucun moyen de contrôler qu'un organisme cesse de délivrer une certification au-delà du délai de validité d'une certification (en principe cinq ans). Selon France compétences, « *le passeport compétences mis en œuvre par la Caisse des dépôts devrait permettre de mieux normer les usages puisque la valeur probante qu'il confèrera permettra de mettre en visibilité les principales situations* ». Une mission de contrôle, actuellement non prévue par la loi, pourrait cependant être confiée à France compétences en la matière, en lien avec la Caisse des dépôts et consignations et les services de l'État, pour éviter toute fraude. À ce titre, la Caisse des dépôts et consignations a prévu de mettre en place en 2022 dans son application « Mon compte formation » des contrôles bloquants sur les habilitations à former des organismes de formation, sur le renouvellement des certifications des deux répertoires et sur la certification Qualiopi.

La Cour suggère en conséquence d'améliorer la lisibilité du RNCP en dissociant les fiches « inactives » des fiches « actives » et en établissant un répertoire par métier ou par bloc de compétences en complément du classement actuel par organisme certificateur.

1.2.3 Le juste niveau de prise en charge des formations en apprentissage reste à définir

1.2.3.1 Un premier travail sur les niveaux de prise en charge de l'apprentissage a été réalisé en 2019 dans des délais contraints

Un des objectifs de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel était de transformer le pilotage de l'apprentissage en le confiant aux branches professionnelles plutôt qu'aux régions. Les modalités de financement des centres de formation des apprentis (CFA) ont ainsi été fortement modifiées : alors que ceux-ci étaient jusqu'ici principalement financés par la taxe d'apprentissage versée par les employeurs d'apprentis et par une subvention d'équilibre de la région, ils sont désormais financés « à l'activité » sur la base de subventions ou « prises en charge » dont le niveau est déterminé par les branches professionnelles.

Dans ce cadre, l'article L. 6123-5 du code du travail confie 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 et de concourir à l'objectif d'équilibre financier du système de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage* ».

La démarche de détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage par les branches professionnelles a été lancée par France compétences dès sa création et a impliqué les branches professionnelles représentées par leur commission paritaire nationale emploi et formation professionnelle (CPNE). Les différentes CPNE ont transmis pour la mi-février 2019 leurs propositions de niveaux de prise en charge à France compétences.

Une fois les données reçues, l'analyse de l'ensemble des données par France compétences devait être réalisée sous plusieurs contraintes : une contrainte matérielle due à un délai très serré et au nombre important de données à traiter, une contrainte de transparence sur la méthode d'analyse utilisée et une contrainte d'égalité de traitement des propositions issues des différentes CPNE.

France compétences a défini, avec l'aide d'un prestataire extérieur, une méthode d'analyse statistique des données afin d'identifier les valeurs aberrantes et de déterminer pour chaque certification la valeur pivot (ou valeur de carence) du niveau de prise en charge de la certification et la fourchette de tolérance au sein de laquelle les branches pouvaient se positionner. Cette analyse a été réalisée de façon très simple, en retenant soit la valeur médiane²², soit la valeur moyenne²³. France compétences n'a pas pu pondérer les niveaux de prise en charge déterminé par les branches par le poids de chaque branche dans les effectifs d'apprentis.

C'est sur cette base que France compétences a établi ses recommandations par une première délibération du 13 mars 2019. Cette méthode a abouti à une certaine convergence des niveaux de prise en charge. Les CPNE ayant fait des propositions de niveau de prise en charge en dehors des fourchettes ainsi définies ont dû les revoir.

1.2.3.2 Les résultats imparfaits rendent nécessaires des travaux d'analyse complémentaires

Si France compétences a pu, dès sa création, proposer des valeurs de niveau de prise en charge dans les temps permettant au système d'être rapidement opérationnel, la méthode retenue a été guidée par des contraintes matérielles et de délais. Elle repose sur une analyse statistique de données qui sont peu fiabilisées (les anciens « coûts préfectoraux »²⁴, dont les méthodes d'élaboration étaient différentes selon les régions) : France compétences ne disposait

²² Si le nombre de positionnements de branche était supérieur ou égal à quatre pour une certification.

²³ Si le nombre de positionnements était inférieur à quatre. En outre, si une seule branche s'était positionnée, c'est cette valeur qui a été retenue comme valeur de carence. Si aucune branche ne s'était positionnée sur le diplôme, la certification n'a pas été retenue.

²⁴ Avant la réforme de 2019, les CFA étaient en partie financés par des participations des employeurs des apprentis inscrits dans lesdits CFA (part « quota » de la taxe d'apprentissage), cette participation étant fixée sur la base des coûts de formation publiés sur les listes préfectorales, d'où l'appellation de « coûts préfectoraux ». Mais les méthodes de définition des coûts des formations inscrits sur les listes préfectorales n'étaient pas harmonisées entre les régions, ce qui avait pour conséquences des variations très importantes de coût par diplôme et par CFA.

pas, en 2019, de données sur la comptabilité des CFA permettant d'avoir des informations sur les coûts réels des formations en apprentissage. Il n'a été en mesure de réaliser qu'un travail statistique sans analyse qualitative.

Ce travail a abouti à des résultats qui, d'une part, avec le recul, n'apparaissent pas pertinents, et d'une part à un coût unitaire de l'apprentissage supérieur à ce qu'il était avant 2019.

Une analyse approfondie de ces travaux a été réalisée par les juridictions financières dans le cadre de leur enquête sur les formations en alternance en faveur des jeunes. Il en ressort que certains niveaux de prise en charge apparaissent « hors norme », avec des montants au moins deux fois plus élevés que le coût moyen des diplômes de même niveau, correspondant à des situations où très peu de branches se sont positionnées, ce qui a conduit à accepter directement les valeurs proposées par celles-ci, sans remettre en question la pertinence de tels niveaux.

En outre, l'objectif de France compétences était de faire converger les niveaux de prise en charge pour un même diplôme, pour l'ensemble des branches intervenantes. Cet objectif n'est pas suffisamment atteint dans l'actuelle version du référentiel. En effet, pour un certain nombre de diplômes, des disparités très importantes, variant du simple au triple, sont constatées. Les niveaux de prises en charge pour une même certification ou pour un même diplôme restent encore très hétérogènes selon les branches, en particulier lorsque peu de branches se sont positionnées sur une certification. Le calcul d'une valeur moyenne et la détermination d'une fourchette définie par les positionnements le plus faible et le plus élevé ne conduit pas suffisamment à la convergence des niveaux de prise en charge.

Enfin, la réforme issue de la loi du 5 septembre 2018 et la définition des niveaux de prise en charge par les branches ont conduit à une augmentation significative du coût unitaire des formations en apprentissage.

Les ressources des CFA consacrées au fonctionnement pour les années 2016 à 2018 correspondent à une ressource moyenne par apprenti se situant autour de 7 000 €²⁵ en France métropolitaine. Si on ne tient compte que des financements fondés sur la taxe d'apprentissage et donc remplacés par les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage après la réforme, la ressource par apprenti s'établit même à 5 750 €.

Or, le niveau de prise en charge moyen ressort à 8 070 € selon la répartition 2019. Ce niveau varie selon les niveaux de diplôme préparé, entre 7 129 € pour les diplômes de niveau 3 et 9 093 € pour les diplômes de niveau 7 et 8. L'importante déformation de la répartition des effectifs en apprentissage à la rentrée 2020 vers la préparation de diplômes de niveau de qualification plus élevé entraîne en outre une augmentation à la hausse du coût moyen d'un contrat d'apprentissage.

Finalement, la réforme du financement a entraîné un surcoût par contrat d'apprentissage qui peut être évalué à environ 1 200 € entre 2018 et 2020, soit + 17 % en moyenne selon les estimations des juridictions financières. En retenant la valeur basse du financement par apprenti (5 750 € par apprenti), le surcoût s'élève même à 2 500 € par apprenti. Les travaux réalisés par France compétences à partir des comptabilités analytiques 2020 des CFA ont confirmé le fait

²⁵ Source : rapports annuels sur le financement et les effectifs de l'apprentissage du Cnefop (données 2016) et de France compétences (données 2017 et 2018).

que les niveaux de prise en charge ont été fixés à un niveau supérieur d'environ 21 % au coût réel moyen constaté des formations en apprentissage.

L'analyse du processus de détermination des niveaux de prise en charge par les branches professionnelles et de définition des recommandations par France compétences conduit donc à un bilan contrasté. Si les branches ont globalement joué le jeu et si France compétences a mis en œuvre un processus qui a permis de définir les niveaux de prise en charge en temps et en heure, tout le processus repose sur des bases très fragiles.

Il importe donc que la reprise des travaux de détermination des niveaux de prise en charge repose sur une méthode plus adéquate pour aboutir au premier semestre 2022 à des niveaux de financement plus proches de la réalité des coûts. Grâce à la remontée des comptabilités analytiques des CFA organisée durant l'été 2021, France compétences dispose de données plus précises sur les coûts de revient de chaque diplôme, lui permettant d'analyser et de comprendre les écarts entre ces différents coûts et leur raison d'être (cf. *infra*, §.2.3.1.).

Selon l'article L. 6123-5 du code du travail, France compétences a pour mission d'émettre ses recommandations relatives au niveau et aux règles de prise en charge du financement de l'alternance non seulement « *afin de favoriser leur convergence* », mission fixée dès sa création, mais aussi, depuis 2020, de « *de concourir à l'objectif d'équilibre financier du système de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage* ». Ces deux objectifs ne doivent pas être perdus de vue par l'institution, quelles que soient les techniques employées pour évaluer les niveaux de prise en charge.

1.2.4 Les modalités et les priorités de prise en charge des projets de transition professionnelle ont été fixées avant la fin 2019

Le projet de transition professionnelle (PTP), autrement appelé compte personnel de formation (CPF) de transition professionnelle, a été introduit par la loi du 5 septembre 2018, qui a supprimé le congé individuel de formation (CIF). Il s'agit d'un dispositif permettant au salarié de s'absenter de son poste pour suivre une formation destinée à lui permettre de changer de métier ou de profession. Le PTP est ouvert sous conditions et accordé sur demande à l'employeur. Le salarié est rémunéré pendant toute la durée de la formation.

Les demandes de PTP déposées par les actifs sont instruites et financées au plan local par les ATpro, auxquelles sont adossées les commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR)²⁶, créées par la loi.

France compétences joue, pour sa part, deux rôles essentiels dans le dispositif :

- émettre des recommandations sur « *les modalités et règles de prise en charge des financements alloués [par les CPIR] au titre du compte personnel de formation mentionné à l'article L. 6323-17-1 du présent code, en vue de leur harmonisation sur l'ensemble du territoire* » (10° de l'article L. 6123-5 du code du travail).
- définir, parmi ses ressources, le niveau annuel des enveloppes financières attribuées aux ATpro pour financer les PTP.

²⁶ Elles ont succédé aux fonds de gestion des congés individuels de formation (Fongecif) avec des missions différentes.

Par délibération n° 2019-12-318 du 19 décembre 2019, le conseil d'administration de France compétences a adopté deux recommandations portant sur :

- les modalités et les règles de prise en charge des PTP (selon les termes de l'article L. 6123-5 du code du travail) ;
- le référentiel de priorités dans le traitement des demandes de prise en charge, sur le fondement de l'article R. 6323-14-2 du code du travail. Cette délibération précise que doivent ainsi être privilégiés les projets des salariés les moins qualifiés, reconnus inaptes sur leur poste ou employés par une entreprise de moins de 50 employés « *au motif de leur plus faible accès à la formation* ». Les formations ne doivent pas dépasser une année ou 1 200 heures si le projet est réalisé en discontinu. L'objectif est d'acquérir une certification professionnelle enregistrée au RNCP.

Ces documents ont été complétés par quatre recommandations du 17 décembre 2020 qui précisent les règles d'éligibilité des publics et des projets pris en charge au titre des PTP. Une de ces recommandations, relative à la dotation complémentaire de 100 M€ attribuée aux PTP au titre du plan de relance, en précise les modalités de répartition, de suivi et d'analyse. Par ailleurs, un « guide de prise en charge du PTP » est désormais disponible sur le site internet de France compétences.

Ces priorités sont désormais mises en œuvre par les ATpro, qui les croisent avec des priorités définies au niveau régional pour définir quels seront les projets financés par l'enveloppe financière fermée attribuée par France compétences.

L'opérateur a alloué aux projets de transition professionnelle 465 M€ en 2019 et 451,8 M€ en 2020. Un montant de 554 M€ était prévu au budget 2021, tenant compte d'un abondement exceptionnel de 100 M€ de l'État dans le cadre du plan de relance. Comme souligné précédemment, ce niveau fait l'objet chaque année de débats animés au sein du conseil d'administration, les partenaires sociaux regrettant que l'enveloppe consacrée aux PTP devienne une variable d'ajustement dans un contexte de forte progression des autres postes de dépenses (cf. *infra*, §.2.2.).

1.2.5 Les évaluations menées devraient être réorientées pour pouvoir mieux répondre aux enjeux du moment

Même si France compétences ne se voit pas formellement doté d'une mission d'évaluation, et que la loi ne définit pas précisément le périmètre que pourrait recouvrir une telle mission, l'opérateur a dû développer, de fait, une fonction d'évaluation pour répondre aux exigences de l'article L. 6123-5 du code du travail qui prévoit notamment que l'institution contribue « au suivi et à l'évaluation de la qualité des actions de formation dispensées » (7°), qu'elle doit, à ce titre « publier des indicateurs permettant d'apprécier la valeur ajoutée des actions de formation » (6°) mais aussi émettre des recommandations sur « la qualité des formations effectuées, notamment au regard de leurs résultats en matière d'accès à l'emploi et à la qualification » (10° b), sur « l'articulation des actions en matière d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi (10° c) et sur « toute question relative à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, notamment à leurs modalités d'accès et à leur financement ».

1.2.5.1 Un rôle encore insuffisamment développé de surveillance de la qualité et du coût des formations

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a accru les exigences de qualité dans le champ de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Pour bénéficier de financements publics, les organismes de formation ont l'obligation, à compter du 1^{er} janvier 2022, de démontrer qu'ils ont obtenu un label qualité, appelé « Qualiopi », de la part d'un certificateur agréé.

Dans ce cadre, France compétences a été amené à émettre un avis en février 2019 sur le projet de référentiel national qualité. En outre, si la désignation des organismes chargés d'auditer les organismes de formation et de leur attribuer le label Qualiopi est par principe de la compétence du Comité français d'accréditation (COFRAC), France compétences a été chargé, par exception, de sélectionner les organismes appelés à certifier quelques opérateurs, de statut public. Il a ainsi choisi par appel à candidatures, en application de l'article R. 6316-4 du code du travail, sept certificateurs.

Pour autant, mobilisé par ses autres missions pour lesquelles des délais étaient contraints, France compétences n'a pas, à ce jour, pleinement investi ses missions se rapportant à la qualité et au coût de l'offre de formation, notamment dans le champ de la formation professionnelle (cf. article L. 6123-5 précité).

Il est donc attendu de France compétences une expertise sur la qualité des formations prodiguées en France et financées sur fonds publics ou mutualisés, sur leur coût et sur leur utilité, leur efficacité et leur efficience quant à l'insertion dans l'emploi.

La convention d'objectifs et de performance 2020-2022 prévoit que France compétences participe à l'évaluation du champ de la formation professionnelle par une approche usagers / coûts / qualité. Son objectif stratégique 3 mentionne « *la mise en place d'un mécanisme d'observation des coûts et des règles de prise en charge en matière de formation professionnelle et d'apprentissage* ». Peu de réalisations concrètes sont relevées à ce jour, du moins dans le champ de la formation professionnelle.

1.2.5.2 Un programme d'évaluation partiellement exécuté

Les travaux d'analyses, d'études et d'évaluation sont menés sous l'égide de la commission « évaluation », qui définit un programme de travail annuel ambitieux. Pour ce faire, elle rencontre une fois par an les autres acteurs du champ dans l'objectif de mettre en cohérence l'ensemble des travaux. L'ambition de France compétences est qu'« *à l'horizon de fin 2022, les grandes thématiques de la réforme de 2018 [aient] fait l'objet de travaux à visée évaluative réalisés par France compétences ou un autre acteur* ».

Les effectifs de la direction de l'évaluation, qui contribue à ces travaux, étant limités (6 ETP), il est prévu de faire appel autant que possible à des collaborations avec d'autres organismes. Seule la moitié de ces ETP sont effectivement chargés des études et évaluations, les autres ayant en charge l'animation des observatoires de branches et la centralisation des données au sein de France compétences, notamment les enjeux des données dans le cadre du transfert de la collecte.

Depuis 2019, les travaux menés par France compétences en matière d'évaluation ont été peu nombreux et en-deçà du programme établi. Les crédits prévus pour diverses études ont, du reste, été très faiblement consommés (moins de 15 % en 2019 et 2020 sur un budget prévisionnel affecté à l'évaluation de plus de 1 M€) compte tenu notamment du décalage de certains travaux dans le temps. L'année 2021 marque toutefois une nette accélération de la consommation du budget.

La crise sanitaire a notamment contraint l'institution à décaler plusieurs travaux. Ainsi, sur quatre enquêtes programmées pour 2020, une seule a été réalisée entièrement en 2020 (prise en compte des conséquences du label de qualité « Qualiopi » par les organismes de formation). Une seconde enquête a été réalisée à cheval sur 2020 et 2021 (sur les modèles économiques des CFA), la troisième n'a commencé qu'au début 2021 (sur les reconversions) et la dernière a été déprogrammée pour cause de doublon avec d'autres organismes publics (sur l'offre de service des Opco).

Le programme pour 2021 a été validé par le conseil d'administration en janvier 2021. Les travaux de nature évaluative prévus concernent l'analyse statistique et géographique de l'implantation et du recours au conseil en évolution professionnelle (CEP), une enquête statistique sur la valeur ajoutée du projet de transition professionnelle (devant aboutir au 1^{er} semestre 2022), une évaluation qualitative des parcours permis par le CEP (avec les mêmes échéances), une enquête flash sur les logiques d'achats et les formats pédagogiques innovants et une enquête statistique auprès des entreprises sur leur appréciation de la qualité des services rendus par leur Opco (conduite avec des partenaires - Cereq²⁷ et Dares - pour des résultats attendus début 2022).

Ce programme paraît insuffisant pour répondre aux objectifs fixés par la convention d'objectifs et de performance en matière d'évaluation de la qualité des formations, mais aussi plus généralement à la question de l'utilité (au regard des coûts) et de l'efficacité des formations professionnelles par rapport aux besoins des entreprises et de la société.

Les enquêtes sur les modalités d'appropriation par les organismes de formation de la marque de certification qualité Qualiopi ou sur les nouveaux équilibres économiques s'installant chez les organismes de formation en apprentissage, publiées en 2021, ne répondent pas suffisamment aux enjeux.

Si l'objectif poursuivi par France compétences, en lien avec l'ensemble des partenaires de l'évaluation de la formation professionnelle, est en outre de fournir des éléments permettant de pouvoir dresser, fin 2022, un bilan de la réforme de 2018, il est possible de s'interroger sur l'absence d'études ou d'analyses sur deux composantes essentielles de cette réforme, qui représentent par ailleurs les deux principaux enjeux financiers pour France compétences aujourd'hui, à savoir le CPF et l'apprentissage. Outre les recommandations prévues à l'article L. 6123-5 du code du travail, notamment sur « *la qualité des formations effectuées, notamment au regard de leurs résultats en matière d'accès à l'emploi et à la qualification* » et sur « *toute question relative à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, notamment à leurs modalités d'accès et à leur financement* », France compétences doit veiller à la « *soutenabilité du système de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage* » et « *signaler tout dysfonctionnement identifié dans le cadre de ses missions en matière de formation professionnelle aux services de contrôle de l'État* ».

²⁷ Centre d'études et de recherches sur les qualifications.

Les travaux d'évaluation de France compétences devraient dans l'immédiat être orientés prioritairement sur ces objectifs. Il est ainsi particulièrement urgent et indispensable de lancer, en lien avec la Caisse des dépôts et consignations, des travaux sur la qualité des formations dispensées dans le cadre du CPF au regard de l'objectif d'amélioration de la qualification des salariés et d'utilité pour le développement de leur employabilité.

Ces travaux devraient aussi alimenter le rapport annuel sur l'usage des fonds de la formation professionnelle, prévu à l'article L. 6123-5 du code du travail, qui n'a toujours pas été établi à ce jour. À cet égard, il paraît important que ce document se démarque du « jaune budgétaire » relatif à la formation professionnelle transmis chaque année par l'État au Parlement et apporte des réponses sur l'efficacité, l'efficience et l'utilité des dépenses de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Recommandation n° 4. (France compétences) : Orienter les évaluations et analyses sur les principaux champs à enjeux financiers de la réforme de 2018, notamment le compte personnel de formation (CPF).

En réponse aux observations provisoires de la Cour, et dans le sens de cette recommandation, France compétences a précisé qu'une enquête conjointe avec la Dares était inscrite au programme de travail en 2022 pour appréhender la manière dont sont utilisés les comptes CPF. France compétences compte, en outre, sur la prochaine finalisation d'une convention avec la Caisse des dépôts et consignations sur le volet statistique pour mobiliser les données détenues par cette dernière en vue d'une meilleure compréhension de la mobilisation du CPF.

1.2.5.3 L'accès de France compétences à certaines données : un enjeu pour renforcer ses moyens d'évaluation

Pour permettre à France compétences de mener à bien ses travaux d'analyse et d'évaluation, il est indispensable que l'institution puisse avoir accès à certaines données.

En attendant le déploiement complet de la plateforme de la formation professionnelle Agora, qui devrait permettre de retracer les parcours individuels des salariés et demandeurs d'emploi bénéficiaires de formations, et qui sera une base indispensable pour toutes les évaluations dans le domaine, France compétences devrait pouvoir accéder *a minima* aux données de la base DECA (enregistrement de tous les contrats en alternance) ainsi qu'aux BPF (Bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation).

L'accès à ce type de données constitue un axe essentiel de progrès pour envisager la mise en œuvre de travaux d'évaluation utiles (analyse de la hausse du nombre de contrats d'apprentissage en lien avec les niveaux de prise en charge et de rentabilité ; analyse de la diffusion des normes de qualité chez les organismes de formation) ainsi que pour permettre d'enrichir et d'approfondir la politique de contrôle des organismes certificateurs dans le cadre fixé par le décret n° 2021-389 du 2 avril 2021 relatif aux conditions d'enregistrement des certifications professionnelles et des certifications et habilitations dans les répertoires nationaux.

La DGEFP a prévu de transmettre une extraction mensuelle des données de DECA à France compétences. La transmission de cette extraction nécessite cependant une modification de la réglementation relative aux traitements automatisés liés à cette base de données, qui n'est pas encore effective. Un accès direct de France compétences à l'application paraîtrait cependant légitime et utile.

Concernant l'accès aux données de BPF, la DGEFP rappelle que la liste des organismes de formation est déjà une donnée publique et que les données financières (part des prestations de formations, d'une part, et part des fonds publics, d'autre part, dans le chiffre d'affaires de l'organisme) ne sont, pour l'instant, pas transmissibles en l'absence de dispositions légales le permettant.

Recommandation n° 5. (DGEFP) : Faciliter l'accès de France compétences à l'application DECA (gestion des contrats d'apprentissage) et organiser l'accès aux données non publiques de BPF (bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation) pour lui permettre de réaliser ses études et évaluations.

1.2.6 La mise en synergie des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications reste à mener à bien

France compétences a aussi pour mission de « consolider, animer et rendre publics les travaux des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications ».

Afin de disposer d'une visibilité sur le nombre, le périmètre, les effectifs et les productions ces observatoires, France compétences s'est associé au Céreq pour mener une étude²⁸ parue en décembre 2020.

Son objectif est de créer une « grande bibliothèque », réunissant l'ensemble des ressources des observatoires, avec une recherche possible par mots-clés. Des groupes de travail ont été constitués à cette fin. Un « *outil technique commun, opérationnel et évolutif, qui facilite le dialogue entre [les différents] référentiels métiers et de formation* » est par ailleurs en cours de développement.

La mission confiée à France compétences a donc démarré, mais n'en est, pour l'heure, qu'à ses débuts.

* *

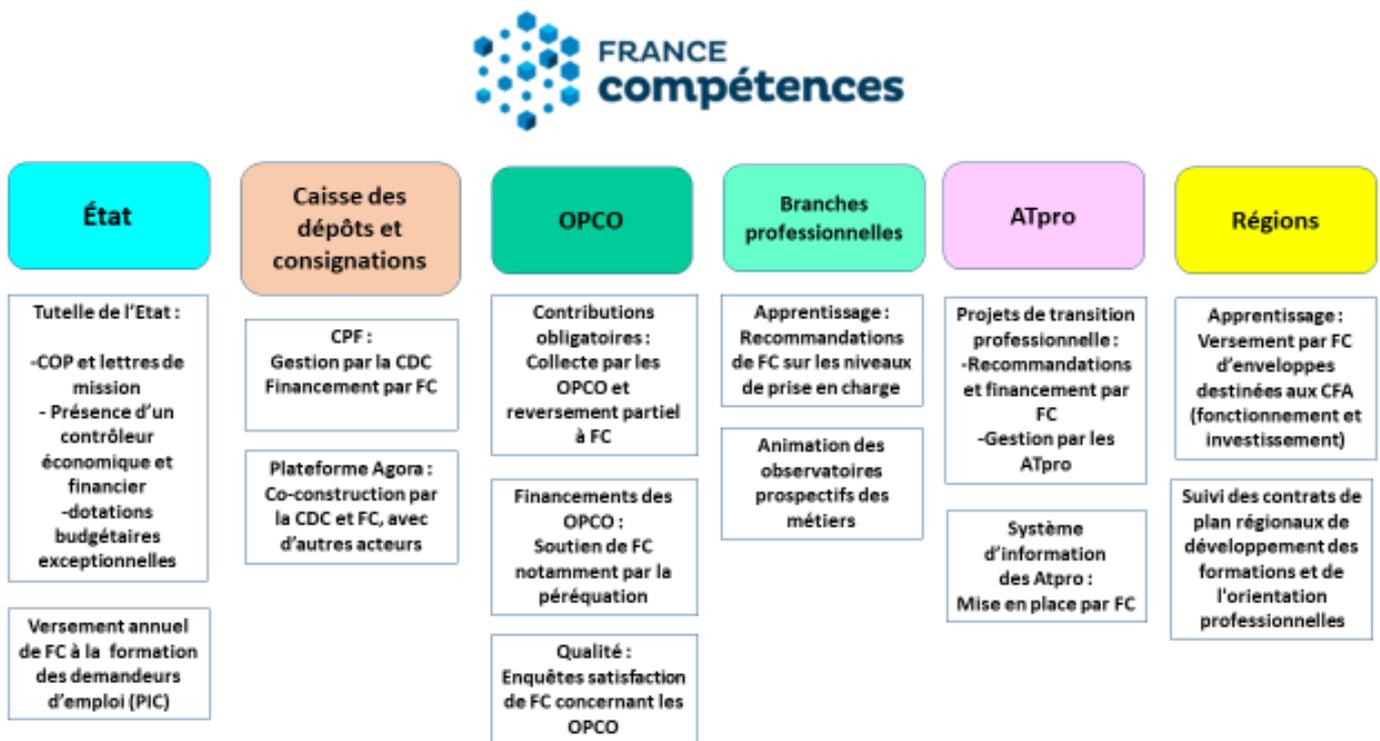
En conclusion, France compétences n'a laissé de côté aucune des missions confiées par la loi, mais elles ne sont pas encore toutes déployées conformément aux objectifs qui ont été fixés, priorité ayant été donnée à la réforme des dispositifs et du financement issu de la loi du 5 septembre 2018. La convention d'objectifs et de performance devrait être plus précise quant à ces objectifs, notamment concernant les délais d'inscription des certifications aux répertoires, la qualité des analyses relatives aux niveaux de prise en charge des formations en alternance ou les travaux d'évaluation à mener.

²⁸ Cf. *Les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, l'âge de la maturité* - Céreq - Bref n° 398, décembre 2020.

1.3 Un rôle central parmi les acteurs de la formation professionnelle, de nature technique et financière

Dans le rapport d'activité 2019, le président du conseil d'administration estime que « *France compétences doit non seulement contribuer aux enjeux portés par la réforme, mais également être la garante du bon fonctionnement et de l'efficacité du système.* » Si le nouvel opérateur joue effectivement un rôle central, il l'exerce pour l'instant surtout sur un plan technique et financier dans ses relations avec les autres acteurs : l'État, les Opcv, la Caisse des dépôts et consignations notamment.

Schéma n° 3 : France compétences et ses principaux partenaires (période 2019-2021)



Source : Cour des comptes

Nota : FC : France compétences ; CDC : Caisse des dépôts et consignations ; ATpro : Associations Transitions professionnelles. S'y ajoutent depuis le 1^{er} janvier 2022 les Urssaf et la MSA qui collectent les contributions des entreprises.

1.3.1 Une mise en place de la tutelle satisfaisante, une convention d'objectifs et de performance à compléter

L'établissement public est placé sous la tutelle du ministre chargé de la formation professionnelle, plus concrètement, de la DGEFP. Cette tutelle est assurée par la sous-direction des politiques de formation et de contrôle, chargée des sujets relatifs à la formation

professionnelle. La présence au conseil d'administration est assurée soit par le délégué général, soit par le sous-directeur des politiques de formation et de contrôle.

1.3.1.1 L'État exerce un rôle prépondérant dans la gouvernance de l'établissement

Le collège « État » du conseil d'administration comprend, outre le ministère du travail, un représentant de la direction du budget et un représentant des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, ce dernier intervenant rarement dans les débats. Globalement, il représente 45 voix sur 110. Sous réserve des voix des personnalités qualifiées qu'il a nommées, dont celle du président du conseil d'administration, l'État dispose d'une place prépondérante dans la gouvernance de l'établissement.

Les statuts de l'établissement prévoient aussi la présence d'un contrôleur général économique et financier. Deux contrôleurs se sont succédé depuis la création de l'établissement. Chargés de manière concomitante d'un rôle comparable au sein de plusieurs Opco, ils ont ainsi pu disposer d'informations précieuses sur les relations financières entre ces deux acteurs. Ils sont intervenus principalement pour demander l'établissement d'une cartographie des risques de financement de la formation professionnelle et d'un document de suivi de trésorerie, demandes qui ont été satisfaites. Les mesures tardives et sporadiques de l'État pour traiter des difficultés financières majeures de l'établissement ont en revanche certainement eu pour effet de restreindre leur capacité de proposition sur ce plan.

Le directeur général de France compétences assiste, comme son homologue de Pôle emploi, aux réunions régulières des directeurs d'administration du ministère, ce qui témoigne de la place occupée par l'établissement au sein du ministère. Il participe également aux réunions périodiques entre la DGEFP et les Opco.

1.3.1.2 Des outils de pilotage perfectibles

Les outils de pilotage de l'opérateur se sont mis en place progressivement, qu'il s'agisse de lettres de mission annuelles au directeur général ou d'une convention triennale d'objectifs et de performance.

1.3.1.2.1 Des lettres de mission annuelles comportant de nombreux objectifs à atteindre

À l'appui du calcul de la part variable de la rémunération du directeur général pour 2019, la ministre du travail lui a assigné six objectifs par une lettre de mission du 25 avril 2019. Chaque objectif y est décrit de manière précise avec un calendrier de réalisation ; en revanche, aucune information n'est donnée sur la pondération retenue pour chaque objectif en vue du calcul de la part variable de la rémunération du directeur général. Par courrier du 13 janvier 2020, le directeur général a présenté à la ministre du travail un bilan d'exécution des six priorités qui lui avaient été fixées, qui a été approuvé par elle le mois suivant.

Cette pratique s'est poursuivie les années suivantes. La lettre de mission pour 2020 comporte cinq objectifs avec pour chacun plusieurs actions à réaliser. Là encore la ministre a porté une appréciation positive sur l'atteinte des objectifs. La lettre de mission pour 2021

comporte sept objectifs relatifs à la soutenabilité financière, au réexamen des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, au CEP, à la certification professionnelle, au système d'information des ATpro, au transfert de la collecte aux Urssaf et à la Mutualité sociale agricole, au fonctionnement interne de l'établissement.

D'une manière générale, ces lettres annuelles, si elles ont le mérite d'exister, s'apparentent plus à un programme exhaustif de travail pour l'année à venir qu'à la fixation de priorités. Elles ne comportent, en outre, aucun objectif précis permettant de s'assurer de l'atteinte des résultats.

1.3.1.2.2 Une convention d'objectifs et de performance 2020-2022 insuffisamment précise sur les indicateurs permettant de mesurer l'atteinte des résultats

L'établissement d'une convention triennale d'objectifs et de performance est prévue par l'article 36 de la loi du 5 septembre 2018²⁹. Elle était initialement envisagée pour la période 2019-2021. La première lettre de mission de la ministre évoquée ci-dessus a rapidement fixé un objectif de finalisation au plus tard le 31 octobre 2019 d'une convention qui couvrirait finalement la période 2020-2022. Un processus itératif d'échanges sur le contenu de la convention est intervenu principalement entre mai et octobre 2019. La signature de la convention par la ministre et le président de France compétences n'est intervenue que le 1^{er} avril 2020, retardée de deux mois par la survenance de la crise sanitaire.

Le document comporte quatre axes prioritaires déclinés en huit objectifs stratégiques : les deux premiers axes concernent les missions de régulation du marché de la formation professionnelle et de l'alternance, les deux autres la performance globale du système (cf. annexe 3).

Il définit avec plus ou moins de précision 17 indicateurs ou jalons, ce qui peut probablement s'expliquer par la création récente de l'établissement et par l'absence de recul sur un certain nombre de dispositifs transformés ou créés par la loi du 5 septembre 2018 ; on y relève ainsi :

- l'absence de portée pluriannuelle comme « l'organisation d'un évènement de lancement des travaux avec les observatoires de branches au cours du 1^{er} trimestre 2020 » qui ne saurait valoir objectif pour la période 2020-2022 ;
- un contenu insuffisamment défini comme la mise en place en 2020 du mécanisme d'observation des coûts précédemment mentionné ou l'absence d'objectif précis en ce qui concerne l'instruction des demandes d'enregistrement au RNCP (cf. *supra*, projet de recommandation n° 3) ;
- des choix parfois contestables comme « la publication annuelle du rapport sur l'usage des fonds » qui est en réalité une obligation légale ou « le nombre de visites sur le site de France compétences » pour illustrer l'objectif stratégique n° 7 « éclairer et orienter l'action des acteurs du système de formation professionnelle et d'apprentissage ».

²⁹ « Une convention triennale d'objectifs et de performance est conclue entre l'État et France compétences. Cette convention est rendue publique à sa signature et à son renouvellement. Elle définit les modalités de financement, la mise en œuvre des missions et les modalités de suivi de l'activité. Un rapport d'activité est remis chaque année au Parlement et au ministre chargé de la formation professionnelle pour indiquer la mise en œuvre des missions dévolues à France compétences [...] ».

Le suivi annuel de la convention a été correctement organisé puisqu'un premier rapport sur sa mise en œuvre a été établi dès avril 2021. Celui-ci conclut que les objectifs ont été atteints pour 14 indicateurs sur 16 (un étant devenu sans objet). Si ces résultats sont cohérents avec l'appréciation positive de la Cour sur la façon dont l'opérateur a assuré ses missions depuis près de trois ans (cf. *supra* §.1.2.), ils sont quelque peu flatteurs puisque leur réalisation est facilitée par les défauts précédemment relevés dans la définition initiale des indicateurs et des jalons.

Le premier suivi de la convention d'objectifs et de performance a permis de fixer quelques objectifs-cibles qui n'avaient pas pu l'être initialement (par exemple des délais en matière de certification), mais auraient gagné à être intégrés à la convention par avenant.

En outre, si la convention permet de rendre compte assez précisément de l'avancement de la mise en œuvre des missions du nouvel établissement, elle ne rend aucunement compte de ses difficultés majeures liées à un déséquilibre financier croissant, évoquées dans le chapitre 2 du présent relevé.

À cet égard, la Cour recommande d'introduire, dans une annexe à la convention d'objectifs et de performance, une trajectoire financière pluriannuelle permettant à France compétences d'atteindre l'équilibre financier. Elle présenterait l'avantage de mieux impliquer les parties prenantes, à commencer par l'État qui détient les principaux leviers, dans l'atteinte de cet objectif prioritaire (cf. *infra*, recommandation n° 12).

1.3.2 France compétences face aux nouveaux acteurs de la formation professionnelle et de l'alternance (les Opco et les ATpro) : un rôle à ce jour principalement technique et financier

1.3.2.1 Des relations de nature principalement financière vis-à-vis des Opco

Les opérateurs de compétences (Opco) sont, avec France compétences, une création majeure de la loi du 5 septembre 2018 sur un plan organique. Ils remplacent les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) après regroupement d'une partie de ceux-ci et sont dotés de missions renouvelées.

France compétences n'exerce juridiquement aucune tutelle ou de contrôle institutionnalisé sur les Opco, associations à gestion paritaire. Seules quelques conventions ont été conclues avec cinq Opco cinq afin de définir les conditions d'octroi d'une avance de trésorerie début 2020³⁰. En effet, la DGEFP a souhaité conserver la maîtrise du dialogue avec les Opco à travers les conventions d'objectifs et de moyens et l'organisation de réunions périodiques (auxquelles France compétences est cependant conviée à participer).

Les relations entre les Opco et France compétences s'articulent actuellement autour des sujets suivants, de nature technique et financière :

- la collecte des contributions obligatoires des entreprises : celle-ci est réalisée par les Opco jusqu'au 1^{er} janvier 2022, date à laquelle les Urssaf et la MSA assureront cette mission ;

³⁰ Il s'agissait de soutenir les Opco qui devaient verser des acomptes aux centres de formation des apprentis (CFA) avant le 1^{er} février 2020 alors qu'une partie de la collecte des ressources intervenait un mois après.

- le financement des dépenses au titre de l'alternance (contrats d'apprentissage et de professionnalisation, Pro-A) engagées par les Opco ;
- la détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage dans lequel les Opco jouent un rôle d'assistance aux branches professionnelles chargées d'en proposer le niveau, France compétences adoptant des recommandations visant à les faire converger ;
- le financement des frais de gestion des Opco selon les modalités définies dans les conventions entre les Opco et l'État ;
- la fixation du niveau des dotations de chaque Opco relatives aux plans de compétences des entreprises de moins de 50 salariés à partir des ressources de la collecte, ces enveloppes pouvant être complétées sur leurs ressources propres.

France compétences et les Opco ont établi des relations qui reposent sur de nombreux et fréquents échanges d'informations sur l'alternance et sur la trésorerie des Opco. Comme recommandé *infra* (cf. projet de recommandation n° 8), il convient d'accélérer l'automatisation de ces échanges, jusqu'à présent réalisés par communication d'états en format papier et qui nécessitent de lourds travaux d'élaboration pour les deux parties.

Le niveau des ressources allouées aux plans de compétences des entreprises de moins de 50 salariés a constitué un motif de tensions en 2020 entre France compétences et les Opco. Sur la base des prévisions de collecte de ressources, France compétences avait notifié fin 2019 aux Opco des enveloppes prévisionnelles pour l'établissement de leur budget 2020. Or l'impact sur l'économie de la crise sanitaire a conduit mécaniquement à une baisse de la collecte des contributions des entreprises assises sur la masse salariale. Le montant attribué à chaque Opco est déterminé en fonction du nombre d'entreprises de moins de 50 salariés et du nombre de salariés couverts, mais France compétences a procédé à l'été 2020, en application des taux votés, à une réduction mécanique de l'enveloppe globale affectée aux plans de développement des compétences des entreprises, ainsi qu'à des réaffectations de moyens entre Opco.

Afin de financer l'écart entre les dépenses engagées et les dotations reçues, les branches professionnelles, au sein des Opco, ont dû revoir, au fil de l'eau, les conditions de prise en charge des formations des entreprises et certains Opco ont été contraints de prélever les moyens nécessaires à la couverture des engagements sur leurs ressources propres, ce qui a occasionné mécontentement et incompréhension, même si France compétences appliquait en l'occurrence les textes. En 2021, les Opco ont adopté des politiques prudentielles pour prévenir de tels problèmes de gestion.

Outre les missions précédemment rappelées, France compétences exerce un rôle de contrôle qualité des prestations des Opco. L'établissement doit s'assurer, au moyen d'enquêtes de satisfaction, de la bonne exécution du service de proximité des Opco auprès des PME-TPE, pour les accompagner dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de développement des compétences (cf. l'article L. 6123-5 14° du code du travail précisé par l'objectif stratégique n° 2 de la convention d'objectifs et de moyens). À ce stade, les travaux réalisés par France compétences se sont limités, compte tenu du faible recul depuis la mise en place de la réforme, à une synthèse des connaissances sur l'offre de service des Opco. Ils seront complétés par les résultats d'une enquête commune à la Dares, au Céreq et à France compétences dont l'objectif est de mesurer la satisfaction des entreprises à l'égard de l'offre de services des Opco.

1.3.2.2 Un rôle majeur vis à vis des ATpro

France compétences n'est pas le seul interlocuteur des ATpro puisque le nouveau dispositif des transitions collectives, lancé et financé par le ministère du travail fin 2020 à partir de propositions des partenaires sociaux, leur confère un rôle central d'instruction des demandes et d'octroi d'un financement.

Il n'en est pas moins leur principal partenaire, notamment au titre de la gestion des projets de transition professionnelle (PTP), précédemment analysée (cf. *supra*, §.1.2.4.). France compétences joue un double rôle vis-à-vis des ATpro dans la gestion de ce dispositif :

- en assurant le financement des projets de transition professionnelle à partir des contributions des entreprises ;
- en émettant des recommandations sur les règles et les priorités dans la sélection des dossiers à financer.

France compétences a aussi mis en place le système d'information national commun aux ATpro, alors que les tentatives d'unification des systèmes d'information des Fongecif, dont sont issues les ATpro, avaient précédemment échoué.

1.3.3 France compétences et la Caisse des dépôts et consignations : des relations à approfondir pour mieux évaluer l'efficacité du compte personnel de formation (CPF)

1.3.3.1 Le CPF, un dispositif en vigueur depuis 2015 profondément réformé par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel

Comme le conseil en évolution professionnelle, le compte personnel de formation (CPF) est né, dans son principe, de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés, retranscrit par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Ses modalités en ont été fixées par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 14 décembre 2013, repris par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Il a succédé depuis le 1^{er} janvier 2015 au droit individuel à la formation (DIF).

Le CPF permet 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'acquiescer des droits à la formation, mobilisables tout au long de sa vie professionnelle. Seul le titulaire peut décider de mobiliser son compte, ce qui le distingue notamment du plan de développement des compétences dont l'initiative revient aux entreprises. Le dispositif doit contribuer, à l'initiative de la personne elle-même, au maintien de l'employabilité et à la sécurisation du parcours professionnel.

Comme le souligne l'étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018, après un démarrage difficile, le CPF a connu des résultats en amélioration par rapport au DIF, mais fait l'objet de critiques récurrentes sur les modalités d'accès difficiles aux formations, le système de listes de

formations éligibles aux financements dont l'enchevêtrement n'est plus compréhensible, un plafond d'acquisition jugé trop bas, ainsi qu'une gouvernance éclatée donnant peu de lisibilité et de possibilité de régulation financière d'ensemble. En conséquence, la loi a profondément réformé le CPF afin d'en développer l'utilisation ; elle prévoit à cet effet :

- la comptabilisation des droits en euros plutôt qu'en heures pour une plus grande lisibilité et une meilleure appropriation ;
- la mise à disposition de tous les salariés et demandeurs d'emploi d'une application numérique, devenue la plateforme « Mon compte formation » permettant de connaître en temps réel les droits individuels acquis sur le compte personnel de formation, les offres d'emploi disponibles, les formations préparant à l'acquisition des compétences requises par ces emplois et les taux d'insertion dans l'emploi à l'issue des formations proposées ;
- une simplification de l'offre par la suppression du système de listes éligibles.

Sur un plan plus institutionnel, la Caisse des dépôts et consignations et France compétences ont été placés au cœur du CPF rénové :

- à la création du CPF, la Caisse a été chargée par l'État de développer et de mettre en œuvre son système d'information (SI CPF) ; la réforme de 2018 va plus loin en lui confiant à compter de 2020 la gestion administrative, technique et financière du dispositif ; elle assure notamment la mise en relation de l'offre de formation avec les titulaires du compte, le paiement des formations voulues par les bénéficiaires aux organismes de formation et le contrôle qualité des actions de formation ;
- France compétences finance le CPF, en remboursant à la Caisse des dépôts et consignations les paiements qu'elle a été réalisés.

1.3.3.2 Des relations entre France compétences et la Caisse des dépôts et consignations à approfondir

Dans ce cadre, se sont établies des relations triangulaires entre ces deux organismes et la DGEFP :

- la DGEFP et la Caisse des dépôts et consignations ont précisé leurs relations (objectifs stratégiques, opérationnels et de performance et moyens alloués) dans une convention triennale d'objectifs et de performance pour 2020-2022 ; France compétences n'a pas été associé à l'élaboration ni au suivi de cette convention ;
- France compétences et la Caisse des dépôts et consignations en ont fait de même, sur un plan principalement financier, dans le cadre d'une convention de partenariat du 9 mars 2020. Cette convention a pour objet de définir les modalités : a) de versement et d'équilibrage financier des contributions finançant le compte personnel de formation ; b) d'échange de données et d'informations dans le champ formation professionnelle et d'apprentissage au bénéfice d'une vision consolidée et personnalisée des situations des bénéficiaires ; c) d'alimentation des systèmes d'information.

En 2020, France compétences a assuré 94 % des dépenses engagées par la Caisse au titre du CPF (au 30 juin 2021). Comme on le verra au chapitre 2, la gestion du CPF depuis 2020 (en réalité, le 21 novembre 2019) est marquée par une très forte progression de son utilisation et, partant, de ses dépenses.

Principalement en 2020, les administrateurs de France compétences ont regretté une certaine opacité sur la gestion du CPF par la Caisse des dépôts et consignations. La critique ne portait pas tant sur le suivi quantitatif (évolution du nombre de dossiers) ou financier (coût pour France compétences), que sur les aspects qualitatifs (efficacité du dispositif et effet sur les parcours professionnels des actifs). La Caisse a, par la suite, été invitée au conseil d'administration de France compétences afin de compléter l'information des administrateurs.

Sur le plan financier, la coordination entre les deux opérateurs est satisfaisante. Les bilans trimestriels établis par la Caisse des dépôts et consignations fournissant des données précises. Face à la hausse des dépenses, des points de situation financiers très fréquents sont organisés depuis 2021 et des aménagements ont été apportés à la gestion de la trésorerie (instauration d'une réserve de précaution équivalente à 15 jours).

En ce qui concerne la qualité de l'offre de formation, une collaboration entre la direction des certifications de France compétences et la direction des politiques sociales de la Caisse des dépôts et consignations s'est progressivement instaurée avec des échanges réguliers de fichiers ; elle doit être poursuivie. Mais France compétences gagnerait à l'avenir à exercer en ce qui concerne le CPF sa mission de formulation de recommandations « *sur la qualité des formations effectuées, notamment au regard de leurs résultats en matière d'accès à l'emploi et à la qualification* » (article. L. 6123-5 10° b du code du travail).

Si l'absence d'accès direct de France compétences au système d'information de gestion du CPF peut constituer une limite à sa capacité d'analyse et d'évaluation du CPF, le projet Agora, auquel sont associés les deux opérateurs, la Caisse des dépôts et consignations comme maître d'œuvre et futur gestionnaire et France compétences comme co-maître d'œuvre et futur utilisateur des données³¹, devrait offrir à France compétences des données utiles à ses évaluations, en particulier celle du CPF, plus de deux ans après la mise en œuvre dans sa version renouvelée. Par ailleurs, la collecte par la Caisse des dépôts et consignations, effective depuis le 1^{er} juillet 2021, des résultats des certifications ouvre de nouvelles pistes pour évaluer le lien formation-emploi.

1.3.4 Des relations limitées avec les régions

Dans le cadre de la loi du 5 septembre 2018, les régions ont perdu l'essentiel de leurs compétences dans le domaine de l'alternance, qui constitue le principal poste de dépenses de France compétences. Elles jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) que France compétences finance pour moitié, mais sans aucune implication dans l'emploi des fonds.

Dans le prolongement d'instances comme le Cnefop et la commission nationale de la certification professionnelle, les régions siègent toutefois au conseil d'administration de France compétences, représentées par deux administrateurs disposant de 15 voix sur 110. La répartition des responsabilités décidées au sein du conseil d'administration a placé leurs deux représentants à la présidence de la commission « audit et finances ».

³¹ L'article L.6123-5 6° du code du travail précise que France compétences est associé à la mise en œuvre du partage d'informations d'Agora.

Les interactions entre les régions et France compétences se limitent actuellement au versement chaque année de deux enveloppes destinées aux centres de formation d'apprentis (CFA), l'une au titre du fonctionnement (dans le cadre des politiques régionales d'aménagement du territoire), l'autre de l'investissement. Les marges de manœuvre de France compétences sont inexistantes puisque le montant de chaque enveloppe et leur répartition par région sont définis par l'État, par décret et arrêtés. Pour 2020, ces textes parus tardivement (décembre) ont permis d'allouer au total 138 M€ en fonctionnement et 181 M€ en investissement, montants inchangés depuis l'entrée en vigueur de la réforme. Ces dotations ont donné lieu à l'établissement de conventions annuelles de partenariat entre France compétences et les régions qui prévoient les modalités de versement et le suivi des indicateurs financiers.

France compétences a également pour mission de suivre la mise en œuvre des contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles (article L. 6123-5 9° du code du travail) et de mettre en œuvre « toutes autres actions » en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage qui lui seraient confiées par les régions (même article 11°), dispositions qui n'ont pas encore connu de traduction concrète.

1.3.5 France compétences, un organisme central de la formation professionnelle, qui ne gère ni ne finance l'ensemble des dispositifs à destination des salariés

Bien que présenté comme l'organisme central de la formation professionnelle, France compétences est chargé de la répartition des seules ressources provenant de la collecte auprès des entreprises. Or, au cours des dernières années, la formation des salariés a bénéficié d'autres financements, directement financés par l'État et ne transitant pas par France compétences.

Ce n'est pas seulement le cas avec deux dispositifs mis en place à l'occasion de la crise sanitaire et financés par le FNE-Formation sur crédits budgétaires - la formation des salariés en accompagnement du dispositif exceptionnel d'activité partielle et de l'activité partielle de longue durée³², d'une part, et les « transitions collectives »³³, d'autre part -, mais également avec d'autres mesures du plan de relance et en ce qui concerne les financements alloués à la formation professionnelle dans le quatrième plan d'investissement d'avenir et dans le plan France 2030.

* *

Dans le champ de la formation professionnelle et de l'alternance, France compétences joue un rôle central mais surtout identifié comme celui d'un régulateur et d'un financeur. Les priorités de l'établissement ont en effet porté depuis sa création sur sa mission de régulation et la mise en œuvre de dispositifs dont il est chargé, comme le conseil en évolution professionnelle.

Ce faisant, il ne s'est pas encore totalement investi dans ses autres missions qui pourrait lui donner une autre dimension : l'évaluation, l'animation des travaux des observatoires, l'observation des coûts dans le champ de la formation professionnelle (au-delà de l'alternance)

³² Dispositif géré par l'État (DGEFP et ses services déconcentrés) et les Opc.

³³ Dispositif porté par l'État à la demande des partenaires sociaux qui en ont conçu les grandes lignes, il implique diverses parties prenantes parmi lesquelles les services déconcentrés de l'État, les ATpro et les Opc.

et la surveillance de la qualité et du coût des actions de formation (au-delà de l'important travail réalisé sur les certifications professionnelles), comme relevé *supra* (cf. §.1.2.5. et 1.2.6.).

Par ailleurs, l'État n'a pas souhaité accroître la place de France compétences au cours des trois premières années de son fonctionnement en l'associant par exemple à la définition et au suivi des conventions pluriannuelles qu'il passe avec d'autres opérateurs du champ de la formation professionnelle, ce qui serait pourtant utile³⁴.

Recommandation n° 6. (DGEFP) : Associer plus étroitement France compétences à la négociation et au suivi des conventions conclues par l'État avec les principaux opérateurs du secteur finançant des actions de formation (Opco et Caisse des dépôts et consignations).

En réponse aux observations provisoires de la Cour et dans le sens de la recommandation ci-dessus, la DGEFP s'est montrée favorable à associer à l'avenir plus étroitement France compétences à la phase préparatoire des négociations avec les Opco sur les conventions d'objectifs et de moyens. Elle estime que France compétences pourrait aussi être informé des échanges réalisés entre les Opco et la DGEFP lors des points annuels de suivi de la convention. Concernant la Caisse des dépôts et consignations, la DGEFP rappelle que France compétences participe déjà aux travaux de suivi des indicateurs de performance de la convention d'objectifs et de performance mais qu'il sera associé à la renégociation de cette convention pour la période 2023-2025.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

France compétences, nouvelle institution née de la réforme de la formation professionnelle de 2018, a été rapidement opérationnel et a su trouver, dans des délais contraints et avec des ressources en personnel limitées, les moyens de répondre aux missions que la loi lui a confiées : mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle des actifs occupés (hors agents publics), gestion de la certification professionnelle, recommandations sur le niveau de prise en charge des formations en apprentissage, cadrage du nouveau dispositif des projets de transition professionnelle. Quelques missions, ne comportant pas les mêmes échéances de résultats, sont plus embryonnaires comme les travaux d'évaluation permettant de formuler des recommandations, travaux qui devraient être réorientés vers les principaux sujets à enjeu financier ou les missions se rapportant à la qualité et aux coûts de l'offre dans le champ de la formation professionnelle.

Compte tenu notamment du fait qu'une bonne partie des fonds transite par lui, France compétences joue un rôle central dans le champ de la formation professionnelle et de l'alternance, même si ses missions sont à ce stade avant tout techniques et financières.

³⁴ Dans son référé précédemment mentionné du 3 septembre 2018 à la ministre du travail sur les fonctions d'encadrement, de coordination et d'évaluation des opérateurs de la formation professionnelle, la Cour avait formulé une recommandation en ce sens.

2 FRANCE COMPETENCES FAIT FACE A UNE SITUATION FINANCIERE INQUIETANTE QUI NECESSITE DES DECISIONS FORTES DE LA PART DE L'ÉTAT

France compétences s'est vu confier par la loi du 5 septembre 2018 un rôle central de financeur et de régulateur de la formation professionnelle et de l'apprentissage, à partir des ressources provenant des contributions obligatoires des entreprises (cf. schéma suivant). Ce chapitre montre qu'il n'est pas en mesure de jouer, seul, ce rôle.

Schéma n° 4 : Dispositifs financés par France compétences



Source : France compétences

Nota : CPF : compte personnel de formation ; PIC : plan d'investissement dans les compétences ; CPF transition : également appelé « projets personnels de formation ».

Il s'ouvre d'abord sur la question du manque de lisibilité des comptes de l'établissement (§.2.1.) et analyse ensuite les déséquilibres financiers de l'établissement apparus très rapidement après sa création et l'insuffisance des moyens pour y remédier (§.2.2.). Le chapitre comprend enfin une analyse des différents leviers à disposition de l'État et, dans une moindre mesure, de France compétences, afin non seulement de rétablir les équilibres financiers mais aussi de rendre les dispositifs financés plus efficaces (§.2.3.).

2.1 Une lisibilité des comptes à améliorer

La lecture des comptes de France compétences nécessite d’appréhender au préalable certaines spécificités comptables.

2.1.1 Les Opco sont soumis à des règles comptables spécifiques qui ont des impacts significatifs sur leur compte de résultat et, par le biais du mécanisme de péréquation, sur ceux de France compétences

2.1.1.1 Le mécanisme complexe de la péréquation « inter-branches »

L’article 131-2 du règlement n° 2019-03 du 5 juillet 2019 relatif aux comptes annuels des organismes paritaires de la formation professionnelle et de France compétences, homologué par un arrêté ministériel du 26 décembre 2019, prévoit que les engagements de financement de formation (EFF) relatifs à « *des actions de formation [...] sont comptabilisés en charges lors de la décision de financement de ces actions. [...] À la clôture, les engagements [...] non décaissés sont inscrits au crédit du compte 46681 Charges à payer sur engagements de financement de formation* »³⁵.

Lorsqu’un Opco valide un contrat d’apprentissage, il enregistre sur l’exercice correspondant à la première année d’effet de ce contrat, l’ensemble de la charge prévisionnelle de ce contrat sur sa durée totale. Pour permettre aux Opco de financer l’ensemble des contrats, un système dit de « péréquation inter-branches » a été mis en place avec France compétences, inspiré de celui existant précédemment entre le Fonds paritaire de sécurisation professionnelle et les anciens Opca pour les contrats et les périodes de professionnalisation ; avec la réforme, la péréquation porte désormais sur les contrats d’apprentissage, les contrats de professionnalisation et la Pro-A, qui a pris la suite des périodes de professionnalisation³⁶.

Ce mécanisme de « péréquation » est prévu par l’article L. 6123-5 du code du travail qui dispose que France compétences a pour mission de verser aux Opco une dotation complémentaire pour financer les contrats d’alternance.

³⁵ La règle précédemment appliquée aux Opca, dont les Opco ont pris la succession en 2019, était fixée par le règlement n°2015-03 du 7 mai 2015 relatif aux comptes annuels établis par les organismes paritaires collecteurs de la formation, applicable aux Opca, aux Fongecif et au FPSPP notamment prévoyait (article 134-3) que les engagements de financement de formation (EFF) relatifs à des actions de formation devaient donner lieu à la constitution de provisions pour charges, le montant des provisions étant déterminé en tenant compte des « *engagements de financement des formations non encore réalisés, sous déduction des annulations probables* ». La nouvelle règle n’apporte pas plus de transparence que la précédente sur les montant total des engagements pris puisqu’il suffisait de constater l’état des provisions pour connaître ce dernier.

³⁶ Avant réforme, le mécanisme de la péréquation n’était pas soumis aux mêmes tensions, car les volumes financiers concernés étaient plus faibles et la dynamique de recours des branches aux dispositifs concernés plus hétérogène. L’incitation très forte faite à toutes les branches de développer l’apprentissage donne un poids beaucoup plus important à la péréquation dans les ressources de la plupart des Opco.

En effet, de 2019 à 2021, les Opco ne conservent qu'une partie des fonds qu'ils collectent auprès des entreprises et reversent le solde à France compétences, selon une répartition fixée par décret³⁷. Sur ces ressources, France compétences procède à son tour à des versements aux Opco pour aider ceux qui en ont besoin au titre du mécanisme de péréquation.

L'article R. 6123-31 du code du travail précise que cette dotation de péréquation est soumise à deux conditions :

- d'une part, les ressources de la section financière « alternance » de l'Opco doivent être insuffisantes pour prendre en charge l'ensemble des dépenses liées aux contrats d'apprentissage, de professionnalisation et au dispositif de reconversion ou de promotion par l'alternance (Pro-A) ;
- d'autre part, l'Opco doit avoir affecté au moins 90 % de ses fonds aux dépenses dites « éligibles »³⁸ relatives à l'alternance.

Le dispositif de péréquation, qui intervient au niveau de l'engagement comptable, assure à l'Opco que cet engagement sera couvert par France compétences s'il ne dispose pas, lui-même, de ressources suffisantes pour le faire. Ce mécanisme revient ainsi à centraliser à France compétences le déficit comptable des sections alternance des Opco.

Cependant, le décaissement de la dotation de péréquation par France compétences au profit d'un Opco n'intervient dans les faits que si ce dernier est confronté à un problème de trésorerie au niveau de sa section « alternance » (article R. 6123-28 du code du travail).

La délibération du 27 novembre 2019 du conseil d'administration de France compétences prévoit que le calendrier de versement des dotations relatives à la péréquation dépend des besoins de couverture de trésorerie des Opco : les versements sont effectués sur demande de l'Opco, en fonction de ses besoins.

Les modalités de la péréquation, présentées ci-dessus sont complexes. Elles le sont d'autant plus que la rédaction de l'article L. 6123-21 du code du travail qui en fixe les conditions en rend sa compréhension délicate et ambiguë.

Celui-ci prévoit en effet que la dotation de péréquation pour le financement de l'alternance est accordée lorsque « 2° *l'opérateur de compétences a affecté au moins 90 % de ses fonds destinés à financer des [dépenses dites « éligibles »³⁹ relatives à l'alternance]* ».

Or il n'existe pas de ressources spécifiquement « destinées à financer des dépenses éligibles ». Les ressources de la section « alternance » financent en effet indifféremment les dépenses éligibles et non éligibles.

Cette formulation mériterait d'être revue et précisée ainsi : un Opco ne peut bénéficier de la péréquation que s'il « *a affecté au moins 90 % de ses ressources au financement des actions de formation relatives aux contrats d'apprentissage, et à leurs frais annexes,*

³⁷ Ainsi, en 2020 et 2021, les Opco devaient reverser 65 % de la collecte réalisée auprès des entreprises de plus de 11 salariés à France compétences.

³⁸ Les emplois éligibles correspondent au financement des contrats d'apprentissage, de professionnalisation et ProA, et des frais annexes relatifs aux contrats d'apprentissage (hébergement, restauration) alors que les emplois non éligibles regroupent la formation des tuteurs et maîtres d'apprentissage, les dépenses d'investissement visant à financer les équipements nécessaires à la réalisation des formations, les frais annexes aux contrats de professionnalisation et les autres actions d'évaluation, d'accompagnement, de tutorats externes.

³⁹ Cf. définition à la note précédente.

notamment d'hébergement et de restauration, ainsi que des actions de formation relatives aux contrats de professionnalisation et aux reconversions ou promotions par alternance mentionnées à l'article L. 6324-1. ».

2.1.1.2 Un montant de la péréquation 2020 exceptionnellement élevé, très supérieur aux décaissements effectifs de France compétences

Selon les données qui ont servi à établir les comptes 2020, centralisées par France compétences, les Opco ont engagé, en 2020, 8,8 Md€ au titre des dépenses « éligibles » à la péréquation, dont 8,2 Md€ pour les seuls contrats d'apprentissage.

Ce montant, particulièrement élevé, est lié avant tout au fait que les Opco ont, non seulement pris en charge les nouveaux contrats d'apprentissage signés en cours d'année 2020 (pour 5 Md€ nets des annulations), mais aussi ceux qui avaient été signés avant le 1^{er} janvier 2020, sous l'empire du précédent régime de financement par les régions (pour 3,2 Md€ nets des annulations). En régime de croisière, cette dernière charge aurait été enregistrée les années précédentes et n'aurait pas eu d'impact sur les comptes 2020.

Les administrateurs de France compétences n'ont réellement mesuré l'impact de la reprise des contrats d'apprentissage signés avant le 1^{er} janvier 2020 sur les comptes à venir de France compétences qu'à l'occasion du vote du budget 2020, en novembre 2019.

Les produits de la collecte conservés par les Opco et finançant l'alternance ne représentant cette année-là que 2,8 Md€ (hors financement des emplois non éligibles pour 321 M€), il subsistait un « besoin de couverture » par France compétences de 6 Md€. Après avoir écarté les emplois dits « non éligibles », le montant de la dotation de péréquation 2020 s'est établi *in fine* à 5,8 Md€. C'est le montant comptabilisé par France compétences dans ses comptes à ce titre. L'annexe 4 précise la répartition de cette dotation par Opco.

France compétences n'a cependant versé aux Opco, en trésorerie, que 1,3 Md€, montant qui leur était nécessaires pour assurer le paiement des échéances de 2020 au titre de l'alternance. L'écart entre le montant de la dotation de péréquation comptabilisée et le montant effectivement décaissé, soit 4,5 Md€, est, conformément à la réglementation, considéré comme une charge de l'exercice 2020 à payer sur les exercices futurs et explique l'essentiel du déficit comptable de cet exercice.

La comptabilisation en 2020 de l'ensemble des contrats en cours et la règle de comptabilisation sur un seul exercice des engagements pluriannuels liés aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation expliquent une bonne part du déficit comptable de France compétences en 2020.

2.1.2 Des améliorations sont à apporter aux procédures de comptabilisation des charges liées à l'alternance ainsi qu'à la présentation des comptes annuels

Compte tenu des masses financières gérées par France compétences et des déséquilibres financiers qui se sont progressivement accrus (cf. infra, §.2.2.), il est indispensable de fournir au conseil d'administration une information comptable plus complète qu'actuellement.

2.1.2.1 Il est *a minima* nécessaire d'apporter des précisions sur les charges à payer dans l'annexe aux comptes annuels

Les comptes de France compétences présentent en 2020 une situation qui, pour être exhaustive, donne une image dégradée de la réalité financière car elle reflète, conformément au plan comptable, un montant pluriannuel d'engagements de financement de formation, tandis que seules les ressources de l'année sont comptabilisées. Or, dans l'annexe aux comptes annuels, aucun élément ne vient préciser la manière dont ces charges ont été calculées ni dont il est prévu que ces charges à payer soient décaissées dans les exercices à venir au profit de chaque Opco.

Par ailleurs, les comptes annuels de France compétences ne permettent pas d'identifier aisément le montant de la péréquation. Au bilan, les charges à payer résultant de la péréquation, qui devraient apparaître à hauteur de 4,5 Md€, n'apparaissent qu'à hauteur de 4,2 Md€, la différence pouvant se trouver dans les « dettes tiers », sans qu'aucune précision ne soit apportée sur le sujet. En outre, le compte 6587 *péréquation alternance Opco* se retrouve débiteur à hauteur de 5,85 Md€ (intégrant les charges liées aux « apprentis sans contrat » pour 82 M€) mais le compte de résultat mentionne une charge au titre de la péréquation à hauteur de seulement 5,77 Md€, ce qui n'est pas cohérent.

Compte tenu des montants en jeu, il apparaît indispensable qu'une annexe retrace *a minima* l'état de la péréquation en précisant, par Opco et par exercice à venir, le montant des charges à payer, qui devrait correspondre au montant des engagements de financement de formation non soldés des Opco. Cette annexe pourrait par ailleurs contenir un rappel des modalités de calcul de la péréquation et les principales données justifiant les montants, notamment les « emplois éligibles » à la péréquation et ceux qui ne le sont pas.

2.1.2.2 Le mécanisme d'échange des données entre les Opco et France compétences devrait être amélioré.

Le système actuel de remontées de données repose sur un portail informatique sur lequel sont déposés régulièrement les réponses aux différentes enquêtes diligentées par France compétences auprès des Opco (flash alternance mensuel, bilan prévisionnel alternance annuel, bilan définitif alternance annuel, flash « PDC -50 » trimestriel, etc.). Ce dépôt donne lieu à un dialogue de gestion intense afin de fiabiliser les données. Malgré tout, la remontée d'informations des Opco vers France compétences apparaît perfectible.

Même si le travail d'harmonisation informatique que cela nécessite n'est pas sous-estimé, la mise en œuvre d'une interopérabilité des systèmes d'information des différents Opco et de France compétences serait par exemple de nature à faciliter l'échange d'informations et les suivis financiers et de gestion par France compétences.

La Cour recommande donc de mettre en place un mécanisme de remontée régulière et automatisée des données financières et d'activité des Opco vers France compétences, notamment par une interopérabilité des systèmes d'information.

Recommandation n° 7. (France compétences) : Mettre en place un mécanisme de remontée régulière et automatisée des données financières et d'activité des Opco vers France compétences, notamment par une interopérabilité des systèmes d'information.

Recommandation n° 8. (DGEFP, Autorité des normes comptables) : Compléter dès 2023 l'annexe des comptes annuels de France compétences par un tableau détaillant les charges constatées au titre de la péréquation de l'alternance et leur calendrier de décaissement prévisionnel.

2.2 Une situation financière qui s'est rapidement dégradée

France compétences se trouve, trois ans à peine après sa création, dans une situation financière très tendue, qui s'est très rapidement dégradée, sous le coup de la crise sanitaire, mais surtout compte tenu d'un développement de l'apprentissage et du compte personnel de formation à un niveau qui n'avait pas été anticipé.

2.2.1 Les principaux postes de recettes et de dépenses évoluent défavorablement

2.2.1.1 Un équilibre financier compromis avant même la mise en place de la réforme

L'étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018 ne comporte que des éléments épars de prévision financière et peu d'objectifs chiffrés permettant de définir une trajectoire pour le financement de la réforme et de son principal opérateur, France compétences.

Concernant les évolutions du compte personnel de formation (CPF), l'étude d'impact prévoyait que « *le financement dédié au compte personnel de formation (contribution CDD incluse) peut s'estimer, compte tenu de l'évolution de la masse salariale, à 2,1 Md€, par année, en 2019 et 2020, à 2,2 Md€ en 2021 et à 2,3 Md€ en 2022* ».

En outre, elle mentionnait que « *au regard du nombre d'heures accumulées par les actifs et sous une hypothèse réaliste de recours au CPF avec maintien des conditions actuelles de prise en charge, les demandes de formation engendreraient des dépenses qui ne pourraient être financées par les Opca pour la partie CPF salariés, comme prévu actuellement par la loi, car ils dépassent largement les ressources que ces institutions peuvent consacrer au financement du CPF. Par conséquent, à moins de restreindre considérablement l'accès aux formations suivies dans le cadre du CPF, ces demandes de formation ne pourront être réalisées qu'à condition de réorienter vers le CPF les autres fonds de la formation professionnelle (plan formation, CIF, etc.)* ».

La loi a fixé dans le même temps un objectif de « *développement massif des formations en apprentissage proposé aux jeunes et aux entreprises* », nécessitant aussi la mobilisation des fonds de la formation professionnelle. Là encore, aucune analyse chiffrée, même

approximative, sur les conséquences financières de la réforme de l'apprentissage⁴⁰ n'est présentée.

Le Gouvernement ne pouvait ignorer que les ressources affectées au financement du CPF avant réforme seraient insuffisantes pour répondre à son développement et nécessiteraient une « réorientation » des autres fonds. Les fonds consacrés au financement des projets de transition professionnelle et au plan de développement des compétences ont donc été moins importants que ceux affectés avant la réforme au congé individuel de formation et au plan de formation. Mais, face à l'évolution des dépenses de guichet concernant l'alternance et le CPF, cette réallocation des financements ne pouvait être qu'insuffisante et la possibilité de principe pour le conseil d'administration de faire évoluer l'allocation des moyens aux différents dispositifs dans le cadre de « fourchettes » définies par voie réglementaire s'est avérée inopérante

Or, il n'a pas été prévu d'affecter de ressource nouvelle à ces projets de développement : l'étude d'impact rappelle que « *cet effort additionnel de formation recherché devra s'effectuer à « iso rendement » en maintenant le même niveau de prélèvements obligatoires* ».

Comme le suggère une note de France compétences à la DGEFP de décembre 2020, le financement de ces mesures nouvelles reposait en fait essentiellement sur « *la dynamique de la masse salariale [des entreprises]* ». Il était escompté une hausse de 3 % par an de cette masse salariale, devant générer entre 250 M€ et 300 M€ de recettes supplémentaires par an. Il était par ailleurs prévu des « *reports à nouveau de l'ancien système* », non chiffrés, et, à partir de 2022, que « *les mesures de régulation allaient ensuite produire leurs effets* ».

L'hypothèse d'une hausse de 3 % de la masse salariale, toute optimiste qu'elle fût, n'était cependant absolument pas suffisante pour financer les dépenses à venir du compte personnel de formation. La même note mentionne en effet que le calcul de l'équilibre avait été effectué sur la base d'un coût du CPF initial de 1 Md€, alors que les prévisions de l'étude d'impact mentionnaient 2 Md€ à 2,3 Md€.

Par ailleurs, le choix a été fait de faire porter à France compétences une partie du financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC), à hauteur de plus 1,5 Md€ par an sur la période 2020-2022, alors que « *avant la réforme, les contributions des entreprises pour la formation professionnelle bénéficiaient aux demandeurs d'emploi [seulement] à hauteur d'environ 600 à 800 M€ [par an]* »⁴¹.

Dans ces conditions, en prévoyant que la réforme devait favoriser tant le développement de l'apprentissage que de l'utilisation du compte personnel de formation, mais aussi financer largement le PIC, sans s'assurer que les recettes permettraient de faire face à l'ensemble des obligations en découlant, les pouvoirs publics ont soumis le nouvel opérateur chargé d'assurer le financement de ces deux dispositifs à un risque élevé de déséquilibre financier à brève échéance.

⁴⁰ Le paragraphe 4.2., p. 114 de l'étude d'impact, relatif aux impacts économiques et financiers de l'article 11 « Nouveau régime juridique des centres de formation », mentionnait seulement que « *les dispositions ont pour objectif premier de rendre l'offre de formation en apprentissage plus adaptée aux besoins des entreprises et de faciliter les ouvertures de formation. Il est attendu un développement massif des formations en apprentissage proposé aux jeunes et aux entreprises* ».

⁴¹ Note de France compétences à la DGEFP, décembre 2020.

2.2.1.2 Les problèmes ont été identifiés dès la fin 2019 avec l'organisation d'une mission conduite par l'IGF et l'Igas mais peu de recommandations ont été suivies d'effet

Les difficultés financières du nouvel opérateur n'ont effectivement pas tardé à être perçues par le Gouvernement, ce qui l'a conduit à diligenter une mission conjointe de l'IGF et de l'Igas. 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 ces deux inspections une mission 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. La lettre de mission mentionne la perspective d'un besoin de financement de plus de 2,5 Md€ pour 2020.

À cette date, les Opco et France compétences n'avaient pas encore pris en compte le financement des contrats d'apprentissage (intervenu le 1^{er} janvier 2020) et le compte personnel de formation n'avait pas encore connu son essor (l'application numérique « Mon compte formation » n'a été ouverte au public que le 21 novembre 2019 et l'augmentation du nombre de dossiers est intervenue à partir de septembre 2020). Les investigations ont également été conduites avant le début de la crise sanitaire, de novembre 2019 à mars 2020. Le rapport intitulé *Les conséquences financières de la réforme [de 2018] sur le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage*, a été établi en avril 2020, mais n'a été rendu public qu'à la rentrée 2020.

Le rapport retient trois scénarii d'évolution à court et moyen terme de la situation financière de France compétences, dont le chiffrage est résumé en annexe 5. Ils conduisent tous à un résultat net comptable déficitaire de 2020 à 2023.

Outre les trois scénarii rappelés ci-dessus, le rapport formule vingt propositions, dont seulement la moitié, principalement les mesures techniques, ont été mises en œuvre, comme le résume le tableau suivant (cf. annexe 6).

La crise sanitaire puis l'évolution des principales dépenses (CPF, apprentissage) ont rapidement rendu les hypothèses financières en partie obsolètes, mais les constats et beaucoup de propositions ont conservé leur pertinence. Aux difficultés structurelles mises en évidence par la mission conjointe se sont simplement ajoutées des difficultés conjoncturelles.

2.2.1.3 La crise sanitaire a significativement diminué les recettes de France compétences

2.2.1.3.1 L'absence de données consolidées sur les ressources collectées de 2019 à 2021

La réforme de 2018 a simplifié le cadre des contributions dues par les entreprises au titre de la formation professionnelle et de l'alternance qui se résume désormais aux trois contributions suivantes :

- la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa), la principale contribution, qui est constituée de la contribution à la formation professionnelle (CFP) et

de la taxe d'apprentissage ; le taux global de la Cufpa est de 1,23 % pour les entreprises de moins de 11 salariés et de 1,68 % pour les autres⁴² ;

- la contribution au financement de compte personnel de formation des titulaires d'un contrat à durée déterminée (CPF-CDD), soit 1 % des salaires versés aux titulaires de contrats à durée déterminée ;
- la contribution supplémentaire à l'apprentissage pour les entreprises d'au moins 250 salariés (CSA) employant moins de 5 % d'alternants ou assimilés, dont le taux varie en fonction de plusieurs critères.

De 2019 à 2021, les Opco ont été chargés, à titre transitoire, de l'ensemble de la collecte avant qu'elle n'incombe aux Urssaf et à la mutualité sociale agricole, à compter du 1^{er} janvier 2022. Il est difficile d'en appréhender le montant global au plan national puisqu'une fraction est conservée par les Opco qui l'ont collectée et une autre est reversée à France compétences.

En 2019, les Opco ont été chargés de collecter la nouvelle Cufpa en appelant un premier acompte de 75 % auprès des entreprises de 11 salariés et plus sur leur masse salariale prévisionnelle 2019, 80 % de l'acompte devant être reversé à France compétence, qui a ainsi perçu seulement 2,7 Md€. Le solde de la contribution 2019 a été perçu par les Opco en 2020 et conservé par eux.

En 2020, les Opco ont collecté au 1^{er} avril un premier acompte de 60 % auprès des entreprises de 11 salariés et plus sur la masse salariale 2020, dont ils ont reversé 65 % à France compétences, puis un second acompte de 38 %, dont 65 % ont été reversés à l'établissement public. France compétences a ainsi perçu de la part des Opco 4,3 Md€. Sur ce même exercice, les Opco ont dû affecter 92 % de la collecte qu'ils ont conservée à la section alternance et 8 % à la formation des salariés des entreprises de moins de 50 salariés. Les prélèvements auprès des entreprises de moins de 11 salariés au titre de la masse salariale 2020 n'ont été mis en œuvre qu'en 2021 et les montants ainsi collectés ont été conservés par les Opco⁴³, de même que les produits de la CSA.

Ces évolutions sont retracées dans les schémas présentés en annexe 1.

Compte tenu de ces modalités complexes de collecte et de reversement, mais aussi du fait que les reversements des Opco ont été réalisés sur une base déclarative, les contrôles que France compétences a pu réaliser sur le recouvrement des sommes qui lui étaient dues ont été limités. L'établissement n'avait pas les moyens, ni humains, ni techniques, de vérifier que toutes les entreprises assujetties versaient effectivement leurs cotisations, ni qu'elles le faisaient au bon montant⁴⁴.

⁴² Plus précisément, la CFP est de 0,55 % de la masse salariale annuelle brute pour les entreprises de moins de 11 salariés et de 1 % pour les entreprises de 11 salariés et plus. La taxe d'apprentissage est de 0,68 % de la masse salariale pour ces deux catégories d'entreprises.

⁴³ Ces montants conservés par les Opco devaient être répartis pour 26 % dans la section « formation des salariés des entreprises de moins de 50 salariés », pour 65 % dans la section « alternance » et pour 9 % dans la section « CPF ».

⁴⁴ Pourtant, la cartographie des risques mentionnait un « risque faible » sur « encaissement et reversement des contributions non exhaustifs ».

2.2.1.3.2 Une baisse des ressources, assises sur la masse salariale des entreprises, dans le contexte de la crise sanitaire

Aux difficultés liées à la complexité des modalités de la collecte sur la période 2019-2021 se sont ajoutées les conséquences de la crise sanitaire à partir de mars 2020. Celle-ci a fait chuter en 2020 la masse salariale de l'ensemble des entreprises sur laquelle sont calculées les contributions obligatoires des entreprises. Ainsi, les ressources tirées de la principale contribution, la Cufpa, n'ont pas évolué conformément aux prévisions initiales d'augmentation annuelle de la masse salariale, et donc de la Cufpa, de 2,3 % à 2,7 % par an.

Les dernières estimations de la direction générale du Trésor⁴⁵ font état d'une baisse de la masse salariale de 6,3 % en 2020 par rapport à 2019. Les prévisions pour 2021 font état d'une augmentation de 5,9 % par rapport à 2020. De ce fait, la masse salariale 2021 devrait se situer à un niveau inférieur à celui qui était le sien en 2019.

La crise sanitaire a ainsi rendu impossible, en 2020 et 2021, une augmentation des recettes provenant des trois contributions obligatoires, alors que malgré la crise, les dépenses de guichet à la charge de France compétences ont été très dynamiques.

Le tableau ci-après permet d'évaluer les montants de recettes de la Cufpa au regard des actualisations progressives des prévisions.

Tableau n° 6 : Évolution du produit de la Cufpa

en M€	Prévision de février 2020	Prévision de novembre 2020		Prévision de septembre 2021	
	Recettes de Cufpa	Recettes de Cufpa	Écart avec la prévision de février 2020	Recettes de Cufpa en M€	Écart avec la prévision de février 2020
<i>Au titre de 2019</i>	6 084	6 084		6 084	
<i>Au titre de 2020</i>	9 339	8 284	- 1 055	8 520	- 818
<i>Au titre de 2021</i>	9 554	8 682	- 872	9 023	- 530
<i>Au titre de 2022</i>	9 812	8 916	- 896	9 655	- 157
<i>Écart avec les prévisions de février 2020</i>			- 2 822		- 1 506

Source : France compétences, sur la base des prévisions de la direction générale du Trésor. Le faible montant de Cufpa au titre de 2019 est lié à « l'année blanche » de taxe d'apprentissage sur la masse salariale 2019, la réforme du financement de l'apprentissage intervenant au 1^{er} janvier 2020.

Le budget pour 2022 de France compétences, révisé en mars 2022, prévoit des recettes de Cufpa pour un montant de 9, 6 Md€, en-deçà des prévisions de septembre 2021.

⁴⁵ Données mentionnées dans la note de situation du 5 octobre 2021 à l'attention des membres de la commission « audit et finances » de France compétences.

La baisse de ressources cumulée sur les exercices 2020 à 2021 représente ainsi un manque à gagner de 1,3 Md€ pour France compétences et les Opco. En intégrant l'année 2022, la « dette Covid » liée aux moindres recettes est évaluée à 1,5 Md€.

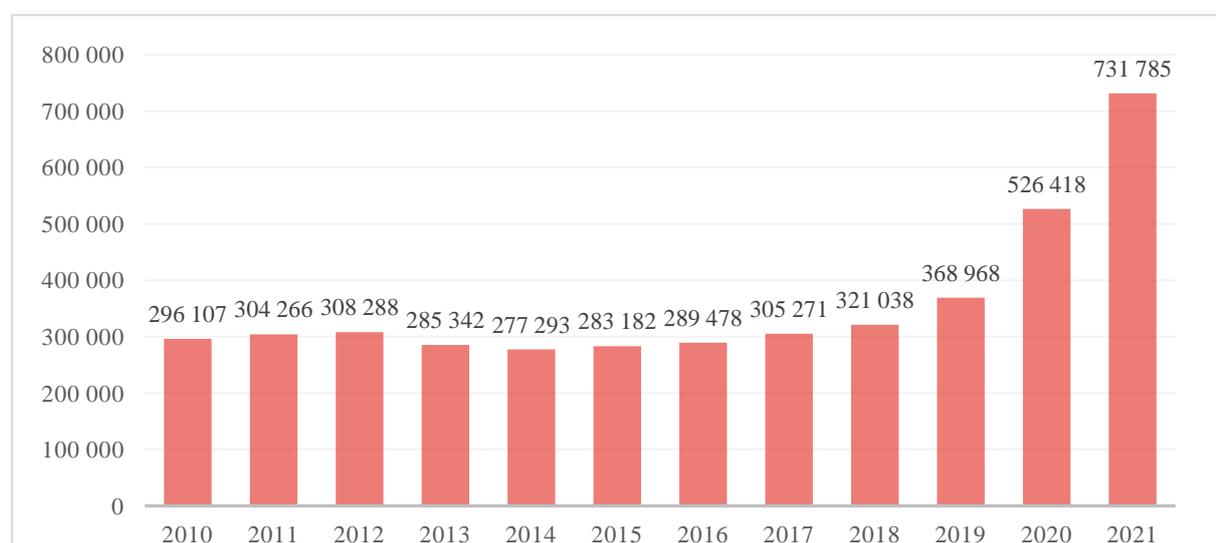
2.2.1.4 L'essor dans des proportions imprévues de l'apprentissage et du compte personnel de formation vient perturber toutes les prévisions financières

Les dépenses au titre de l'apprentissage et du compte personnel de formation (CPF) ont été beaucoup plus élevées que prévu, comme le montrent les deux graphiques ci-après.

2.2.1.4.1 Une forte progression de l'apprentissage, surtout depuis la rentrée 2020

En 2020, l'augmentation du nombre de nouveaux contrats d'apprentissage (secteurs public et privé) a atteint 43 % par rapport à 2019, année qui avait déjà enregistré une hausse de 15 %. Cela a représenté 526 418 nouveaux contrats. Cette augmentation est liée non seulement à l'augmentation de l'offre de places en CFA, mais aussi pour une bonne partie à l'augmentation décidée en juillet 2020 de l'aide exceptionnelle à l'embauche d'un apprenti (8 000 € par contrat pour les apprentis majeurs, 5 000 € pour les mineurs), plus favorable que l'aide initialement mise en place dans le cadre de la réforme. Cette tendance s'est prolongée en 2021 avec une nouvelle augmentation de 39 % pour atteindre 731 785 entrées en apprentissage.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre total d'entrées en apprentissage



Source : données Dares – Poem

Tous les contrats d'apprentissage signés fin 2020 n'ont pas pu être enregistrés avant la fin de l'exercice 2020, de sorte qu'une partie de l'augmentation n'a eu d'impact statistique et comptable qu'en 2021.

Cette augmentation a naturellement des conséquences financières sur les engagements des Opcó et sur les charges de France compétences du fait de la péréquation.

En 2020, la hausse des dépenses d'apprentissage liée aux nouveaux contrats (800 M€) a pu être globalement compensée par une forte baisse de celles liées aux contrats de professionnalisation (- 750 M€). Par contre, la reprise des contrats d'apprentissage par les Opcó a représenté 3,2 Md€ de charges, nets des annulations (et non 3,6 Md€ comme prévu initialement).

Pour 2021, alors que France compétences prévoyait en décembre 2020 une charge de 4,5 Md€ au titre des contrats d'apprentissage, celle-ci devrait avoisiner 7,6 Md€ (dont 340 M€ au titre des contrats signés en 2020 mais enregistrés tardivement en 2021). Il est vrai que la prolongation de l'aide exceptionnelle à l'embauche d'apprentis jusqu'à la fin 2021⁴⁶ (au lieu de la fin février, puis de la fin mars) n'a été annoncée par le Gouvernement qu'en mars 2021. Cette augmentation devrait être à peine atténuée par la diminution de la charge au titre des contrats de professionnalisation, beaucoup moins forte qu'en 2020 (- 0,1 Md€).

2.2.1.4.2 Une progression régulière des dépenses au titre du compte personnel de formation (CPF)

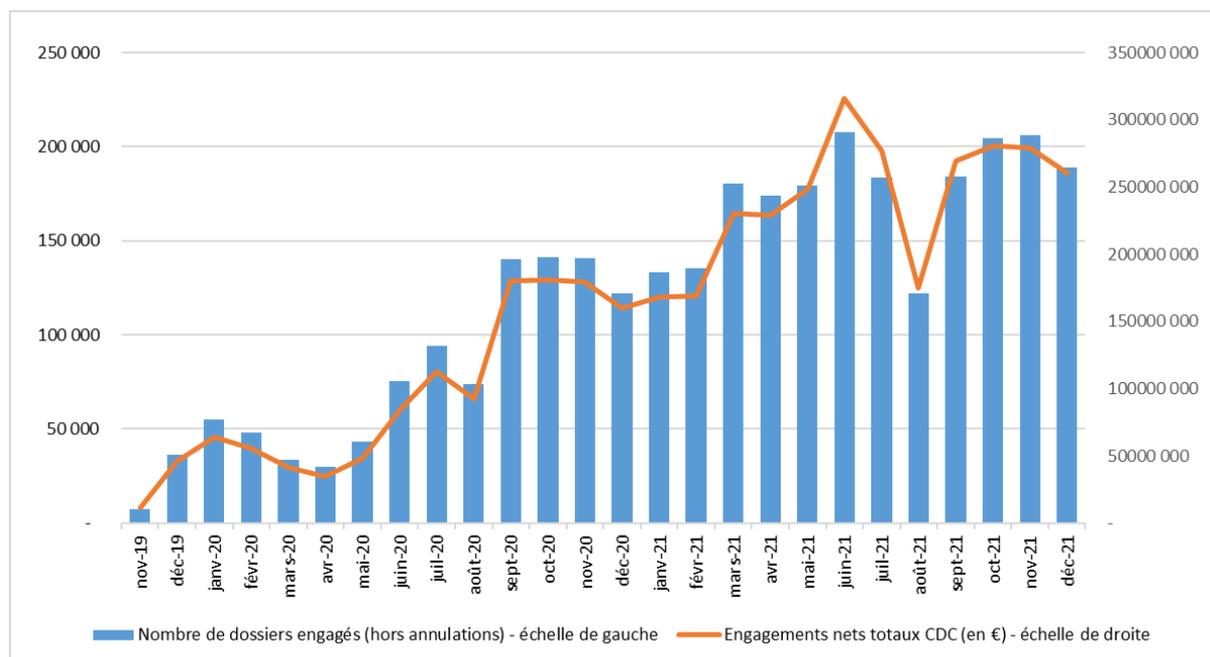
Concernant le CPF, le dispositif connaît un succès grandissant depuis l'ouverture de la plateforme « mon compte formation » le 21 novembre 2019, mais ce n'est réellement qu'en septembre 2020 que le dispositif a pris son essor, comme le montre le graphique suivant.

De fin 2019 jusqu'en août 2020, la demande de formations est restée modérée, en-deçà des 100 000 dossiers mensuels, en raison du caractère nouveau de l'application pour les bénéficiaires du CPF et de la crise sanitaire à partir de mars qui a dissuadé des demandes de formations, d'autant que les prestataires n'étaient pas parfaitement organisés pour assurer les formations à distance.

Même s'il n'existe pas d'étude à ce sujet, il est aussi probable que certains salariés, placés en grand nombre en chômage partiel, ont pu bénéficier du FNE-Formation et reporté d'autant leurs projets de formations dans le cadre du CPF. Un palier plus élevé a été atteint en septembre 2020 (140 000 dossiers mensuels) jusqu'en février 2021, malgré la persistance des contraintes liées à la crise sanitaire. De mars à décembre 2021 (à l'exception du mois d'août), le nombre de dossiers s'est stabilisé à un niveau élevé, entre 173 000 et 206 000 par mois.

⁴⁶ L'aide a ensuite été prolongée jusqu'à juin 2022 (comme celle en faveur des contrats de professionnalisation). Une nouvelle aide exceptionnelle pour favoriser l'embauche en contrat de professionnalisation de demandeurs d'emploi de longue durée a été mise en place entre novembre 2021 et décembre 2022.

Graphique n° 2 : Évolution du nombre de dossiers et du montant mensuel des engagements financiers réalisés par la Caisse des dépôts et consignations au titre du CPF



Source : Cour des comptes (à partir de données Caisse des dépôts et consignations)

Sur le plan financier, les engagements de formation comptabilisés par la Caisse des dépôts et consignations sont passés de 11 M€ par mois en novembre 2019 à plus de 265 M€ en moyenne de mars à décembre 2021 (si l'on excepte le mois d'août). La Caisse a ainsi engagé 1,1 Md€ en 2020 et l'engagement pour 2021 pourrait atteindre 2,7 Md€, soit presque le double du montant prévu lors de la présentation des perspectives budgétaires en décembre 2020 (1,4 Md€).

Il est délicat de réaliser des prévisions pour les années à venir concernant le CPF. La Dares et la Caisse des dépôts et consignations ont présenté, en août 2021, un outil de micro-simulation des dépenses réalisées dans le cadre du CPF⁴⁷. La Dares estime que « *cette maquette peut utilement participer à la réflexion sur les équilibres de long terme relatifs au CPF* ». Cependant, les exemples de simulation à partir des paramètres de 2016 à 2018 portent uniquement sur l'exercice 2019, qui s'inscrit dans le prolongement des années précédentes. Probablement pertinent en rythme de croisière pour contribuer aux équilibres de long terme relatifs au CPF, ce modèle de micro-simulation risque d'être mis à mal dans un contexte aussi incertain que celui observé depuis la fin 2019, ce que confirme la Dares dans l'exposé des limites de la modélisation. Des améliorations y seront apportées au fur et à mesure pour tenir compte des évolutions du dispositif.

⁴⁷ Documents d'étude n° 251 – Dares – *Un modèle de micro-simulation des dépenses réalisées dans le cadre du CPF*. Le modèle estime pour chaque année : le nombre d'individus en emploi dans le secteur privé, au chômage ou inactifs ; les soldes DIF et CPF en début d'année pour chaque individu ; la consommation des droits DIF et CPF pour chaque individu au cours de l'année ; les soldes DIF et CPF à la fin de l'année pour chaque individu ; les dépenses de formation réalisées par le biais du CPF.

Le développement de l'apprentissage et du CPF a très largement dépassé les prévisions du Gouvernement, engendrant une très forte augmentation des charges de France compétences pour financer ces deux dispositifs, alors que la crise sanitaire diminuait ses recettes.

L'année 2021 a ainsi vu les dépenses de l'opérateur croître de 4 Md€ entre le vote du budget initial en décembre 2020 et les prévisions d'exécution présentées en mars 2022, passant de 6,721 Md€ à 10,753 Md€.

2.2.2 France compétences se trouve dans une situation financière inquiétante, appelée à perdurer, en dépit des subventions exceptionnelles de l'État

Sur le plan budgétaire comme en trésorerie, la situation financière de France compétences a été tendue pendant l'essentiel de la période 2019-2021. Des dotations exceptionnelles de l'État, intervenues seulement en 2021, atténuent la contrainte, sans assurer un retour durable à l'équilibre financier, ni écarter tout risque en trésorerie pour 2022 et 2023.

2.2.2.1 L'État a agi tardivement au moyen de dotations importantes mais exceptionnelles

2.2.2.1.1 Une dotation exceptionnelle de 750 M€ en 2021 inscrite dans le plan de relance : un soutien conditionné à des hypothèses de retour à l'équilibre irréalistes

Compte tenu de la baisse des recettes et de la hausse des dépenses de l'opérateur et du contexte de crise sanitaire, la loi de finances initiale pour 2021 a prévu, dans le cadre de la mission *Plan de relance* - programme n° 364 *Cohésion* -, une dotation exceptionnelle de 750 M€ en autorisations d'engagements et en crédits de paiements. Le versement de celle-ci était assorti d'une condition : le vote par le conseil d'administration de France compétences, avant le 30 novembre 2021, d'un budget 2022 en équilibre.

Le projet de loi de finances pour 2021 justifie cette subvention exceptionnelle par la baisse des recettes dues à la crise et la dynamique des dépenses d'alternance : *« les difficultés économiques amenuisent en 2020 les ressources de France compétences assises sur la masse salariale (soumise à prélèvements obligatoires). Parallèlement, le montant des interventions de France compétences, par le biais des Opco, ne devraient pas décroître en raison notamment du soutien à l'apprentissage, au recours aux contrats de professionnalisation ainsi qu'au dispositif Pro A prévus dans le plan de relance. Cette mesure est générale et vise à garantir les versements de France compétences aux Opco qui prennent en charge notamment les frais de formation des apprentis dans les centres de formation d'apprentis (CFA) et soutenir ainsi la politique de l'apprentissage dans le contexte de crise. »*

L'étude d'impact de cette mesure budgétaire manque singulièrement de solidité puisqu'elle mentionne un déficit prévisionnel pour 2022 de 2 Md€ qui serait comblé pour partie par la dotation exceptionnelle de 0,75 Md€ et pour le solde (l'étude d'impact mentionne 1,1 Md€ et non 1,25 Md€) par des mesures de maîtrise des coûts. Concernant ces dernières, elle ne mentionne que la révision des niveaux de prise en charge de l'apprentissage sans faire état des hypothèses retenues. Il n'était toutefois pas réaliste d'imaginer parvenir à de telles

économies en aussi peu de temps⁴⁸, sauf à prévoir que la révision des niveaux de prise en charge s'appliquera à tous les contrats, y compris ceux déjà signés (hypothèse non mentionnée) et d'autant plus que la ministre du travail s'est opposée pendant toute la période de crise à une révision des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage susceptible d'avoir un effet négatif sur la dynamique de l'alternance. Les simulations du rapport IGF-Igas étaient très en-deçà des ambitions exprimées dans l'étude d'impact de la dotation exceptionnelle.

Une convention entre l'État et France compétences a été conclue pour le versement de cette dernière, étant observé que l'opérateur ne reçoit en principe aucun financement budgétaire de l'État. Elle prévoit un versement en deux moitiés, la première avant le 31 mars 2021, la seconde avant le 15 décembre 2021 sous réserve que la condition tenant au vote d'un budget en équilibre pour 2022 soit respectée.

Cette condition est immédiatement apparue, au sein du conseil d'administration, comme peu réaliste, voire totalement irréalisable. L'évolution financière de l'opérateur au cours de l'année 2021 a conforté cette appréciation et la seconde loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2021 a finalement supprimé cette condition, en même temps qu'elle prévoyait le versement d'une nouvelle subvention exceptionnelle à hauteur de 2 Md€.

2.2.2.1.2 Une nouvelle dotation exceptionnelle de 2 Md€ tardivement décidée et insuffisante à moyen terme

Contrairement au précédent, le projet de loi de finances pour 2022 ne comportait aucune disposition relative à l'équilibre financier de France compétences, ni au titre de la mission *Plan de relance*, ni à celui de la mission *Travail et emploi*.

En revanche, la loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2021 a prévu le versement d'une nouvelle subvention exceptionnelle à France compétences d'un montant plus élevé que la précédente : 2 Md€. Ce versement permettra, selon le projet de loi, « *de compenser les pertes de recettes de l'établissement, notamment liées à la crise, en raison de la contraction de la masse salariale privée sur laquelle sont directement assises les recettes de France compétences, évaluées au total à 2 Md€ sur la période 2020-2023 par rapport à la trajectoire prévue initialement.* »

En raison de son montant élevé, cette mesure améliorera très sensiblement la situation budgétaire et de trésorerie, sans pour autant constituer une solution pérenne.

2.2.2.2 Les comptes 2020 et les prévisions pour 2021 font apparaître un déficit considérable du compte de résultat

L'analyse des comptes annuels de France compétences fait apparaître que les produits issus de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage ne sont pas, de loin, suffisants pour financer toutes les charges.

⁴⁸ La deuxième campagne de révision des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage devait s'appuyer sur l'analyse de la remontée des données issues de la comptabilité analytique des CFA. Compte tenu des différentes étapes de la procédure, celle-ci ne pouvait produire d'effets qu'à partir du second semestre 2022.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des résultats de l'établissement sur les exercices 2019 à 2021, les chiffres 2021 n'étant pas encore définitifs (estimation réalisée par l'opérateur en mars 2022).

Tableau n° 7 : Évolution du compte de résultat de France compétences 2019-2021

	2019	2020	2021 (prévisionnel modifié)
Produits d'activité	3 645 008 079	5 197 551 385	7 549 000 000
Contribution OPCO	2 724 416 173	4 322 970 542	4 521 000 000
Contribution au titre du CPF OPCO		107 949 018	143 000 000
Reports à nouveau CIF		338 855 895	
Reprises sur provisions	854 768 007	119 149 201	
Plan de relance AT Pro			100 000 000
Plan de relance subvention exc Etat			750 000 000
Subvention exx PLFR 2			2 000 000 000
Autres produits	65 823 899	308 626 729	35 000 000
Charges d'activité	3 408 952 511	9 819 456 653	10 753 000 000
PIC	1 532 000 000	1 581 000 000	1 632 000 000
CPF	32 195 237	1 186 634 142	2 700 000 000
Péréquation	897 095 298	5 767 207 118	5 424 000 000
Projets de transition professionnelle	465 042 307	451 821 518	562 000 000
Alternance (fonds régions)	-	318 097 700	318 000 000
CEP	50 081 479	50 558 728	62 000 000
Autres charges	432 538 190	464 137 447	55 000 000
Résultat d'activité	236 055 568	- 4 621 905 268	- 3 204 000 000
Résultat de fonctionnement	3 705 290	1 297 437	-
Résultat d'exploitation	239 760 858	- 4 620 607 831	- 3 204 000 000
Résultat financier	63 319	- 227 768	- 1 000 000
Résultat exceptionnel	40 844	- 68 393	-
RESULTAT DE L'EXERCICE	239 865 021	- 4 620 903 992	- 3 205 000 000

Source : comptes annuels et France compétences, selon les données connues au 10 mars 2022

L'essentiel des produits est issu des versements des Opco (cf. *supra*). Ils intègrent en outre en 2021 des subventions liées au plan de relance, notamment 100 M€ pour les projets de transition professionnelle, et les deux subventions exceptionnelles de l'État.

Les charges comptabilisées portent à titre principal sur :

- les versements aux Opco dans le cadre de la péréquation des fonds de l'alternance, qui représentent la principale charge (5,4 Md€ en 2021) : le montant correspond non pas aux dépenses de l'année mais au besoin de couverture des Opco, c'est-à-dire au manque de ressources au regard des engagements pluriannuels de financement de formation contractés par les Opco au titre de l'alternance. Il était déjà particulièrement élevé en 2020 (5,8 Md€) car, sur cet exercice, ont été comptabilisés non seulement les engagements contractés en 2020, mais aussi les engagements liés aux contrats d'apprentissage conclus avant le 1^{er} janvier 2020 ;

- les montants versés à l'État au titre de la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui sont conformes à ceux fixés à l'article 4 du décret n° 2018-1331, et se situent entre 1,5 Md€ et 1,7 Md€ par an ;
- les charges liées au CPF, qui augmentent pour atteindre 2,7 Md€ en 2021.

Ainsi, malgré le versement des subventions exceptionnelles de l'État pour 2,75 Md€ en 2021, le compte de résultat (prévisionnel) de l'exercice 2021 resterait déficitaire de 3,2 Md€ sur la base des prévisions de clôture présentées au conseil d'administration du 10 mars 2022.

2.2.2.3 Les prévisions financières pour 2022 et au-delà ne laissent pas entrevoir d'amélioration de la situation si la dynamique de recours à l'apprentissage et au CPF demeure aussi élevée

2.2.2.3.1 Un déficit prévisionnel de 5,9 Md€ pour 2022

L'architecture des recettes et des dépenses évoluera à partir de 2022 notamment avec la centralisation à France compétences du produit de la collecte des contributions obligatoires (Cufpa). France compétences devrait percevoir 9,6 Md€ de recettes à ce titre.

En contrepartie, France compétences devra verser aux Opco l'ensemble des fonds nécessaires au financement des charges d'alternance (et pas seulement la dotation de péréquation) ainsi que les fonds finançant les actions inscrites aux plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés.

Hors alternance, l'ensemble des emplois du budget 2022 de France compétences (actualisés en mars 2022) représente un total de 5,5 Md€ sous l'hypothèse d'une reconduction de certains postes, notamment le CPF dont le montant est fixé en référence à la prévision de dépenses de 2021 mais qui reste difficile à fiabiliser et pourrait être largement supérieur :

Tableau n° 8 : Les prévisions de charges du budget 2022 hors alternance

<i>Charges</i>	<i>Montant en M€</i>
<i>Formation des demandeurs d'emploi - PIC (montant défini par décret)</i>	1 684
<i>CPF (montant 2021 reconduit)</i>	2 600
<i>Projets de transition professionnelle (montant 2021 reconduit, hors plan de relance)</i>	500
<i>CEP (montant 2021 reconduit)</i>	100
<i>Plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés</i>	540
<i>Autres charges (permis de conduire, CNFPT, fonctionnement)</i>	62
<i>Total hors alternance</i>	5 486

Source : budget 2022 voté par le conseil d'administration de France compétences le 25 novembre 2021. L'actualisation du budget 2022 présentée au conseil d'administration du 10 mars 2022 n'a apporté aucune modification à ces postes de dépenses.

Il ne devrait donc rester que 4,1 Md€ pour le financement de l'ensemble des dépenses liées à l'alternance alors que les prévisions de charges (ajustées en mars 2022) au titre des contrats d'apprentissage pour 2022 représentent, à elles seules, 7,7 Md€⁴⁹. Si l'on ajoute les dépenses liées à l'apprentissage « non éligibles à la péréquation »⁵⁰ (300 M€) et celles liées aux contrats de professionnalisation (654 M€) et à la Pro-A (35 M€), ainsi que les frais de fonctionnement des Opco au titre de l'alternance (460 M€), les contrats d'apprentissage 2021 enregistrés, avec retard, en 2022 (475 M€) et les dotations au profit des régions (318 M€), l'ensemble à financer au titre de l'alternance devrait avoisiner 10 Md€.

Le déficit du compte de résultat de France compétences pourrait, dans ces conditions, s'élever à 5,9 Md€ en 2022, alors qu'aucune subvention exceptionnelle de l'État n'a été inscrite en loi de finances pour 2022.

2.2.2.3.2 Les subventions exceptionnelles versées en 2021 n'écartent pas les risques d'insuffisance de trésorerie en 2022 et 2023

2.2.2.3.2.1 *France compétences a recouru à l'emprunt pour faire face à l'insuffisance de trésorerie en 2019 et 2020*

Les difficultés de trésorerie de France compétences ont rendu nécessaire le recours à des lignes de trésorerie négociées avec les banques, prévu dans les statuts de l'opérateur, sous certaines conditions.

Le transfert du financement des centres de formation des apprentis (CFA) par les régions (via des subventions d'équilibre) aux Opco (sur la base des niveaux de prise en charge des contrats) le 1^{er} janvier 2020 s'est accompagné de la reprise des contrats d'apprentissage signés avant le 31 décembre 2020 déjà évoquée. Compte tenu du décalage entre l'obligation faite aux Opco d'effectuer un premier versement aux CFA avant le 1^{er} février et la perception de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (solde des contributions dues au titre de 2019 et premier acompte de la contribution au titre de 2020) fin février, France compétences a dû emprunter pour financer des avances remboursables versées aux Opco confrontés à des besoins de trésorerie avérés.

Au total, six avances remboursables ont été accordées pour un montant de 404 M€. Afin de financer le dispositif, France compétences a dû mobiliser 369 M€ auprès de trois établissements bancaires, le solde ayant été couvert par la trésorerie propre de l'opérateur. Les prêts mobilisés par l'opérateur ont été remboursés de manière anticipée en avril 2020.

Un second emprunt a été sollicité, à compter de septembre 2020, pour satisfaire un nouveau besoin de trésorerie. France compétences a ainsi contracté, après autorisation du conseil d'administration le 11 août 2020, un crédit renouvelable, mobilisable en fonction de ses besoins, pour un montant total de 1,5 Md€, sur douze mois, période maximale autorisée par le 11^o de l'article R. 6123-8 du code du travail. Au total, 540 M€ ont été utilisés.

⁴⁹ Ces prévisions sont susceptibles d'être modifiées du fait de la suppression des aides exceptionnelles à l'alternance à compter de juillet 2022.

⁵⁰ Les emplois non éligibles regroupent la formation des tuteurs et maîtres d'apprentissage, les dépenses d'investissement visant à financer les équipements nécessaires à la réalisation des formations, les frais annexes aux contrats de professionnalisation et les autres actions d'évaluation, d'accompagnement, de tutorats externes.

2.2.2.3.2 *La dotation exceptionnelle de 2 Md€ n'écarte que provisoirement le risque d'une insuffisance de trésorerie*

En 2021, une nouvelle consultation de banques a été lancée durant l'été pour la mise à disposition de lignes de trésorerie à hauteur de 2 Md€. Cinq banques n'ont accordé des concours financiers qu'à une hauteur maximale de 1,725 Md€, montrant ainsi une certaine défiance à l'égard de France compétences.

La subvention complémentaire de 2 Md€ a permis d'écarter le risque de trésorerie négative à la fin de l'exercice 2021.

Selon France compétences, les lignes de trésorerie devraient permettre de couvrir les besoins jusqu'en août 2022, mais les prévisions pour l'année 2022, révisées en mars 2022, anticipent un nouveau déficit de trésorerie de 4,6 Md€ en fin d'année. Les frais financiers liés au recours à ces lignes de trésorerie ont été inscrits au budget 2022 de l'établissement pour 4,7 M€.

Le recours aux lignes de trésorerie ayant atteint ses limites, un effort vigoureux de régulation des dépenses⁵¹ est à mener, le cas échéant, assorti d'une augmentation pérenne des ressources de l'opérateur en fonction des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics. Une partie des décisions à prendre relève de l'État et pas seulement de l'opérateur.

2.2.2.4 France compétences dispose de moyens d'action insuffisants à eux seuls pour atteindre l'équilibre financier

2.2.2.4.1 France compétences a régulièrement alerté l'État sur sa situation

Face à cette situation, l'établissement a joué à de nombreuses reprises son rôle d'alerte auprès de sa tutelle comme le prévoit la convention d'objectifs et de performance dans le cadre de l'objectif stratégique n° 5 « *assurer une veille sur la soutenabilité financière du système* ». Dans ce cadre, outre les points financiers réguliers lors des réunions du conseil d'administration, le directeur général a communiqué plusieurs notes destinées à la tutelle afin d'alerter sur les déséquilibres croissants, étudiant les pistes possibles de redressement de la situation avec :

- des propositions de modifications du décret relatif à France compétences (note du 2 octobre 2019 au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle) ;
- des propositions de solutions eu égard à la situation financière de France compétences (15 juin 2020) : cette note traite des assouplissements à apporter aux emprunts (ou lignes de trésorerie) de l'opérateur ;
- des propositions de modifications législatives (28 juillet 2020) ;
- une note sur la situation financière de France compétences (8 décembre 2020) : la note se réfère à la convention d'objectifs et de performance qui évoque le rôle de « *veille sur la soutenabilité financière du système* » et « *d'alerte* » qui incombe à France compétences ;

⁵¹ Cet effort s'impose non seulement pour assurer la soutenabilité du financement de la formation professionnelle et de l'alternance, mais également pour améliorer l'efficacité de certains dispositifs et limiter des effets d'aubaine.

après avoir analysé les évolutions des ressources et des emplois, elle suggère trois pistes pour 2021 : un nouvel abondement budgétaire exceptionnel pour compenser la perte de recettes liées au Covid ; la recherche d'un financement alternatif à une partie du PIC ; la préparation dès 2021 de nouvelles mesures de régulation ; en complément de mesures structurelles d'économies, elle envisage un financement pérenne supplémentaire pour financer le développement de l'apprentissage et du CPF.

- une note sur l'enjeu d'une dotation exceptionnelle supplémentaire de France compétences (26 mars 2021), qui rappelle d'une part la perte de ressources liée à la contraction de la masse salariale dans le contexte de la crise sanitaire, le surcroît de dépenses lié à l'alternance ; elle plaide pour une nouvelle dotation exceptionnelle (outre celle de 750 M€ attribuée dans le cadre de la loi de finances pour 2021).

Ces démarches ont abouti aux mesures financières exceptionnelles précédemment décrites en 2021 de la part de l'État, mais non à des mesures de redressement durables.

2.2.2.4.2 Le système complexe des « fourchettes », outil de la régulation financière, ne peut pas fonctionner dans les conditions actuelles

Compte tenu de la dynamique constatée sur les dépenses d'apprentissage et le CPF, les souplesses dont bénéficie le conseil d'administration pour faire évoluer la répartition des enveloppes entre les différents dispositifs financés s'avèrent inopérantes.

Le code du travail précise les modalités selon lesquelles France compétences répartit ses ressources entre les différents dispositifs qu'il finance (alternance, CPF, CPF de transition, CEP, plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés). Pour l'élaboration annuelle du budget, l'article R. 6123-25 prévoit ainsi que le conseil d'administration doit affecter le produit des contributions des employeurs, diminué du montant à verser à l'État au titre du PIC, à ces catégories de dépenses, non pas en fixant un montant prévisionnel de dépenses, mais un pourcentage des ressources. Ce pourcentage est encadré par un système de fourchettes (cf. tableau suivant).

Tableau n° 9 : Les fourchettes applicables à certains postes de dépenses (hors fonctionnement)

<i>Affectation</i>	Fourchettes en 2020 (1)	Fourchettes en 2021 (1)	Fourchettes 2022 en % (1)
<i>CPF</i>	Entre 26 % et 31 %	entre 10 % et 45 %	entre 5 % et 35 %
<i>Plans de développement des compétences des entreprises de moins de cinquante salariés (2)</i>	Aucune fourchette		entre 4 % et 30 %
<i>Projets de transition professionnelle</i>	Entre 16 % et 21 %	Entre 8 % et 35 %	entre 3 % et 25 %
<i>CEP</i>	Entre 2 % et 7 %	Entre 1 % et 12 %	entre 0,5 % et 6 %
<i>Alternance</i>	Entre 39 % et 55 %	Entre 20 % et 70 %	entre 55 % et 83 %

Source : Cour des comptes

(1) après déduction du montant alloué à la formation des demandeurs d'emploi (fonds de concours contribuant au financement du PIC).

(2) En 2020 et 2021, les actions inscrites au plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés sont financés par les Opco directement sur les ressources qu'ils ont collectées et conservées. La dotation de France compétences n'est versée qu'à compter de 2022.

(3) En 2020 et 2021, il y avait aussi une fourchette de répartition des ressources au titre du fonctionnement de France compétences, soit entre 0,5% et 0,7% pour 2020 et entre 0,4 % et 0,8 % pour 2021. En 2022, les différentes fourchettes (hors fonctionnement) s'appliquent après déduction du montant alloué à la formation des demandeurs d'emploi (fonds de concours contribuant au financement du PIC) et des dépenses nécessaires au fonctionnement de France compétences qui ne fait donc plus l'objet d'une fourchette de répartition.

Ce système permet, théoriquement, à France compétences, d'orienter les ressources de la formation professionnelle et de l'alternance vers les dispositifs qui lui paraissent les plus à même de répondre aux besoins de formation des salariés et aux attentes des employeurs.

Or aucune mesure de régulation n'est prévue par la réglementation pour limiter le recours à l'alternance, au CPF ni au CEP quand bien même les enveloppes financières définies par France compétences seraient dépassées. Il s'agit bien de dépenses « de guichet ».

Ainsi, le droit, pour un salarié, de bénéficier de son CPF est total, de même que celui de solliciter le CEP jusqu'au dernier niveau d'unité d'œuvre. Quant aux contrats d'apprentissage, la suppression de la carte des formations a ouvert très largement la possibilité de créer un centre de formation des apprentis et aucune limite n'est fixée à la formalisation d'un contrat d'apprentissage dès lors qu'un apprenti et un employeur se sont mis d'accord.

France compétences n'a en réalité de réelle prise que sur deux des cinq dispositifs :

- les projets de transition professionnelle : les enveloppes financières allouées aux ATpro sont limitatives ; il appartient à ces dernières de s'y tenir en tenant compte des priorités définies dans les recommandations de France compétences ;
- les plans de développement des compétences des entreprises de moins de cinquante salariés : les dotations sont également limitatives et réparties entre les Opco au prorata du nombre d'entreprises de moins de cinquante salariés dans le champ de chaque Opco et du nombre de salariés couverts (délibération du conseil d'administration le 19 septembre 2019). Le conseil d'administration délibère uniquement sur la pondération entre ces deux clés de répartition qui sont réglementaires.

Pour s'en tenir aux cinq principaux postes de dépenses, les mesures de guichet ont représenté près de 90 % des dépenses en 2021.

Dans ces conditions, la fixation de fourchettes et d'enveloppes financières par France compétences pour ces trois dispositifs n'a pas de sens.

En 2020, compte tenu des taux fixés par le conseil d'administration dans sa délibération du 27 novembre 2019, les dépenses liées au financement de l'alternance et du CPF auraient dû représenter au maximum, respectivement, 1,5 Md€ et 0,7 Md€, alors que les charges se sont finalement élevées à 6,2 Md€ pour l'alternance et 1,2 Md€ pour le CPF.

Le système des fourchettes apparaît donc inopérant et le restera tant que les recettes ne seront pas suffisantes pour financer les dépenses.

2.2.2.4.3 Le recours à l'emprunt ne peut pas constituer une solution de long terme

Pour faire face à une situation de trésorerie devenue critique dès 2020, France compétences a dû, comme rappelé précédemment, recourir à des emprunts sous forme de lignes de trésorerie, que France compétences doit rembourser au plus tard douze mois après leur contraction.

France compétences a rencontré plus de difficultés en 2021 qu'en 2020 à obtenir ces contrats de la part des banques et n'a pas pu atteindre le niveau de ligne de trésorerie qu'il souhaitait (1,7 Md€ au lieu de 2 Md€), malgré son statut d'établissement public national à caractère administratif. Si les déséquilibres financiers persistent ou se dégradent, France compétences aura de plus en plus de difficulté à contracter de nouvelles lignes de trésorerie ou le fera dans des conditions financières moins bonnes.

L'idée, qui a pu se faire jour, d'autoriser France compétences à emprunter sur une durée supérieure à 12 mois pour régler ses difficultés financières ne doit pas être retenue pour des raisons de bonne gestion : l'emprunt doit servir à financer des investissements de longue durée et non le fonctionnement courant d'une structure. Or, France compétences, de par sa nature même, n'a quasiment pas d'investissements à réaliser. Il n'y a donc pas de raison de prévoir une recette d'emprunt qui ne fera que repousser la difficulté. Au surplus, compte tenu de la prudence dont font preuve les banques pour lui prêter de l'argent à court terme, il est probable qu'elles seront réticentes à proposer des emprunts de long terme dans des conditions favorables.

Les possibilités d'emprunt de France compétences, qui sont limitées et qui doivent le rester, ne peuvent pas pallier une insuffisance structurelle de recettes.

Dans ces conditions, il est urgent de prendre des mesures propres à combler le déficit de l'opérateur. Or, les moyens propres d'action de France compétences, même s'ils existent, ne paraissent pas suffisants, ce qui rend indispensable une intervention de l'État.

2.3 La nécessité de mesures d'ampleur pour améliorer l'efficacité des dispositifs et atteindre l'équilibre financier

Face à la dégradation de la situation financière, le rapport conjoint de l'IGF et de l'Igas remis au printemps 2020 a proposé certaines mesures afin de tenter de redresser la situation financière de France compétences. L'établissement lui-même a organisé en mars 2021 un séminaire avec les administrateurs afin d'échanger sur les leviers d'action possibles.

Ces leviers portent sur trois catégories de dépenses - l'alternance, le compte personnel de formation (CPF) et la contribution à la formation des demandeurs d'emploi – et sur les ressources. Ils ne visent pas seulement à améliorer la situation financière de France compétences ; la plupart ont aussi pour objectif de renforcer l'efficacité des dispositifs financés.

France compétences ne dispose réellement que de deux leviers susceptibles d'avoir un impact significatif sur le montant des dépenses qu'il gère : la révision des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage (cf. §.2.3.1.1.) et la définition d'une politique plus stricte d'enregistrement des certifications, qui permettrait indirectement de maîtriser les dépenses au titre du CPF (cf. §.2.3.2.1.).

Dans ces conditions, France compétences pourrait, grâce à ses outils propres, dans le meilleur des cas, limiter ses dépenses en année pleine d'environ 1,8 Md€⁵². Ce montant serait conséquent mais insuffisant pour combler le déficit prévisionnel présenté plus haut (5,9 Md€).

D'autres mesures, à la main de l'État, doivent donc être impérativement mobilisées pour atteindre l'équilibre financier.

2.3.1 Les voies d'une maîtrise des coûts de l'apprentissage

Principale dépense « de guichet », l'apprentissage est un domaine dans lequel France compétences dispose d'un levier de maîtrise des coûts, en émettant des recommandations sur les niveaux de prise en charge. D'autres leviers ne dépendent pas de lui comme l'aide exceptionnelle à l'apprentissage dont l'instauration à l'été 2020 par l'État dans le contexte de la crise sanitaire, puis la prorogation jusqu'au 30 juin 2022, a contribué à la très forte progression du nombre de contrats d'apprentissage. De même, des mesures tendant à plafonner la prise en charge de certains contrats relèveraient de la compétence de l'État.

Les observations qui suivent sont principalement issues de l'enquête conduite par les juridictions financières en 2021 sur les formations en alternance en faveur des jeunes.

⁵² L'économie serait moindre en 2023 du fait que les nouveaux niveaux de prise en charge seront probablement appliqués aux seuls nouveaux contrats.

2.3.1.1 La révision des niveaux de prise en charge des formations en apprentissage par France compétences : une perspective réelle de maîtrise des coûts aux effets progressifs

2.3.1.1.1 Des travaux retardés d'un an qui doivent aboutir au 1^{er} semestre 2022

Le cadrage des niveaux de prise en charge des formations en apprentissage a constitué l'une des premières missions de France compétences peu après sa création le 1^{er} janvier 2019 (cf. *supra*, §.1.2.3.).

Dans le cadre de son rapport, la mission IGF-Igas a proposé plusieurs mesures de cadrage et de maîtrise des dépenses d'apprentissage, dont la proposition n° 11 : « réaliser sur quatre ans une baisse annuelle du niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage par une méthode décentralisée aux branches, conforme à l'esprit de la réforme ». Elle a estimé qu'une baisse de 3 % par an sur quatre ans pourrait engendrer des gains de l'ordre de 30 M€ en 2020 (avec une entrée en vigueur au 1^{er} septembre), de 125 M€ en 2021, de 279 M€ en 2022 et de 467 M€ en 2023.

France compétences avait initialement prévu pour 2021 le deuxième exercice de révision des niveaux de prise en charge sur la base de la remontée de la comptabilité analytique des CFA. Celui-ci était présenté comme le principal levier de retour à l'équilibre pour 2022 exigé comme contrepartie à l'octroi dans le cadre du plan de relance et de la loi de finances initiale pour 2021 de la dotation exceptionnelle de 750 M€. Des économies de 1,1 Md€ étaient attendues de cette mesure essentiellement, sans précision sur les chiffreages réalisés.

Mais, dans le contexte de la crise sanitaire, le Premier ministre et la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion ont fait connaître en novembre 2020 que le niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage ne baisserait pas à la rentrée 2021, afin de maintenir la bonne dynamique de l'apprentissage observée notamment grâce aux aides mobilisées dans le cadre du plan « #1 jeune | solution ».

Dans un communiqué du 24 novembre 2020, la ministre justifiait ainsi la décision prise : « Même si l'équilibre financier de France compétences reste un objectif, nous avons décidé qu'il n'y aurait pas de baisse de niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage à la rentrée 2021. Grâce aux primes mises en place dans le plan jeunes, la dynamique que nous avons connue l'an passé se poursuit et ce malgré la crise. Nous sommes sur le point de dépasser le niveau, déjà historique, du nombre de contrats d'apprentissage en 2019 ce qui, dans le contexte que nous vivons, était inespéré il y a encore quelques mois. Nous devons consolider cette tendance dans l'intérêt de notre jeunesse ».

Le réexamen des niveaux de prise en charge a finalement été engagé à l'été 2021 avec la remontée des comptabilités analytiques de 2020 des centres de formation des apprentis (CFA), prévues par la loi du 5 septembre 2018. Ces transmissions de données ont été effectuées à partir d'une plateforme dématérialisée appelée « Karoussel ». L'exercice, qui relevait d'une obligation légale pour les CFA et qui avait été préparé en amont par France compétences avec les têtes de réseaux des CFA, a donné des résultats satisfaisants puisque 1 659 CFA représentant 658 119 apprentis ont transmis leurs comptabilités analytiques, ce qui représente 94 % des CFA et 97 % de l'effectif d'apprentis.

2.3.1.1.2 Des marges certainement importantes de maîtrise des coûts

Une méthode a été définie par France compétences pour analyser ces données comptables. Les premiers résultats qui ressortent à ce stade et nécessiteront confirmation à l'issue de travaux plus approfondis, laissent apparaître des marges importantes de réduction des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

Les niveaux de prise en charge en vigueur, issus du premier examen réalisé en 2019 par France compétences et les branches professionnelles, seraient supérieurs en moyenne de 21 % au coûts résultant de l'analyse des comptes 2020 des CFA. L'écart serait plus ou moins important selon le niveau de diplôme, très élevé pour le niveau 3 (CAP) et moins important pour les niveaux suivants, jusqu'au niveau 7 (master). Ces résultats sont cohérents avec ceux estimés par les juridictions financières dans le cadre de leur enquête sur les formations en alternance en faveur des jeunes.

Pour un coût évalué des contrats d'apprentissage aux alentours de 7 Md€, l'économie de 21 % représenterait 1,4 Md€ si les niveaux de prise en charge étaient appliqués d'emblée aux contrats déjà signés comme à ceux à venir.

La redéfinition des niveaux de prise en charge des formations en apprentissage devra, non pas passer par une réduction uniforme des niveaux de prise en charge actuels, réduire l'écart entre les niveaux de prise en charge recommandés par France compétences et les coûts de revient diplôme par diplôme, grâce à la remontée de la comptabilité analytique des CFA, les marges de manœuvre des branches par rapport aux niveaux déterminés par France compétences devant être limitées. Le processus de dialogue entre France compétences et les branches professionnelles devrait aboutir au cours du premier semestre 2022. L'incidence financière sera progressive si ces niveaux de prise en charge s'appliquent seulement aux nouveaux contrats, ce qui est probable.

2.3.1.2 La maîtrise des coûts de l'alternance dépend aussi des décisions de l'État

2.3.1.2.1 L'avenir des aides exceptionnelles de l'État à l'embauche d'alternants

Comme exposé *supra* (cf. §. 2.2.1.4.1.), l'un des facteurs déterminants de la forte progression de l'apprentissage depuis la rentrée 2020 est l'instauration par l'État, dans le cadre du plan « #1jeune1solution » faisant suite aux premiers mois de la crise sanitaire, de mesures d'aide exceptionnelle à l'embauche applicables aux contrats d'apprentissage et aux contrats de professionnalisation. En se substituant aux mesures existantes pendant la première année d'exécution de ces contrats, notamment l'aide unique à l'apprentissage, elles ont fortement réduit le reste à charge pour les entreprises qui emploient des alternants.

Initialement prévues pour une courte durée, jusqu'à la fin février 2021, elles ont été plusieurs fois prorogées, désormais jusqu'au 30 juin 2022. Leurs effets se prolongeront donc en 2023 pour les contrats conclus au premier semestre 2022. Ces aides exceptionnelles d'un montant cumulé de 3,3 Md€ pour les alternants au cours de l'année scolaire 2020-2021, pourraient dépasser *in fine* un montant de 6 Md€.

Dans le cadre de son enquête sur les formations en alternance en faveur des jeunes, les juridictions financières recommandent de mettre fin à ces aides à l'échéance actuellement

prévue par le Gouvernement (fin juin 2022). L'extinction de cette mesure pourrait naturellement ramener le niveau de l'alternance à un étiage plus bas, et de fait, à une réduction des charges d'alternance dans les comptes de France compétences, sans que l'ampleur de cette évolution puisse être à ce stade mesurée.

2.3.1.2.2 Le développement rapide et récent de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur et son impact financier

L'essor de l'apprentissage depuis la rentrée 2020 a bénéficié à l'ensemble des catégories d'apprentis, mais dans une plus forte proportion aux apprentis de l'enseignement supérieur comme le montrent le tableau et le graphique suivants.

Si le nombre de nouveaux contrats s'est accru en moyenne entre 2019 et 2020 de 43 %, il n'a progressé que de 7 % pour les nouveaux contrats concernant le niveau CAP, alors qu'il est de 92 % pour le niveau bac+3 ou plus. L'écart semble moins important entre 2020 et 2021, mais il demeure nettement favorable à l'enseignement supérieur.

Tableau n° 10 : Évolution du nombre de nouveaux contrats d'apprentissage et répartition selon le niveau de formation

	Année de début du contrat			Évolution des nouveaux contrats 2019/2020
	2018	2019	2020 (1)	
<i>Total du nombre de contrats débutés</i>	321 038	368 968	525 600	42 %
<i>Dont, niveau de formation préparé :</i>				
<i>CAP</i>	41 %	36 %	27 %	7 %
<i>Bac</i>	20 %	19 %	16 %	21 %
<i>Bac+2</i>	18 %	19 %	21 %	64 %
<i>Bac+3 ou plus</i>	21 %	26 %	35 %	92 %

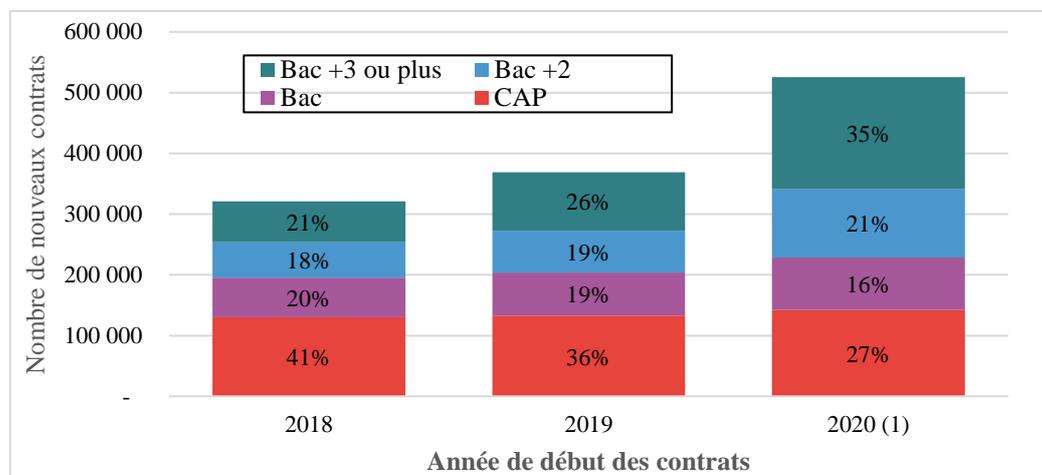
Source : Dares - Focus n°38 - 8 juillet 2021

Champ : secteurs privé et public, France

(1) données provisoires (données définitives publiées en mars 2022 : 526 418)

Ces évolutions expliquent que la part des entrées en apprentissage au niveau bac+3 et plus soit passée de 26 % en 2019 à 35 %, alors que les entrées au niveau CAP, traditionnellement les plus nombreuses, ne représentent plus que 27 % des entrées totales, contre 36 % en 2019 et 41 % en 2018. Il est probable que le déport des contrats de professionnalisation ait été fréquent dans l'enseignement supérieur, créant un effet d'aubaine pour certains employeurs et une charge supplémentaire au titre de la péréquation pour France compétences (le montant des contrats de professionnalisation éligibles à la péréquation étant plafonné à 6 000 € par contrat).

Graphique n° 3 : Entrées en apprentissage selon le niveau de formation préparé, secteurs privé et public



(1) données provisoires

Source : Dares - Focus n°38 - 8 juillet 2021

Si le développement de l'apprentissage est considéré comme une évolution favorable, à conforter, son développement dans l'enseignement supérieur, qui n'avait pas été envisagé à un tel niveau, suscite des interrogations. Dans ce contexte, trois inspections générales⁵³ ont été missionnées en avril 2021 pour évaluer les pratiques et le modèle économique de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur et l'articulation entre les différentes voies de financement de la formation dans l'enseignement supérieur. Les pratiques de certains établissements d'enseignement qui ont recouru massivement à l'apprentissage ont également alerté sur le risque de dévoiement de ce mode de financement, au-delà du coût direct pour France compétences.

Un plafonnement du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage avec une possibilité de reste à charge facturé par les CFA aux employeurs d'apprentis à partir d'un certain niveau de diplôme pourrait, dans ce contexte, être envisagé. En effet, ces apprentis sont plus âgés, déjà diplômés et les employeurs sont généralement des entreprises de plus grande taille disposant de capacités financières plus importantes. Selon les estimations de la Dares, la définition d'un plafond de 8 000 € par exemple à partir du niveau bac+3 permettrait une économie de 190 M€ sur les engagements 2022, respectivement de 290 M€ pour 7 300 € et 510 M€ pour 6 000 € (hors frais annexes).

Début 2022, l'État n'avait pas statué sur les suites à donner aux propositions des inspections et à un éventuel encadrement des niveaux de prise en charge de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur. Une étude des modèles économiques des établissements d'enseignement supérieur ayant développé la voie de l'apprentissage lui permettrait de disposer d'éléments d'appréciation plus complets.

⁵³ L'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la jeunesse. Les conclusions de cette mission d'inspection n'ont pas été rendues publiques à ce jour.

Dans le cadre de leur enquête sur les formations en alternance en faveur des jeunes, les juridictions financières ont examiné des pistes visant à améliorer l'efficacité de la dépense et la soutenabilité du financement de l'alternance (sur les recettes, cf. *infra*, § 2.3.4.2.).

La révision au premier semestre 2022 des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage devrait ainsi conduire à fixer les niveaux de carence au plus près du coût de revient des diplômes déterminé par France compétences sur la base des remontées comptables des CFA et à imposer aux branches professionnelles de justifier tout écart à ce niveau. Cette révision devrait comprendre une modulation à la baisse des niveaux de prise en charge pour les apprentis formés par des établissements bénéficiant d'autres financements publics. La possibilité de plafonner le niveau de prise en charge pour les formations à partir d'un certain niveau de diplôme et de solliciter un financement complémentaire de la part des employeurs d'apprentis pourrait aussi être examinée. Enfin, le financement des CFA devrait être ajusté à la durée de la formation et non à la durée du contrat d'apprentissage.

Plus généralement, les juridictions financières recommandent aux pouvoirs publics de définir une stratégie nationale de l'alternance en identifiant des objectifs prioritaires de développement et d'y associer une stratégie de financement adaptée.

2.3.2 Les leviers pour adapter le compte personnel de formation (CPF) et mieux maîtriser son coût tout en améliorant son efficacité

La réforme de 2018 a eu pour objet de simplifier l'accès au CPF afin d'en accroître l'utilisation (cf. *supra*, §. 2.2.1.4.) grâce notamment à la monétisation des droits et à la possibilité offerte au titulaire du compte de gérer directement ceux-ci. Le développement important du recours au CPF s'accompagne cependant de deux risques : l'insuffisance des ressources pour le financer, d'une part ; l'abaissement de l'intérêt des formations au regard des objectifs de développement des compétences, d'autre part.

Il existe plusieurs leviers, plus à la main de l'État que de France compétences ou de la Caisse des dépôts et consignations, pour tenter d'écarter ces deux risques. La plupart des mesures susceptibles d'être appliquées visent autant à améliorer l'efficacité du CPF qu'à en diminuer les coûts. Une véritable régulation du CPF apparaît d'autant plus nécessaire que le développement de projets de formation construits conjointement par le salarié et son employeur et financé par le CPF abondé pourrait continuer à alimenter la dynamique de la dépense (cf. annexe 7).

2.3.2.1 Les financements sont aujourd'hui minoritairement alloués aux formations les plus qualifiantes

Après sa création par la réforme de 2014, le CPF a été étendu au-delà du champ initial de la formation qualifiante afin de permettre aux usagers d'accéder à d'autres types de prestations jugées utiles à la construction et à la sécurisation de leur parcours professionnel : bilans de compétences, accompagnement personnalisé à la création ou à la reprise d'entreprise, préparation du permis de conduire (ce dernier usage étant destiné à lever le frein à l'emploi qui constitue la non-possession du permis pour un public significatif, notamment les jeunes).

La loi du 5 septembre 2018 a réformé le système de listes en définissant des catégories de formations éligibles au CPF, tout en maintenant les extensions opérées entre 2015 et 2018, de sorte que sont actuellement éligibles :

- les formations sanctionnées par des certifications au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou au répertoire spécifique (cf. *supra*, §.1.2.2.2) ; la loi opère un lien direct entre ces deux répertoires établis par France compétences et l'éligibilité des formations au financement par le CPF ;
- les actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience (VAE) ;
- la préparation de l'épreuve théorique du code de la route et de l'épreuve pratique du permis de conduire (B ou poids lourds) ;
- les bilans de compétences ;
- les actions de formation d'accompagnement et de conseil dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises pour réaliser leur projet de création ou de reprise d'entreprise.

Après deux ans de fonctionnement, la part des formations les plus qualifiantes, celles inscrites au RNCP qui conduisent à une certification professionnelle⁵⁴, ne représente que 12,6 % des dossiers et 14,6 % du coût du CPF pour France compétences (sur les neuf premiers mois de 2021). Celles inscrites au répertoire spécifique, qui permettent d'acquérir des compétences complémentaires aux certifications professionnelles⁵⁵, occupent la place principale (55,8 % des dossiers et 54,7 % des coûts pour l'opérateur). Parmi les autres financements importants du CPF, le financement du permis de conduire représente 17,1 % des dossiers et 14,3 % du coût. L'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises concerne 9,2 % des dossiers et 10,3 % du coût.

Tableau n° 11 : Répartition des dossiers de formation du 1^{er} janvier au 30 septembre 2021 (*)

Enregistrement à un répertoire	Niveau	Type d'action ou de formation	Nb de formations	% nbre de dossiers	Coût Pédagogique total	Coût à la charge de France Compétences	en %
RNCP	Niveau I (supérieur à la maîtrise)	Une grande variété de formations	15 733	1,0%	38 394 853 €	27 685 435 €	1,4%
	Niveau II (licence ou maîtrise universitaire)		28 879	1,9%	58 612 336 €	44 795 094 €	2,3%
	Niveau III (BTS, DUT)		50 838	3,3%	100 550 326 €	78 973 344 €	4,1%
	Niveau IV (BP, BT, baccalauréat professionnel)		39 467	2,6%	67 811 260 €	53 921 315 €	2,8%
	Niveau V (CAP, BEP, CFPA du premier degré)		56 877	3,7%	90 220 505 €	74 722 597 €	3,9%
Total RNCP			191 794	12,6%	355 589 280 €	280 097 785 €	14,6%
Répertoire spécifique	Sans Niveau spécifique	Une grande variété de formations	851 332	55,8%	1 089 920 295 €	1 051 673 488 €	54,7%
Total Répertoire spécifique			851 332	55,8%	1 089 920 295 €	1 051 673 488 €	54,7%
Autres	Sans Niveau spécifique	Permis de conduire	260 792	17,1%	294 297 569 €	275 224 504 €	14,3%
	Sans Niveau spécifique	Accompagnement à la création/reprise d'entreprise	140 583	9,2%	204 012 586 €	197 710 867 €	10,3%
	Sans Niveau spécifique	Bilan de compétences	59 371	3,9%	97 153 192 €	95 282 422 €	5,0%
	Sans Niveau spécifique	VAE	22 618	1,5%	25 185 312 €	24 349 134 €	1,3%
Total Autres			483 364	31,7%	620 648 659 €	592 566 927 €	30,8%
Total			1 526 490	100,0%	2 066 158 233 €	1 924 338 200 €	100,0%

Source : Cour des comptes à partir de données Caisse des dépôts et consignations

(*) Dossiers validés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 septembre 2021.

⁵⁴ Diplômes, titres et certains certificats de qualification professionnelle (CQP).

⁵⁵ Habilitations ou obligations réglementaires (certificat d'aptitude à la conduite d'engins en sécurité, habilitations électriques, etc.) ; certifications de compétences transversales (certifications informatiques, CléA, etc.) ; certifications complémentaires à un métier (certifications de soudure, certains CQP, etc.).

L'examen des dix premières actions ou formations financées depuis l'ouverture au public de l'application « Mon compte formation » en novembre 2019 (cf. tableau suivant) montre que :

- aucune ne correspond à des formations inscrites au RNCP ;
- sept sont des habilitations ou certifications inscrites au répertoire spécifique ;
- trois correspondent aux actions hors RNCP ou répertoire spécifique : le permis de conduire de catégorie B, l'accompagnement des créateurs ou repreneurs d'entreprises et le bilan de compétences.

Tableau n° 12 : Les 10 principales formations financées par le CPF du 21 novembre 2019 au 31 janvier 2022

Formations demandées (*)	Nombre de formations	Soit en % du total	Non certifiant	Certification à plusieurs niveaux	Moyenne coût pédagogique	Coût total estimé (en M€)
Permis de conduire catégorie B	488 300	13,1%	*		1 017	497
Accompagnement des créateurs ou repreneurs d'entreprises	359 000	9,6%	*		1 318	473
Pipplet Flex (certification professionnelle en langue)	206 900	5,6%		*	1 539	318
TOSA (test sur les compétences bureautiques et informatiques)	185 000	5,0%		*	1 346	249
TOEIC (test of English for international communication)	164 900	4,4%		*	1 490	246
Bilan de compétences	150 600	4,0%	*		1 600	241
Certification bureautique	102 400	2,7%		*	1 575	161
Passeport de compétences informatique européen (PCIE)	100 000	2,7%		*	1 583	158
Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité R 489 chariots de manutention obligatoire catégorie 3	62 500	1,7%		*	698	44
Formation spécifique en matière d'hygiène alimentaire adaptée à l'activité des établissements de restauration commerciale	59 800	1,6%		*	600	36
Total 10 principales formations demandées	1 879 400	50,5%				
Ensemble des formations demandées	3 725 100	100,0%			1 308	4872

Source : Cour des comptes à partir de données au 31 janvier 2022 adressé par la Caisse des dépôts et consignations à France compétences

(*) Dossiers validés par la Caisse des dépôts et consignations

Plusieurs formations figurant dans le tableau ci-dessus se limitent à la participation à un test de niveau linguistique ou bureautique. En l'absence de données sur le niveau de réussite du candidat, rien ne permet pas de s'assurer que les participants bénéficient d'un niveau suffisant pour être utile dans le domaine professionnel. Ainsi, un niveau A1 selon le cadre européen de référence pour les langues (CECRL) attestera que le bénéficiaire dispose d'un niveau élémentaire. L'utilisation du CPF n'aura pas permis, dans ce cas, à son bénéficiaire d'augmenter réellement son niveau de compétence.

Dans un souci d'ouverture à de nombreuses formations ou actions d'accompagnement, le dispositif ne valorise pas le choix des formations les plus qualifiantes (et généralement les plus longues), même si celles-ci peuvent aussi être financées dans d'autres cadres, par exemple celui de la reconversion ou de la promotion par alternance (Pro-A).

Le tableau suivant témoigne de la baisse continue de la durée et du coût moyen des formations depuis les débuts du dispositif en 2015. La durée moyenne des formations financées est passée de 430 heures en 2015 à 79 heures en 2020 ; le coût moyen connaît une évolution

comparable, de 2 640 € à 1 360 € sur la même période. En ce qui concerne les coûts, l'essentiel de la baisse est intervenu de 2019 à 2020 (- 33 %) et est liée à la réforme de 2018.

Tableau n° 13 : Évolution de la durée et du coût des formations financées par le CPF

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Durée moyenne</i>	430 h	296 h	244 h	167 h	94 h	79 h
<i>Coût moyen</i>	2 640 €	2 480 €	2 180 €	2 150 €	2 030 €	1 360 €

Source : Cour des comptes à partir de données de la Caisse des dépôts et consignations

La baisse du coût résulterait de la forte concurrence entre organismes de formation sur les principales formations demandées, selon la Caisse des dépôts, et, très certainement de la diminution de la durée moyenne des formations⁵⁶, sans que l'importance respective de ces deux facteurs soit connue. La monétisation des droits opérée par la réforme de 2018 a aussi pu jouer un rôle dans la mesure où elle responsabilise mieux les titulaires du CPF sur le coût des formations commandées puisqu'elles grèvent d'autant leurs droits. À cet égard, la Caisse des dépôts observe une tendance à rechercher « *des certifications portant sur un point précis et réalisables rapidement dans la limite des droits acquis* ».

Il n'en demeure pas moins que la baisse du coût des formations financées, évolution favorable dans une optique de maîtrise des coûts, paraît aller à l'encontre de l'objectif du CPF d'accroître de manière substantielle le niveau de compétence des actifs. En outre, le coût moyen rapporté à la durée moyenne a très fortement augmenté depuis la réforme, ce qui peut tenir pour partie à l'adaptation de l'offre de formation à la réforme du CPF.

2.3.2.2 Un objectif à privilégier : recentrer les formations éligibles sur celles concourant le plus à l'élévation du niveau de compétence des actifs

2.3.2.2.1 Un premier levier : la restriction du périmètre des formations éligibles au CPF

2.3.2.2.1.1 *Les premiers effets d'une politique plus stricte d'enregistrement par France compétences des certifications dans les répertoires nationaux*

Le maintien de l'éligibilité de certaines formations, qui se limitent parfois à de simples tests de validation de niveau en langues ou en bureautique, mérite d'être posé, en raison de leur part importante dans les dépenses au titre du CPF et de leur effet souvent limité sur l'élévation du niveau de compétences des actifs.

⁵⁶ Les formations menant à ces certifications professionnelles inscrites au RNCP, généralement plus longues que celles inscrites au répertoire spécifique, occupent actuellement une place marginale comme rappelé précédemment.

En outre, la Caisse des dépôts et consignations relève que les formations à distance en langue ou en bureautique connaissent de nombreux cas de fraude, en particulier due à la difficulté à contrôler le service fait ou à l'absence de passage des certifications par certains bénéficiaires qui ne souhaitent pas être évalués à l'issue de la formation⁵⁷ (celle-ci n'étant pas requise sur le marché dans ces secteurs). Elle constate aussi le cas d'organismes de formation non spécialisés et sans salariés qui achètent à bas prix des formations de faible qualité qu'ils facturent à un prix plus élevé dans le cadre du CPF.

La définition d'une politique plus stricte d'enregistrement des certifications dans les répertoires nationaux est l'outil par lequel France compétences peut limiter, dans le cadre actuel, les dépenses liées au CPF, compte tenu du fait que les formations suivies relevant des deux registres (RNCP et répertoire spécifique) représentent respectivement 13 % et 56 % des dépenses. Le renouvellement de 1 300 certifications du répertoire spécifique, arrivé à échéance au 31 décembre 2021, constituait donc une opportunité.

À ce jour, un tiers des certifications n'a pas fait l'objet d'une demande de renouvellement. Pour les autres, les critères retenus par la commission de la certification professionnelle de France compétences (cf. §.1.2.2.) conduisent d'ores et déjà à une forte réduction du nombre de certifications enregistrées. C'est ce qui a été récemment observé pour les formations en langues. La commission « certification » a rendu le 9 novembre 2021 des avis défavorables au maintien au répertoire spécifique d'un certain nombre d'entre elles, compte tenu notamment de précisions insuffisantes sur l'utilité de ces certifications pour l'insertion ou sur l'évolution dans l'emploi des personnes qui les ont suivies. Un certain nombre de certifications du secteur du numérique ont fait l'objet d'une appréciation similaire fin 2021.

Même s'il est délicat de mesurer l'ampleur des départs possibles sur d'autres formations, France compétences évalue, en extrapolant l'effet des décisions déjà rendues, les répercussions possibles sur le CPF à 400 M€ de moindres dépenses pour l'année 2022⁵⁸.

2.3.2.2.1.2 La question du financement par le CPF de formations hors RNCP et répertoire spécifique

Le maintien de l'éligibilité au CPF d'actions d'accompagnement ou de formation qui ne relèvent ni du RNCP ni du répertoire spécifique, tels que les permis de conduire, l'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises et les bilans de compétences, mérite aussi d'être posé, eu égard à leur coût élevé (pour ces dernières, respectivement 275 M€, 197 M€ et 95 M€ de janvier à septembre 2021).

Au demeurant, elles n'entraient pas dans le champ de l'éligibilité au CPF au lancement du dispositif en 2015 et y ont été ajoutées par la suite. Quelle que soit leur utilité pour l'employabilité, elles ne constituent pas le cœur du dispositif qui vise avant tout à élever le niveau de compétence des actifs. De surcroît, elles peuvent souvent être financées hors du cadre du CPF. C'est le cas du permis de conduire qui peut par exemple être financé pour les apprentis

⁵⁷ Le passage de la certification n'est pas une obligation réglementaire et le passage de l'examen n'est pas une condition d'éligibilité au CPF : il ne pèse actuellement sur les organismes de formation qu'une obligation de moyens pour permettre au stagiaire de se présenter à la certification, mais une obligation de résultat. La Caisse des dépôts et consignations dispose depuis le 1^{er} juillet 2021 des résultats des certifications.

⁵⁸ Cette estimation entérinée lors du vote du budget 2022 de l'établissement repose sur le constat que les formations qui permettaient d'obtenir les certifications retirées du répertoire spécifique représentent un coût annuel au titre du CPF d'environ 800 M€ et qu'une moitié seulement ferait l'objet d'un déport sur les autres formations proches restant éligibles.

par France compétences, ou pour les demandeurs d'emploi, par Pôle emploi. Il en est de même de l'accompagnement à la création ou à la reprise d'entreprise.

Ces actions d'accompagnement ou de formation donnent lieu en outre aux principaux cas de fraudes identifiés par la Caisse des dépôts et consignations. Cette dernière relève par exemple « *une règlementation insuffisamment précise sur ce qui est attendu des organismes de formation formant à la création d'entreprise ; l'absence d'autorisation requise pour effectuer ce type de formation ; l'absence de contrôle en amont* » ou les dérives de certains bilans de compétences qui évoluent en formation en développement personnel. Le permis de conduire fait aussi l'objet de pratiques frauduleuses.

Si France compétences dispose d'un levier efficace pour ce qui relève du répertoire spécifique, le retrait du permis de conduire, des bilans de compétences ou de l'accompagnement à la création ou la reprise d'entreprises du champ du CPF relèverait de la compétence de l'État puisqu'il conviendrait de modifier la loi. Celui-ci n'a pas, à ce stade, prévu d'évolution du dispositif existant.

L'impact immédiat sur les dépenses au titre du CPF serait sûrement élevé puisque les titulaires d'un compte ne trouveraient pas de formations de substitution. À plus long terme, les titulaires intégreraient probablement cette limitation du champ du CPF et reporteraient leur choix de formations sur celles, qualifiantes, qui resteraient éligibles.

2.3.2.2.2 Un deuxième levier : l'instauration par l'État d'un reste à charge qui pourrait être modulé à des fins incitatives

Le titulaire d'un CPF a actuellement la possibilité d'abonder, de manière volontaire, la formation qu'il commande s'il ne dispose pas de droits suffisants.

Une proposition de la mission IGF-Igas (proposition n° 14.a.) consistait à systématiser cette participation en instaurant un « ticket modérateur », c'est-à-dire un reste à charge pour l'intéressé. Elle n'a pas fait l'objet d'un cadrage ni d'un chiffrage précis, étant alors envisagée comme une simple piste pour offrir des marges supplémentaires de maîtrise des coûts. La ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a fait savoir fin 2020 qu'elle n'y était pas favorable.

Au-delà d'une question de principe, on observe cependant qu'actuellement, sur une base volontaire, les titulaires du CPF n'hésitent pas à abonder leurs droits pour financer leur formation.

Selon les données de la Caisse des dépôts et consignations, ces abondements représentent 3,6 % du financement total du CPF (5,0 % pour les demandeurs d'emploi et moins, 2,9 %, pour les salariés). Les salariés contribuent au financement dans 9 % des cas pour un montant moyen de 432 €. Le prix moyen des formations auxquelles ils contribuent est plus élevé (1 686 €) que le coût moyen d'une formation (1 292 €). Les abondements réalisés par les titulaires portent principalement sur les formations diplômantes (formations inscrites au RNCP), soit 9,5 % en moyenne du coût des formations et sur le permis de conduire de catégorie B (5,2 % du coût). Pour le permis de conduire, la part d'abondement par le titulaire est particulièrement forte chez les jeunes : 23,5 % chez les 15-20 ans, 26,5 % chez les 20-25 ans et 22,9 % chez les 25-30 ans.

Le poids des abondements par les titulaires du compte est certainement dû au fait que les droits cumulés sur les comptes sont encore limités (1 323 € en moyenne fin 2020), ce qui devrait s'estomper avec le temps. Ceci explique probablement le haut niveau de contribution des jeunes au permis de conduire. Il reste que les titulaires d'un compte sont, de toute évidence, disposés à contribuer au financement de leur formation.

Une telle solution mérite donc d'être envisagée, non seulement pour l'effet direct de diminution des coûts à la charge de France compétences, mais aussi et surtout parce qu'une participation même modique du titulaire du CPF permettrait de mieux responsabiliser les titulaires du CPF sur le choix et la pertinence de la formation envisagée.

Afin de ne pas dissuader les titulaires d'un CPF de l'utiliser et de ne pas constituer un obstacle majeur pour les personnes disposant de faibles revenus, ce reste à charge devrait être fixé à un niveau assez bas, par exemple 5 % ou 10 % du coût de la formation et modulé en fonction du niveau de qualification de la formation souhaitée par le bénéficiaire.

Par ailleurs, il constituerait un moyen incitatif pour orienter le choix des formations. Ainsi, il pourrait être envisagé une dispense de reste à charge, ou sa modulation pour les achats de formations qui⁵⁹ :

- seraient combinés à une démarche de conseil en évolution professionnelle (CEP) ;
- s'engageraient dans les formations les plus qualifiantes ;
- bénéficieraient d'un abondement par une entreprise, la formation demandée s'inscrivant dans ce cas dans un projet construit par le salarié et son employeur.

L'instauration d'un reste à charge nécessite en tout état de cause une intervention législative modifiant le régime du CPF.

2.3.2.2.3 Un troisième levier relevant de la compétence de l'État : le renforcement du lien entre le conseil en évolution professionnelle (CEP) et le CPF

Dans le cadre de sa communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale de mai 2018 consacré à la formation des demandeurs d'emploi, déjà citée, la Cour avait recommandé à l'État (cf. recommandation n° 9) de « *réguler les formations plus longues et plus coûteuses dans le cadre du conseil en évolution professionnelle (CEP)* ». Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet à ce jour. Elle est toutefois prévue dans le nouveau dispositif des « transitions collectives » dont elle constitue une étape obligatoire ou dans celui des projets de transition professionnelle (PTP).

Dans le sens de la recommandation de la Cour, certains estiment que, pour une meilleure utilisation du CPF, les formations les plus lourdes et donc les plus chères, pourraient être conditionnées à une démarche préalable de CEP. Elle présente certes l'inconvénient de complexifier et retarder un peu la commande d'une formation, mais permet en contrepartie de s'assurer que la demande de formation entre dans le cadre d'un projet construit de développement des compétences.

Dans l'accord cadre national interprofessionnel du 14 octobre dernier pour adapter à de nouveaux enjeux la loi du 5 septembre 2018, les parties signataires observent « *que salariés et*

⁵⁹ Exemples de critères non cumulatifs.

demandeurs d'emploi manquent de visibilité sur la manière dont la mobilisation de leur CPF peut s'inscrire dans leur parcours professionnel : ils ne sont pas assez éclairés sur l'évolution des métiers, les besoins en compétences des entreprises, les certifications professionnelles et les formations y conduisant particulièrement utiles dans les différents secteurs d'activité. ». Les partenaires sociaux envisagent deux voies d'amélioration :

- revoir l'ergonomie du site et de l'application « Mon compte formation » pour faciliter le recours au CEP et orienter l'utilisateur vers les formations visant les certifications et compétences utiles à son projet et aux entreprises ou aux secteurs d'activité. À ce titre, la Caisse des dépôts a fait évoluer fin 2021 la page d'accueil du site pour mettre en lumière le dispositif du CEP en incitant à son recours ;
- faire en sorte que les employeurs, notamment dans le cadre des entretiens professionnels, informent les salariés sur les compétences et qualifications attendues par l'entreprise et donnent leur avis sur la mobilisation utile de leur CPF et les éventuelles possibilités d'abondement. Les employeurs informeraient également les salariés de la possibilité de recourir au CEP.

Sans recommander de rendre obligatoire une démarche préalable de CEP, la Cour propose d'aller au-delà d'une information accrue sur l'intérêt de ce dispositif, par ailleurs nécessaire, en incitant les titulaires du CPF à y recourir, tout du moins au premier module du CEP. Le ticket modérateur précédemment évoqué pourrait fournir ce cadre incitatif : une personne ayant engagé une démarche de CEP avant de commander une formation au titre du CPF pourrait être dispensée d'une participation obligatoire à son financement. Il serait aussi possible d'envisager une unité d'œuvre du CEP spécifique.

La proposition des partenaires sociaux, dans le cadre l'accord cadre national interprofessionnel précité, de confier à la Caisse des dépôts et consignations une expérimentation pour conditionner l'achat de formations visant des certifications hors du répertoire national des certifications professionnelles, à la validation de l'opérateur du CEP, mérite également d'être examinée.

Comme pour le renforcement du ciblage du CPF sur les formations les plus qualifiantes, l'encouragement aurait un effet indirect en termes d'efficacité, si ce n'est de coût pour France compétences : la dépense supplémentaire liée au coût du CEP serait compensée par un choix plus pertinent d'une formation dans le cadre du CPF.

Recommandation n° 9. (DGEFP) : Recentrer les financements au titre du compte personnel de formation sur les formations les plus qualifiantes pour répondre à l'objectif initial du dispositif.

Recommandation n° 10. (DGEFP) : Instaurer une participation modulable des bénéficiaires des formations financées dans le cadre du compte personnel de formation.

2.3.2.3 Le renforcement de l'efficacité du CPF par le contrôle de l'offre de formation et la lutte contre la fraude : une action de France compétences et de la Caisse des dépôts et consignations à amplifier

L'offre de formation accessible dans le cadre du CPF est très développée : en août 2020, on comptait 15 300 organismes de formation proposant 372 000 formations concernant 4 800 certifications. Le prix moyen des formations proposées était de 2 050 €.

La vérification de la régularité et de la qualité de cette offre s'est progressivement développée sous l'effet de plusieurs dispositions législatives et réglementaires, par la coopération entre France compétences et la Caisse des dépôts et consignations et grâce à des outils développés par cette dernière.

Plusieurs améliorations sont d'ores et déjà en œuvre pour améliorer la qualité de l'offre.

La première, déjà évoquée, est la rationalisation des diplômes et certifications opérée par France compétences dans le cadre de l'examen des demandes d'enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles et au répertoire spécifique.

La deuxième amélioration, évoquée au chapitre 1, est l'obligation pour chaque organisme de formation désireux de bénéficier de financements publics de disposer du label qualité « Qualiopi ». Le processus, retardé d'un an en raison de la crise sanitaire, entre en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Là encore, l'objectif principal est qualitatif, mais il en résultera une rationalisation de l'offre de formation susceptible de contribuer à une maîtrise des coûts du CPF.

Une troisième est liée à l'obligation pour les organismes qui ont obtenu un enregistrement aux répertoires tenus par France compétences de déclarer leurs partenaires, c'est-à-dire les organismes de formation habilités à assurer la formation et la sanctionner d'une certification ou d'un diplôme. Cette obligation, sous réserve de sa vérification systématique, devrait permettre de lutter contre l'un des motifs de fraude constaté par la Caisse des dépôts et consignations, qui a des conséquences pour le titulaire du CPF qui a suivi une formation mais ne peut recevoir de certification.

La Caisse des dépôts et consignations télécharge désormais quotidiennement les listes des formations enregistrées au RNCP et au répertoire spécifique afin de prendre en compte toutes les actualisations et de pouvoir vérifier la cohérence entre l'offre de formation au titre du CPF et ces répertoires tenus par France compétences. En sens inverse, cette dernière utilise le fichier des sessions de formation proposées par les organismes de formation dans le cadre du CPF, transmis par la Caisse des dépôts et consignations, pour nourrir son appréciation sur le contenu des certifications à l'occasion de demandes de renouvellement d'enregistrement.

Le travail commun de France compétences et de la Caisse des dépôts et consignations pour identifier des blocs de compétences en vue d'harmoniser les données des deux répertoires et l'offre de formation certifiante présentée sur la plateforme « Mon compte formation » est également à poursuivre.

Quant à la fraude au CPF, qui préexistait sûrement, elle est apparue publiquement autour de la mi-2020, à l'occasion de la conversion de droits anciens (cf. encadré suivant).

Les pratiques frauduleuses liées à la conversion des droits du DIF

Le processus n'étant pas automatique, les titulaires de droits acquis au titre du droit individuel à la formation (DIF) avant le 1^{er} janvier 2015 devaient effectuer eux-mêmes leur conversion en droits au titre du CPF. L'échéance pour réaliser cette opération, initialement fixée au 31 décembre 2020, a été reportée au 1^{er} juillet 2021. Cette circonstance a conduit des organismes de formation indécents, voire malhonnêtes, à mettre en place au 1^{er} semestre 2021 (mais ces dérives se sont poursuivies au-delà sous de nouveaux prétextes) différentes pratiques tendant notamment à :

- inciter, le plus souvent en sollicitant massivement les titulaires potentiels d'un CPF à utiliser d'urgence leurs droits sous peine de les perdre ;
- extorquer des informations aux titulaires d'un CPF leur permettant, par des méthodes frauduleuses, d'utiliser tout ou partie de leurs droits ;
- augmenter irrégulièrement les droits des titulaires par une entente illicite entre ces derniers et des organismes de formation et usage de faux documents.

En juillet 2021, la Caisse des dépôts et consignations avançait que 10 000 comptes avaient été concernés pour un montant de fraude d'environ 10 à 12 M€.

Si l'échéance du 1^{er} juillet 2021 ne peut plus être invoquée, le démarchage (notamment par téléphone ou par courriel) de potentiels titulaires d'un CPF n'a pas pris fin et perdure de manière intensive en 2022.

Au-delà de cette circonstance particulière, la montée en charge du CPF s'est accompagnée de fraudes dont l'importance n'avait pas été pleinement anticipée par la Caisse des dépôts et consignations. Cette dernière en a dressé une typologie mi-2021 et a commencé à mettre en place des mesures permettant de les combattre : traitement des signalements, mises sous surveillance de numéros Siret, procédures contradictoires, déréférencements, plaintes pour escroquerie. Elle cherche aussi à utiliser l'intelligence artificielle dans la lutte contre la fraude. Elle développe en outre les contrôles bloquants sur les habilitations à former des organismes de formation, sur le renouvellement des certifications du répertoire national des certifications professionnelles et du répertoire spécifique ou encore sur la certification « Qualiopi ».

Il conviendra que la Caisse des dépôts et consignations dresse avant la fin de l'année 2022 le bilan de l'efficacité de ces mesures en lien avec France compétences et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

2.3.2.4 L'abaissement des droits ouverts au titre du CPF : un levier financier à disposition de l'État qui aurait peu d'effets à court terme

Même si le risque pour les finances de France compétences était encore mineur lors de son audit, la mission IGF-Igas avait formulé plusieurs propositions concernant le CPF, dont la proposition n° 14 qui visait à introduire des leviers de maîtrise du CPF, parmi lesquels figurait le plafonnement du montant des formations prises en charge et l'abaissement du montant du crédit chargé annuellement. À ce stade, aucune de ces deux pistes n'a été retenue par le ministère du travail. Dans le même ordre d'idées, l'abaissement du plafond des droits ouverts constitue une autre option envisageable.

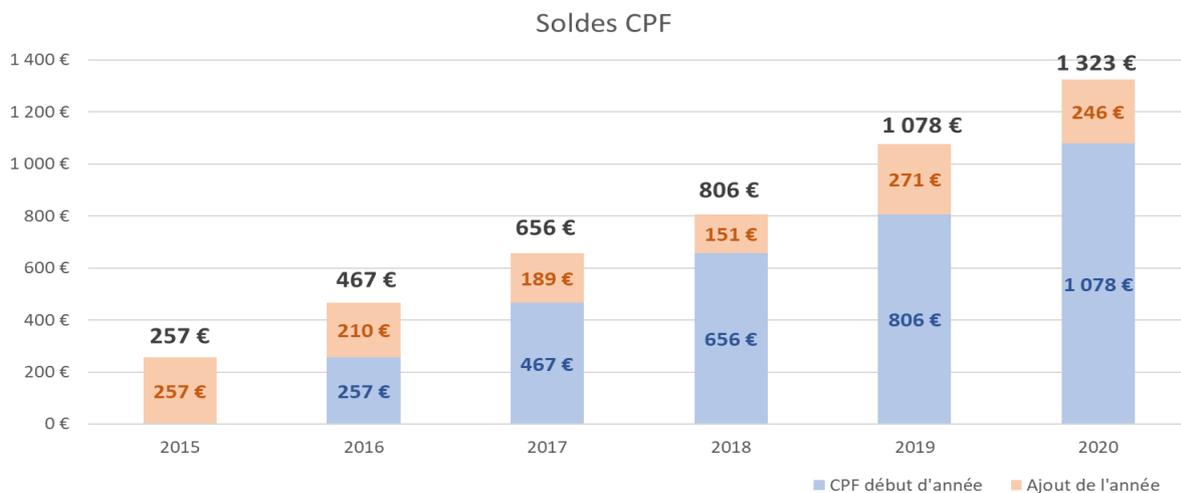
Ces mesures ne relèvent pas de France compétences mais de la loi. Elles n'apparaissent pas comme prioritaires à ce stade, leurs effets n'étant de surcroît pas immédiats.

2.3.2.4.1 L'abaissement du montant du crédit chargé annuellement sur le CPF ou du plafond des droits

Depuis 2020, à la suite de la réforme de 2018, les salariés ayant effectué une durée de travail supérieure ou égale à la moitié de la durée légale ou conventionnelle du travail sur l'ensemble d'une année acquièrent 500 € par an pour se former ; le plafond est fixé à 5 000 €. Pour les salariés peu ou pas qualifiés qui n'auraient pas atteint un niveau de formation sanctionné par un diplôme classé au niveau 3 (CAP, BEP), le montant annuel du crédit CPF est majoré à 800 € (plafonné à 8 000 €). Des règles spécifiques sont prévues pour les salariés à temps partiel, les travailleurs indépendants, les employés à caractère saisonnier, les personnes en recherche d'emploi. Le titulaire d'un CPF peut actuellement utiliser ses droits exprimés en euros sans limite autre que le montant de ses droits.

Au 31 juillet 2021, il existait 34,7 millions de comptes CPF représentant 55 Md€ de droits. Mais la population active ayant recours au CPF, certes en augmentation, n'est que de 2,8 % (1,4 % en 2019). Le graphique suivant montre la progression du solde disponible sur les comptes CPF en fin d'année. Fin 2020, le montant moyen disponible (1 323 €) se situait presque au niveau du coût moyen d'une formation (1 360 €).

Graphique n° 4 : Montant des droits (compteur CPF) disponibles en fin d'année



Source : Caisse des dépôts

L'abaissement du crédit chargé chaque année, en l'occurrence les 500 ou 800 € pour les salariés pour une année complète, pourrait avoir un effet de moyen ou long terme, mais n'aurait probablement qu'un effet limité à court terme sur le coût du dispositif, en particulier celui assumé par France compétences. En effet, seule une infime partie des titulaires d'un CPF l'utilise au cours d'une année. Or le coût pour l'opérateur est lié aux formations effectivement payées par la Caisse des dépôts et consignations et remboursées par France compétences et non aux droits ouverts sur les comptes des titulaires.

De même, le plafonnement des droits à un niveau inférieur à celui actuellement défini n'aurait pas d'effet financier immédiat puisque le montant moyen actuel des droits sur les CPF est de 1 323 €, loin des plafonds de 5 000 € ou 8 000 €. En outre, le plafonnement des droits pourrait dissuader les titulaires du CPF d'utiliser leurs droits pour des formations qualifiantes.

2.3.2.4.2 Le plafonnement du montant des formations pris en charge

Un plafonnement du montant pris en charge pour une formation aurait un impact financier rapide, mais il pourrait conduire les bénéficiaires à retenir des formations peu coûteuses avec le risque que celles-ci soient moins qualifiantes, alors que l'objectif devrait être de recentrer le CPF sur les formations les plus qualifiantes. Le tableau n° 13 *supra* atteste d'une baisse continue depuis le lancement du CPF début 2015 de la durée des formations financées et de leur coût.

L'introduction d'un plafonnement est par ailleurs susceptible de créer un effet de seuil en incitant les organismes de formation à proposer des formations au plus près du montant maximum pris en charge, au risque là aussi d'une baisse de qualité ou d'utilité des formations proposées. Dans le cadre du contrôle du FNE-Formation pendant la crise sanitaire, il a été constaté que les organismes de formation ont massivement fixé le coût de leurs formations à un niveau de 1 500 €, proche du niveau au-delà duquel une instruction complémentaire des demandes était réalisée par les services déconcentrés de l'État (Direccte).

2.3.3 Une adaptation souhaitable de la contribution forfaitaire de France compétences à l'État au titre de la formation des demandeurs d'emploi

L'article L. 6123-5 du code du travail prévoit que France compétences verse une contribution à l'État pour la formation des demandeurs d'emploi. Son montant annuel est fixé, pour les exercices 2019 à 2022, par le décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au fonctionnement de France compétences. Cette contribution est financée par un prélèvement sur le produit de la contribution unique au financement de la formation professionnelle et de l'alternance, avant que le solde de celle-ci ne soit réparti entre les dispositifs à la charge de France compétences.

Depuis 2019, les deux versements annuels à l'État sont rattachés au budget de la mission *Travail et emploi* par voie de fonds de concours, mécanisme contesté par la Cour dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire⁶⁰ et dans son référé du 2 avril 2021 sur la conception et les conditions de mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Ce fonds de concours permet le financement de ce plan sur la période 2019-2022 à hauteur de près de la

⁶⁰ Extrait de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 : « (...) la Cour réitère sa critique sur la régularité de ce fonds de concours (ce que conteste la direction du budget), compte tenu du caractère obligatoire du versement de France compétences issu de la contribution unique au financement de la formation professionnelle et de l'alternance et de la fixation de son montant par décret en Conseil d'État. Elle recommande de mettre en place une solution alternative au rattachement de crédits par voie de fonds de concours et, à défaut, de faire en sorte d'ouvrir tout ou partie des crédits dès le décret de répartition des crédits votés en loi de finances initiale. »

moitié du coût total au périmètre du ministère du travail. Une convention entre l'État et France compétences précise les modalités techniques de versement des deux tranches annuelles, l'une à la fin du 1^{er} trimestre, l'autre en fin d'année.

En ajoutant la contribution de 242 M€ versée par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) en 2018, avant la création de France compétences, la contribution des contributions obligatoires des entreprises au PIC, à ce stade, est proche de 5 Md€. Si le PIC couvre en principe la période 2018-2022, cette circonstance n'implique pas la fin de la contribution de France compétences puisque le code de travail la destine à la formation des demandeurs d'emploi, et non spécifiquement au PIC⁶¹.

Tableau n° 14 : Les contributions annuelles de France compétences à la formation des demandeurs d'emploi

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Dotation de France compétences rattachée par voie de fonds de concours au programme 103 de la mission budgétaire Travail et emploi</i>	1 532	1 581	1 632	1 684

Source : Cour des comptes

Ce prélèvement annuel de l'État sur les ressources de France compétences fait l'objet de critiques récurrentes.

La première touche au principe même de cette contribution, ou du moins à l'ampleur des sommes prélevées. Les partenaires sociaux, en particulier les organisations patronales, estiment qu'une partie du prélèvement destiné à un plan décidé par le Gouvernement devrait provenir des crédits budgétaires de l'État, au titre de la solidarité nationale, et non des contributions obligatoires des entreprises. C'est la position exprimée récemment par les partenaires sociaux dans l'accord cadre national interprofessionnel, présenté le 14 octobre 2021, qui estime la part du montant versé par France compétences relevant de la solidarité nationale à 400 M€. Ils demandent également que soit objectivée la dotation au PIC sur le taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi.

Une seconde critique porte sur l'exécution du PIC. La Cour dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 à 2021 des crédits budgétaires de la mission *Travail, emploi* souligne d'une part, la difficulté à identifier de manière consolidée et par dispositif le niveau d'exécution cumulé et prévisionnel des dotations du PIC et leurs modalités de financement, d'autre part, une sous-consommation récurrente des crédits de paiement finançant les pactes régionaux d'investissement dans les compétences. Pour la gestion 2020, elle relevait une sous-exécution de 718 M€. L'ampleur du report a accru la sous-exécution en 2021.

Le tableau suivant, qui retrace la consommation des crédits rattachés par voie de fonds de concours au programme 103 de la mission *Travail et emploi* met en évidence une sous-

⁶¹ S'agissant du plan pour réduire les tensions de recrutement sur le marché du travail, annoncé en septembre 2021, qui comporte un volet concernant la formation des demandeurs d'emploi venant prolonger le PIC au-delà de 2022, le financement devrait reposer sur des crédits budgétaires de l'État, comme le prévoient la deuxième loi de finances rectificative pour 2021 et le projet de loi de finances pour 2022.

consommation importante des crédits de paiement, à ce stade, compte tenu du rythme d'exécution des conventions conclues avec les régions et des modalités de versement du solde.

Tableau n° 15 : Consommation du fonds de concours (2018 – 21 oct. 2021) – en €

Années	Ressources		Consommations		Taux de consommation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2018	242 000 000	242 000 000	55 085 000	22 233 000	22,8%	9,2%
2019	1 532 000 000	1 532 000 000	1 595 553 529	781 044 488	104,1%	51,0%
2020	1 581 000 000	1 581 000 000	1 549 643 084	1 119 914 636	98,0%	70,8%
21/10/2021	1 632 000 000	870 040 000	977 075 847	639 896 665	59,9%	73,5%
TOTAL	4 987 000 000	4 225 040 000	4 177 357 460	2 563 088 789	83,8%	60,7%

Source : CBCM – octobre 2021

Nota : Le CBCM a intégré le versement de 242 M€ réalisé en 2018 par le FPSPP qui a contribué au financement de l'amorçage du PIC en 2018 puis d'opérations PIC en 2019 (cette ressource explique le taux d'engagement de 104,15 % constaté en 2019).

La sous-exécution des crédits du PIC sur le programme 103, qui porte notamment le financement des actions de formation, a atteint 1,152 Md€ en crédits de paiement en 2021.

Eu égard à ces taux de consommation faibles et au rythme d'exécution des conventions constaté, il y a lieu de s'interroger sur le montant de la contribution annuelle de France compétences, qui avait été fixé sur une période pluriannuelle par voie réglementaire fin 2018 et, à tout le moins, sur le rythme des décaissements fixé par l'État, alors que France compétences se trouve dans une situation critique sur le plan financier.

Une réflexion s'impose pour l'avenir sur la contribution de France compétences au financement de la formation des demandeurs d'emploi, tant en ce qui concerne son montant que ses modalités.

Recommandation n° 11. (DGEFP, DB) : Adapter le rythme et le montant des versements de France compétences à l'État au titre de la formation des demandeurs d'emploi à leur consommation réelle pour le financement des plan régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC).

En réponse aux observations provisoires de la Cour, compte tenu du fait que les montants versés par France compétences ont été, durant les précédents exercices, précoces par rapport au rythme de consommation réel des crédits, la DGEFP a précisé qu'elle envisageait, pour 2022, de moduler les versements dans le cadre des marges permises par l'article R.6123-28 du code du travail, afin de limiter les tensions sur la trésorerie de l'opérateur. Elle ne s'est en revanche pas prononcée sur une possible révision du montant de la contribution annuelle de France compétences.

2.3.4 Les mesures susceptibles d'augmenter les ressources : des choix à faire

Dans l'hypothèse où le choix serait fait de continuer à soutenir un développement massif de l'apprentissage et un recours plus important au CPF, en complément des mesures

susceptibles d'améliorer l'efficacité des dispositifs et de maîtriser vigoureusement les dépenses, il serait nécessaire d'augmenter les ressources, le cas échéant, dans des proportions importantes.

2.3.4.1 Un levier en cours de mise en œuvre : le transfert de la collecte aux Urssaf et à la MSA

2.3.4.1.1 Le transfert de la collecte aux Urssaf et à la MSA va permettre dès 2022 de sécuriser les ressources, voire en améliorer le rendement

Si elle ne modifie pas, globalement, les taux des cotisations sociales liées à la formation professionnelle et à l'apprentissage, la réforme de 2018 vient changer le mode de collecte de ces ressources. Dans un premier temps (2019-2021), ce sont les Opco qui ont assuré cette mission, à charge pour eux de reverser une partie du produit à France compétences. À partir de 2022, ce sont les Urssaf et la Mutualité sociale agricole qui seront chargées de recouvrer les cotisations dues par les entreprises. Cette réforme concerne les trois contributions obligatoires précédemment mentionnées⁶². Au-delà d'un simple changement d'opérateurs, la réforme recherche une plus grande efficacité de la collecte.

2.3.4.1.1.1 *Des difficultés techniques à surmonter pour mettre en œuvre le transfert*

Par rapport au calendrier initialement prévu lors de l'adoption de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le transfert de la collecte aux Urssaf et à la Mutualité sociale agricole (MSA) a été reporté d'un an, au 1^{er} janvier 2022, compte tenu de l'importante charge de travail importante Urssaf qui devaient alors mettre en œuvre simultanément plusieurs réformes d'ampleur.

Même avec ce report, les collecteurs actuels (Opco), les futurs collecteurs (Urssaf et MSA), les services de l'État et de France compétences chargés de mener à bien ce projet font face, au fil de l'eau, à des difficultés techniques nouvelles qui ne devraient toutefois pas entraîner de nouveau report de l'échéance.

Les modalités de prélèvement à partir de 2022 sont résumées dans l'encadré suivant.

L'organisation de la collecte à partir de 2022

La collecte est actuellement réalisée à deux périodes de l'année auprès des entreprises répertoriées par chaque Opco (cf. annexe 1). Certains versements interviennent cependant avec retard, dans les mois suivant chaque échéance ; il est aussi probable que certaines entreprises échappent au prélèvement, soit parce qu'elles ne se trouvent pas sur le référentiel des entreprises rattachées à un Opco, soit faute de relance suffisante à la suite d'une première sollicitation.

⁶² Toutefois, ne sont pas concernées les contributions conventionnelles de formation professionnelle et de dialogue social, dont le transfert aux Urssaf pourrait intervenir sur option au plus tôt le 1er janvier 2024 et les versements volontaires de formation professionnelle.

À compter de février 2022, les entreprises effectueront mensuellement leurs versements (du 5 au 15 de février sur la base des salaires versés en janvier, et ainsi de suite) leur contribution dans le cadre de la déclaration sociale nominative (DSN) qu'ils renseignent déjà. Il est à noter que la mensualisation portera sur la contribution à la formation professionnelle de la Cufpa, la part principale de la taxe d'apprentissage de la Cufpa et la contribution au titre du CPF-CDD ; les déclarations seront annuelles pour le solde de la taxe d'apprentissage et la contribution supplémentaire à l'apprentissage.

France compétences et l'Acoss (pour les Urssaf) ont d'ores et déjà prévu le versement par cette dernière d'un acompte mensuel, différent chaque mois compte tenu des variations estimées de masse salariale, puis un ajustement le mois suivant. Ainsi un acompte sera versé le 15 février 2022 au titre de janvier 2022, avec régularisation en mars, et ainsi de suite). Le produit de la collecte sera reversé pour partie aux Opco dans le cadre du mécanisme de la péréquation.

La principale difficulté de la réforme consiste à déterminer, dans le système d'information, à quel Opco doivent être rattachées les contributions de chaque entreprise qui s'en acquitte *via* la DSN, dès lors qu'une partie de cette collecte lui sera reversée au final par France compétences.

Pour se faire, il convient de passer de onze référentiels d'entreprises actuellement détenus par les Opco (eux-mêmes issus des anciens Opca) à un référentiel unique tenu par France compétences qui enregistrera toutes les entreprises contributrices selon des critères homogènes. Or les référentiels actuels des Opco présentent des imperfections : certaines entreprises sont rattachées à des Opco qui ne correspondent pas à leur code d'activité, certaines entreprises ne sont rattachées à aucun Opco, etc. Le rapprochement et la comparaison des onze référentiels ont été engagés en 2021 afin de limiter autant que possible les incohérences.

Pour l'établissement du référentiel unique et les saisies dans les DSN, les entreprises seront tenues de déclarer leur identifiant de convention collective (ou son absence le cas échéant) ce qui déterminera automatiquement l'Opco de rattachement. À défaut de convention collective de rattachement, les entreprises pourront déclarer l'Opco par option. Des systèmes d'alerte sont prévus pour faire apparaître toute situation anormale, avant mise en œuvre de démarches en vue de les résoudre avec les Opco dont France compétences sera chargé.

France compétences anticipe des difficultés, voire des bugs dans les premiers mois de 2022 avant leur résorption progressive, comme il le reconnaissait lors du conseil d'administration de mai 2021.

2.3.4.1.1.2 Une amélioration attendue de la collecte

Au-delà du changement d'opérateurs, il est attendu de la future collecte *via* la DSN plusieurs améliorations :

- sur le rendement de la collecte : même s'il n'existe aucune évaluation du manque à gagner (certains spécialistes du sujet rencontrés lors de l'enquête l'estiment à 3 %), la collecte actuelle des Opco n'est probablement pas exhaustive, alors qu'elle devrait l'être *via* la DSN (une perte minimale de 0,8 % serait anticipée par l'Acoss) ; en outre, le réseau des Urssaf dispose de moyens de contrôle plus performants que ceux des Opco pour recouvrer les sommes dues ; outre une meilleure capacité de recouvrement, il devrait en résulter une augmentation du nombre d'entreprises contributrices ;
- sur le rythme d'arrivée des fonds : alors que le système actuel reposait sur deux versements annuels, le nouveau permettra une alimentation mensuelle de France compétences, qui

facilitera la gestion de sa trésorerie. Certains mois donneront lieu à une collecte plus importante que d'autres, mais progressivement l'opérateur pourra intégrer ce schéma dans sa prévision de trésorerie ;

- sur la qualité des données relatives aux entreprises recueillies à l'occasion de la collecte.

L'étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018 escomptait également que les coûts de collecte seraient plus faibles que dans le dispositif antérieur, ce qui reste à confirmer. En effet, le transfert de la collecte des contributions conventionnelles aux Urssaf et à la MSA n'est pas obligatoire et les Opcv peuvent continuer à percevoir des versements volontaires de la part des entreprises.

2.3.4.2 D'autres leviers d'augmentation des ressources sont envisageables

Dans le cadre de leur enquête sur les formations en alternance à destination des jeunes, les juridictions financières présentent différentes possibilités pour accroître les recettes de France compétences, ici reprises.

2.3.4.2.1 Deux pistes d'augmentation des ressources qui n'ont pas abouti à ce jour, pourraient être réactivées

2.3.4.2.1.1 *La suppression de certaines exonérations de contributions obligatoires*

Dans le projet de loi relatif à la liberté de choisir son avenir professionnel, le Gouvernement avait prévu de supprimer l'ensemble des exonérations s'appliquant à la taxe d'apprentissage, désormais incluse dans la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa), mais le débat parlementaire l'a conduit à revoir ce point par voie d'amendement, renonçant à une augmentation des recettes de l'ordre de 600 M€⁶³.

Il en résulte que certaines entreprises sont actuellement exonérées du paiement de la taxe d'apprentissage (0,68 % de la masse salariale), soit en raison de leurs caractéristiques (les petites entreprises occupant un ou plusieurs apprentis et dont la masse salariale est inférieure à six fois le montant annuel du Smic), soit en raison de leur nature (personnes morales intégralement exonérées de l'impôt sur les sociétés, personnes imposées au titre des bénéficiaires non commerciaux).

Dans le contexte actuel de recherche de financements complémentaires, cette piste de suppression des exonérations est à envisager. En particulier, les exonérations des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, liées au droit local, apparaissent désormais difficiles à justifier. Dans son avis rendu sur le projet de loi, le Conseil d'État avait relevé que « *si les différences de traitement selon la taille de l'entreprise sont justifiées à la fois par une différence de situation et un motif d'intérêt général en rapport direct avec l'objet de la loi tenant au soutien à la formation professionnelle en faveur des publics y ayant le moins accès, [...] l'application de taux réduits pour les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle méconnaît le principe d'égalité.* ».

⁶³ Estimation mentionnée dans l'étude d'impact de la loi.

2.3.4.2.1.2 *La mobilisation des contributions conventionnelles et volontaires en faveur de l'apprentissage*

Afin d'accroître les ressources de l'apprentissage au-delà des contributions obligatoires des entreprises, le Gouvernement avait prévu dans le cadre de loi de finances initiale pour 2021 la possibilité pour les Opco de financer les formations en apprentissage par le biais de contributions conventionnelles (décidées par les branches professionnelles par accord paritaire) et de contributions volontaires (à l'initiative des entreprises). Cette disposition, censurée par le Conseil constitutionnel, n'est pas entrée en vigueur, mais incluse dans un véhicule législatif approprié, elle pourrait constituer un levier d'augmentation des ressources allouées au financement de l'apprentissage et diminuer d'autant la dotation de péréquation versée par France compétences aux Opco.

2.3.4.2.2 Dans l'hypothèse du maintien d'un recours élevé à l'apprentissage et au CPF, de nouvelles contributions des entreprises et de l'État sont à envisager

Le principe retenu par la loi du 5 septembre 2018 est le financement de l'ensemble des emplois de France compétences, y compris ses moyens propres de fonctionnement et d'investissement, par les ressources provenant des contributions des entreprises.

Ce principe a toutefois déjà connu deux dérogations comme expliqué *supra* (cf. §.2.2.2.1.) avec l'octroi d'une première dotation exceptionnelle de 750 M€ par la loi de finances initiale pour 2021, au titre du plan de relance, puis une seconde dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative pour 2021, pour un montant de 2 Md€.

Si, à l'issue de l'activation des différents leviers envisageables en recettes comme en dépenses, aucun équilibre durable entre les ressources et les emplois de France compétences ne pouvait être trouvé, il n'y aurait pas d'autre choix que d'envisager, le cas échéant de manière combinée, de relever la contribution des entreprises et d'instaurer une dotation annuelle à France compétences, inscrite au programme 103 de la mission budgétaire *Travail et emploi* à laquelle est rattaché l'opérateur.

La réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage engagée par la loi du 5 septembre 2018 n'avait pas entraîné de modification globale du poids des contributions obligatoires pesant sur les entreprises pour le financement du système. Celui-ci avait diminué lors de la précédente loi relative à la formation professionnelle en 2014.

Faute de consensus entre les partenaires sociaux, elle n'est pas mentionnée dans les propositions formulées dans l'accord-cadre national interprofessionnel du 14 octobre 2021 et le Gouvernement s'est, jusqu'à présent, exprimé en défaveur de cette possibilité.

C'est donc par l'octroi par l'État de deux importantes dotations exceptionnelles en 2021 à France compétences, en complément des lignes de trésorerie négociées avec les banques, que l'opérateur a pu assurer ses échéances de paiement, sans qu'une solution soit apportée au déséquilibre structurel entre les ressources et les emplois de l'opérateur. Dans l'hypothèse d'un soutien à un recours massif à l'alternance, une dotation annuelle de l'Etat à France compétences devrait également être étudiée.

En tout état de cause, l'État et son opérateur doivent s'accorder sur une trajectoire financière pluriannuelle et les principaux leviers permettant de viser l'équilibre. Cette trajectoire pourrait trouver sa place dans une annexe à la convention d'objectifs et de

performance ; elle pourrait être actualisée si nécessaire par avenant à l'occasion de l'examen annuel de la mise en œuvre de cette convention.

Recommandation n° 12. (DGEFP, France compétences) : Inscrire dans la prochaine convention d'objectifs et de performance (2023-2025) une trajectoire financière pluriannuelle soutenable, assortie des principaux leviers pour y parvenir concernant les dépenses et les recettes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes de France compétences laissent apparaître une situation financière tendue, qui s'est continuellement dégradée au cours de l'exercice 2021 et qui devrait l'être encore davantage en 2022. Les effets de la réforme de 2018 combinés aux aides exceptionnelles aux employeurs d'alternants décidées dans le cadre du plan de relance conduisent à un niveau de dépenses qui dépasse, de loin, les prévisions initiales. La crise sanitaire a, par ailleurs, réduit les recettes tirées des contributions obligatoires des entreprises en 2020 et 2021. Les dotations exceptionnelles de l'État, notamment celle de 2 Md€ prévue en loi de finances rectificative pour 2021, accordent un répit à l'opérateur. Elles ne constituent cependant pas une solution pérenne aux déséquilibres. Les lignes de trésorerie susceptibles d'être négociées avec les banques seront insuffisantes à couvrir le besoin de trésorerie d'ici fin 2022.

Face à une telle situation, France compétences dispose de quelques outils propres à améliorer sa situation financière, ainsi que du moyen d'évaluer l'efficacité des dispositifs financés, en particulier la révision des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage et le réexamen des certifications inscrites aux répertoires, notamment au répertoire spécifique.

Pour autant, face à l'ampleur des déficits, il convient d'utiliser tous les leviers disponibles, la plupart se trouvant entre les mains de l'État, et de clarifier les objectifs à atteindre (sur un plan quantitatif, mais aussi qualitatif).

Dans le domaine de l'apprentissage, la suppression des aides exceptionnelles à l'embauche au 1^{er} juillet 2022 pourrait contribuer à stabiliser le nombre des apprentis et le plafonnement des niveaux de prise en charge de certains contrats d'apprentissage limiter la charge pour France compétences.

Concernant le compte personnel de formation, dont il conviendrait d'évaluer l'impact sur le développement réel des compétences des utilisateurs plus de deux ans après sa mise en œuvre dans un format rénové, plusieurs mesures devront être combinées pour améliorer son efficacité et mieux maîtriser ses coûts. La priorité doit être de recentrer ce dispositif vers les formations les plus qualifiantes, conformément à son objectif premier.

La contribution forfaitaire à la formation des demandeurs d'emploi, dont le montant annuel élevé pèse sur les comptes de France compétences, doit être mieux adaptée au montant et au rythme de consommation des crédits.

En complément des actions de maîtrise des dépenses, au regard des objectifs à préciser dans le cadre d'une stratégie nationale de l'alternance, il sera nécessaire de rechercher les voies d'une augmentation des ressources, par exemple en mettant fin aux exonérations de taxe d'apprentissage, en examinant la possibilité d'accroître l'effort financier de tout ou partie des employeurs et en envisageant celle d'inscrire chaque année en loi de finances une subvention récurrente de l'État à France compétences de manière à ce que l'établissement dispose de manière durable des ressources nécessaires au financement des dispositifs dont il est chargé.

CONCLUSION

Après trois ans de fonctionnement, par la qualité de son travail et la compétence de ses équipes, France compétences a su mener à bien les principales missions qui lui étaient confiées par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel dans des délais contraints et un contexte difficile. Sa place n'est pas contestée, son efficacité non plus.

L'opérateur doit cependant progressivement diversifier et élargir le champ de ses actions en se fondant sur la définition très large de ses missions, en particulier par l'observation des coûts et de la qualité de l'offre de formation et par la réalisation d'évaluations dans le domaine de la formation professionnelle à l'appui de sa mission d'élaboration de recommandations. Ce faisant, il se positionnera comme un acteur central du champ de l'alternance et de la formation professionnelle, au-delà du seul rôle de régulateur et de financeur qu'il exerce actuellement.

Les limites de sa gouvernance nécessitent une attention particulière pour éviter que la richesse des travaux et des échanges au sein conseil d'administration et la qualité des relations avec les services ne s'estompent. Un équilibre doit être trouvé par l'État entre ce qui relève de la gouvernance de France compétences et ce qui doit relever, dans un autre cadre, du dialogue entre le Gouvernement, les partenaires sociaux et les régions.

Enfin, au-delà du cadre de France compétences, la réforme de 2018 présente des succès comme en témoigne le développement de l'apprentissage et du compte personnel de formation, mais aussi des limites, notamment celles relatives à la soutenabilité financière du système.

La dégradation rapide de la situation financière de France compétences est pour partie due au calendrier de mise en œuvre de la réforme : les incitations au développement de l'apprentissage et du recours au CPF, amplifiées par la crise sanitaire et les mesures prises pour y faire face, ont été mises en place bien avant que les outils de régulation de ces dispositifs ne puissent produire leur effet.

Ainsi l'offre d'apprentissage a été libéralisée au 1^{er} janvier 2019 et la tarification à l'activité mise en place au 1^{er} janvier 2020, alors que la connaissance des coûts de fonctionnement des CFA n'a pu être établie que fin 2021, rendant impossible une correcte fixation des niveaux de prise en charge à un moment où, de surcroît, les aides exceptionnelles instaurées pendant la crise sanitaire ont amplifié l'effet d'aubaine pour les organismes de formation et certains employeurs.

S'agissant du CPF, la suppression des listes de formations éligibles et la monétisation des heures enregistrées sont intervenues dès le 1^{er} janvier 2019 et l'ouverture de l'application en novembre 2019, alors que la rationalisation des certifications susceptibles d'être financées par ce dispositif n'intervient que progressivement à travers le réenregistrement des certifications professionnelles aux répertoires nationaux.

France compétences est concerné au premier chef par ces évolutions qui n'ont pas été suffisamment anticipées ou qui ne pouvaient pas l'être en 2018. Il convient d'en tirer les conséquences. En particulier, les outils de régulation mis à la disposition du nouvel établissement sont soit inadaptés (fourchettes encadrant les types de dépenses), soit de portée insuffisante (régulation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage opérée en 2019 et travail qualitatif sur les demandes d'inscription aux répertoires des certifications) au regard de l'ampleur du déséquilibre financier de l'opérateur.

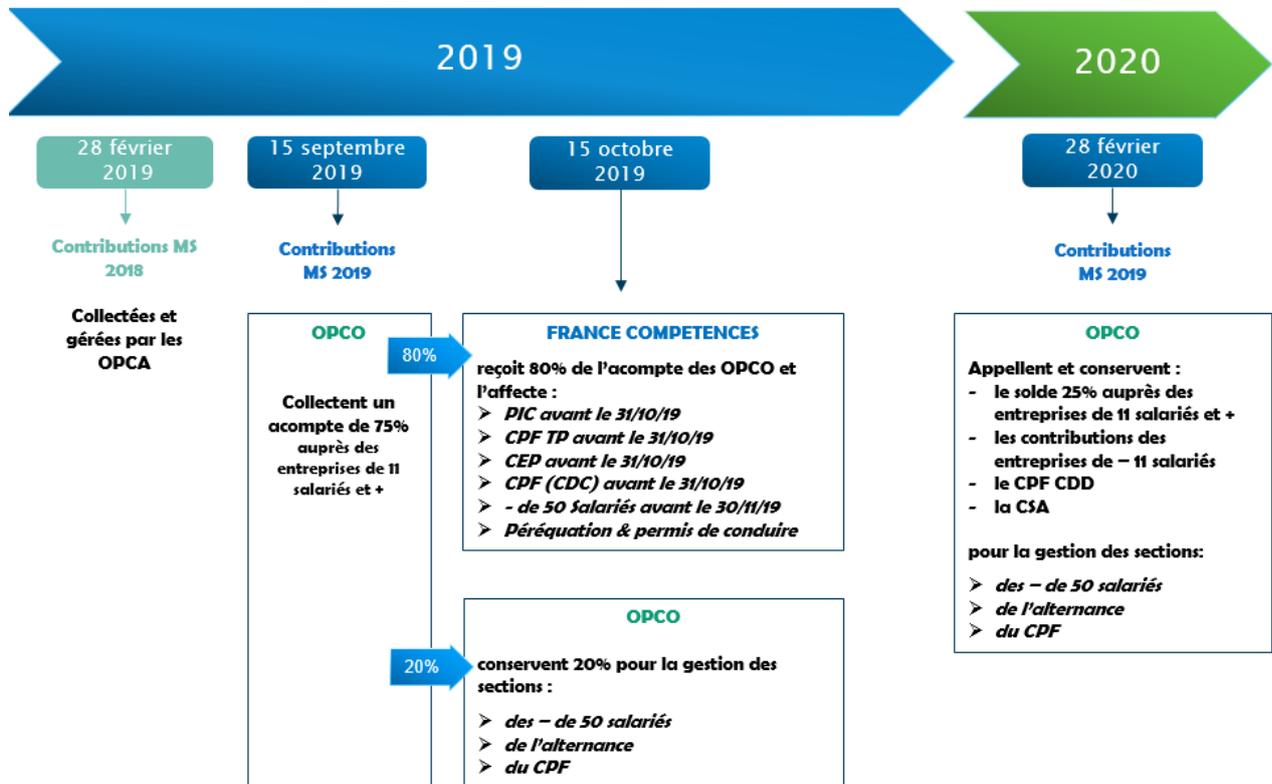
L'État devra donc rapidement assumer, autrement que par l'octroi de subventions ponctuelles, ses choix en matière de formation professionnelle et d'alternance en définissant clairement les objectifs poursuivis, en traçant une trajectoire financière pérenne pour France compétences et en arrêtant les mesures structurelles permettant d'y parvenir, y compris, si nécessaire, en modifiant certaines dispositions de nature législative.

ANNEXES

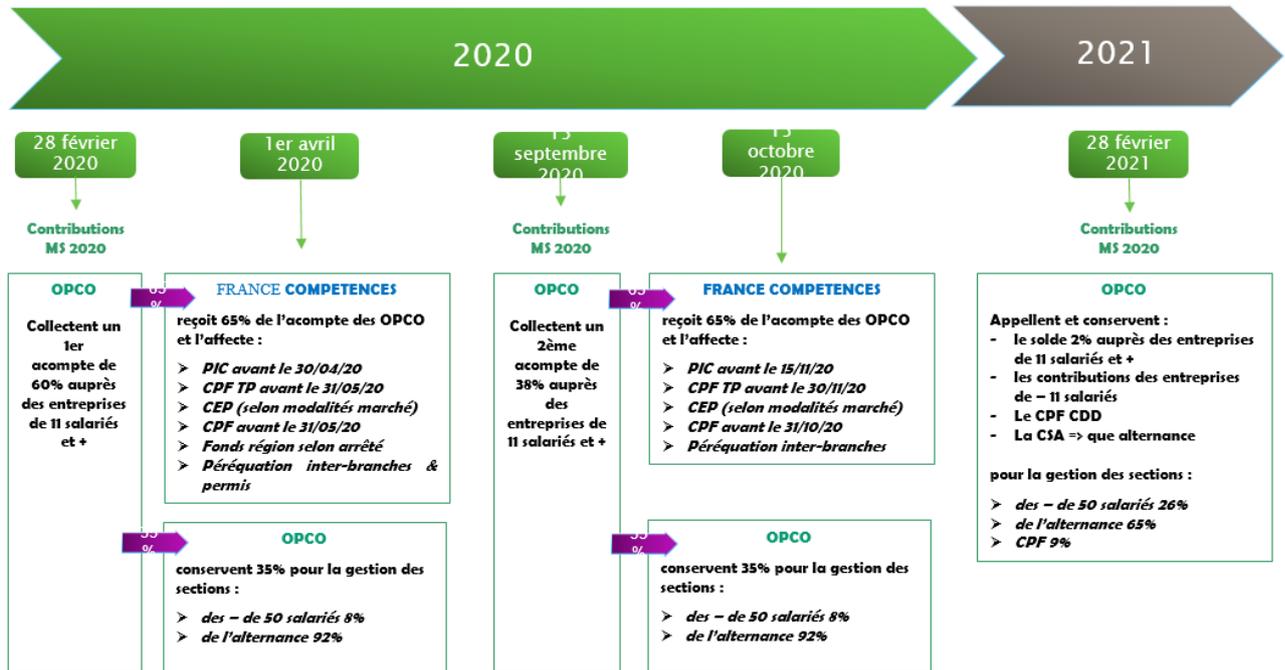
Annexe n° 1. Schémas de collecte 2019-2021	106
Annexe n° 2. Les missions de France compétences selon l'article L. 6123-5 du code du travail.....	108
Annexe n° 3. Les axes stratégiques et objectifs de la convention d'objectifs et de performance 2020-2022	111
Annexe n° 4. Dotations de péréquation 2020 par Opco	112
Annexe n° 5. Scénarii étudiés par la mission IGF-Igas.....	113
Annexe n° 6. État de mise en œuvre des propositions de la mission IGF-Igas.....	114
Annexe n° 7. La montée en charge en cours des cofinancements du CPF.....	116

Annexe n° 1. Schémas de collecte 2019-2021

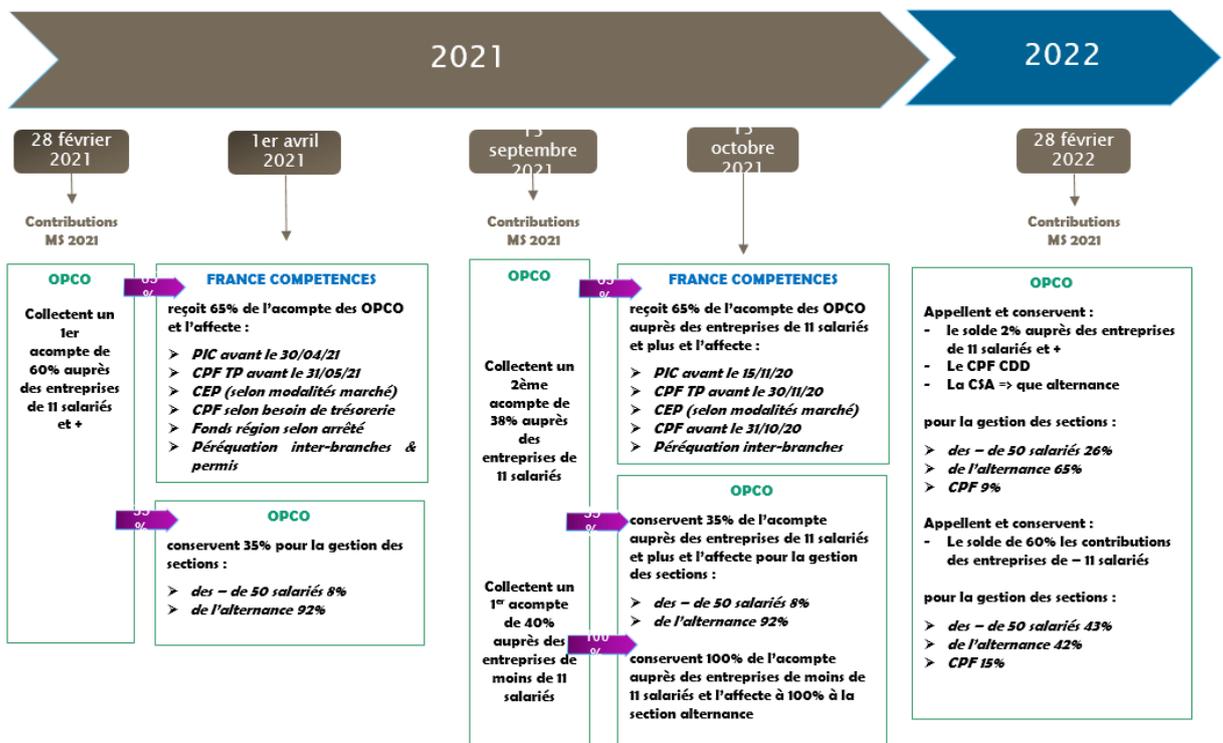
MODALITES DE COLLECTE ET DE REPARTITION POUR 2019



MODALITES DE COLLECTE ET DE REPARTITION POUR 2020



MODALITES DE COLLECTE ET DE REPARTITION POUR 2021



Annexe n° 2. Les missions de France compétences selon l'article L. 6123-5 du code du travail

France compétences se voit confier les missions suivantes par l'article L. 6123-5 du code du travail

1° De verser aux opérateurs de compétences mentionnés à l'article L. 6332-1 des fonds pour un financement complémentaire des contrats d'apprentissage et de professionnalisation et des reconversions ou promotions par alternance mentionnées à l'article L. 6324-1, au titre de la péréquation inter-branches ainsi que d'assurer le financement de l'aide au permis de conduire, et de verser des fonds au Centre national de la fonction publique territoriale pour le financement des frais de formation des apprentis employés par les collectivités et établissements selon des modalités fixées par décret ;

2° De verser aux régions des fonds pour le financement des centres de formation d'apprentis, au titre de l'article L. 6211-3, selon des critères fixés par décret en Conseil d'État, pris après concertation avec les régions ;

3° D'assurer la répartition et le versement des fonds mentionnés aux articles L. 6331-2, L. 6331-4 et L. 6241-3, en fonction des effectifs et des catégories de public, dans des conditions fixées par décret :

a) À la Caisse des dépôts et consignations, pour le financement du compte personnel de formation ;

b) À l'État, pour la formation des demandeurs d'emploi ;

c) Aux opérateurs de compétences, pour l'aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés et pour le financement de l'alternance ;

4° D'organiser et de financer le conseil en évolution professionnelle à destination de l'ensemble des actifs occupés, hors agents publics, selon des modalités fixées par décret ;

5° De verser aux commissions paritaires interprofessionnelles régionales mentionnées à l'article L. 6323-17-6 des fonds pour le financement de projets de transition professionnelle mentionnés à l'article L. 6323-17-1 selon des modalités fixées par décret ;

6° D'assurer la veille, l'observation et la transparence des coûts et des règles de prise en charge en matière de formation professionnelle, lorsque les prestataires perçoivent un financement d'un opérateur de compétences, de la commission mentionnée à l'article L. 6323-17-6, des fonds d'assurances formation de non-salariés, de l'État, des régions, de la Caisse des dépôts et consignations, de Pôle emploi et de l'institution mentionnée à l'article L. 5214-1, 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. À ce titre, elle est chargée d'organiser le partage d'informations prévu à l'article L. 6353-10 et de rendre 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 ;

7° De contribuer au suivi et à l'évaluation de la qualité des actions de formation dispensées. À ce titre, elle émet un avis sur le référentiel national mentionné à l'article L. 6316-3 ;

8° D'établir le répertoire national des certifications professionnelles prévu à l'article L. 6113-1 et le répertoire spécifique prévu à l'article L. 6113-6 ;

9° De suivre la mise en œuvre des contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles définis au I de l'article L. 214-13 du code de l'éducation. France compétences est destinataire, à cet effet, de ces contrats de plans régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles ainsi que de leurs conventions annuelles d'application ;

10° D'émettre des recommandations sur :

a) Le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance afin de favoriser leur convergence ;

b) La qualité des formations effectuées, notamment au regard de leurs résultats en matière d'accès à l'emploi et à la qualification ;

c) L'articulation des actions en matière d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi ;

d) La garantie de l'égal accès de tous les actifs à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage ;

e) Toute question relative à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, notamment à leurs modalités d'accès et à leur financement ;

f) Les modalités et règles de prise en charge des financements alloués au titre du compte personnel de formation mentionné à l'article L. 6323-17-1 du présent code, en vue de leur harmonisation sur l'ensemble du territoire ;

11° De mettre en œuvre toutes autres actions en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage qui lui sont confiées par l'État, les régions et les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ;

12° De signaler tout dysfonctionnement identifié dans le cadre de ses missions en matière de formation professionnelle aux services de contrôle de l'État ;

13° De consolider, d'animer et de rendre publics les travaux des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications mentionnés à l'article L. 2241-4 ;

14° De financer des enquêtes de satisfaction pour évaluer la qualité de l'offre de service, au regard notamment des missions des opérateurs de compétences mentionnées au 1° du I de l'article L. 6332-1. Ces enquêtes sont réalisées auprès d'une partie significative des entreprises couvertes par les accords collectifs des branches adhérentes à chaque opérateur de compétences ainsi qu'auprès des organismes de formation que l'opérateur finance. Ces enquêtes sont transmises à l'État, afin que leurs résultats soient pris en compte dans le cadre de l'élaboration et de l'évaluation des conventions d'objectifs et de moyens mentionnées au même article L. 6332-1.

15° De reverser aux opérateurs de compétences [Opco] des branches concernées les montants perçus au titre des contributions supplémentaires ayant pour objet le développement de la formation professionnelle continue, créées par un accord professionnel national conclu en application de l'article L. 6332-1-2, et recouvrées par les organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-4 du code de la sécurité sociale [Urssaf] et à l'article L. 723-2 du code rural et de la pêche maritime [MSA] ; ».

Il est ajouté un 16° à l'art. L.6123-5 ainsi rédigé : « 16° D'établir, diffuser et actualiser selon une périodicité fixée par décret des tables de correspondance des branches et entreprises adhérentes des [Opco], en vue de faciliter les déclarations des employeurs, et de guider l'affectation aux [Opco] des fonds collectés par les organismes mentionnés aux articles L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale et L. 723-11 du code rural et de la pêche maritime. ».

Annexe n° 3. Les axes stratégiques et objectifs de la convention d'objectifs et de performance 2020-2022

AXE STRATEGIQUE N°1 : REGULATION DU MARCHÉ (VOLET DEMANDE) : FAVORISER L'IDENTIFICATION DES BESOINS EN COMPÉTENCES DES PERSONNES ET DES ENTREPRISES

Objectif n°1 : Développer l'accompagnement des actifs occupés dans leur évolution professionnelle, notamment via le CEP.

Objectif n°2 : Améliorer l'identification des besoins en compétences des entreprises, notamment en animant les travaux des observatoires de branches.

AXE STRATEGIQUE N°2 : REGULATION DU MARCHÉ (VOLET OFFRE) : CONTRIBUER A FAIRE EVOLUER LE MODELE ECONOMIQUE ET PEDAGOGIQUE DES OFFREURS DE FORMATION AFIN D'AMELIORER LE RAPPORT QUALITE/PRIX DES FORMATIONS

Objectif n°3 : Participer à l'émergence des « bons prix » de marché, notamment par la régulation des niveaux de prise en charge

Objectif n°4 : Contribuer à l'amélioration de la qualité de l'offre de formation (dans toutes ses dimensions : certifications professionnelles, offreurs de formation, actions concourant au développement des compétences).

AXE STRATEGIQUE N°3 : PERFORMANCE GLOBALE DU SYSTEME : FINANCER, PAR LES FONDS LEGAUX MUTUALISES, LE SYSTEME DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET D'APPRENTISSAGE DE FAÇON SOUTENABLE ET OPTIMALE

Objectif n°5 : Assurer une veille sur la soutenabilité financière du système.

Objectif n°6 : Garantir une allocation optimale des ressources confiées à France compétences.

AXE STRATEGIQUE N°4 : PERFORMANCE GLOBALE DU SYSTEME (VOLET ACTEURS) : FAVORISER L'EFFICACITE ET LA MISE EN SYNERGIE DES ACTEURS DU SYSTEME DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET D'APPRENTISSAGE

Objectif n°7 : Éclairer et orienter l'action des acteurs du système de formation professionnelle et d'apprentissage.

Objectif n°8 : Contribuer à l'animation et à l'outillage de certains acteurs intermédiaires.

OBJECTIF TRANSVERSAL : ASSURER UNE GESTION ET UN PILOTAGE EXEMPLAIRES DE L'ETABLISSEMENT

Annexe n° 4. Dotations de péréquation 2020 par OpcO

OPCO 2020 <i>(hors apprentis sans employeur 6 mois)</i>	A Dotation prévisionnelle 2020 notifiée le 19/06/20	B Dotation complémentaire (+) ou reprise (-)	C=A+B Dotation prévisionnelle 2020 ajustée avril 2021	D versements déjà effectués en 2020 au titre de la péréquation 2020	E=C-D Solde péréquation 2020 au 31/12/2020
ATLAS	288 844 549 €	251 406 292 €	540 250 841 €	- €	540 250 841 €
OCAPIAT	265 408 696 €	267 526 711 €	532 935 407 €	92 270 109 €	440 665 298 €
OPCO 2i	544 744 840 €	71 064 358 €	615 809 198 €	- €	615 809 198 €
OPCO AFDAS	236 681 413 €	16 756 026 €	253 437 439 €	74 663 182 €	178 774 257 €
OPCO AKTO	697 961 834 €	-	656 747 612 €	228 526 914 €	428 220 698 €
OPCO DE LA COHESION SOCIALE	- €	- €	- €	- €	- €
OPCO DE LA CONSTRUCTION	1 049 090 941 €	19 922 985 €	1 069 013 926 €	369 053 832 €	699 960 094 €
OPCO DES ENTREPRISES DE PROXIMITE	942 082 360 €	239 959 579 €	1 182 041 939 €	359 665 516 €	822 376 423 €
OPCOMMERCE	435 789 983 €	56 585 653 €	492 375 636 €	63 095 508 €	429 280 128 €
OPCO MOBILITES	489 479 245 €	-	484 659 211 €	174 456 920 €	310 202 291 €
OPCO SANTE	- €	- €	- €	- €	- €
TOTAL	4 950 083 861 €	877 187 348 €	5 827 271 209 €	1 361 731 981 €	4 465 539 228 €

Source : France compétences

Annexe n° 5. Scénarii étudiés par la mission IGF-Igas

Tableau n° 16 : Chiffrage des trois scénarii (en M€)

Scénarii		2020	2021	2022	2023
Scénario 1	Résultat net comptable	- 5 400	-1 754	- 2 068	- 2 660
	Hors charges sur stock de contrats d'apprentissage antérieurs à 2019	- 1 100	-1 754	- 2 068	- 2 660
Scénario 2	Résultat net comptable	- 5 212	-1 121	-1 122	- 569
	Hors charges sur stock de contrats d'apprentissage antérieurs à 2019	- 912	-1 121	-1 122	- 569
Scénario 3	Résultat net comptable	- 5 538	-2 017	- 2 582	- 3 568
	Hors charges sur stock de contrats d'apprentissage antérieurs à 2019	- 1 238	-2 017	- 2 582	- 3 568

Source : données rapport IGF-Igas

Tableau n° 17 : Hypothèses retenues

	Taux évolution nouveaux contrats d'apprentissage dans le secteur privé	Taux évolution nouveaux contrats de professionnalisation	Montant engagé dépenses CPF	Montant engagé Pro-A	Montant aide au permis	Montant contribution formation demandeurs d'emploi en 2023
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 : rapport IGF-Igas

Annexe n° 6. État de mise en œuvre des propositions de la mission IGF-Igas

Propositions mission IGF-Igas	Descriptif de la proposition	État des lieux de la mise en œuvre
Proposition 1	Réaliser un audit approfondi des composantes des frais de gestion des Opco d'ici fin 2021	Non réalisé
Proposition 2	Affecter à France compétences une partie de la réserve issue des Opacif, à hauteur de 200 M€ en 2020	Réalisé
Proposition 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	Réalisé
Proposition 4	Modifier le rythme de versement aux CFA du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage	Réalisé
Proposition 5	Élargir les limites des fourchettes de dotations pour chaque dispositif.	Réalisé
Proposition 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	Non réalisé
Proposition 7-1	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	Non réalisé
Proposition 7-2	Définir le montant de l'enveloppe dite « de dépenses non éligibles » de chaque Opco	Réalisé
Proposition 8	Revoir le calcul des disponibilités des Opco et des CPIR au quart (trois mois) des charges comptabilisées et non au tiers	Non réalisé
Proposition 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	Non réalisé
Proposition 10	Mettre en œuvre sans délai la modulation des niveaux de prise en charge sur une base forfaitaire fixée entre 50 à 75 % pour l'ensemble des classes mixtes	Non réalisé
Proposition 11	Réaliser sur 4 ans une baisse annuelle de 3 % du niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage par une méthode décentralisée aux branches	Non réalisé
Proposition 12	Plafonner le niveau de prise en charge des formations du supérieur (niveau I et II)	Non réalisé
Proposition 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	En cours
Proposition 14	CPF: Instaurer un ticket modérateur sur l'utilisation du CPF, Plafonner le montant pris en charge, Abaisser le montant du crédit chargé annuellement	Non réalisé
Proposition 15	Réaliser un recensement de ses besoins RH en termes de contrôle de gestion, de régulation et de pilotage de SI dans une perspective de renforcement et d'adaptation qualitative et quantitative de ses moyens à ses missions	Réalisé

Proposition 16	Renforcer la capacité de France compétences à déployer les systèmes d'information prioritaires à l'accomplissement de ses missions	Réalisé
Proposition 17	La mission préconise d'enrichir la convention d'objectifs et de performance et/ou des annexes annuelles	Non réalisé
Proposition 18	Enrichir le flux d'informations transmis par France compétences au CA d'une part et aux administrations centrales d'autre part à fréquence trimestrielle	Réalisé
Propositions 19 & 20	Renforcer les travaux interministériels (dépenses de France compétences) + Mettre en place un dispositif pluriannuel et interministériel	En cours

Source : Cour des comptes (état d'avancement en octobre 2021)

Annexe n° 7. La montée en charge en cours des cofinancements du CPF

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a autorisé l'abondement de formations financées dans le cadre du CPF par diverses catégories d'acteurs, notamment les entreprises, les branches professionnelles *via* les Opcv, l'État, les Régions, Pôle emploi, l'Agefiph (pour les travailleurs handicapés).

Le développement des cofinancements n'est pas en principe un facteur d'économie pour France compétences puisqu'ils n'interviennent que lorsque les droits inscrits au compte personnel sont insuffisants pour financer une formation. En concourant à l'augmentation globale des moyens financiers alloués au CPF, ils sont susceptibles d'engendrer plutôt une hausse des coûts à la charge de France compétences.

Dans les faits, la possibilité d'effectuer des abondements n'a été ouverte par la Caisse des dépôts et consignations qu'au cours du second semestre 2020, en juillet pour les demandeurs d'emploi avec des contributions de Pôle emploi puis à partir de l'automne pour les autres titulaires du CPF, notamment les salariés, en direction des entreprises (à compter de septembre) et des acteurs institutionnels tels que les régions (à compter de janvier 2021) et les branches professionnelles *via* les Opcv.

Compte tenu de cette mise en place récente, il est encore difficile de mesurer l'ampleur de ces abondements, leur effet sur le développement du recours au CPF et, partant, sur le coût du CPF pour France compétences.

Pôle emploi est actuellement le principal cofinancier, en particulier pour les formations diplômantes des demandeurs d'emploi. Pour ces derniers, France compétences assure le financement de 64,7 % des formations, Pôle emploi 23,8 %, les bénéficiaires 9,5 % et les autres contributeurs, notamment les régions et les entreprises 2,1 %.

En ce qui concerne les régions, la modalité retenue après expérimentation dans quatre d'entre elles (Pays-de-la-Loire, Hauts-de-France, Bourgogne-Franche-Comté et Occitanie) est l'abondement automatisé sur la base de critères et de règles qu'elles ont fixés au préalable. Dans les trois premières, les abondements concernent les demandeurs d'emploi (ainsi que les salariés en Pays-de-la-Loire), dans la dernière, sont concernés les salariés de l'aéronautique et du spatial. Courant 2021, les Opcv Atlas puis Ocapiat ont été les premiers à signer des accords d'abondement avec la Caisse des dépôts et consignations pour les salariés de certaines branches professionnelles.

En ce qui concerne les entreprises, les partenaires sociaux sont dans l'ensemble favorables à la construction des parcours de formation en commun par le salarié et l'employeur *via* le CPF, ce qui ne va pas de soi puisque le CPF est avant tout un outil à la disposition du salarié lui-même⁶⁴.

Dans le cadre de l'accord national interprofessionnel rendu public le 14 octobre 2021, les partenaires sociaux retiennent deux voies de développement de cette construction en commun de parcours de formation par le CPF :

⁶⁴ Celui-ci n'est pas tenu d'informer, moins encore de demander l'accord de son entreprise, sauf s'il souhaite réaliser cette formation pendant les heures de travail.

- les procédures d'abondement (notamment pour les actions collectives) sur le site et l'application « Mon compte formation » devraient être simplifiées pour les entreprises ;
- les entreprises et les branches professionnelles pourraient, par accord collectif définissant notamment une politique d'abondement, cibler des formations identifiées (hors formations obligatoires) mises en œuvre sur le temps de travail et permettant de mobiliser, pour partie, le CPF des salariés.

Une évaluation du CPF permettrait à la fois de mesurer son apport au parcours de formation des actifs, mais aussi d'identifier des pratiques contestables.