Cour des comptes

Compte d'affectation spéciale Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (FNDMA)

Note d'analyse de l'exécution budgétaire

2014

Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (FNDMA)

Programme 787 – Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire

Programme 788 – Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage

Programme 789 – Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance

	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	**865,77 M€**	**976,84 M€**	**786,97 M€**
CP	**865,77 M€**	**981,44 M€**	**785,39 M€**

Le CAS ne finance pas de dépenses de personnel.
Aucune dépense fiscale ne lui est rattachée.

Synthèse

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » a été créé en cours de gestion 2011[1], par transformation du compte de tiers (FNDMA « Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage »).

Il permet d'affecter des ressources issues de la taxe d'apprentissage, fusionnée avec la contribution au développement de l'apprentissage (CDA), et de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) à des dépenses en faveur de l'apprentissage, notamment en partenariat avec les régions dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2011-2015.

Le FNDMA connaît une profonde évolution à compter de l'exercice 2015 en lien avec la réforme du financement de l'apprentissage.

Les dépenses de 2014 et la gestion des crédits

La note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2014 retrace l'évolution du FNDMA depuis sa création en 2011 et présente la réforme du financement de l'apprentissage, dont la mise en œuvre a débuté en 2014.

En 2014, le FNDMA retrace en recettes une part du produit de la taxe d'apprentissage, les pénalités versées au Trésor par les entreprises qui ne respectent pas l'obligation minimum d'embauche d'apprentis et le produit de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA).

En dépenses, il finance des centres de formation des apprentis, des actions prévues par les COM, des actions nationales de promotion de l'apprentissage, le mécanisme du « bonus alternants » et, depuis 2013, une fraction de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle et apprentissage ».

[1] Article 23 de la loi de finance rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011.

Appréciation d'ensemble

L'exercice 2014 est la dernière année de fonctionnement du CAS tel qu'il a été conçu en 2011. Il se caractérise, comme l'année précédente, par un vote en déséquilibre pour apurer les reports de crédits massifs issus de la sous-consommation constatée en 2011 et 2012. Mais les recettes très inférieures aux prévisions en ce qui concerne la CSA (le produit de la CSA a été supérieur aux prévisions de plus de 100 M€ en 2013 et inférieur de 92 M€ en 2014) ont limité les possibilités de dépenses par rapport aux crédits votés en LFI, auxquels s'étaient ajoutés plus de 116 M€ de reports de crédits en CP.

Finalement, les reports importants de crédits sur 2014 ont contribué à réduire la diminution de dotation aux régions liée aux recettes moindres que prévu.

Comme l'année précédente, l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens avec les régions a été inférieure aux prévisions.

Régularité

50 M€ issus du programme 787 du CAS ont participé au financement des indemnités compensatrices forfaitaires en complément de 264 M€ exécutés sur le programme 103 de la mission Travail et emploi. Cette modalité inhabituelle, qui met en cause le principe d'unité budgétaire a été retenue pour apurer les excédents du compte d'affectation spéciale avant sa reconfiguration ; elle est circonscrite à l'exercice 2014.

Performance

Comme pour 2013, l'exercice 2014 se traduit par des réalisations en-deçà des objectifs, notamment en termes de nombre d'apprentis.

Soutenabilité budgétaire

Le CAS ne soulève pas de difficulté en matière de soutenabilité budgétaire, même si une exécution plus faible que prévu sur les recettes a conduit à diminuer les dotations versées aux régions. Avec la reconfiguration du CAS en 2015, la difficulté de prévisibilité du produit de la CSA disparaît.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

Les deux recommandations de la Cour sur la gestion 2013 ont été inégalement suivies.

La première qui recommandait de mentionner les reports dans les documents budgétaires, notamment les projets annuel de performance (PAP), et de faire une estimation des reports prévus sur l'année à venir, est partiellement mise en œuvre depuis 2013. En effet, les PAP 2013 et 2014 mentionnent, en recettes, les « excédents constatés » de l'année antérieure. Mais ils n'estiment pas les reports à venir.

La seconde recommandation qui portait sur le bilan des COM à réaliser, et qui avait déjà été formulée par la Cour en vue d'un bilan à mi-parcours, n'a pas encore été suivie d'effet, le bilan étant renvoyé à 2015.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Compte tenu de la transformation du CAS en 2015, la Cour formule une seule recommandation, qui est la reformulation d'une recommandation déjà faite l'an dernier :

1. Réaliser, comme prévu en 2015, le bilan des contrats d'objectifs et de moyens (COM) de deuxième génération en faisant apparaître l'articulation éventuelle avec le programme d'investissements d'avenir.

Sommaire

Synthèse 3

I - L'évolution du FNDMA depuis sa création 8
A - Une histoire marquée par l'instabilité 8
B- La réforme du financement de l'apprentissage et ses conséquences sur le FNDMA 10

II - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits 20
A - L'exécution des crédits de la mission en 2014 20
B - La programmation des crédits 26
C - La gestion des crédits en cours d'exercice 30

III - Les grandes composantes de la dépense 30
A - Les dépenses de fonctionnement autres que de personnel 31
B - Les dépenses d'intervention 31

IV - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire 32
A - La régularité de l'exécution budgétaire 32
B - La démarche de performance 33
C - La soutenabilité budgétaire 38

V - Les recommandations de la Cour 39
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013 39
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014 40

Introduction

Le FNDMA connaît une profonde évolution à compter de l'exercice 2015 simultanément à la réforme du financement de l'apprentissage. La note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2014 retrace donc l'évolution du FNDMA depuis sa création en 2011 et présente la réforme du financement de l'apprentissage, dont la mise en œuvre a débuté dès l'exercice 2014.

En 2014, le FNDMA retrace, à titre principal :

- en recettes :
    - la part du quota du produit de la taxe d'apprentissage (21 %) affectée aux régions au titre de la péréquation et du financement des contrats d'objectifs et de moyens (COM) Etat-régions pour le développement de l'apprentissage ;
    - le produit de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), « malus alternants », qui finance le « bonus alternants » pour les entreprises employant au moins 250 salariés et qui dépassent le seuil minimum d'embauches d'apprentis ;
- en dépenses :
    - le financement des centres de formation des apprentis et des sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement ;
    - le financement des actions prévues par les COM apprentissage conclus entre l'Etat et les régions ;
    - le financement d'actions nationales de promotion de l'apprentissage ;
    - le financement du « bonus alternants » ;
    - depuis 2013, une fraction de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle et apprentissage » destinée aux régions, en complément des versements effectués à partir du budget de la mission Travail et emploi (programme 103).

Les dépenses du compte sont constituées exclusivement de dépenses d'intervention à hauteur de 865,77 M€ en AE et CP en LFI 2014.

La Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est responsable des trois programmes de dépenses du compte d'affectation spéciale.

I - L'évolution du FNDMA depuis sa création

L'exercice 2014 marque la dernière année de fonctionnement du FNDMA tel qu'il a été créé en 2011.

A - Une histoire marquée par l'instabilité

1 - La création du compte d'affectation spéciale en 2011

Le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » a été créé par l'article 23 de la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011. Il remplace le « Fonds national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » créé par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui lui-même se substituait au Fonds de péréquation de la taxe d'apprentissage créé en 1997.

Le Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage

Le FNDMA était un fonds dépourvu de personnalité juridique et géré en compte de tiers par l'Etat. Principalement financé par une fraction de la taxe d'apprentissage (22 %) et, depuis 2009, par la contribution supplémentaire à l'apprentissage, le FNDMA avait pour objet le financement :

- de la péréquation entre les régions,

- des contrats d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage conclus entre le préfet de région et le président du conseil régional (la première génération des COM portait sur la période 2005-2010),

- des centres de formation des apprentis à recrutement national[2],

[2] Il s'agit des CFA des compagnons du devoir et des métiers de la musique.

- d'actions nationales de communication et de promotion de l'apprentissage.

La création d'une véritable mission budgétaire, bien qu'en dehors du budget général, avait un double objet : d'une part, améliorer l'information du Parlement et, d'autre part, permettre le financement du nouveau « bonus alternants » par la redistribution d'une fraction de la contribution supplémentaire à l'apprentissage, afin de favoriser les embauches en contrat d'apprentissage ou en contrat de professionnalisation dans les entreprises de 250 salariés et plus. Celles-ci recourent en effet moins à l'apprentissage, en proportion de leur effectif, que les petites entreprises.

La création du compte d'affectation spéciale s'inscrivait dans la volonté d'accroître l'apprentissage en France pour améliorer l'accès des jeunes à l'emploi : un objectif de 600 000 contrats d'apprentissage et de 200 000 contrats de professionnalisation en 2015 avait été fixé par le président de la République en mars 2011, soit une augmentation d'un tiers, et une deuxième génération de COM apprentissage était lancée pour la période 2011-2015 dont le principe était le cofinancement par l'Etat d'actions supplémentaires engagées par les conseils régionaux.

Dans son rapport du 1er juin 2011 relatif au projet de loi de finances rectificative qui a créé le compte d'affectation spéciale, le rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, M. Gilles Carrez, estimait que « […] l'application dans toute leur rigueur des principes d'universalité budgétaire – garant de la bonne information du Parlement – et de maîtrise des charges par la norme de dépense aurait commandé d'affecter les dépenses et recettes du fonds au budget général ».

2 - L'évolution amorcée en 2013

Dès l'exercice 2013, l'économie du compte d'affectation spéciale a été significativement modifiée :

- d'une part, la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » inscrite au programme 103 de la mission Travail et emploi (801 M€ en 2012 au titre du financement des primes d'apprentissage), a été divisée en deux parts :
    - un montant de 551 M€ est demeuré inscrit au budget de la mission Travail et emploi. Il correspond au coût réel,

pour les régions, de la compétence transférée au titre du versement aux entreprises des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF), dites « primes d'apprentissage » ;

- un montant de 250 M€ a été inscrit en dépenses nouvelles du compte d'affectation spéciale. Bien que ne finançant pas strictement un transfert de compétences aux régions, le montant de 250 M€ est conservé aux régions dans le cadre de la promotion de l'apprentissage.

Pour la première fois, cette présentation fait apparaître le coût réel des ICF pour les régions, sans diminution de recettes pour celles-ci, mais avec une diminution de 250 M€ des dépenses du budget général sur la mission Travail et emploi.

- d'autre part, l'accroissement des dépenses du compte d'affectation spéciale à hauteur de 250 M€ ne s'accompagne d'aucune majoration des recettes, les dépenses nouvelles étant financées par la mobilisation des reports, devenus conséquents en raison de la sous-consommation des crédits prévus au titre des COM apprentissage sur les exercices 2011 et 2012. A fin 2012, les excédents cumulés du FNDMA dépassaient 250 M€. 160 M€ de trésorerie disponible ont ainsi été mobilisés en 2013.

Dans son rapport sur le budget de l'Etat – résultats et gestion 2013 –, la Cour avait jugé que le transfert de 250 M€ de dépenses du budget général au compte d'affectation spéciale *« allége[ait] opportunément la dépense sous norme » :*

« Ces changements illustrent une nouvelle fois la porosité entre le budget général et certains CAS, avec des dépenses susceptibles de passer d'un champ à un autre pour des raisons qui sont parfois de pure opportunité – constat qui plaide pour que ces dépenses soient comptabilisées dans la norme comme la Cour a déjà eu l'occasion de l'indiquer à plusieurs reprises […] A tout le moins, [cette] modification de périmètre […] aurait-elle dû être neutralisée dans le calcul de la norme, ce qui n'a pas été le cas. »

B- La réforme du financement de l'apprentissage et ses conséquences sur le FNDMA

Le budget triennal 2013-2015 prévoyait une diminution des dépenses du programme 103 de la mission Travail et emploi. La réforme du financement de l'apprentissage mise en œuvre à compter de l'exercice 2014 s'inscrit dans cette recherche d'économies pour le budget de l'Etat.

Le financement de l'apprentissage avant la réforme

Jusqu'en 2013, l'apprentissage est financé à titre principal par des crédits budgétaires et trois taxes spécifiques, dont une fraction seulement alimente le FNDMA :

- Les crédits budgétaires inscrits sur le programme 103 de la mission Travail et emploi financent la compensation d'exonérations de cotisations sociales pour les contrats d'apprentissage et les dotations attribuées aux régions à la suite de transferts de compétences[3] ; à compter de 2013, la fraction de la dotation générale de décentralisation qui ne finance pas effectivement le versement des indemnités compensatrices forfaitaires n'est plus financée par le budget général, mais par le CAS FNDMA (*cf.* ci-après).

- La taxe d'apprentissage, créée par la loi du 16 juillet 1971, (0,5 % de la masse salariale), répartie en deux fractions :

- le **« quota »**, fixé à 52 % du produit de la taxe en 2011, 53 % en 2012, 55 % en 2013, 57 % pour 2014 et 59 % pour 2015, destiné au financement de l'apprentissage :

- une première fraction (égale à 22 % du produit de la taxe) finance la péréquation entre régions et les COM apprentissage dans le cadre du FNDMA ;

- une seconde fraction (égale à 30 % du produit de la taxe, dite « quota libre ») est affectée directement aux centres de formation des apprentis (CFA) où sont inscrits les apprentis employés par l'entreprise.

- le **« hors quota »** ou « barème », fixé à 48 % du produit de la taxe en 2011 et en diminution pour atteindre 41 % en 2015, destiné au financement des premières formations technologiques et professionnelles, qu'elles se déroulent sous statut scolaire ou sous statut d'apprenti (CFA).

- La contribution au développement de l'apprentissage (CDA), créée en 2004 (0,18 % de la masse salariale),

- La contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), qui a remplacé en 2009 la majoration de taxe d'apprentissage de 0,1 % pour les entreprises de 250 salariés au moins n'atteignant pas le quota d'alternants (de 0,05 % à 0,5 % de la masse salariale des entreprises de 250 salariés et plus).

[3] La loi du 7 janvier 1983 qui a opéré le transfert de l'Etat aux régions des compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Des transferts complémentaires, de moindre importance sont intervenus ultérieurement. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré le versement des indemnités compensatrices forfaitaires aux régions, le financement de ces primes étant compensé par la création d'une nouvelle tranche de dotation générale de décentralisation (DGD) relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage financée à partir du budget général.

En réalité, l'apprentissage bénéficie au total de 62 % du produit de la taxe d'apprentissage compte tenu d'un report de fonds issus du « hors quota ».

1 - De multiples volets

La réforme du financement de l'apprentissage comporte plusieurs volets, visant à réaliser des économies, mais aussi apurer les excédents du CAS FNDMA avant sa réforme et augmenter les ressources propres des collectivités territoriales :

1. la redéfinition des primes d'apprentissage et la suppression, à terme, de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » sur le programme 103 de la mission Travail et emploi :

   Pour les contrats d'apprentissage signés à compter du 1er janvier 2014, les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) sont remplacées par des primes d'apprentissage qui ne sont plus versées qu'aux entreprises employant moins de 11 salariés ; pour les contrats signés antérieurement, le dispositif est maintenu jusqu'à la fin du contrat.

   Une période transitoire est mise en place entre 2014 et 2016 pendant laquelle :

   - les primes afférentes aux contrats conclus avant le 1er janvier 2014 continuent à être financées par crédits budgétaires sur le programme 103 de la mission Travail et emploi (264 M€ en 2014) ; de manière ponctuelle, le FNDMA y contribue en 2014 à hauteur de 50 M€.
   - les primes afférentes aux nouveaux contrats sont financées par une fraction croissante du produit de la TICPE.

Financement prévisionnel de la réforme des primes d'apprentissage

En M€	2014	2015	2016	2017
Coût total	**431**	**259**	**233**	**230**
- ancien dispositif	427	121	12	0
- nouveau dispositif	4	138	221	230
Programme 103 :	**- 264**	**- 24**	**0**	**0**
- ancien dispositif	- 264	- 24	0	0
- nouveau dispositif	0	0*	0	0
FNDMA :	**- 50**	**0**	**0**	**0**
- ancien dispositif	- 50	0	0	0
- nouveau dispositif	0	0	0	0
Total des crédits budgétaires	- 314	- 24	0	0
Economies liées à l'évolution du crédit d'impôt apprentissage	*117*	*235*	*235*	*235*
Autres financements – transfert de TICPE	*- 117***	*- 235***	*- 233**	*- 230***

** Les crédits du programme 103 financeront également la nouvelle aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire (60 M€ en LFI 2015).*

*** réévalués à 255 M€ en LFI 2015 et 149 M€ en 2014 compte tenu de l'affectation supplémentaire de 32 M€ prévue par la LFR 2014.*

Source : Direction du Budget – prévisions lors du vote de la réforme (montants non actualisés).

En fin de compte, la fraction de DGD finançant des actions des régions hors transferts de compétences pour 250 M€ a été maintenue dans les transferts aux régions, alors que le financement des anciennes primes d'apprentissage (551 M€) a été supprimé en instituant un nouveau dispositif de primes.

2. le ciblage du crédit d'impôt sur les sociétés ;

   Depuis le 1er janvier 2014, le bénéfice du crédit d'impôt de 1 600 € par apprenti est limité à la première année du cycle de formation et aux seuls apprentis préparant un diplôme d'un niveau inférieur ou égal à bac + 2.

3. l'affectation directe aux régions d'une fraction supplémentaire de la TICPE[4] (Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques), taxe dynamique, pour financer les nouvelles primes d'apprentissage,

   Le produit de TICPE affecté aux régions correspond à la diminution du crédit d'impôt sur les sociétés (149 M€ en 2014, 255 M€ en 2015) ; pendant la période transitoire, il est complété d'une dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » (sur le programme 103 de la mission Travail et emploi) pour financer les anciennes primes d'apprentissage en extinction (264 M€ en 2014) et le solde par le CAS FNDMA (50 M€ sur 2014 seulement), ce qui permet de consommer une partie des excédents reportés ;

4. une répartition différente du produit de la taxe d'apprentissage, qui est fusionnée avec la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) ;

5. la transformation du « bonus alternants » en réduction de taxe d'apprentissage et l'affectation directe par les entreprises du produit de la CSA au financement des CFA et des sections d'apprentissage ;

6. la suppression du caractère obligatoire des contrats d'objectifs et de moyens Etat-régions ;

7. le transfert aux régions du financement des centres de formation des apprentis à recrutement national.

Au final, les crédits budgétaires consacrés par l'Etat à l'apprentissage diminuent sans que les ressources des régions en pâtissent, grâce à l'affectation directe aux régions d'une fraction de la TICPE.

[4] Ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

Les aides à l'embauche d'un apprenti à compter du 1er janvier 2015

Les aides à l'embauche d'un apprenti ont subi plusieurs évolutions qui se sont poursuivies avec la LFI pour 2015 à la suite de la Grande conférence sociale de juillet 2014 et des assises de l'apprentissage tenues en septembre 2014.

En effet, les mesures d'économies intervenues avec la réforme des ICF qui sont supprimées au 1er janvier 2014 et remplacées par les primes à l'apprentissage, et du crédit d'impôt n'ont pas paru aller dans le sens du développement de l'apprentissage promu par les pouvoirs publics. Le dispositif a donc été complété pour 2015. Hormis les exonérations de charges sociales[5] sur les contrats, le crédit d'impôt et le « bonus alternants » (*cf.* plus loin), les entreprises peuvent désormais bénéficier de primes dans les conditions suivantes :

La compensation aux régions des primes à l'apprentissage se limite à compter du 1er janvier 2014 aux entreprises de moins de 11 salariés et pour un montant de 1000 € par an. La prime à l'apprentissage peut se cumuler avec une aide à l'embauche de 1 000 € versée aux entreprises employant jusqu'à 249 salariés qui n'avaient pas d'apprenti l'année précédente ou embauchent un apprenti supplémentaire à compter du 1er juillet 2014 (LFI pour 2015). A compter du 1er juillet 2015, l'aide à l'embauche sera conditionnée à un accord de branche.

Le montant des primes à l'apprentissage (au minimum 1 000 € par année de formation) et leurs modalités sont fixés par le conseil régional.

Pour les contrats conclus avant le 1er janvier 2014 (quelle que soit la taille de l'effectif de l'entreprise), la prime est versée dans les conditions suivantes :

- pour la première année de formation, la prime est versée conformément à la réglementation en vigueur avant la réforme ;

- pour la deuxième année, le montant est égal à 1 000 € pour les entreprises de moins de 11 salariés et à 500 € pour les autres ;

- pour la troisième année, le montant est égal à 1 000 € pour les entreprises de moins de 11 salariés et à 200 € pour les autres.

[5] Pour mémoire, les exonérations de charges sociales portent sur l'ensemble des cotisations, à l'exception de la cotisation patronale pour accidents du travail et de maladies professionnelle. Elles sont totales (parts patronale et salariale, y compris CSG et CDRS) pour les artisans et les employeurs de moins de 11 salariés et ne portent que sur les cotisations patronales pour les employeurs à partir de 11 salariés.

2 - Une réforme en plusieurs étapes

La réforme du financement de l'apprentissage s'est effectuée en plusieurs étapes :

- **La loi de finances rectificative pour 2013** a fusionné la taxe d'apprentissage (0,5 % de la masse salariale de l'entreprisse) et la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) (0,18 % de la masse salariale de l'entreprise). Elle a également affecté la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) (0,05 % à 0,5 % de la masse salariale de l'entreprise) au financement des centres de formation d'apprentis et des sections d'apprentissage.
- **La première loi de finances rectificative pour 2014** (loi du 8 août 2014) a recentré le FNDMA sur la fonction de distribution des crédits aux régions à compter de la LFI pour 2015 et organisé la répartition du produit de la nouvelle taxe d'apprentissage en trois fractions[6] :
    - une fraction régionale à hauteur de 51 %, (à laquelle s'ajoute le transfert de TICPE pour constituer l'équivalent des 56 % de taxe d'apprentissage initialement prévus) ;
    - le quota, à hauteur de 26 % (au lieu des 21 % initialement prévus, relèvement rendu possible par le transfert de TICPE)
    - le hors-quota (ou barème), à hauteur de 23 %.

  Elle transforme également en réduction d'impôt l'aide financière précédemment versée par Pôle emploi dans le cadre du « bonus alternants » au bénéfice des employeurs de plus de 250 salariés dépassant le quota d'alternants (passage de 4 % à 5 % au 1er janvier 2015)[7]. La réduction d'impôt, d'un montant équivalent, vient en déduction du montant de la taxe d'apprentissage à acquitter au titre du hors quota.
- Enfin, **la loi du 5 mars 2014** relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a modifié la collecte de la taxe d'apprentissage en réduisant très

[6] La loi de finances rectificative pour 2013 prévoyait de fixer les taux de répartition entre les trois fractions par voie réglementaire, mais le Conseil constitutionnel a jugé que la fixation des taux relevait d'une disposition législative.

[7] D'où l'affectation du produit de la CSA au financement des CFA et des primes d'apprentissage.

fortement le nombre d'organismes collecteurs. A compter du 1er janvier 2016, il ne subsistera plus que 46 organismes collecteurs agréés (les 20 OPCA[8] + 1 OCTA[9] par région) contre 141 l'an dernier (63 établissements consulaires, 55 OCTA nationaux et 23 OCTA).

La loi met fin aux contrats d'objectifs et de moyens en vigueur avec les régions au 31 décembre 2014 et rend facultative la conclusion de nouveaux contrats.

3 - Le bilan financier de la réforme

La réforme des ICF conduit à éteindre l'ancien dispositif totalement en 2017, mais le financement via le CAS est limité à 2014 et dès 2016, il n'y a plus de crédits budgétaires : le reliquat sur les fins de contrats en 2017 est totalement financé par la TICPE.

A terme, les primes à l'apprentissage seront entièrement financées par la TICPE, qui, contrairement à une fraction de la taxe d'apprentissage, ne transitera pas par le CAS.

[8] Organismes paritaires collecteurs agréés des fonds de la formation professionnelle.
[9] Organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage.

Financement de la réforme des ICF

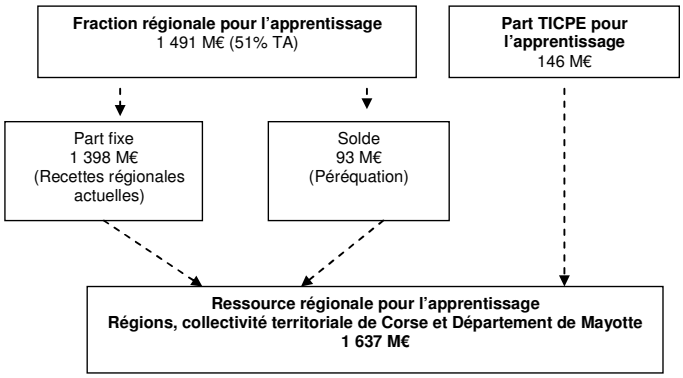
En M€	2014	2015
Coût total	**462,3**	**279,1**
- ancien dispositif	457,7	140,6
- nouveau dispositif	4,6	138,5
Programme 103 :	**263,6**	**23,5**
- ancien dispositif	263,6	23,5
- nouveau dispositif	0	0
FNDMA :	**50**	**0**
- ancien dispositif	50	0
- nouveau dispositif	0	0
Total des crédits budgétaires	**313,6**	**23,5**
Economies liées à l'évolution du crédit d'impôt apprentissage (base N-1)	120	80
Autres financements (TICPE)	148,7	255,6

Source : DGEFP

Au total, les régions recevront en 2015 401 M€ de produit de la TICPE :

- 255 M€ au titre du financement partiel des primes d'apprentissage, en complément de crédits budgétaires (23,5 M€ au titre de l'ancien dispositif et 60 M€ au titre de l'aide à l'embauche d'un apprenti supplémentaire) ;
- 146 M€ au titre du financement partiel de la ressource régionale à l'apprentissage, venant compléter la fraction de taxe d'apprentissage affectée aux régions via le CAS :

Ressources régionales pour le financement de l'apprentissage à compter de 2015



Source : DGEFP

A compter de 2015, le CAS FNDMA n'a plus qu'une seule fonction : la redistribution de moyens aux régions. Il ne porte plus aucune dépense de l'Etat : aucune dépense n'est prévue en faveur des COM et le financement des CFA à recrutement national a été transféré aux régions. Les seules dépenses directes de l'Etat en faveur de l'apprentissage sont désormais portées par le programme 103 de la mission Travail et emploi.

De ce fait, par construction, le solde du CAS devrait être nul chaque année à compter de 2015. Sa seule dépense sera constituée :

- d'une part fixe, correspondant à la dotation historique de décentralisation (1,4 Md€),
- d'une part variable, répartie entre les régions selon les critères de péréquation (92 M€).

II - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

A - L'exécution des crédits de la mission en 2014

1 - L'évolution du périmètre

L'exercice 2013 avait été marqué par le transfert de 250 M€ de dépenses du programme 103 de la mission Travail et emploi au CAS. Cette dotation budgétaire aux régions avait été inscrite au titre d'une nouvelle action du programme 787, intitulée « Compensation au titre des compétences transférées aux régions en matière d'apprentissage », bien que les dépenses engagées ne relèvent pas *stricto sensu*, le financement des indemnités compensatrices forfaitaires – ou primes d'apprentissage – continuant à relever de dotations budgétaires inscrites au programme 103.

En 2014, les ICF ont été réformées. L'exercice 2014 est un exercice transitoire. L'action n° 2 du programme 787 a désormais pour objet de cofinancer les ICF versées au titre des contrats conclus avant le 1er janvier 2014 et les nouvelles primes régionales à l'apprentissage versées aux entreprises de moins de 11 salariés ayant conclu un contrat d'apprentissage depuis le 1er janvier 2014.

2 - Aperçu général de l'exécution

Les reports de 2013 ont accru les crédits disponibles, mais les crédits consommés demeurent en-deçà de ceux ouverts en LFI en AE comme en CP, en raison de recettes moindres que prévu :

Exécution par programme en AE et en CP

Autorisations d'engagement (AE) en M€	programme 787	programme 788	programme 789	CAS FNDMA
LFI	490,77	360,00	15,00	865,77
Crédits disponibles (a)	490,77	445,33	40,73	976,84
Crédits consommés	430,00	344,87	12,10	786,97

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

Crédits de paiement (CP) en M€	programme 787	programme 788	programme 789	CAS FNDMA
LFI	490,77	360,00	15,00	865,77
Crédits disponibles (a)	490,77	446,68	43,96	981,41
Crédits consommés	430,00	344,87	10,52	785,39

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

Source : DGEFP

3 - L'apurement des reports avant la remise à plat en 2015

a) Un vote en déséquilibre pour la deuxième année consécutive

En 2014 comme en 2013, le budget a été voté avec un solde déficitaire du CAS FNDMA destiné à consommer les reports excessifs constitués lors des exercices précédents.

Evolution du solde du CAS et des reports depuis 2011

En M€	2011	2012		2013		2014
	exécution	LFI	exécution	LFI	exécution	LFI
Solde annuel du CAS (trésorerie)	160,23	0,00	93,37	- 137,00	- 137,97	- 91,8
Report sur n+1						
AE	*127,02*		*113,32*		*111,06*	
CP	134,66		120,82		115,64	

NB : le report de 2011 sur 2012 est inférieur au solde du CAS dans la mesure où il est limité par les crédits ouverts en loi de finances. Le montant des recettes pour 2011 ayant excédé la prévision inscrite en LFR 2011 lors de la création du CAS de 25 M€, les crédits reportés sur 2012 sont inférieurs de 25 M€ au solde de trésorerie.

Dès la fin de l'exercice 2012, la trésorerie excédentaire du CAS dépasse les 250 M€ en cumulé, la consommation des crédits ayant été bien inférieure à la dynamique des recettes (COM).

Aux termes de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (*cf.* annexe), le montant des dépenses d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le montant des recettes, celles-ci comprenant les reports.

Les excédents cumulés en 2011 et 2012 (en raison de la sous-exécution des COM en début de période et de la sous-estimation du produit de la CSA en 2012) ont donc été mis à profit à partir de 2013 pour diminuer les dépenses du programme 103 avec le transfert de dépenses de 250 M€[10] et, à partir de 2014, le financement partiel du nouveau dispositif des primes d'apprentissage.

Le montant des recettes votés en LFI pour 2014 s'élève à 774 M€ pour un montant de crédits ouverts de 865,774 M€, ce qui représente un déficit prévisionnel de 91,774 M€, inférieur aux reports prévisionnels estimés à 111,06 M€ en AE et 115,63 M€ en CP. Un arrêté de report anticipé en date du 12 février 2014 a permis de majorer les recettes du CAS de 106,06 M€ en AE et de 110,64 M€ en CP (sur les programmes 788 au titre des COM et 789 au titre du « bonus alternants »).

Par construction, le **programme 787** (compensation des disparités de taxe d'apprentissage perçue par chaque région) est exécuté à 100 % des crédits ouverts en loi de finances. La répartition entre les régions est fondée sur la prise en compte des effectifs régionaux d'apprentis en fin d'année précédente (40 %) et du montant de taxe d'apprentissage perçue par apprenti dans chaque région pendant l'année précédente (60 %).

Il n'en va pas de même pour le **programme 788** qui finance essentiellement[11] la participation de l'Etat aux actions de développement

[10] Les 250 M€ de dépenses transférés au CAS correspondent à la différence entre la DGD prévue pour le financement des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF), soit 801 M€ den 2012, et leur coût réel estimé à 550 M€.

[11] Quelques millions d'euros sont prévus chaque année pour les CFA à recrutement national. Compte tenu du mouvement de régionalisation engagé par le ministère de l'éducation nationale depuis 2007, il ne subsistait en 2014 que deux CFA à recrutement national financés par le CAS :
- le CFA des compagnons du devoir et du tour de France (AOCDTF), qui représente un effectif de 202 apprentis au 31 décembre 2013 réparti dans 3 antennes régionales (Basse-Normandie, Haute-Normandie et Franche-Comté). L'AOCDTF gère par ailleurs 15 CFA régionaux pour un effectif de 5 000 apprentis ;

de l'apprentissage inscrites dans les contrats d'objectifs et de moyens signés par les préfets avec les présidents de conseils régionaux.

La deuxième génération de COM couvre la période 2011-2015. La signature tardive des COM en 2011 et l'absence de conventions financières annuelles dans certaines régions (PACA, Midi-Pyrénées, Guadeloupe et Martinique) sont à l'origine de la sous-consommation observée en début de période (30,3 M€). En 2012, quatre régions sont à l'origine d'une exécution inférieure aux prévisions de 14,56 M€ (Bretagne, Guadeloupe, Guyane et Martinique). Les montants sous-exécutés en raison de l'absence de convention annuelle continuent à se réduire ensuite : 2,41 M€ en 2013 (Guadeloupe, Guyane et Martinique). En 2014, seule la Guadeloupe n'a pas mobilisé de financement au titre du COM.

Les COM apprentissage

Les COM apprentissage, conclus entre les préfets de région et les présidents de conseils régionaux ont pour objet de développer des actions cofinancées par l'Etat et les régions dans les domaines suivants :

- construction, extension, reconversion ou rénovation de centres de formation d'apprentis ou de solution d'hébergement destinées aux jeunes en formation par apprentissage ;

- ouverture de nouvelles places de formation par apprentissage ou d'hébergement (dépenses de fonctionnement) ;

- amélioration des conditions de vie des apprentis.

Ils ont également pour objectif le maintien de la proportion des niveaux IV et V (diplômes de niveau baccalauréat et infra) et l'accès des travailleurs handicapés à l'apprentissage.

De 2011 à 214, l'action n° 1 du programme 788 qui porte sur la contractualisation avec les régions a fait l'objet d'une sous-exécution chronique, alors que les prévisions votées en loi de finances marquait la volonté des pouvoirs publics d'accroître les moyens consacrés à l'apprentissage (en 2009 et 2010, le montant des financements accordés par l'Etat au titre de la première génération de COM s'est élevé à 300 M€ par an). La DGEFP relativise cette sous-exécution (5 % au total), qui a toutefois fortement contribué à la constitution d'excédents du CAS sur 2011 et 2012.

- le CFA des métiers de la musique (ITEMM) situé dans la région Pays-de-la-Loire et dont l'effectif est de 120 apprentis au 31 décembre 2013.

Non seulement les crédits ouverts en LFI se sont avérés supérieurs à l'exécution sur chaque exercice, mais chaque année des reports d'exercices antérieurs sont venus abonder le programme 788 pour des montants significatifs, accroissant la sous-exécution budgétaire.

Régions bénéficiaires des crédits de contractualisation

	2011	2012	2013	2014
Nombre de régions signataires d'un COM	26	26	26	26
Nombre de régions bénéficiaires de crédits de contractualisation		24	23	26
- dont régions ayant perçu des enveloppes diminuées des crédits non consommés en n-1		*6*	*8*	*14*
- dont régions ayant bénéficié du report des crédits non consommés de n-1		*1*		
- dont régions ayant consommé l'intégralité de l'enveloppe n-1 et disposé de l'enveloppe plafond n		*15*	*12*	*10*
- dont régions ayant obtenu un abondement complémentaire		*2*	*3*	*2*

Source : DGEFP

En cumulé, l'Etat a versé sur la période 2011-2014 1,327 Md€ au titre des contrats d'objectifs et de moyens avec les régions :

Montants versés par l'Etat au titre des COM

REGION	Crédits versés dans le cadre COM 2011	Crédits versés dans le cadre COM 2012	Crédits versés dans le cadre COM 2013	Crédits versés dans le cadre COM 2014
ALSACE	9 000 000	9 000 000	9 000 000	9 000 000
AQUITAINE	11 360 000	14 428 000	11 086 000	11 315 000
AUVERGNE	4 500 000	6 500 000	9 000 000	8 006 450
BASSE-NORMANDIE	4 050 000	6 800 000	8 490 000	6 331 279
BOURGOGNE	7 500 000	6 284 000	6 870 000	8 283 248
BRETAGNE	7 000 000	14 500 000	14 500 000	13 000 000
CENTRE	11 830 000	12 925 000	13 185 000	15 640 000
CHAMPAGNE-ARDENNE	6 000 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000
CORSE	1 000 000	1 000 000	776 212	963 020
FRANCHE-COMTE	5 430 000	5 033 000	4 865 811	4 558 817
HAUTE-NORMANDIE	4 500 000	8 000 000	9 250 000	12 500 000
ILE-DE-FRANCE	65 000 000	70 000 000	67 000 000	65 000 000
LANGUEDOC-ROUSSILLON	7 500 000	7 788 566	15 750 000	17 700 000

REGION	Crédits versés dans le cadre COM 2011	Crédits versés dans le cadre COM 2012	Crédits versés dans le cadre COM 2013	Crédits versés dans le cadre COM 2014
LIMOUSIN	6 000 000	6 000 000	5 861 655	4 806 556
LORRAINE	14 000 000	14 000 000	14 000 000	12 693 611
MIDI-PYRENEES	8 200 000	10 683 000	9 610 000	10 054 864
NORD-PAS-DE-CALAIS	30 550 000	26 620 033	26 000 000	28 545 420
PAYS DE LA LOIRE	19 500 000	21 000 000	22 500 000	19 500 000
PICARDIE	7 070 000	9 810 000	8 215 000	9 239 000
POITOU-CHARENTES	13 690 000	10 840 057	13 690 000	12 490 000
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	20 570 000	20 570 000	20 570 000	20 570 000
RHONE-ALPES	35 200 000	39 761 522	40 794 960	41 987 000
GUADELOUPE	1 170 000	-	-	0
GUYANE	605 000	-	-	1 382 500
MARTINIQUE	50 000	1 334 000	-	1 675 893
REUNION	1 860 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
TOTAL	**302 530 000**	**330 877 178**	**339 059 648**	**354 970 000**

Source : DGEFP

Avec la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, les COM apprentissage en vigueur ont été arrêtés à fin 2014 ; la conclusion de COM demeure possible à partir du 1er janvier 2015, mais elle est devenue facultative et aucun crédit budgétaire n'est prévu à cet effet en loi de finances initiale pour 2015. L'exercice 2014 est en fait la dernière année d'exécution des COM 2011-2015.

Néanmoins, le calcul de la part fixe de la ressource régionale à l'apprentissage prend en compte de manière pérenne les montants précédemment financés par l'Etat au titre des COM Etat-régions.

Enfin, pour 2011, les reports ont également été accrus du fait de la sous-consommation du **programme 789** : l'exécution s'est limitée à 1,16 M€ en crédits de paiement, au lieu des 15 M€ prévus, car l'aide de l'Etat au titre du « bonus alternants » n'a pu être mise en œuvre qu'en 2012 (décret publié au premier semestre 2012) : seules des actions de promotion de l'apprentissage ont été financées par le programme 789 en 2011 (dont 1 M€ en dépenses de fonctionnement).

B - La programmation des crédits

1 - Les hypothèses de budgétisation

a) Les prévisions de recettes

Depuis la création du CAS, les recettes, en constante augmentation, ont fait l'objet d'une prévision incertaine, particulièrement en ce qui concerne la contribution supplémentaire à l'apprentissage :

Evolution des recettes du CAS depuis 2012

En M€	2011		2012		2013		2014	
	LFR	exécution	LFI	exécution	LFI	exécution	LFI	exécution
Fraction du quota de la taxe d'apprentissage	0,00	6,27	467,00	438,86	453,00	454,86	460,00	456,00
Contribution supplémentaire à l'apprentissage	0,00	0,48	108,00	214,61	235,00	220,88	314,00	222,24
Recettes diverses ou accidentelles*	601,00	619,82	0,00	ns	0,00	0,00	0,00	0,05
Total	601,00	626,57	575,00	653,47	688,00	675,74	774,00	678,29

** En 2011, il s'agit pour l'essentiel du solde du compte de tiers FNDMA à partir duquel est créé le CAS FNDMA.*

L'année 2012 est l'année de mise en œuvre de la CSA créée en 2011. L'exécution représente le double de la prévision inscrite en LFI (+ 106,6 M€). A l'inverse, en 2013, l'exécution est inférieure de 12 M€ à la prévision. En 2014, la prévision inscrite en LFI a été largement surestimée.

La DGEFP et la Direction du Budget expliquent cette difficulté par un environnement évolutif :

- En 2011, modification des taux de la CSA et du seuil minimal d'embauche d'alternants et mise en place du bonus, qui visent à faire évoluer le comportement des entreprises,
- A compter de la collecte 2012 de la taxe d'apprentissage au titre des rémunérations 2011, mise en place d'un système de contrôle des déclarations des entreprises assujetties à la CSA visant à améliorer le recouvrement de cette dernière.

Dès l'avis rendu le 25 février 2014, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) notait le caractère incertain des recettes, la LFI prévoyant une augmentation de 42 % du produit de la CSA par rapport à l'exercice précédent, et estimait que l'évolution prévisionnelle, *« fondé[e] sur une modification des paramètres et un durcissement du dispositif, introduit un risque sur l'équilibre financier du CAS qui pourrait se traduire par un recours aux crédits budgétaires, notamment ceux du programme 103 ».* Sous réserve de cette observation, le CBCM a émis un avis favorable sur la programmation.

L'augmentation des recettes a effectivement été surestimée, dans un contexte où les modifications successives apportées au régime des ICF et du crédit d'impôt ont pu perturber le comportement d'embauches des entreprises.

Un tassement du nombre d'apprentis a été constaté à la rentrée 2013 et en 2014, ainsi qu'une déformation de la structure entre les petites et les grandes entreprises ; l'amélioration escomptée du taux de recouvrement ne s'est pas produite.

Du fait des effets de seuil et de la difficulté de prévoir les comportements des entreprises, un rapport de l'IGAS de décembre 2011 jugeait déjà difficile de se prononcer sur les effets quantitatifs du dispositif en termes de recettes budgétaires (par le malus) ou de dépenses budgétaires (par le bonus).

Dès septembre 2014, il apparaît que le produit de la CSA sera inférieur à la prévision inscrite en LFI de 90 M€ environ (montant exact de 92 M€ réduit finalement à 73 M€ grâce aux reports) et qu'il n'existe que deux solutions :

- diminuer les dépenses du programme 788 (compensation aux régions), en réduisant la dotation hors transferts de compétence (250 M€) ;
- opérer un versement du budget général (programme 103) vers le CAS.

Après discussion avec l'association des régions de France (ARF) et pour éviter que les dépenses ne dépassent les recettes (reports compris), c'est la première solution qui a été retenue (le montant des 250 M€, qui étaient maintenus bien que ne finançant pas en réalité les ICF[12], étant

[12] A la demande de l'ARF, un amendement à la LFR 2014 avait été déposé visant à augmenter la fraction de TICPE transférée aux régions pour éviter la réduction des

intégralement repris dans la base de dépenses des régions à compenser en 2015.

b) Les prévisions de dépenses

L'exercice 2014 est caractérisé par un double mouvement : une augmentation des dépenses prévisionnelles pour consommer des reports trop importants et des recettes moins élevées que prévu qui ne permettent pas de consommer les crédits ouverts. Avec un report de crédits de 116 M€ en CP et des recettes exécutées à hauteur de 678 M€, le total des dépenses était limité à 794 M€, ce qui explique cette sous-consommation apparente importante (80 M€ par rapport aux crédits ouverts en LFI et 196 M€ par rapport aux crédits disponibles) :

Evolution des dépenses du CAS depuis 2012

En M€	2012		2013		2014	
	LFI	**exécution**	**LFI**	**exécution**	**LFI**	**exécution**
787 – péréquation (et ICF à compter de 2013)						
AE	*200,00*	*200,00*	*450,00*	*450,00*	*490,77*	*430,00*
CP	200,00	200,00	450,00	450,00	490,77	430,00
788 – contractualisation						
AE	*360,00*	*348,20*	*358,00*	*354,58*	*360,00*	*345,22*
CP	360,00	353,28	358,00	355,65	360,00	344,87
789 – incitations financières						
AE	*15,00*	*9,79*	*17,00*	*8,18*	*15,00*	*12,10*
CP	15,00	6,82	17,00	8,06	15,00	10,52
Total						
AE	*575,00*	*557,99*	825,00	*812,76*	*865,78*	*787,32*
CP	575,00	560,10	825,00	813,71	865,78	785,39

NB : Il n'y a pas de gestion différenciée en AE et en CP, mais il peut arriver que les CP attachés à une AE ne soient pas tous consommés sur le même exercice.

En effet, la prise en compte des reports disponibles a fortement majoré les crédits ouverts :

dépenses induites par la moindre recette de CSA, mais cet amendement n'a finalement pas été défendu.

La prise en compte des reports de crédits

Autorisations d'engagements (en M€)	Programme 787	Programme 788	Programme 789	CAS FNDMA
LFI	490,77	360,00	15,00	865,77
LFR				0,00
Total des mouvements de crédits dont :	0,00	85,33	25,73	111,06
reports		*85,33*	*25,73*	*111,06*
virements				*0,00*
transferts				*0,00*
décrets d'avances				*0,00*
répartition dépenses accidentelles				*0,00*
Annulations				*0,00*
Fonds de concours et att. produits				0,00
Total des crédits disponibles	490,77	445,33	40,73	976,84
Crédits consommés	430,00	344,87	12,10	786,97

Source : DGEFP

Crédits de paiement (en M€)	Programme 787	Programme 788	Programme 789	CAS FNDMA
LFI	490,77	360,00	15,00	865,77
LFR				0,00
Total des mouvements de crédits dont :	0,00	86,68	28,96	115,64
reports		*86,68*	*28,96*	*115,64*
virements				*0,00*
transferts				*0,00*
décrets d'avances				*0,00*
répartition dépenses accidentelles				*0,00*
Annulations				*0,00*
Fonds de concours et att. produits				0,00
Total des crédits disponibles	490,77	446,68	43,96	981,41
Crédits consommés	430,00	344,87	10,52	785,39

Source : DGEFP

Les reports de 2013 sur 2014 ont été de 111M€ en AE et 116M€ en CP. Ils s'expliquent essentiellement par une moindre dépense sur les COM due en particulier au fait que trois régions n'avaient pas bénéficié de ces crédits en 2013 en raison des retards pris depuis la mise en place du nouveau cadre de gestion en 2011.

Les reports prévisibles de 2014 sur 2015 sont d'environ 4 M€ en AE et de 9 M€ en CP et correspondent à un niveau de dépenses moins important que les années précédentes pour la dernière année d'exécution des COM apprentissage. Ces reports devraient être imputés en 2015 sur le nouveau programme 790 « Correction financière des disparités régionales

de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage ».

3 - La gestion des AE et des CP

Il n'y a pas de gestion différenciée en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le compte d'affectation spéciale.

Bien que les COM apprentissage soient pluriannuels, les montants versés par l'Etat au titre des COM le sont sur le fondement des charges constatées par exercice. Les COM comportent d'ailleurs une annexe financière annuelle permettant de respecter le principe d'annualité budgétaire.

Le financement en année N est subordonné à la présentation d'un bilan d'exécution de l'année N-1 ou d'un bilan permettant d'identifier les actions financées dans le cadre du COM.

C - La gestion des crédits en cours d'exercice

Les particularités de gestion du CAS expliquent l'absence de mouvement réglementaire (décrets de transfert ou de virement), et l'absence de réserve de précaution (comme les années précédentes).

Aucun mouvement de fongibilité significatif au sein de chaque programme n'est à signaler.

Aucune dépense n'avait été anticipée en 2013, ou n'est anticipée en 2014 au titre de la gestion 2015.

Compte tenu des recettes moindres que prévu, le solde de trésorerie du CAS, qui demeurait excédentaire à hauteur de 111 M€ en AE et de 116 M€ en CP fin 2013, a dû être mobilisé en fin d'exercice pour couvrir les dépenses de l'exercice.

III - Les grandes composantes de la dépense

En 2014, le compte d'affectation spéciale ne comporte ni crédits de personnel, ni d'autres crédits de fonctionnement, ni crédits d'investissement. Hormis le versement de l'aide financière aux

entreprises par Pôle emploi prévue dans le cadre du « bonus alternants », l'exécution des dépenses ne fait appel à aucun opérateur. Aucune dépense fiscale n'est rattachée au compte d'affectation spéciale.

A - Les dépenses de fonctionnement autres que de personnel

Il n'y a plus de dépenses de fonctionnement en 2014 :

L'absence de dépenses de fonctionnement en 2014

	Exec. 2012	Exec. 2013	LFI 2014	Exec. 2014
Dépenses à périmètre courant	1 137 622	17 940	0	0
Dépenses à périmètre constant	1 153 227	18 030	0	0

Source : DGEFP

Jusqu'en 2013, il y avait 0,9 M€ sur le titre 3 pour les dépenses de communication et de promotion de l'apprentissage du programme 789 au sein d'une action 2 pour les actions nationales de communication et promotion dotée de 6,9 M€ (le reste en dépenses d'intervention).

Dans la LFI 2014, ce sont 4,9 M€ entièrement en dépenses d'intervention qui sont inscrits sur l'action 2 du programme 789. Ces crédits ne figurent plus du tout en LFI 2015.

B - Les dépenses d'intervention

L'exécution 2014 (785 M€) est en retrait par rapport à l'exécution 2013 (866 M€), notamment en raison de l'évolution à la baisse des 250 M€ de dépenses transférés en 2013 du programme 103 de la mission Travail et emploi au CAS (pour tenir compte des recettes de CSA moindres qu'attendu).

Les crédits alloués aux COM sont également en diminution sur 2014, dernier exercice d'exécution compte tenu de la loi du 5 mars 2014 sur l'emploi, la formation professionnelle et la démocratie sociale.

La baisse des entrées en apprentissage explique une exécution inférieure de 5,7 M€ en CP à la prévision pour le « bonus alternants », mais le dispositif commence à monter en charge (exécution à 1,7 M€ en CP en 2013).

Enfin, les dépenses de communication et de promotion de l'apprentissage sont stables en CP et en augmentation en AE. Elles s'inscrivent dans le cadre de conventions avec l'APCMA (Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat), l'ACFCI (Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie) et le CCCA-BTP (Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics). Celles-ci portent sur le financement du coût de 275 développeurs de l'apprentissage, qui mènent des actions en direction des entreprises n'ayant aucun apprenti et, le cas échéant, assujetties à la contribution supplémentaire à l'apprentissage.

Les dépenses d'intervention sur le CAS FNDMA

Catégorie	Exec. 2012	Exec. 2013	LFI 2014	Exec. 2014
Dépenses de guichet*	203,7	454,8	505,9	436,1
Dépenses discrétionnaires	355,3	358,9	359,9	349,3
Total des dépenses d'intervention	**559,0**	**813,7**	**865,8**	**785,4**

* dépenses obligatoires et inéluctables au sens du décret GBCP.

Catégorie	Liste	Montant 2014
Dépenses de guichet		
	Péréquation des disparités de la taxe d'apprentissage	200 000 000,0
	Compensation au titre des compétences transférées aux régions en	230 000 003,0
	bonus alternants, CFA, reversements indus	6 108 811,6
Total		**436 108 814,6**
Dépenses discrétionnaires		
	Contrats d'objectifs et de moyens pour le développement et la mode	344 233 057,2
	Communication et promotion de l'apprentissage	5 045 270,2
Total		**349 278 327,4**
Total des dépenses d'intervention		**785 387 142,1**

Source : DGEFP

IV - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire

A - La régularité de l'exécution budgétaire

Comme dans le cadre de la note d'analyse de l'exécution budgétaire des crédits de la mission Travail et emploi, la Cour relève le cofinancement par le programme 787 du CAS et par le programme 103 de la mission Travail et emploi des primes d'apprentissage versées pour les contrats conclus avant le 1er janvier 2014, ce qui peut être considéré comme une atteinte au principe de l'unité budgétaire, même si cette situation résulte d'un amendement au PLF pour 2014 déposé par le Gouvernement afin d'apurer les excédents du CAS avant sa reconfiguration en 2015. Cette dépense aurait dû être prise en charge par le programme 103 plutôt que par le CAS.

B - La démarche de performance

Les principaux indicateurs de performance portent sur le nombre total d'apprentis et sur les résultats du bonus alternants qui vise à augmenter la part des apprentis dans les entreprises de plus de 250 salariés :

Les objectifs de performance sur le CAS FNDMA

Objectif	Indicateur		Cibles			Résultats		
	N°	Intitulé	2012	2013	2014	2012	2013	2014
accroître les effectifs d'apprentis	1.1.	effectifs d'apprentis au 31 décembre	470000	450000	440000	441000	420321	?
	1.2.	cofinancement effectifs des conseils régionaux dans le cadre des COM apprentissage	50	50	50	50	50	50
accélérer la création d'emplois en alternance dans les entreprises de 250 salariés et plus	1.1.	taux moyen d'alternants dans les entreprises de 250 salariés et plus	2,5	3	4	2	2,02	2,12
diminuer le nombre d'entreprises assujetties à la CSA et favoriser les créations d'emplois en alternance dans l'ensemble des entreprises	1.2.	part des entreprises de plus de 250 salariés employant plus de 4 % d'alternants	12	15	20	12	8,04	8,6

Source : DGEFP

1 - Le nombre d'apprentis : des résultats en-deçà des objectifs et des ambitions revues à la baisse

Considérant l'apprentissage comme une voie privilégiée d'accès à l'emploi pour les jeunes et après avoir constaté la baisse puis la stagnation du nombre d'apprentis en France depuis 2009, les pouvoirs publics ont mis en place en 2011 diverses mesures pour développer l'apprentissage : « bonus-malus alternants » et COM apprentissage notamment, en complément des dotations aux régions, des exonérations de charges sociales sur les contrats d'apprentissage et des crédits d'impôts existants.

Le quota alternants et le « bonus-malus » alternance

La loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a institué un système de quota d'alternants pour faire progresser la part des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation dans l'effectif des

entreprises employant 250 salariés ou plus[13]. Une surtaxe, transformée en contribution supplémentaire à l'apprentissage en 2009, s'élevant à 0,1 % de la masse salariale des entreprises concernées, pénalisait les entreprises ne respectant pas le seuil minimum, initialement fixé à 3 %.

Afin d'atteindre un stock de 800 000 contrats en alternance en 2015 (contre 420 000 contrats d'apprentissage et 180 000 contrats de professionnalisation[14] mi-2011), trois actions ont été mises en place par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 qui a créé le CAS FNDMA :

- le relèvement du quota d'alternants de 3 % à 4 %, (puis de 4 % à 5 % à horizon 2015 par la LFR 2012) ;

- la modulation du taux de la contribution supplémentaire à l'apprentissage[15] (entre 0,05 % et 0,5 % de la masse salariale) en fonction de l'écart au seuil minimum en lieu et place de la contribution uniforme de 0,1 %[16] ;

- la création d'un « bonus », sous forme d'aides financières versées par Pôle emploi aux entreprises employant 250 salariés et plus qui dépassent le seuil minimum d'alternants. Une enveloppe de 10 M€ (2012) est prévue à cet effet au CAS FNDMA[17].

La LFR pour 2014 a simplifié le dispositif et transformé ce bonus en réduction d'impôt sur une fraction de la taxe d'apprentissage à compter du 1er janvier 2015.

Cependant l'objectif très volontariste de 600 000 apprentis fin 2015 fixé en mars 2011 a été fortement revu à la baisse dès l'année

[13] En 2010, les embauches dans les entreprises de moins de 50 salariés représentaient près de 80 % des entrées annuelles en apprentissage. Les entreprises de moins de 11 salariés comptaient près de 11 % de leur effectif en alternance, contre 1,7 % seulement pour les entreprises de 250 salariés et plus.

[14] Les contrats de professionnalisation s'adressent aux jeunes de moins de 26 ans (80 % des entrées) et aux demandeurs d'emploi âgés de 26 ans et plus.

[15] La CSA finance le bonus alternance, mais, pour la plus grande part, contribue également au financement des contrats d'objectifs et de moyens.

[16] La loi du 24 novembre 2009 d'orientation et de formation professionnelle tout au long de la vie a remplacé la majoration de 0,1 % de la taxe d'apprentissage due par les entreprises ne respectant pas le quota minimum d'alternants par une contribution supplémentaire à l'apprentissage de 0,1 %, dont une fraction.

[17] En 2013, 3,3 M€ ont été versés au titre du bonus alternants à 371 entreprises. Mi-2014, c'est un nombre d'entreprises deux fois plus élevé qui a été estimé comme éligible au dispositif représentant environ 10 000 alternants.

suivante (470 000 apprentis), trajectoire confirmée en 2013 avec un objectif fixé à 500 000 apprentis en 2017.

L'évolution des résultats des deux principaux indicateurs de performance du CAS met en lumière la difficulté à atteindre la cible fixée et explique la révision des ambitions à la baisse dans un contexte de crise économique :

Objectifs fixés et réalisation en nombre d'apprentis

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objectif national d'apprentis (toutes entreprises)							
fixé en 2010	440 000						
fixé en 2011		470 000			600 000		
fixé en 2012		450 000	460 000		470 000		
fixé en 2013			450 000	460 000	470 000		500 000*
fixé en 2014				440 000	470 000		500 000*
réalisation au 31 décembre	436 000	441 000	420 321	360 000			
Quota d'alternants**	**3 %**	**4 %**	**4 %**	**4 %**	**5 %**	**5 %**	**5 %**
Taux moyen d'alternants (entreprises de 250 salariés et plus)							
fixé en 2010			3,2 %				
fixé en 2011		2,5 %					
fixé en 2012		2,8 %	3,5 %		5 %		
fixé en 2013			3,0 %	4 %	5 %		
fixé en 2014					5 %		
réalisation au 31 décembre	1,7 %	2,0 %	2,02 %	2,12 %			

** soit 700 000 alternants à fin 2015 (500 000 contrats d'apprentissage et 200 000 contrats de professionnalisation).*

***Un quota d'alternants est imposé aux entreprises employant au moins 250 salariés : si la proportion des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation par rapport à leur effectif est inférieure au quota, elles sont redevables de la CSA ; si elle est supérieure, elles bénéficient d'une aide financière (transformée en réduction d'impôt sur la taxe d'apprentissage à compter de 2015). Le quota a été relevé de 3 à 4 % par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, puis de 4 à 5 % par la LFR pour 2012.*

Sources : PAP et RAP

Les effectifs d'apprentis sont annoncés en baisse à la rentrée 2014, comme l'année précédente : on dénombrait seulement 360 000 contrats d'apprentissage en cours au 31 décembre 2014.

2 - Les COM Etat-régions : une fin anticipée

Depuis 2005, les préfets de région concluent avec les présidents de conseils régionaux des contrats d'objectifs et de moyens (COM) pour développer l'apprentissage.

La deuxième génération des COM apprentissage 2011-2015, présentée comme plus ambitieuse que la précédente, visait à :

- privilégier les actions dont le résultat est plus quantifiable, avec une attention particulière accordée aux opérations d'investissement ;
- s'inscrire dans les orientations du nouveau contrat de plan régional pour le développement de la formation professionnelle

L'indicateur relatif au cofinancement par l'Etat et les régions des actions inscrites dans les COM (100 % de cofinancements) ne reflète en rien la situation réelle, qui se caractérise par :

- une mise en route et un pilotage difficiles ;
- une sous-consommation chronique ;
- l'absence d'atteinte des objectifs quantitatifs dans la plupart des régions, malgré les dépenses effectuées par les régions en matière d'apprentissage (2,1 Md€ en 2013, dont 1,2 Md€ pour le fonctionnement, 0,2 Md€ pour l'investissement et 0,7 Md€ pour les aides) ;

Effectifs d'apprentis par région au 31 décembre 2012

Région	Nombre d'apprentis
Alsace	15 619
Aquitaine	19 223
Auvergne	8 996
Bourgogne	10 776
Bretagne	19 160
Centre	20 221
Champagne-Ardenne	8 484
Corse	2 067
Franche-Comté	10 274
Ile-de-France	84 228
Languedoc-Roussillon	16 371
Limousin	3 874
Lorraine	16 581
Midi-Pyrénées	17 925
Nord-Pas-de-Calais	23 280
Basse-Normandie	10 718
Haute-Normandie	13 903
Pays de la Loire	29 468
Picardie	12 539
Poitou-Charentes	14 622
PACA	31 207
Rhône-Alpes	43 165
Guadeloupe	1 662
Guyane	776
Martinique	1 796
Réunion	4 495
Total France entière	441 430

Source : RAP – DEPP (ministère de l'éducation nationale)

- le maintien d'écarts régionaux importants en coût par apprenti, tenant à la fois à des disparités historiques et au développement de l'alternance dans les formations de l'enseignement supérieur plus marqué dans certaines régions ;

- un suivi insuffisant au niveau national tenant à la suppression de l'obligation de rapport annuel[18] et à l'absence de bilan à mi-parcours.

A défaut d'avoir pu remédier aux difficultés rencontrées dans la contractualisation avec les régions, l'Etat a supprimé le dispositif à l'occasion du transfert de nouvelles compétences et de nouvelles ressources aux régions et de la mise en place des investissements d'avenir, dont l'articulation avec les actions financées par les COM doit faire l'objet d'une attention particulière.

La DGEFP considère cependant que les COM ont joué un rôle positif dans le contexte de crise :

« Sans atteindre l'objectif de 500 000 apprentis, nous sommes aujourd'hui sur un total de 420 000 apprentis dans un contexte économique très dégradé et où les branches comme le BTP ou l'industrie ont maintenu l'effort de formation en alternance alors même qu'il aurait dû fortement se comprimer. On peut y voir là l'effet direct de l'association de l'Etat et des Régions, au travers des COM, dans une politique dynamique et coordonnée.

Par ailleurs, dans leur volet investissement, les COM ont permis de rénover un appareil de formation qui montrait quelques signes d'essoufflement. Ainsi, des infrastructures ont pu être mises à niveau offrant aux apprentis des conditions d'enseignement adaptées aux nouvelles technologies et entièrement sécurisées. »

C - La soutenabilité budgétaire

Globalement, le niveau des restes à payer sur le CAS est peu élevé. Toutes les AE affectées ont été engagées :

Restes à payer et AE affectées non engagées à fin 2014

[18] C'est par la loi de finances rectificative pour 2011, qui a créé le compte d'affectation spéciale, qu'a été abrogé l'article 34 de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 qui faisait obligation à l'Etat de transmettre au Parlement un rapport annuel sur la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens et du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage.

	2013	2014
Restes à payer en fin d'exercice	4 577 600	2 742 790

	2013	2014
AE affectées non engagées	0	0

Source : DGEFP

Les restes à payer portent principalement[19] sur les soldes des conventions afférentes aux actions de communication et de promotion de l'apprentissage, dont le solde est en général réglé en n+1 : 50% des crédits sont versés à la notification de la convention financière annuelle à l'organisme et le solde est versé lors de la remise d'un rapport annuel d'exécution (plan d'action et résultats de cette exécution).

Le CAS ne présente pas de risque en matière de soutenabilité des dépenses.

V - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013

La Cour avait formulé deux recommandations au titre de la gestion 2013 :

1. Faire apparaître dans le PAP les reports de crédits des années précédentes et une estimation globale des reports prévus pour l'année à venir de manière à mieux ajuster les recettes du CAS à ses besoins de financement dans un objectif d'économie et d'efficience ;

La DGEFP a répondu que cette remarque a été prise en compte dès le PAP 2013 avec la mention du montant des excédents de trésorerie

[19] 1,3 M€ de restes à payer (au titre de 2013) relève cependant du programme 788 qui finance les COM.

constatés sur les exercices antérieurs, et l'estimation du besoin en trésorerie pour l'année à venir, eu égard à la prévision de déficit. En effet, les PAP 2013 et 2014 mentionnent, en recettes, les « excédents constatés » de l'année antérieure, mais n'estiment pas les reports à venir. La recommandation a donc été partiellement mise en œuvre.

Cependant, la recommandation ne devrait plus avoir lieu d'être car, à partir de 2015, le CAS aura pour unique fonction la redistribution des crédits aux Régions.

2. Réaliser, comme prévu en 2015, le bilan des contrats d'objectifs et de moyens (COM) de deuxième génération dans la perspective des nouveaux contrats d'objectifs et de moyens prévus par la loi du 5 mars 2014.

La DGEFP indique que *« l'année 2014 étant la dernière année d'exécution du COM, il sera établi un bilan qualitatif [… pour appréhender] la pertinence et les objectifs réalisés par les investissements cofinancés* ».

Cette recommandation, faite chaque année par la Cour, est à réitérer, cette fois dans la perspective de l'articulation des actions avec celles du programme d'investissement d'avenir.

B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Il est proposé de ne pas réitérer la première recommandation, compte tenu de l'évolution du CAS et de reformuler la seconde :

1. Réaliser, comme prévu en 2015, le bilan des contrats d'objectifs et de moyens (COM) de deuxième génération en faisant apparaître l'articulation éventuelle avec le programme d'investissements d'avenir.