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

2015

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

Programme 787 – Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage

Programme 790 – Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage

	En M€
Recettes - LFI	1 490,73
Solde - LFI	0,00
Recettes - Exécution	1 498,34
Solde – Exécution	1,22
Solde cumulé - Exécution	9,77

Synthèse

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

L'exercice 2015 est le premier exercice de mise en œuvre de la réforme du financement de l'apprentissage dans laquelle s'inscrit la réforme du compte d'affectation spéciale. Ses ressources ont quasiment doublé pour atteindre 1,5 Md€ et la presque totalité de ses dépenses consiste à répartir la fraction régionale de la taxe d'apprentissage entre les régions, en fonction des critères définis par le code du travail, selon une part fixe (1,49 Md€) et une part dynamique (95 M€).

Sans nécessité, ni risque au regard de la technique budgétaire, le CAS nouveau a pour seule utilité la mise en lumière d'une fraction du financement de l'apprentissage. Son maintien pose donc question. A défaut de suppression, le CAS devrait s'inscrire dans un cadre où sont assignés des objectifs à la répartition des moyens entre les régions et une mesure de la performance devrait être associée à ces objectifs.

Or aujourd'hui, la mesure de la performance associée au CAS porte sur l'atteinte de l'objectif quantitatif général fixé pour le moyen terme (500 000 apprentis en 2017), qui couvre aussi bien les dépenses des régions que celles de l'Etat (2 Md€ en dépenses budgétaires et fiscales).

La difficulté à associer un indicateur de performance à la répartition des ressources entre régions témoigne de la situation atypique du CAS et du défaut d'articulation entre des politiques régionales et une politique nationale qui demeure en dépit des compétences décentralisées.

Appréciation d'ensemble

Régularité

L'examen de l'exécution des crédits en 2015 n'appelle pas d'observation particulière.

Performance

La mesure de la performance n'est pas suffisamment centrée sur l'objet du CAS et mériterait d'être affinée, sous réserve que des objectifs clairs soient assignés au mécanisme de répartition des ressources entre régions.

Soutenabilité budgétaire

Par construction, le CAS ne présente pas de risque en termes de soutenabilité budgétaire.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La recommandation relative à l'élaboration d'un bilan des contrats d'objectifs et de moyens mis en œuvre par l'Etat et les régions sur la période 2011-2014 n'a pas pu être mise en œuvre : malgré ses demandes, la DGEFP n'a pu obtenir les éléments de bilan quantitatifs et qualitatifs que pour 14 régions. Faute de levier financier désormais, compte tenu de la suppression des contrats d'objectifs et de moyens, la DGEFP ne pense pas être en mesure de pouvoir réaliser le bilan de la démarche.

La Cour ne réitère donc pas sa recommandation, mais souligne le défaut de transparence dont ont fait preuve les collectivités qui n'ont pas accepté de communiquer les éléments nécessaires à l'élaboration du bilan.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Le maintien du CAS, sans justification technique, devrait davantage contribuer à l'information du Parlement.

Pour ce faire, la Cour recommande de :

1) Faire figurer chaque année dans l'annexe au projet de loi de finances consacrée à la formation professionnelle et à l'apprentissage, une analyse de l'ensemble des flux de financements de l'apprentissage quel qu'en soit le support (dépense budgétaire, dépense fiscale, exonération de cotisation sociale compensée ou non, taxe affectée).

2) Faire figurer dans le rapport annuel de performance (programme 790) pour chacune des régions et collectivités concernées, les dernières données disponibles relatives :
   - au montant de taxe d'apprentissage collectée,
   - au montant de la part fixe de taxe d'apprentissage reçue,
   - au montant de la part dynamique de taxe d'apprentissage reçue,
   - au montant de ressource régionale pour l'apprentissage reçue,
   - aux effectifs d'apprentis au 31 décembre de la dernière année connue,
   - à la part des jeunes de 16 à 25 ans en apprentissage,
   - à la part des jeunes apprentis inscrits dans des formations de l'enseignement secondaire,
   - à la part des jeunes apprentis inscrits dans des formations de l'enseignement supérieur,
   - au coût régional annuel par apprenti.

3) Préciser les objectifs de moyen terme assignés à la correction des inégalités de ressources entre les régions afin de permettre une évaluation des effets de la péréquation.

4) Ajouter un indicateur de performance au programme 790 permettant de mesurer l'atteinte des objectifs assignés à la répartition des ressources entre régions opérée par le biais de la part fixe et de la part dynamique de la fraction régionale de taxe d'apprentissage.

5) Faire réaliser, sous l'égide du CNEFOP, à horizon 2018, un bilan détaillé des effets de la réforme du financement de l'apprentissage sur le développement et la modernisation de l'offre de formation en apprentissage.

Sommaire

Introduction : la réforme du financement de l'apprentissage.....8

1 Le résultat de 2015 et la gestion des crédits 16

1.1 Les recettes et les dépenses du CAS ont presque doublé en 2015 sous l'effet de la réforme du financement de l'apprentissage.....16
1.2 Le résultat de 2015 : une exécution légèrement inférieure aux prévisions 18
1.3 Une programmation des crédits contrainte et une évaluation des recettes sans risque.....20

2 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires.....28

2.1 La régularité de l'exécution budgétaire.....28
2.2 La soutenabilité budgétaire 28
2.3 La démarche de performance 28

3 Les recommandations de la Cour.....30

3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....30
3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015.....32

Introduction : la réforme du financement de l'apprentissage

Un processus législatif en plusieurs étapes

La gestion 2015 est examinée dans un cadre entièrement renouvelé à la suite de la réforme du financement de l'apprentissage, qui est intervenue en plusieurs étapes[1] :

- La LFR du 29 décembre 2013 (article 60) a fusionné la taxe d'apprentissage (0,50 % de la masse salariale) et la contribution au développement de l'apprentissage (CDA, 0,18 % de la masse salariale) à compter de la collecte 2015 (qui porte sur les rémunérations versées en 2014). Le taux de la taxe d'apprentissage fixé à 0,68 %[2] de la masse salariale.

  En outre, elle a affecté la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) directement au financement des centres de formations d'apprentis (CFA) et des sections d'apprentissage, et non plus au compte d'affectation spéciale.

- La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a supprimé les contrats d'objectifs et de moyens conclus entre l'Etat et les régions pour favoriser le développement et la modernisation de l'apprentissage ; la contribution financière de l'Etat à la mise en œuvre de ces contrats provenait des crédits du CAS FNDMA (programme 788) ;

- La LFR du 8 août 2014 (article 8) a déterminé la nouvelle répartition du produit de la taxe d'apprentissage, notamment la part affectée aux régions (51 %[3]) et celle affectée aux CFA et aux sections d'apprentissage (26 %).

---

[1] La loi de finances initiale pour 2014 a également réformé les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) ainsi que le crédit d'impôt en faveur des employeurs d'apprentis.

[2] 0,44 % en Alsace-Moselle.

[3] Le projet de loi de finances rectificative prévoyait l'attribution aux régions de 56 % de la taxe d'apprentissage et de 21 % aux CFA et aux sections d'apprentissage ; à l'issue du débat parlementaire, la part attribuée aux régions a été ramenée à 51 % (complétée par un transfert de 146 M€ de TICPE, équivalent à 5 points de taxe d'apprentissage) et celle attribuée directement aux CFA a été portée à 26 %.

La part du produit de la taxe d'apprentissage affectée aux régions (51 %), appelée « fraction régionale pour l'apprentissage», transite par le CAS FNDMA. Sa répartition en deux parts (l'une fixe, l'autre dynamique) entre les régions en est la seule dépense[4]. Elle constitue, avec une fraction du produit de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), la « ressource régionale pour l'apprentissage[5] », qui vient, entre autres, alimenter le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue.

Le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue

Selon l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales, ce fonds est alimenté chaque année par :

- les crédits transférés par l'Etat au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage,

- les crédits transférés par l'Etat de montant égal aux versements au Trésor public effectués l'année précédente au titre de sanctions financières prononcées pour fraudes à l'exécution d'une prestation de formation ou au titre du défaut de financement du compte personnel de formation,

- le produit de la ressource régionale à l'apprentissage (issue des crédits du CAS et d'une fraction de TICPE),

- une fraction du produit de prélèvements fiscaux[6],

- les crédits votés à cet effet par le conseil régional (issus d'autres ressources),

- le cas échéant, les autres ressources susceptibles de lui être régulièrement attribuées (par exemple des crédits du Fonds social européen).

[4] La réforme a transféré aux régions le financement des CFA à recrutement national et les dépenses de communication et de promotion de l'apprentissage, précédemment supportées par le CAS, ont été supprimées.

[5] Article L. 6241-2 du code du travail.

[6] En 2014, 900 M€ de dotation générale de décentralisation (DGD) au titre de la formation professionnelle ont été remplacés par l'affectation aux régions du montant des frais de gestion perçus par l'Etat au titre du recouvrement de diverses impositions locales (600 M€) et d'une fraction de TICPE (300 M€).

La ressource régionale pour l'apprentissage (estimée à 1 639 M€ pour 2015) est destinée à être répartie par les conseils régionaux entre les CFA et les sections d'apprentissage (les aides aux apprentis et à leurs employeurs étant financées par d'autres ressources du fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue).

Le transfert du produit de deux fractions de TICPE

Les différentes étapes de la réforme du financement de l'apprentissage ont conduit à transférer aux régions deux parts distinctes du produit de la TICPE[7], qui ne transitent pas par le CAS :

- d'une part, un montant indexé sur l'évolution de la masse salariale, qui vient consolider la part fixe de la ressource régionale pour l'apprentissage ;

L'article 29 de la LFI pour 2015 a fixé le montant du produit de la TICPE affecté aux régions pour le financement du développement de l'apprentissage à 146,27 M€, ainsi que la répartition de ce produit entre les régions. A partir de 2016, le montant à répartir est indexé sur l'évolution de la masse salariale du secteur privé.

- d'autre part, un montant calculé sur la base du nombre d'apprentis en fin d'exercice précédent, dont l'objet est de compenser aux régions le coût des primes à l'apprentissage versées aux employeurs d'apprentis, dans la limite des montants définis par le code du travail. Pour 2015, ce montant s'est élevé à 280 M€. Recalculé chaque année en fonction des effectifs d'apprentis, ce montant ne fait l'objet d'aucune régularisation.

[77] Indépendamment du transfert de TICPE en remplacement de la DGD au titre de la formation professionnelle.

La mise en œuvre de la réforme du financement s'est appuyée sur le principe de consolidation des ressources dont bénéficiaient les régions, la collectivité territoriale de Corse et le département de Mayotte au niveau atteint en 2013 au titre :

- des compétences transférées aux régions en matière d'apprentissage,
- de la contribution au développement de l'apprentissage,
- de la péréquation des disparités de la taxe d'apprentissage,
- des contrats d'objectifs et de moyens.

Le transfert de 146 M€ de TICPE a permis de renforcer les montants alloués aux CFA sans redéploiement budgétaire de la part des régions.

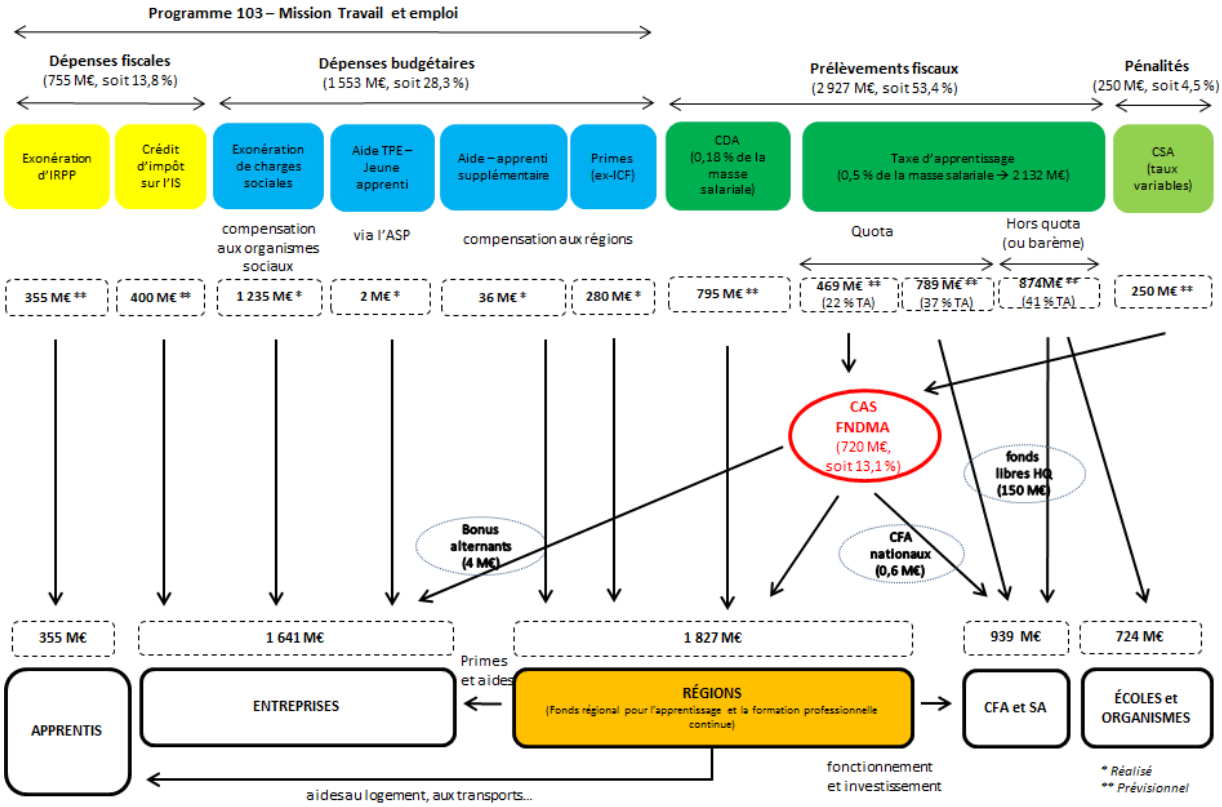
Une simplification limitée du schéma de financement de l'apprentissage

Le financement de l'apprentissage, dans toutes ses composantes, n'a pas été radicalement simplifié[8] par la réforme engagée fin 2013, comme en témoignent les schémas ci-après.

Le premier présente les dispositifs actuels en faveur de l'apprentissage dans le schéma de financement en vigueur en 2013 ; le second présente les dispositifs actuels dans le schéma de financement applicable en 2015

[8] Au titre de la simplification, il faut toutefois rappeler la réorganisation de la collecte de la taxe d'apprentissage opérée par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, qui a fortement réduit le nombre d'organismes collecteurs au 1er janvier 2016.

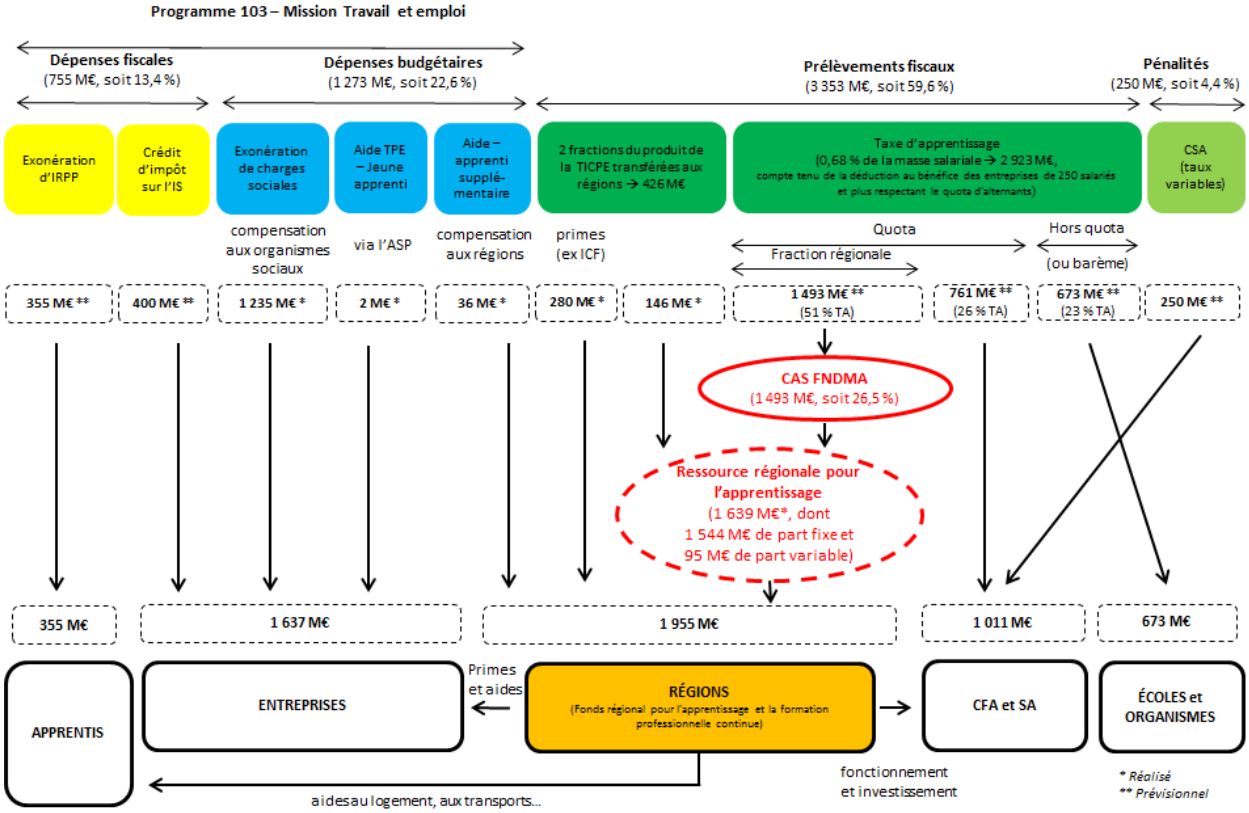
Schéma n° 1 : Financement 2015 de l'apprentissage si la réforme des modalités de financement n'était pas intervenue



NB : le « quota » est la fraction du produit de la taxe d'apprentissage obligatoirement réservée au financement des formations en apprentissage. La part « hors quota », dite également « barème » peut *financer d'autres formations professionnelles ou technologiques initiales.*

Source : Cour des comptes, d'après DGEFP

Schéma n° 2 : Financement 2015 de l'apprentissage avec application de la réforme des modalités de financement



Source : Cour des comptes, d'après DGEFP

NB : En 2014, les dépenses des régions en faveur de l'apprentissage étaient constituées à 60,6 % de dépenses de fonctionnement des CFA et sections d'apprentissage, à 9,1 % de dépenses d'investissement et à 30,3 % d'aides aux employeurs et aux apprentis (transport, hébergement).

Le CAS ne représente aujourd'hui qu'une fraction du produit de la taxe d'apprentissage, qu'une fraction du financement des régions au titre de l'apprentissage et qu'une fraction du financement

des CFA. Il ne donne donc au Parlement qu'un accès très parcellaire à l'information sur le financement de l'apprentissage. En outre, le schéma de financement de l'apprentissage demeure complexe.

Les effets de la réforme du financement de l'apprentissage

La réforme du financement de l'apprentissage a plus que consolidé les ressources allouées aux régions (et aux CFA) et leur a donné une assise dynamique :

- Sans mise en œuvre de la réforme du financement, au titre des prélèvements fiscaux (taxe d'apprentissage et contribution au développement de l'apprentissage), les régions et les CFA auraient perçu en 2015 2,203 Md€, soit 75,3 % du produit de ces deux taxes. Avec la réforme, les régions et les CFA ont perçu 2,250 Md€, soit 77,0 % du produit de ces deux taxes. Les établissements d'enseignement dispensant des formations professionnelles ou technologiques autres que l'apprentissage ont en revanche vu leurs recettes diminuer avec la réforme.
- L'Etat a en outre transféré aux régions une recette nouvelle dynamique - une fraction de TICPE, dont le montant (146 M€) est indexé sur l'évolution de la masse salariale comme la taxe d'apprentissage – également destinée à contribuer au financement des CFA et des sections d'apprentissage.

Par ailleurs, le financement de la compensation aux régions du coût des primes à l'apprentissage a été totalement débudgétisé[9] : non seulement le financement des primes instaurées pour les contrats conclus depuis le 1er janvier 2014 comme c'était initialement prévu, mais également celui des primes attachées aux contrats conclus antérieurement[10] (coût résiduel de 23,5 M€ en 2015), l'ensemble étant désormais financé par le transfert d'une partie du produit de la TICPE (280 M€). En 2014, la Cour avait relevé qu'une partie de ces primes avait été financée par le CAS FNDMA pour contribuer à résorber les excédents cumulés de celui-ci ; ce n'est plus le cas en 2015[11].

[9] *Cf.* la note d'analyse de l'exécution budgétaire des crédits de la mission Travail et emploi (programme 103).

[10] La débudgétisation est intervenue après le vote de la LFI.

[11] Cf. la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission Travail et emploi sur les transferts de TICPE et les problèmes soulevés en termes d'appréciation du respect de la norme de dépenses.

La Cour relève que les transferts de TICPE aux régions dans le cadre du financement de l'apprentissage ont été opérés selon des modalités inhabituelles, puisque le produit transféré n'évolue pas comme le produit collecté : dans un cas, il évolue comme une dotation budgétaire et dans l'autre, comme la taxe d'apprentissage et, de surcroît, pour deux fractions du produit d'une même taxe.

La direction du Budget explique cela par le choix d'adapter les modalités d'évolution à la finalité du transfert et de préserver la logique de compensation aux régions du coût des primes à l'apprentissage (compensation sur une base historique à une date donnée). De fait, le changement de support à la compensation semble mal adapté à l'objectif poursuivi.

1 Le résultat de 2015 et la gestion des crédits

1.1 Les recettes et les dépenses du CAS ont presque doublé en 2015 sous l'effet de la réforme du financement de l'apprentissage

Entre 2014 et 2015, les recettes comme les dépenses du CAS ont profondément évolué, comme le résume le tableau suivant :

Tableau n° 1 : Evolution des dépenses et des recettes du CAS FNDMA en LFI

En M€ ***(CP)***	**2014**		**2015**	
	recettes	dépenses	recettes	dépenses
P. 787		490,77		1 397,82
P. 788		360,00		
P. 789		15,01		
P. 790				92,91
taxe d'apprentissage	460,00		1 490,73	
contribution supplémentaire à l'apprentissage	314,00			
Total	**774,00**	**865,78**[12]	**1 490,73**	**1 490,73**

- D'une part, les recettes ont été simplifiées : le CAS n'est plus alimenté que par 51 % du produit de la taxe d'apprentissage (« fraction régionale pour l'apprentissage ») et par le produit de reversements au Trésor public[13] ; jusqu'en 2014, les recettes du CAS étaient constituées de

[12] Le budget du CAS avait été voté en déséquilibre en 2014 compte tenu de l'ampleur du solde à fin 2013 et de la prévision de crédits reportés. L'objectif était de réduire au maximum le montant du solde à fin 2014, dans la perspective de la reconfiguration du CAS au 1er janvier 2015.

[13] Sur décision administrative, les sommes indûment collectées ou utilisées et les dépenses non justifiées donnent lieu au versement d'un montant égal au Trésor public. Ces décisions peuvent concerner les organismes collecteurs, mais également les établissements bénéficiaires et les entreprises.

22 % du produit de la taxe d'apprentissage, du produit de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (désormais directement affectée aux CFA et sections d'apprentissage) et du produit des reversements au Trésor public. Les recettes du CAS ont ainsi presque doublé en 2015.

- D'autre part, deux dispositifs ont été supprimés :
  - les contrats d'objectifs et de moyens conclus entre l'Etat et les régions ont été supprimés par la loi du 5 mars 2014 précitée : la dernière année des contrats couvrant la période 2011-2015 n'a donc pas été exécutée ;
  - le « bonus alternants » versé par Pôle emploi aux entreprises de 250 salariés et plus qui dépassent la part minimum des effectifs en contrat en alternance ne fait plus l'objet d'un versement, mais d'un crédit d'impôt sur la part du quota de la taxe d'apprentissage directement affectée par les entreprises aux CFA et aux sections d'apprentissage au titre du « quota ».

La péréquation entre régions, qui constituait précédemment une action du programme 787, constitue désormais le programme 790 (créé en 2015).

En 2015, le CAS FNDMA représente :

- 30 % du total des dépenses budgétaires de l'Etat, des dépenses fiscales, des taxes affectées[14] et des pénalités concourant au financement de l'apprentissage ;
- 56,3 % des dépenses en faveur des CFA et sections d'apprentissage financées par la ressource régionale attribuée aux régions et la part de la taxe d'apprentissage qui leur est directement affectée (soit 2,650 Md€)[15].

[14] hors financements affectés aux formations professionnelles et technologiques initiales autres que l'apprentissage.

[15] Les conseils régionaux ont la possibilité de majorer les dépenses en faveur des CFA et des sections d'apprentissage par le biais d'autres ressources alimentant le fonds régional pour l'apprentissage et la formation professionnelle continue.

Bien que doté de près d'1,5 Md€ (contre 720 M€ en 2014), le CAS FNDMA ne représente qu'une partie minoritaire de l'ensemble du financement de l'apprentissage, même hors dotations budgétaires.

1.2 Le résultat de 2015 : une exécution légèrement inférieure aux prévisions

Dans la nouvelle configuration du CAS, le FNDMA n'a pour seule fonction que de répartir entre les régions 51 % du produit de la collecte de la taxe d'apprentissage, ainsi que le produit (marginal) de reversements au Trésor public, soit près d'1,5 Md€ en 2015.

1,493 Md€ ont été répartis en deux parts :

- l'une, fixe, correspondant au programme 787 « Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage »,
- l'autre, dynamique, correspondant au programme 790 « Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage ».

  La part dynamique utilisée pour la péréquation a représenté 6,4 % des crédits ouverts en LFI et en cours d'année.

4,12 M€ ont en outre permis de prendre en charge les restes à payer sur le programme 789 désormais supprimé au titre des campagnes de promotion de l'apprentissage et du « bonus alternant », transformé depuis le 1er janvier 2015 en déduction fiscale sur la part « quota » de la taxe d'apprentissage.

Tableau n° 2 : Exécution des crédits

En M€	Programme 787		Programme 790		CAS	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	1 397,82	1 397,82	92,91	92,91	1 490,73	1 490,73
Mouvements de crédits :			6,24	10,82	6,24	10,82
- reports	-	-	3,97	8,55	3,97	8,55
- arrêté du 20 novembre 2015			2,27	2,27	2,27	2,27
Crédits disponibles	1 397,82	1 397,82	99,15	103,72	1 496,97	1 501,55
Crédits consommés	1 397,82	1 397,82	96,70	99,30	1 494,52	1 497,12
Solde budgétaire de fin d'exercice	-	-	2,45	4,43	2,45	4,43

Source : DGEFP

Le choix de programmer des dépenses bien supérieures aux recettes en 2014 a permis de faire diminuer de manière très importante le solde cumulé du CAS FNDMA, sans toutefois le faire totalement disparaître au 31 décembre 2014. La loi de règlement pour 2014 a ainsi arrêté le solde du CAS à fin 2014 à la somme de 8,55 M€. Il a été reporté en intégralité en recettes et en dépenses du CAS en 2015.

L'objet des dépenses du CAS en 2015 présente moins de risque de constat d'excédents en fin d'année, ce que confirme l'exécution 2015 : en AE comme en CP, l'exécution a dépassé les crédits initialement votés pour consommer une partie des excédents reportés.

Tableau n° 3 : Taux d'exécution des crédits

En M€	Programme 787		Programme 790		CAS	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
par rapport aux crédits disponibles	100 %	100 %	97,5 %	95,7 %	99,8 %	99,0 %
par rapport aux crédits votés en LFI	100 %	100 %	104,1 %	95,7 %	100,3 %	100,4 %

Toutefois, le solde de trésorerie à fin 2015 était supérieur au solde budgétaire, les recettes effectives ayant été plus élevées que les recettes prévues, même au montant majoré par l'arrêté du 20 novembre 2015 :

Tableau n° 4 : Evolution de la trésorerie en 2015 (en M€)

Encaissements		Décaissements	Solde trésorerie en fin d'exercice
Solde 2014 :	8,55		
Recettes 2015 :	1 500,95		
Total recettes :	1 509,50	1 497,12	12,38

Source : CBCM

1.3 Une programmation des crédits contrainte et une évaluation des recettes sans risque

L'existence du CAS FNDMA, tel que reconfiguré au 1er janvier 2015, n'est pas justifiée[16] par la nécessité d'un vote parlementaire pour répartir les ressources entre les régions. En effet, le code du travail définit précisément les modalités de répartition de la part fixe (dont le montant

[16] Elle fournit simplement la possibilité d'un débat annuel sur le financement de l'apprentissage hors dotations budgétaires (votées avec le programme 103 de la mission Travail et emploi), les informations relatives à l'ensemble des flux finançant l'apprentissage pouvant aisément trouver leur place dans l'annexe budgétaire au projet de loi de finances consacrée à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

global est également défini par le code du travail) et de la part dynamique entre les régions.

La programmation des crédits et l'évaluation des recettes ne présente pas de risque particulier :

- L'essentiel des recettes provient de la fraction régionale (51 %) de la taxe d'apprentissage et le solde, pour un montant marginal, de reversements au Trésor public (*cf. supra*).
- Les dépenses sont réparties au sein de deux programmes :
  - le programme 787 « répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage », correspondant à la part fixe allouée aux régions et doté de 1 397 M€ en LFI pour 2015 ;
  - le programme 790 « correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage », qui permet d'opérer une péréquation entre les régions, sur une base relativement restreinte (92,9 M€ programmés en LFI pour 2015).

    Le montant de la part fixe (programme 787) a été fixé par l'article L. 6241-2 du code du travail. Le montant de la part dynamique (programme 790) est défini par différence entre le produit de 51 % de la prévision de recettes de taxe d'apprentissage et le montant de la part fixe.

1.3.1 Une absence de marge de manœuvre sur la programmation des crédits

La totalité des crédits du CAS consiste en dépenses d'intervention (titre 6) et s'analyse comme des transferts aux collectivités territoriales.

1.3.1.1 La répartition de la part fixe

L'article L. 6241-2 du code du travail, issu de la LFR pour 2014[17], a arrêté à 1,544 Md€ la part fixe de la ressource régionale pour l'apprentissage, qui constitue le montant des dépenses et des recettes du programme 787 du CAS FNDMA. Il a également défini la répartition de ce montant entre les régions (*cf.* tableau n° 5), en tenant compte des dotations historiques.

[17] modifié par la LFR pour 2015 afin de tenir compte de l'évolution de la carte des régions au 1er janvier 2016.

1.3.1.2 La péréquation

Les critères de répartition des crédits entre les régions

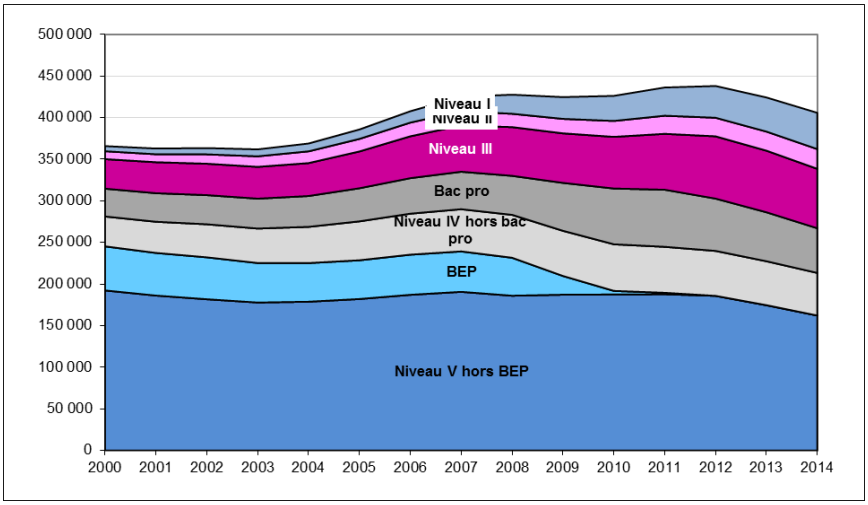
La répartition de la part variable, dont les modalités sont également précisées à l'article L. 6241-2, prend en compte les disparités régionales selon trois critères :

- le rapport entre le produit de la taxe d'apprentissage et le nombre d'apprentis (pour 60 %) ;
- la part des apprentis préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle ne dépassant pas le niveau IV[18] (pour 26 %) ;
- la part des apprentis préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle de niveau supérieur au niveau IV (pour 14 %).

La péréquation tend, à titre principal, à corriger les disparités de perception de la taxe d'apprentissage entre les régions et, à titre secondaire, à soutenir les formations de niveau inférieur ou égal à celui du baccalauréat davantage que les formations de l'enseignement supérieur. En effet, au cours des dernières années, le nombre d'apprentis dans les formations de l'enseignement supérieur n'a cessé de croître, tandis que celui des formations de l'enseignement secondaire est en diminution, y compris, pour la période la plus récente, celui des apprentis préparant un CAP, comme le montre le graphique suivant :

[18] soit un niveau équivalent ou inférieur au baccalauréat professionnel.

Tableau n° 5 : Evolution du nombre d'apprentis selon le niveau de diplôme préparé



Champ : France métropolitaine et DOM
Source : MENESR DEPP- Enquête SIFA.

Une péréquation à laquelle contribue fortement l'Île-de-France

Comme le montre le tableau suivant, pour certaines régions, la quote-part de la part fixe est parfois bien inférieure au poids des effectifs régionaux dans les effectifs nationaux d'apprentis. La répartition de la part dynamique tend parfois à réduire cet écart (notamment en Alsace, dans le Centre, en Franche-Comté ou dans les Pays-de-la-Loire, régions dans lesquelles l'apprentissage est plutôt répandu) ; dans d'autres cas, elle l'accentue (principalement en Ile-de-France et, dans une moindre mesure en Midi-Pyrénées).

Tableau n° 6 : Répartition des dépenses du CAS FNDMA entre les régions en 2015

	Effectifs d'apprentis fin 2014	%	Poids parmi les 16-25 ans	Part du supérieur	Part fixe (M€)	%	Part dynami-que (M€)	%	Total	%
Alsace	14 790	3,6 %	6,0 %	34,5 %	42,49	3,04 %	5,24	5,51 %	47,74	3,20 %
Aquitaine	18 020	4,4 %	4,5 %	27,7 %	63,16	4,51 %	3,81	4,01 %	66,87	4,49 %
Auvergne	8 149	2,0 %	5,2 %	17,8 %	31,56	2,26 %	2,11	2,22 %	33,67	2,26 %
Basse-Normandie	9 884	2,4 %	5,7 %	20,0 %	34,48	2,47 %	2,81	2,95 %	37,29	2,50 %
Bourgogne	9 311	2,3 %	5,0 %	24,1 %	35,17	2,52 %	2,31	2,43 %	37,57	2,52 %
Bretagne	17 160	4,2 %	4,4 %	27,5 %	62,00	4,44 %	4,13	4,34 %	66,13	4,43 %
Centre	18 126	4,5 %	6,1 %	24,2 %	58,18	4,16 %	4,88	5,13 %	63,26	4,22 %
Champagne-Ardenne	7 665	1,9 %	4,6 %	26,9 %	28,08	2,01 %	1,7	1,83 %	29,83	2,00 %
Corse	2 046	0,5 %	5,6 %	31,9 %	6,63	0,47 %	0,62	0,65 %	7,25	0,49 %
Franche-Comté	9 279	2,3 %	6,5 %	27,4 %	26,59	1,90 %	2,81	2,95 %	29,40	1,97 %
Haute-Normandie	12 577	3,1 %	5,4 %	47,8 %	41,93	3,00 %	3,22	3,38 %	45,14	3,02 %
Ile-de-France	79 210	19,5 %	4,8 %	57,2 %	214,64	15,36 %	12,71	13,35 %	227,35	15,23 %
Languedoc-Roussillon	16 021	3,9 %	4,7 %	33,3 %	52,28	3,7 %	3,67	3,86 %	55,95	3,75 %
Limousin	3 667	0,9 %	4,5 %	21,5 %	17,13	1,22 %	1,02	1,07 %	18,15	1,22 %
Lorraine	14 935	3,7 %	5,1 %	31,8 %	58,11	4,16 %	4,16	4,37 %	62,27	4,17 %
Midi-Pyrénées	16 057	4,0 %	4,4 %	29,2 %	51,80	3,71 %	3,28	3,45 %	55,28	3,69 %
Nord-Pas-de-Calais	21 289	5,2 %	3,9 %	36,0 %	84,18	6,02 %	4,71	4,95 %	88,88	5,95 %
Pays-de-la-Loire	26 670	6,6 %	5,9 %	26,0 %	89,14	6,38 %	7,14	7,50 %	96,29	6,45 %
Picardie	11 248	2,8 %	4,7 %	32,1 %	36,84	2,64 %	2,62	2,75 %	39,46	2,64 %
Poitou-Charentes	13 406	3,3 %	6,6 %	29,2 %	51,67	3,70 %	4,05	4,25 %	55,72	3,73 %
PACA	27 630	6,8 %	4,7 %	24,8 %	94,93	6,79 %	6,29	6,60 %	101,22	6,78 %
Rhône-Alpes	40 469	10,0 %	4,8 %	32,6 %	124,07	8,88 %	8,59	9,03 %	132,66	8,89 %
Guadeloupe	1 437	0,4 %	2,7 %	31,1 %	23,20	1,66 %	0,43	0,45 %	23,62	1,58 %
Guyane	590	0,1 %	1,4 %	36,3 %	6,14	0,44 %	0,14	0,14 %	6,28	0,42 %
La Réunion	4 456	1,1 %	3,5 %	26,8 %	37,38	2,67 %	1,73	1,81 %	39,11	2,62 %
Martinique	1 517	0,4 %	3,6 %	35,5 %	25,65	1,84 %	0,95	1,00 %	26,60	1,78 %
Mayotte	273	0,1 %	n.d.	0 %	0,31	0,02 %	0,03	0,03 %	0,34	0,02 %
Total France entière	**405 882**	**100 %**	**4,7 %**	**34,2 %**	**1 397,82**	**100 %**	**95,18**	**100 %**	**1 493,00**	**100 %**

Sources : DEPP (ministère de l'éducation nationale) et DGEFP pour les montants alloués aux régions

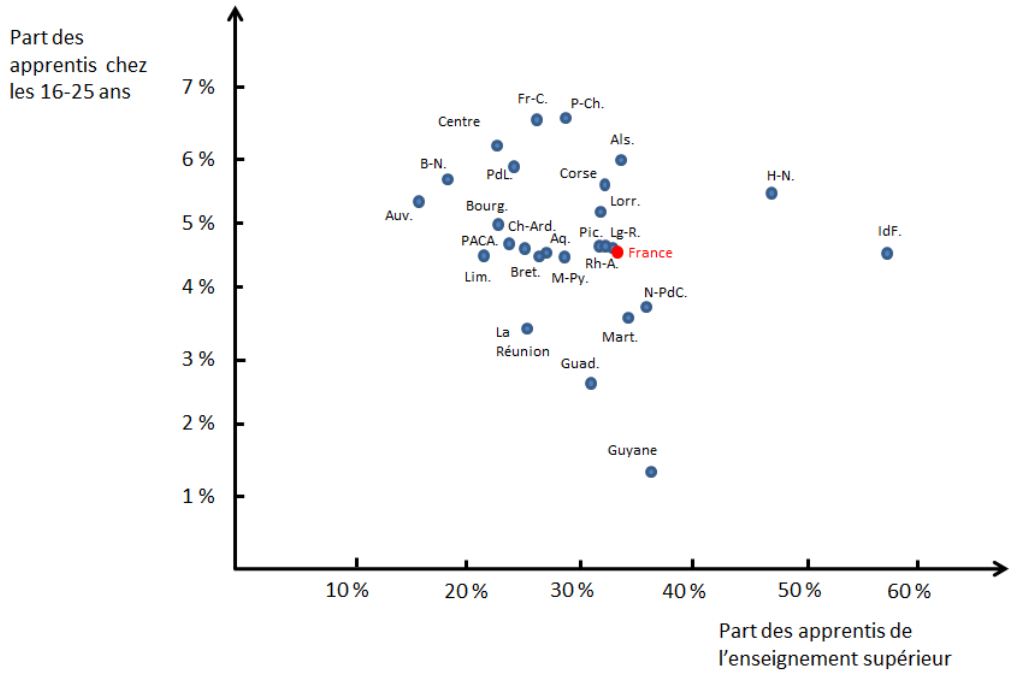
L'Ile-de-France est la région qui contribue le plus fortement à la péréquation : elle perçoit au total 15,23 % du produit de la fraction régionale de taxe d'apprentissage, alors que ses apprentis représentent 19,5 % des effectifs nationaux[19]. Rhône-Alpes, deuxième région contributrice à la péréquation, bénéficie de 8,89 % de la fraction régionale

[19] Les établissements franciliens perçoivent 35 % du total des sommes affectées par les entreprises.

de taxe d'apprentissage pour un effectif représentant 10 % de l'effectif total.

La situation de l'Ile-de-France est atypique : si la part des apprentis parmi les jeunes de 16 à 25 ans est proche de la moyenne nationale, la part des apprentis de l'enseignement supérieur y est bien plus élevée (57,2 % contre 34,5 % sur le territoire national), comme le met en évidence le graphique suivant :

Graphique n° 1 : Poids de l'apprentissage parmi les jeunes de 16 à 25 ans et part de l'enseignement supérieur au sein de l'apprentissage



Source : Cour des comptes, d'après données de la DEPP (MENESR)

En ce qui concerne le poids de l'apprentissage chez les jeunes de 16 à 25 ans, la situation varie fortement d'une académie à l'autre : l'apprentissage est bien plus répandu parmi les jeunes de l'académie de Paris (6,6 %) que dans celle de Créteil (3,8 %), l'académie de Versailles se situant légèrement en-deçà de la moyenne. Les jeunes issus des

quartiers prioritaires de la politique de la ville sont proportionnellement moins nombreux à accéder aux formations en apprentissage.

En revanche, le poids de l'enseignement supérieur dans les formations dispensées en apprentissage est très au-dessus de la moyenne dans toutes les académies de la région et particulièrement dans les académies de Paris (64,8 %) et de Versailles (58 %). Le taux de l'académie de Créteil (47,8 %) est également très élevé, par exemple loin devant ceux de l'académie de Lyon (38,3 %) ou d'Aix-Marseille (27,8 %).

Certaines régions tirent particulièrement bénéfice de la répartition de la taxe d'apprentissage, parfois davantage au titre de la part fixe que de la part dynamique (en Limousin, en Lorraine ou encore en Poitou-Charentes où l'apprentissage est le plus répandu). Le Nord-Pas-de-Calais, première région bénéficiaire de la répartition en métropole, est favorisé par la répartition de la part fixe, l'écart favorable étant légèrement réduit par la répartition de la part dynamique.

Les collectivités ultra-marines sont également bénéficiaires de la répartition de la taxe d'apprentissage, particulièrement à La Réunion où l'apprentissage est plus répandu, mais où les formations de l'enseignement supérieur y sont moins représentées.

Des critères mais pas d'objectifs associés à la péréquation des ressources entre régions

A l'issue de ce premier exercice de répartition de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage, il apparaît que la répartition initiale de la part fixe, telle que définie à l'article L. 6241-2, qui tient compte de la répartition historique des dotations, est plus déterminante que les corrections susceptibles d'être opérées par le mécanisme de la péréquation.

De ce fait, au-delà de la fixation des critères de répartition de la fraction régionale par le code du travail, il serait utile de fixer des objectifs en matière de correction des inégalités entre régions pour vérifier, à moyen terme, si le mécanisme de répartition de l'ensemble de la taxe d'apprentissage contribue effectivement à l'atteinte de ces objectifs.

Si le support que constituaient les contrats d'objectifs et de moyens entre l'Etat et les régions a disparu, l'intérêt de fixer des objectifs demeure dès lors que la répartition de la fraction régionale de la taxe

d'apprentissage est différente de la répartition spontanée du produit de la collecte, que l'Etat module désormais une partie des aides qu'il finance en fonction du niveau de diplôme préparé, qu'il encourage l'accès à l'apprentissage des jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville par un dispositif spécifique et qu'il fixe des objectifs quantitatifs généraux à moyen terme.

1.3.2 Des recettes plus élevées que prévu en 2015

Les recettes comptabilisées se sont avérées plus élevées que prévu en LFI pour trois raisons :

- un report de crédits non consommés en 2014, à hauteur de 3,97 M€ en AE et 8,55 M€ en CP, intervenu par l'arrêté du 27 mars 2015,
- des versements plus importants au Trésor public au titre des sanctions et pénalités infligées aux centres de formation des apprentis et sections d'apprentissage au titre des articles L. 6252-10 et L. 6252-12 du code du travail,
- du dynamisme de la taxe d'apprentissage.

Le surcroît de recettes a permis d'augmenter le plafond de dépenses du CAS à hauteur de 2,27 M€ par l'arrêté du 20 novembre 2015 et de l'affecter à la péréquation entre régions. Toutefois, le surcroît de recettes s'est avéré plus élevé que la majoration des autorisations de dépenses à laquelle l'arrêté a procédé.

2 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

2.1 La régularité de l'exécution budgétaire

La régularité de l'exécution budgétaire 2015 du CAS FNDMA n'appelle pas d'observation particulière.

2.2 La soutenabilité budgétaire

Au regard de la nouvelle mission du CAS, qui consiste essentiellement à répartir chaque année entre les régions une fraction du produit de la collecte de la taxe d'apprentissage, la mission ne soulève aucun enjeu en termes de soutenabilité budgétaire.

Jusqu'au 31 décembre 2016, le CAS supporte les restes à payer dus au titre des dépenses engagées avant le 1er janvier 2015 et sur les postes de dépenses existant antérieurement à la réforme. Il s'agit notamment des restes à payer sur le dispositif du « bonus-alternant », transformé au 1er janvier 2015 en déduction fiscale sur la fraction du « quota » de la taxe d'apprentissage et sur les campagnes de promotion de l'apprentissage, dépenses marginales.

2.3 La démarche de performance

Un seul indicateur de performance, très général, est attaché à la mission (programme 790) : l'évolution des effectifs d'apprentis au 31 décembre. L'objectif inscrit dans le pacte de stabilité et de croissance est de 500 000 apprentis en 2017.

Le tableau ci-dessous montre que l'objectif est loin d'être atteint, les années 2013 et 2014 ayant été caractérisées par une baisse importante des entrées en apprentissage :

Tableau n° 7 : Evolution des effectifs d'apprentis en fin d'année

	2013	2014	2015	2017
Effectifs d'apprentis au 31 décembre :				
- *Cible*	460 000	460 000	470 000	500 000
- *Résultat*	424 348	405 882	n.d.	n.d.
Evolution du nombre d'entrées par rapport au nombre de l'année précédente :				
- *Cible*	s.o.	s.o.	+ 7 %	+ 9 %
- *Résultats*	- 6,5 %	- 4,1 %	n.d.	n.d.

s.o. : sans objet n.d. : non disponible
Source : DEPP pour les effectifs et DARES pour l'évolution du nombre d'entrées en apprentissage.

Cet indicateur, qui mesure en fait la performance de l'ensemble des politiques nationale et régionales en faveur de l'apprentissage et qui est pour partie dépendant de la conjoncture économique, pourrait tout aussi bien figurer dans le projet annuel de performance relatif au programme 103 de la mission Travail et emploi, auquel sont rattachées la compensation des exonérations de charges sociales afférentes aux contrats d'apprentissage, le financement de deux nouvelles aides à l'embauche d'apprentis, ainsi que les dépenses fiscales en faveur des apprentis et de leurs employeurs.

En effet, les mesures de relance de l'apprentissage mises en œuvre par les pouvoirs publics au cours des deux dernières années se sont davantage traduites par des dépenses rattachées au programme 103 de la mission Travail et emploi, comme l'instauration d'une nouvelle aide au recrutement d'apprentis au 1er juillet 2014 et celle destinée à favoriser l'embauche d'apprentis mineurs, mise en place au 1er juin 2015.

Afin de mieux cerner la performance des crédits alloués aux régions par le biais du CAS, qui sont exclusivement destinés *in fine* aux centres de formation d'apprentis et aux sections d'apprentissage, il serait utile d'ajouter un indicateur spécifique à l'évolution de l'offre de formation. Cet indicateur serait à définir en cohérence avec les objectifs à assigner à la correction des inégalités entre régions.

3 Les recommandations de la Cour

3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

Au titre de la gestion 2014, la Cour avait formulé la recommandation suivante :

« 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'investissement d'avenir ».

La DGEFP a indiqué avoir *« demandé, en 2015, la production des bilans d'exécution des contrats d'objectifs et de moyens pour l'année 2014 et sur la période 2011-2014. La demande portait sur des éléments de bilan qualitatifs et financiers. Malgré plusieurs relances, seules 14 régions ont produit des éléments de bilan, dont la qualité est assez hétérogène. Il est donc très difficile de réaliser un bilan complet ».*

La contractualisation entre l'Etat et les régions n'ayant pas été reconduite dans le cadre de la réforme du financement de l'apprentissage et la ressource ayant été transférée aux régions de manière pérenne, il semble désormais difficile d'établir un bilan final. Le bilan envisagé à mi-parcours n'avait pas non plus été réalisé.

Au regard des moyens accordés par l'Etat aux régions dans ce cadre (1,327 Md€ en cumulé depuis 2011[20]), l'absence de production des bilans régionaux demandés (et prévus par les contrats d'objectifs et de moyens) nuit à la transparence de la gestion publique et à la démarche d'évaluation des politiques publiques.

Le tableau ci-dessous rappelle les objectifs quantitatifs très ambitieux qui avaient été fixés en 2011 (600 000 apprentis en 2015[21]) et déclinés dans les contrats d'objectifs et de moyens :

[20] *Cf.* note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 des crédits du CAS FNDMA sur la répartition de ces crédits entre les régions.

[21] L'objectif a ensuite été ramené à 500 000 apprentis en 2015, objectif qui n'a pas été atteint.

Tableau n° 8 : Evolution des effectifs d'apprentis par région dans le cadre de la contractualisation

	Effectifs au 31 décembre 2011	Effectifs au 31 décembre 2014	Evolution 2014/2011	Objectifs 2015
Alsace	15 484	14 790	- 4,48 %	20 000
Aquitaine	18 518	18 020	- 2,69 %	24 500
Auvergne	8 895	8 149	- 8,39 %	10 800
Basse-Normandie	10 883	9 884	- 9,18 %	12 739
Bourgogne	11 218	9 311	- 17,00 %	13 000
Bretagne	18 355	17 160	- 6,51 %	21 800
Centre	20 338	18 126	- 10,88 %	24 000
Champagne-Ardenne	8 642	7 665	- 11,31 %	10 000
Corse	2 030	2 046	+ 0,79 %	2 530
Franche-Comté	10 349	9 279	- 10,34 %	10 746
Haute-Normandie	13 865	12 577	- 9,29 %	16 500
Ile-de-France	82 821	79 210	- 4,36 %	118 000
Languedoc-Roussillon	15 801	16 021	+ 1,39 %	22 500
Limousin	3 792	3 667	- 3,30 %	6 000
Lorraine	16 485	14 935	- 9,40 %	22 917
Midi-Pyrénées	17 543	16 057	- 8,47 %	22 414
Nord-Pas-de-Calais	22 126	21 289	- 3,78 %	42 000
Pays-de-la-Loire	29 543	26 670	- 9,72 %	33 000
Picardie	12 735	11 248	- 11,68 %	18 129
Poitou-Charentes	14 400	13 406	- 6,90 %	16 700
PACA	31 772	27 630	- 13,04 %	40 229
Rhône-Alpes	42 802	40 469	- 5,45 %	53 000
Guadeloupe	1 465	1 437	- 1,91 %	3 742
Guyane	465	590	+ 26,88 %	1 000
La Réunion	4 177	4 456	+ 6,68 %	8 000
Martinique	1 523	1 517	- 0,39 %	4 000
Total France entière	**436 334**	**405 882**	**- 6,98 %**	**578 246**

Sources : DEPP pour les effectifs à fin 2011 et 2014 ; DGEFP pour les objectifs 2015. Pour mémoire, la DFEGP et la DARES décomptent des titulaires de contrats d'apprentissage, tandis que la DEPP décompte des élèves inscrits en CFA et dans les sections d'apprentissage.

En termes quantitatifs, les résultats sont très éloignés de la cible. :

Dans les régions d'outre-mer, les effectifs ont progressé entre fin 2011 et fin 2014 (en Guyane et à la Réunion) ou leur baisse a été modérée (à la Martinique ou en Guadeloupe).

La situation est beaucoup plus défavorable en métropole : les effectifs ont baissé de plus de 7 % (moyenne nationale) dans 10 régions, la baisse atteignant même 17 % en Bourgogne et 13 % en Provence-

Alpes-Côte-d'Azur. A l'exception de cette dernière, la baisse des effectifs est plus modérée dans les grandes régions (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais), mais elles participent au mouvement général de recul des effectifs, alors qu'elles devaient porter l'effort principal (particulièrement en Ile-de-France et dans le Nord-Pas-de-Calais). En métropole, seuls le Languedoc-Roussillon et la Corse voient leurs effectifs progresser légèrement.

En termes qualitatifs, la DGEFP estime que la contractualisation entre l'Etat et les régions a fait progresser le dialogue entre les acteurs de l'apprentissage et qu'elle a effectivement joué un rôle de levier financier selon le principe de cofinancement à parité entre l'Etat et les régions. La contractualisation a également favorisé la modernisation de l'appareil de formation et l'amélioration des conditions matérielles pour les apprentis.

Pour autant, au regard des moyens investis, il est anormal qu'aucun bilan précis et exhaustif ne puisse être tiré de la démarche de contractualisation.

Pour l'avenir, un bilan de l'utilisation des fonds de la taxe d'apprentissage et de la TICPE par les régions en faveur de l'offre de formation en apprentissage doit pouvoir être effectué pour mesurer les effets de la réforme du financement, notamment de la réorientation des fonds en faveur des CFA. Un tel bilan pourrait être effectué sous l'égide du CNEFOP.

Au regard de l'impossibilité pour la DGEFP d'obtenir auprès des régions les éléments nécessaires à l'élaboration d'un bilan d'ensemble et bien que cette dernière demeure nécessaire, la Cour ne réitère pas sa recommandation pour 2016, mais en formule une nouvelle portant sur la mesure, à moyen terme, de l'impact de la réforme du financement de l'apprentissage sur le financement de l'offre de formation en apprentissage.

3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Dans la nouvelle configuration du CAS, la Cour formule cinq recommandations nouvelles.

Compte tenu de la complexité persistante du financement de l'apprentissage en France :

1) Faire figurer chaque année dans l'annexe au projet de loi de finances consacrée à la formation professionnelle et à l'apprentissage, une analyse de l'ensemble des flux de financements de l'apprentissage quel qu'en soit le support : dépense budgétaire, dépense fiscale, exonération de cotisation sociale compensée ou non, taxe affectée (recommandation nouvelle, direction du budget, direction de la législation fiscale et DGEFP).

Par ailleurs, afin d'évaluer les effets de la péréquation :

2) Faire figurer dans le rapport annuel de performance (programme 790) pour chacune des régions et collectivités concernées, les dernières donnée disponibles relatives :
   - au montant de taxe d'apprentissage collectée,
   - au montant de la part fixe de taxe d'apprentissage reçue,
   - au montant de la part dynamique de taxe d'apprentissage reçue,
   - au montant de ressource régionale pour l'apprentissage reçue,
   - aux effectifs d'apprentis au 31 décembre de la dernière année connue,
   - à la part des jeunes de 16 à 25 ans en apprentissage,
   - à la part des jeunes apprentis inscrits dans des formations de l'enseignement secondaire,
   - à la part des jeunes apprentis inscrits dans des formations de l'enseignement supérieur,
   - au coût régional annuel par apprenti

   (recommandation nouvelle, direction du budget et DGEFP).
3) Préciser les objectifs de moyen terme assignés à la correction des inégalités de ressources entre les régions afin de permettre une évaluation des effets de la péréquation (recommandation nouvelle, DGEFP).
4) Ajouter un indicateur de performance au programme 790 permettant de mesurer l'atteinte d'objectifs assignés à la répartition des ressources entre régions opérée par le biais de la part fixe et de la part dynamique de la fraction régionale de taxe d'apprentissage (recommandation nouvelle, DGEFP).

Enfin, au regard des moyens engagés en faveur de l'offre de formation en apprentissage et de la réforme récente :

5) Faire réaliser, sous l'égide du CNEFOP, à horizon 2018, un bilan détaillé des effets de la réforme du financement de l'apprentissage sur le développement et la modernisation de l'offre de formation en apprentissage (recommandation nouvelle, DGEFP).