



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

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

Avant-propos

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

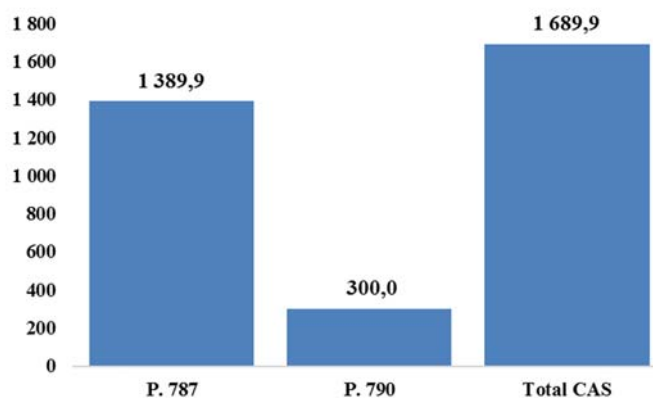
La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

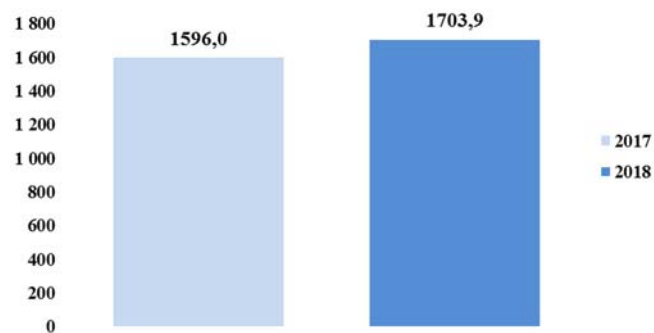
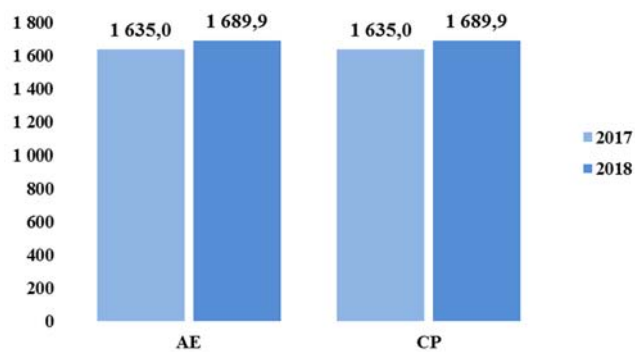
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (FNDMA)

**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**

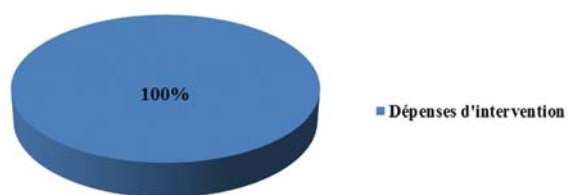
Graphique n° 1 : Dépenses 2018 (CP, en M€)



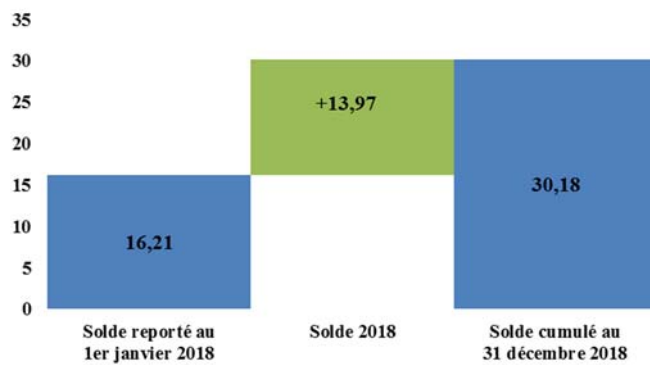
Graphique n° 2 : Recettes (en M€)**Graphique n° 3 : Dépenses (en M€)**

COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE FINANCEMENT
NATIONAL DU DEVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION
DE L'APPRENTISSAGE(CAS FNDMA)

Graphique n° 4 : Répartition de la dépense (en % des CP)



Graphique n° 5 : Soldes (en M€)



Synthèse

Doté de 1 633 M€ en AE et CP dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2018, le CAS FNDMA a fait l'objet d'une ouverture de crédits de 57 M€ d'AE et 55 M€ en LFR. S'y ajoutent des reports d'un montant de 0,4 M€ en AE et 2,7 M€ en CP.

L'objet du CAS FNDMA est de verser aux régions la fraction de produit de la taxe d'apprentissage qui leur revient en vertu de l'article 8 de la loi n°2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificatives pour 2014. La répartition de la ressource régionale à l'apprentissage distingue une part fixe définie pour chaque région et une part variable fondée sur une logique de péréquation.

Le montant reversé en 2018 s'est élevé à 1 690 M€ dont :

- 1 390 M€ au titre de la part fixe (programme 787), qui viennent compléter la fraction de TICPE affectée à la ressource régionale pour l'apprentissage afin d'aboutir au montant de 1 544 M€ prévu par l'article L.6241-2 du code du travail.
- 300 M€ au titre de la part dynamique qui finance la péréquation entre les régions (programme 790), contre 245 M€ prévus en LFI (soit + 22 %). Cet accroissement résulte de la hausse du rendement de la taxe d'apprentissage, compte tenu du dynamisme de la masse salariale.

L'exécution 2018 s'est traduite par le doublement du montant de trésorerie immobilisée en fin d'exercice : celle-ci est passée de 16 M€ fin 2017 à 30 M€ au 31 décembre 2018. L'apurement total du solde tel qu'il sera cumulé en fin d'exercice 2019 au bénéfice des régions et qui est rendu indispensable par la suppression du CAS, devra intervenir par un relèvement du plafond de dépenses en loi de finances rectificative.

En effet, la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a changé en profondeur les modalités de collecte et de répartition des financements de l'apprentissage. À compter du 1^{er} janvier 2020, France compétences¹ répartira les financements en provenance de la taxe d'apprentissage, ce qui conduira à la suppression du CAS FNDMA.

¹ Établissement public créé par l'article 36 de la loi du 5 septembre 2018 à compter du 1^{er} janvier 2019. Il est notamment chargé de réguler et de répartir les fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Recommandations

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Au titre de la gestion 2017, la Cour avait formulé les recommandations suivantes :

- 1) Faire figurer dans le rapport annuel de performances (programme 790) une estimation du nombre d'apprentis en N-1 sur la base des données de la DARES, ainsi que le coût moyen par apprenti calculé par la DARES pour N-2 et N-1

Cette recommandation a fait l'objet d'un refus de mise en œuvre, alors que les données sont disponibles à la DARES (les données d'apprentissage N-1 font l'objet d'une publication annuelle en septembre) et à la DGFIP (qui dispose des comptes de gestion des régions).

- 2) Ajouter un objectif et des indicateurs de performance sur l'évolution et l'adéquation, y compris qualitative, de l'offre de formation dans les régions, en complément de l'augmentation du nombre d'apprentis

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. La DGEFP indique dans sa réponse que les indicateurs de performance seront revus dans le cadre du PLF pour 2020 et de la suppression du CAS FNDMA.

- 3) Ajuster les plafonds de crédits et l'exécution pour reverser aux régions, sur le même exercice, la totalité des recettes collectées.

Cette recommandation est en cours de mise en œuvre. Dans sa réponse, la DGEFP indique que, pour 2019, il est prévu de retenir les données les plus récentes et de réaliser les versements le plus tardivement possible.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Compte tenu de la perspective de suppression du CAS FNDMA au 31 décembre 2019, la Cour formule les deux recommandations suivantes :

Recommandation n°1 (DGEFP, DB, CBCM) : Prendre les mesures nécessaires pour reverser l'intégralité des produits de la taxe d'apprentissage dus aux régions (c'est-à-dire les montants perçus en cours d'année et le solde cumulé au 31 décembre 2018) et solder le CAS FNDMA au 31 décembre 2019 (*recommandation reformulée*).

Recommandation n°2 (DGEFP, DB) : À compter de 2020, ajouter aux indicateurs de performance attachés au programme 103 un indicateur portant sur le nombre d'alternants et un autre portant sur le coût moyen d'un apprenti (*recommandation reformulée*).

Sommaire

Introduction.....	10
1 LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	11
1.1 Le solde	11
1.2 Les recettes.....	11
1.3 Les dépenses	12
1.4 La soutenabilité	13
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	14
2.1 La place du CAS FNDMA dans le financement de l'apprentissage.....	14
2.2 La répartition de la part fixe (programme 787)	16
2.3 La péréquation (programme 790).....	16
3 LA QUALITÉ DE LA GESTION.....	18
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	18
3.2 La démarche de performance	18

Introduction

Destinataire de 51 % du montant de la taxe d'apprentissage à laquelle sont assujetties les entreprises à hauteur de 0,68 % de leur masse salariale, le compte d'affectation spéciale « Financement national et modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA) a pour finalité de redistribuer cette ressource entre les régions par l'intermédiaire de deux programmes :

- le programme 787 « Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage » s'agissant de la part fixe de cette ressource (1 390 M€ en LFI 2018) ;
- le programme 790 « Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage » s'agissant de sa part dynamique (243 M€).

Les versements du CAS FNDMA constituent, en complément d'une fraction du produit de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) faisant l'objet par ailleurs d'un prélèvement sur recettes, la « ressource régionale pour l'apprentissage² ». Celle-ci contribue au financement des dépenses des régions dans ce champ d'action publique partagée (fonctionnement et investissement des centres de formation des apprentis (CFA) et sections d'apprentissage).

Les dépenses du CAS FNDMA sont constituées exclusivement de dépenses d'intervention. En exécution, elles se sont établies à 1 690 M€ en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) au cours de l'année 2018.

² Code du travail, article L.6241-2.

1 LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE

1.1 Le solde

Le résultat de l'exercice 2018 est excédentaire à hauteur de 14 M€ ce qui a conduit à doubler le niveau de trésorerie immobilisée (30 M€ contre 14 M€ en 2017). Cette situation, qui marque une rupture avec 2017, n'apparaît pas conforme à la vocation du CAS FNDMA, qui est de reverser chaque année aux régions les recettes issues de la taxe d'apprentissage collectée.

Tableau n° 1 : Solde et reports du CAS FNDMA

CP en M€	2015	2016	2017	2018
Recettes inscrites en LFI	1 491	1 491	1 573	1 633
Dépenses prévues en LFI	1 491	1 491	1 573	1 633
Mouvements de crédits	11	56	65	57
- dont modification du plafond	2,3	51	20,1	54,5
- reports	8,55	4,4	44	3
Recettes autorisées	1 502	1 547	1 593	1 687
Dépenses autorisées	1 502	1 547	1 638	1 690
Recettes constatées	1 498	1 545	1 596	1 704
Dépenses exécutées	1 497	1 502	1 635	1 690
Solde propre à l'exercice	1,2	43	-39,0	14,0
Solde cumulé	12	55	16	30

Source : Cour des comptes, d'après les réponses au questionnaire adressé à l'administration.

1.2 Les recettes

La LFI 2018 prévoyait des recettes à hauteur de 1 633 M€ soit + 60 M€ par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2017 (+ 3,8 %) et + 37 M€ par rapport aux recettes encaissées en 2017 (+ 2,3 %). Cette prévision a été majorée de 55 M€ par une ouverture de crédits en loi de finances rectificative (LFR) pour tenir compte des tendances effectivement constatées au niveau de la collecte.

En exécution, les recettes constatées se sont élevées à 1 704 M€ soit + 4,3 % par rapport à la LFI. La qualité de la prévision s'est dégradée par rapport à 2017, où l'écart n'était que de 1,5 %. L'écart est même plus important que le point haut observé en 2016 à + 3,6 %.

1.3 Les dépenses

La LFI 2018 autorisait des dépenses à hauteur du montant prévu en recettes, soit 1 633 M€ Les crédits effectivement ouverts se sont élevés à 1 690 M€ de CP compte tenu des reports (3 M€ de CP) et de la LFR qui a procédé à l'ouverture de 55 M€ de CP.

Ce plafond n'a pas été suffisant pour reverser la totalité des recettes constatées sur l'exercice (1 704 M€). En l'absence de reports de crédits, l'apurement du solde nécessitera un relèvement du plafond des dépenses autorisées dans le cadre d'une LFR en fin de gestion. Le schéma de la fin de gestion 2019 présentera un enjeu tout particulier compte tenu de la suppression du CAS FNDMA résultant du transfert de la compétence de répartition des fonds de l'apprentissage à France Compétences à compter du 1^{er} janvier 2020.

Recommandation n° 1 (DGEFP, DB, CBCM) : Prendre les mesures nécessaires pour reverser l'intégralité des produits de la taxe d'apprentissage dus aux régions (c'est-à-dire les montants perçus en cours d'année et le solde cumulé au 31 décembre 2018) et solder le CAS FNDMA au 31 décembre 2019.

Sur ce total, la part dynamique consacrée à la péréquation (programme 790) s'établit à 300 M€ en 2018, en hausse de 59 M€ par rapport à 2017. Cette évolution est liée à la hausse du rendement de la taxe d'apprentissage, qui reflète le dynamisme de la masse salariale, dans un contexte de reprise économique.

La part dynamique a représenté 18 % des dépenses du CAS FNDMA en 2018, contre 15 % en 2017. Elle n'a jamais été aussi élevée depuis l'attribution de la ressource régionale d'apprentissage.

COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE FINANCEMENT
 NATIONAL DU DEVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION
 DE L'APPRENTISSAGE(CAS FNDMA)

Tableau n° 2 : Exécution des crédits

En M€	Programme 787		Programme 790		CAS FNDMA	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	1 389,94	1 389,94	242,79	242,79	1 632,73	1 632,73
LFR	0,00	0,00	56,85	54,48	56,85	54,48
Autres mouvements de crédits	0,00	0,00	0,35	2,72	0,35	2,72
Reports			0,35	2,72	0,35	2,72
Arrêtés de relèvement du plafond					0,00	0,00
Total des crédits ouverts	1 389,94	1 389,94	299,99	299,99	1 689,93	1 689,93
Crédits disponibles	1 389,94	1 389,94	299,99	299,99	1 689,93	1 689,93
Crédits consommés	1 389,94	1 389,94	299,99	299,99	1 689,93	1 689,93

Source : Cour des comptes, d'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire adressé à l'administration.

Tous les crédits ouverts en cours d'exercice ayant été consommés, aucun report n'est attendu sur l'exercice 2019.

1.4 La soutenabilité

Par construction, le CAS FNDMA est équilibré et ne présente pas de risques en termes de soutenabilité budgétaire.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

Le CAS FNDMA porte uniquement des dépenses d'intervention (transferts aux régions). Aucune dépense fiscale ne lui est rattachée.

2.1 La place du CAS FNDMA dans le financement de l'apprentissage

En 2018, le CAS FNDMA a représenté 27,1 % des dépenses budgétaires de l'État, des dépenses fiscales, des taxes affectées et des pénalités concourant au financement de l'apprentissage³, y compris le versement du solde (voir schéma n° 1). La part de financement assurée par les entreprises a augmenté de 1,4 point par rapport à 2017 et s'est établie à 57,5 % en raison de la hausse du rendement de la taxe d'apprentissage (+ 6,1 %).

La loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a changé en profondeur les modalités de collecte et de répartition des financements de l'apprentissage.

D'une part, à compter du 1^{er} janvier 2020, France compétences⁴ répartira les financements en provenance de la taxe d'apprentissage, ce qui conduira à la suppression du CAS FNDMA.

D'autre part, les régions ne percevront plus 51 % du produit de la taxe d'apprentissage versée par les entreprises⁵. Le produit sera pour l'essentiel versé aux opérateurs de compétences, qui se sont substitués aux organismes collecteurs de taxe d'apprentissage le 1^{er} janvier 2019⁶. Les interventions des régions dans le champ de l'apprentissage seront fortement réduites et viendront en complément de celles des opérateurs de compétences (participation au financement des contrats d'apprentissage, signature de contrats d'objectifs et de moyens le cas échéant avec les CFA ou les sections d'apprentissage en matière d'investissement).

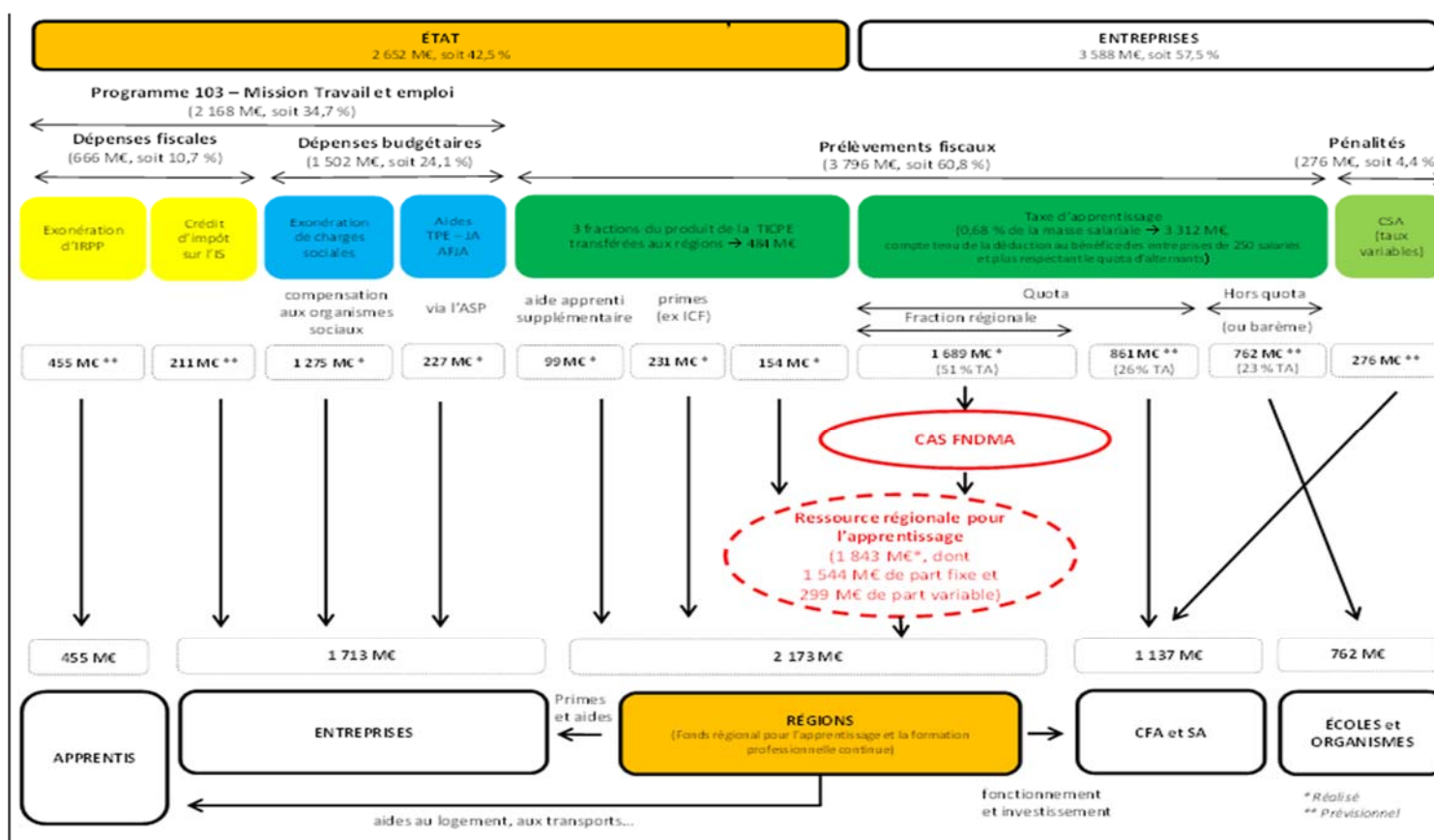
³ Hors financements affectés aux formations professionnelles et technologiques initiales autres que l'apprentissage.

⁴ Établissement public créé par l'article 36 de la loi du 5 septembre 2018 à compter du 1^{er} janvier 2019. Il est notamment chargé de réguler et de répartir les fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

⁵ La taxe a fusionné avec la contribution à la formation professionnelle en vertu de l'article 37 de la loi du 5 septembre 2018.

⁶ Article 37 de la loi du 5 septembre 2018.

Schéma n° 1 : Financement de l'apprentissage en 2018



Enfin, une aide unique aux employeurs d'apprentis pour les nouveaux contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2019 est désormais versée par l'État, en remplacement des aides versées par les régions (prime à l'apprentissage, aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire), de l'aide à l'embauche d'un apprenti en TPE et du crédit d'impôt dont bénéficiait jusqu'ici l'employeur. Les compensations financières attribuées aux régions sous la forme de fractions de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) au titre des compétences transférées par l'État en 2002⁷ et en 2015⁸ seront supprimées.

2.2 La répartition de la part fixe (programme 787)

Le montant et la répartition de la part fixe de la ressource consacrée à l'apprentissage à laquelle concourt le programme 787 sont fixées par l'article L.6241-2 du code du travail.

2.3 La péréquation (programme 790)

La part dynamique correspond à la différence entre le montant total des recettes du CAS et la part fixe. Elle est répartie pour compenser les disparités entre régions, conformément aux critères prévus à l'article L.6241-2 du code du travail :

- le rapport entre le produit de la taxe d'apprentissage et le nombre d'apprentis (60 % de l'enveloppe) ;
- la part des apprentis préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle ne dépassant pas le niveau IV⁹ (26 %) ;
- la part des apprentis préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle de niveau supérieur au niveau IV (14 %).

⁷ Les indemnités compensatrices forfaitaires (dites « primes d'apprentissage » depuis la loi de finances 2014) versées aux employeurs ont été transférées aux régions par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

⁸ La loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a créé une aide au recrutement d'un nouvel apprenti.

⁹ Soit un niveau équivalent ou inférieur au baccalauréat.

COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE FINANCEMENT
 NATIONAL DU DEVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION
 DE L'APPRENTISSAGE(CAS FNDMA)

**Tableau n° 3 : Répartition des dépenses du CAS FNDMA entre
 les régions en 2018**

Source : DGEFP

	Part fixe		Part dynamique
	Gestion		Gestion
REGION GRAND EST	127 960 016,00	127,97	30 768 318,00
REGION NOUVELLE AQUITAINE	131 211 095,00	131,21	28 954 620,00
REGION AUVERGNE ET RHONE-ALPES	154 755 654,00	154,75	33 272 409,00
REGION BOURGOGNE FRANCHE COMTE	61 505 461,00	61,50	16 305 345,00
REGION BRETAGNE	61 647 094,00	61,64	12 966 408,00
REGION CENTRE-VAL DE LOIRE	57 848 583,00	57,84	15 677 344,00
CORSE	6 592 023,00	6,59	2 083 156,00
REGION ILE DE France	213 429 174,00	213,42	38 273 881,00
REGION OCCITANIE	103 484 091,00	103,48	23 192 063,00
REGION HAUTS DE France	120 336 943,00	120,33	24 913 458,00
REGION NORMANDIE	75 971 127,00	75,97	18 085 585,00
REGION PAYS DE LA LOIRE	88 641 814,00	88,64	24 523 379,00
REGION PACA	94 394 422,00	94,39	20 135 984,00
GUADELOUPE	23 066 867,00	23,06	2 522 857,00
GUYANE	6 105 011,00	6,10	595 149,00
MARTINIQUE	25 505 677,00	25,50	1 213 932,00
LA REUNION	37 170 978,00	37,17	5 634 088,00
MAYOTTE	311 802,00	0,31	576 324,00
TOTAL	1 389 937 832,00	1 389,87	299 694 300,00

3 LA QUALITÉ DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Le solde cumulé en fin d'exercice, qui atteint presque le double de celui constaté fin 2017, n'est pas conforme à l'objet du CAS FNDM. Celui-ci doit, en effet, reverser chaque année aux régions le produit de la taxe d'apprentissage qui leur revient.

Bien qu'il soit difficile d'estimer précisément les montants collectés compte tenu des dates de fin de gestion, la Cour réitère son constat sur la possibilité de prévoir dès la LFI une marge suffisante pour être en mesure de reverser effectivement la totalité des recettes chaque année aux régions.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) n'a émis aucune réserve sur la programmation des crédits dans son avis rendu le 9 février 2018, à l'exception de la nécessité de prévoir une disposition dans la LFR de l'année pour solder le surplus de trésorerie constaté sur le compte fin 2017.

3.2 La démarche de performance

La suppression du CAS FNDMA amènera à la disparition d'un indicateur de performance rattaché au programme 787 : celui sur les effectifs d'apprentis au 31 décembre de l'année considérée, complété par un sous-indicateur sur la part d'entrées supplémentaires en apprentissage au 31 décembre de l'année considérée rapporté au nombre d'entrées enregistrées en n-1.

La réforme du financement de l'apprentissage pose donc la question du dispositif de performance relatif aux politiques publiques en matière d'apprentissage.

Le projet annuel de performance du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission *Travail et emploi* comprend deux indicateurs spécifiques :

- l'indicateur 4.1 « *Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat d'apprentissage* » ;
- l'indicateur 4.2 « *Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat de professionnalisation* ».

Ces indicateurs qualitatifs ne permettent pas d'avoir une vision des résultats quantitatifs de la politique d'alternance, par exemple en termes de

COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE FINANCEMENT
NATIONAL DU DEVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION
DE L'APPRENTISSAGE(CAS FNDMA)

nombre d'apprentis ou de coût des contrats. Ce dernier point est particulièrement important car en vertu de la loi du 5 septembre 2018, les opérateurs de compétences financeront les CFA et les sections d'apprentissage sur la base des coûts des contrats d'apprentissage.

Recommandation n°2 (DGEFP, DB) : À compter de 2020, ajouter aux indicateurs de performance attachés au programme 103 un indicateur portant sur le nombre d'alternants et un autre portant sur le coût moyen d'un apprenti.