



Le 5 avril 2022

Le Premier président

à

Madame Élisabeth Borne
Ministre de l'emploi, du travail et de l'insertion

Monsieur Bruno Le Maire
Ministre de l'économie, des finances et de la relance

Réf. : S2022-0729

Objet : France compétences, une situation financière préoccupante

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion de France compétences, pour les exercices 2019 à 2021.

France compétences est un établissement public créé le 1^{er} janvier 2019 dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle inscrite dans la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018¹ pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Issu de la fusion de quatre instances², dont il a repris une grande part des missions tout en s'en voyant confier de nouvelles, il est chargé à titre principal d'assurer la régulation et le financement de la formation professionnelle et de l'alternance.

L'objectif de ce premier contrôle de l'établissement était, d'une part, de vérifier s'il remplissait le rôle qui lui avait été conféré par la loi et, d'autre part, d'analyser l'ampleur des difficultés rencontrées par l'opérateur pour financer les dispositifs d'alternance et de formation professionnelle profondément modifiés par la réforme engagée en 2018.

Ce contrôle s'est déroulé parallèlement à une enquête des juridictions financières sur les formations en alternance en faveur des jeunes, dont certaines conclusions sont reprises dans ce référé, ainsi que dans les observations définitives relatives au contrôle de France compétences, qui vous sont communiquées pour votre complète information.

¹ [Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018](#)

² Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop), la commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) et le conseil paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle (Copanef).

En vue de leur publication, ces observations définitives sont adressées parallèlement, pour réponse, sous la forme d'une lettre de la présidente de la cinquième chambre, aux autorités administratives concernées : le président du conseil d'administration et le directeur général de France compétences, le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle et la directrice du budget.

À réception de l'ensemble des réponses, la Cour rendra publics, dans le respect des règles de réserve républicaine, le présent référé et les observations définitives, ainsi que les réponses que leurs destinataires y auront apportées.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Celles-ci soulignent que, si France compétences a été rapidement opérationnel (1.), sa situation financière est préoccupante (2.) et appelle des mesures fortes de la part de l'État pour assurer à son opérateur une trajectoire financière durablement équilibrée (3.).

1. UN NOUVEL ÉTABLISSEMENT RAPIDEMENT OPÉRATIONNEL

France compétences a su rapidement mener à bien les missions les plus urgentes qui lui incombaient pour permettre le déploiement de la réforme de 2018 : modernisation de la procédure et renforcement de l'exigence dans l'enregistrement des certifications professionnelles au sein des deux répertoires nationaux gérés par l'établissement ; fixation du nouveau cadre de mise en œuvre et de fonctionnement du dispositif des projets de transition professionnelle ; désignation, par le biais d'un marché public et dans les délais prescrits, des opérateurs régionaux du conseil en évolution professionnelle des actifs occupés et mise en place d'un suivi effectif de ce dispositif.

France compétences a aussi conduit avec les branches professionnelles, dès les premiers mois de 2019, un premier travail de définition des niveaux de financement³ des contrats d'apprentissage par les nouveaux opérateurs de compétences. Celui-ci a été réalisé dans l'urgence pour permettre la mise en œuvre des nouvelles modalités de financement des centres de formation des apprentis (CFA) au 1^{er} janvier 2020, comme le prévoyait la loi.

En raison du calendrier exigeant de mise en œuvre de la réforme, des priorités ont dû être définies et certaines missions statutaires n'ont pu être pleinement assumées jusqu'à présent. Les études et évaluations réalisées par l'établissement devront être davantage orientées vers les principaux sujets à enjeux financiers pour France compétences. L'animation et la mise en visibilité des travaux des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, qui n'en sont qu'à leurs débuts, doivent être renforcées. Enfin, dans le champ de la formation professionnelle, France compétences doit développer ses capacités de surveillance de la qualité et du coût des formations afin d'émettre les recommandations propres à améliorer l'efficacité et l'efficience du système.

Sous-dimensionné à l'origine, l'effectif de l'opérateur devrait atteindre un niveau davantage en cohérence avec ses missions grâce à l'augmentation du plafond d'emplois prévue en loi de finances initiale pour 2022 (86 emplois à temps plein au lieu de 70 en 2019).

Compte tenu de la place centrale de France compétences dans le financement et la régulation de la formation professionnelle et de l'alternance, l'État gagnerait à l'associer plus étroitement à la préparation et au suivi des prochaines conventions pluriannuelles qu'il conclut avec les opérateurs de compétences et la Caisse des dépôts et consignations, qui gèrent les principaux dispositifs.

³ Ces niveaux de prise en charge varient selon les diplômes et, parfois, les établissements. Ils déterminent le montant versé au CFA par l'opérateur de compétences auquel se rattache l'entreprise d'accueil de l'apprenti pour financer la formation de celui-ci. Les opérateurs de compétences perçoivent à cet effet des dotations de la part de France compétences.

Enfin, la gouvernance de l'établissement nécessite une attention particulière. Si le conseil d'administration et les commissions internes, qui comprennent des représentants de l'État, des partenaires sociaux et des régions, sont le lieu d'une riche activité, les administrateurs disposent de fait d'un pouvoir limité pour agir sur la situation financière de l'établissement et pour contribuer à la réflexion sur les enjeux stratégiques de la formation professionnelle et de l'alternance. Un point d'équilibre reste à trouver par l'État entre ce qui devrait relever respectivement du conseil d'administration de France compétences et du dialogue entre le Gouvernement et les partenaires sociaux.

2. UNE SITUATION FINANCIÈRE PRÉOCCUPANTE

Selon les prévisions de mars 2022, les dépenses de France compétences pourraient représenter 15,5 Md€ en 2022 (contre 9,8 Md€ exécutées en 2020 et 10,8 Md€ estimées pour 2021). Ses ressources ordinaires proviennent des contributions obligatoires des entreprises à la formation professionnelle et à l'alternance (9,6 Md€ prévus en 2022). Il répartit ces ressources entre différents acteurs, notamment les opérateurs de compétences, pour leur permettre de financer les contrats en alternance et d'autres dispositifs, et la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire du compte personnel de formation (CPF).

Or des déséquilibres importants sont rapidement apparus : dès 2020, le compte de résultat était déficitaire à hauteur de 4,6 Md€. Cette situation financière déséquilibrée résulte à la fois de causes structurelles et conjoncturelles : reprise par les opérateurs de compétences des engagements antérieurs au 1^{er} janvier 2020 au titre des contrats d'apprentissage (3,2 Md€) conduisant à solliciter fortement le mécanisme de péréquation interbranches financé par France compétences, dynamique du recours à l'apprentissage et au compte personnel de formation depuis 2020, effets de la crise sur les recettes.

La réforme de 2018 a levé toute limite au développement de l'apprentissage et a permis aux bénéficiaires d'utiliser leur CPF plus librement. Ces dispositifs, qui sont les deux principaux postes de dépenses de France compétences, s'inscrivent dans une logique dite « de guichet », contrairement aux autres dispositifs, financés par des enveloppes budgétaires fermées.

Aucune projection financière sérieuse n'a été réalisée dans le cadre de l'étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018 afin de s'assurer que les recettes permettraient de faire face à l'ensemble des dépenses, alors que la réforme rendait celles-ci beaucoup plus dynamiques.

L'apprentissage a connu une progression au-delà des attentes, largement soutenue par l'aide exceptionnelle à l'embauche des apprentis mise en place en juillet 2020 dans le cadre des mesures de relance de l'économie liées à la crise sanitaire. Le nombre de nouvelles entrées en apprentissage a ainsi plus que doublé entre 2018 et 2021 pour dépasser 730 000. Les dépenses liées au CPF sont, quant à elles, passées de 740 M€ en 2018 à 2,7 Md€ en 2021. Entre le vote du budget pour 2021 et les prévisions d'exécution de mars 2022, le montant des dépenses a augmenté de 4 Md€, passant de 6,721 Md€ à 10,753 Md€.

Dans le même temps, la crise sanitaire a réduit d'un montant estimé à 1,3 Md€ pour 2020 et 2021 les recettes de France compétences issues des contributions obligatoires des entreprises, celles-ci étant assises sur une masse salariale en baisse.

Ainsi, malgré des subventions exceptionnelles versées par l'État pour 2,75 Md€ en 2021, les recettes n'ont pas été suffisantes pour financer des dépenses en forte hausse ; selon l'estimation de mars 2022, le déficit de France compétences pour 2021 atteindrait 3,2 Md€. Le budget pour 2022 a été voté avec un déséquilibre prévisionnel de 3,8 Md€ alors que les hypothèses qui le sous-tendent paraissent aujourd'hui bien en-dessous de la réalité concernant notamment la poursuite du développement de l'apprentissage. Le déficit pourrait approcher 5,9 Md€ en 2022.

Face à une telle situation, France compétences ne dispose pas seul des moyens propres à atteindre l'équilibre financier. Certains de ses outils de régulation sont insuffisants voire inopérants ; d'autres ont été mis en œuvre tardivement ou ne produiront d'effets que progressivement. Ainsi les marges de réallocation de moyens entre les différents dispositifs financés par France compétences sont sans commune mesure avec les besoins de financement de l'apprentissage.

La sélectivité bienvenue dont France compétences a fait preuve fin 2021 dans les certifications professionnelles enregistrées au répertoire spécifique aura bien un effet sur les dépenses au titre du compte personnel de formation, mais il sera tardif au regard de la progression de celles-ci engagée avec la mise à disposition de l'application *moncompteformation* en novembre 2019. Enfin, la révision, en cours, du niveau de financement des contrats d'apprentissage ne concernera que ceux conclus après son entrée en vigueur ; ses pleins effets sur les dépenses d'apprentissage ne seront donc pas immédiats.

Le recours aux lignes de trésorerie en 2020 et 2021 a rapidement trouvé ses limites : le plafond susceptible d'être négocié auprès des banques a été atteint à l'été 2021 (pour 1,7 Md€), nécessitant le recours à une nouvelle subvention exceptionnelle de l'État de 2 Md€ inscrite dans la deuxième loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2021. En tout état de cause, les lignes de trésorerie et les subventions exceptionnelles ne peuvent constituer une solution de financement durable.

Aussi l'État doit-il définir, avec son opérateur, une trajectoire financière pluriannuelle adaptée aux choix stratégiques et fondée sur des mesures de rétablissement de la situation financière, passant principalement par une modification des règles de gestion du compte personnel de formation et de l'apprentissage et, si le choix est fait de continuer à soutenir un développement massif de ce dernier, par une adaptation du niveau des ressources.

3. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DURABLE DE FRANCE COMPÉTENCES REQUIERT DES CHOIX STRATÉGIQUES DE LA PART DE L'ÉTAT

Plusieurs leviers d'action relevant de l'État doivent être mobilisés pour atteindre un équilibre financier durable tout en améliorant l'efficacité des dispositifs financés.

L'alternance constitue le premier poste de dépenses de France compétences par le biais des dotations allouées aux opérateurs de compétences et aux régions⁴. L'enquête menée en 2021 par les juridictions financières sur les formations en alternance en faveur des jeunes a mis en évidence les améliorations à apporter pour baisser les niveaux de financement des contrats d'apprentissage⁵, ceux-ci étant aujourd'hui trop élevés par rapport aux coûts réels de formation.

Cette baisse ne permettra toutefois pas, à elle seule, d'équilibrer le financement de l'apprentissage. L'État doit aussi définir une stratégie nationale de l'alternance identifiant les objectifs prioritaires de développement. L'enquête précitée montre en effet que le développement de l'apprentissage bénéficie davantage aux jeunes poursuivant des études dans l'enseignement supérieur qu'aux jeunes les moins qualifiés, alors que ces derniers rencontrent davantage de difficultés pour s'insérer sur le marché du travail. Si cette évolution devait se confirmer, une majoration des recettes serait également nécessaire, au-delà du gain procuré par le transfert de la collecte de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage, qui, depuis le 1^{er} janvier 2022, n'est plus assurée par les opérateurs de compétences mais par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA).

⁴ Dans le cadre de la réforme, les régions conservent un rôle complémentaire à celui des opérateurs de compétences en matière de financement de l'apprentissage, à partir d'enveloppes fixes que leur alloue France compétences.

⁵ À partir des données comptables adressées par les CFA à France compétences à l'été 2021.

Plusieurs pistes, susceptibles d'être combinées, sont envisageables, comme la suppression des exonérations de taxe d'apprentissage dont bénéficient certains employeurs⁶, le recours à des contributions conventionnelles définies par accord collectif de branche, la mise à contribution de certains employeurs d'apprentis. Une augmentation de la contribution des entreprises, comme une subvention annuelle de l'État à France compétences, écartées jusqu'à présent, pourraient aussi être envisagées dès lors qu'elles seraient justifiées par un effort national massif en faveur du développement de l'apprentissage.

L'autre principal levier d'action porte sur le deuxième poste de dépenses de France compétences : le CPF. La priorité consiste à recentrer l'offre de formations éligibles sur les formations les plus qualifiantes. Plusieurs mesures pourraient y contribuer : l'instauration d'un reste à charge pour les bénéficiaires, qui pourrait être modulé selon le niveau de qualification des formations choisies, voire supprimé si les salariés concernés recouraient au préalable au conseil en évolution professionnelle ; l'arrêt du financement des formations les moins qualifiantes (permis de conduire, formations à la création d'entreprise, bilans de compétences, tests de niveau linguistique et informatique notamment) et qui représentent, de surcroît, les cas les plus nombreux de fraude. La lutte contre cette dernière, probablement sous-estimée lors du lancement de l'application *moncompteformation* fin 2019, doit être intensifiée en 2022.

Enfin, depuis sa création, France compétences est tenu de verser à l'État, *via* un fonds de concours, une contribution importante - entre 1,5 Md€ et 1,7 Md€ selon les années - en faveur de la formation des demandeurs d'emploi. Dans les faits, celle-ci contribue avec l'État au financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC) sur la période 2018-2022, alors que les crédits annuels du PIC ne sont que partiellement consommés et font l'objet de reports importants, comme le constate régulièrement la Cour⁷. Outre l'adaptation des échéances de versement de cette contribution aux contraintes de trésorerie de France compétences, il est souhaitable, dès 2022, de mieux proportionner son montant, fixé par voie réglementaire, à l'utilisation effective des ressources en faveur de la formation des demandeurs d'emploi.

* *

Trois ans après la création de France compétences, le recours à des expédients (recours répété et croissant à des lignes de trésorerie et subventions exceptionnelles de l'État) pour financer des déficits récurrents, dont l'origine est en partie structurelle, a trouvé ses limites. Son financement et, plus largement, celui de la politique de formation professionnelle et d'alternance doivent être dès 2022, sécurisés. Il appartient à l'État d'assumer ses responsabilités vis-à-vis de l'établissement en clarifiant sa stratégie et en garantissant la soutenabilité de son financement.

La Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion ; France compétences) : inscrire dans la prochaine convention d'objectifs et de performance (2023-2025) une trajectoire financière pluriannuelle soutenable, assortie des principaux leviers pour y parvenir en dépenses et en recettes ;

⁶ Représentant 600 M€ en 2018.

⁷ dans le cadre de l'analyse chaque année de l'exécution budgétaire des crédits de la mission *Travail et emploi* (la sous-consommation des crédits du PIC sur le programme 103 a atteint 1,152 Md€ en crédits de paiement en 2021) et dans un [référé](#) sur la conception et la mise en œuvre du PIC adressé le 2 avril 2021 à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion.

Recommandation n° 2 : (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion) : recentrer les financements au titre du compte personnel de formation sur les formations les plus qualifiantes pour répondre à l'objectif initial du dispositif ;

Recommandation n° 3 : (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion) : instaurer une participation modulable des bénéficiaires des formations financées dans le cadre du compte personnel de formation ;

Recommandation n° 4 : (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion : ministère délégué chargé des comptes publics) : adapter le montant et le rythme des versements de France compétences à l'État, au titre de la formation des demandeurs d'emploi, à leur consommation réelle.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁸.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

Pièce jointe ; observations définitives intitulées *France compétences*

⁸ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).