

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES SALARIÉS

Après la réforme de 2018,
une stratégie nationale à définir
et un financement à stabiliser

Rapport public thématique

Juin 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	7
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction	21
Chapitre I La transformation des opérateurs : une réforme judicieuse à parachever	29
I - Une mise en place rapide de France compétences.....	30
II - La création des opérateurs de compétences : une évolution bienvenue à mener à son terme	32
A - Un processus de transformation complexe et non encore achevé.....	33
B - Des organismes opérationnels pendant la crise sanitaire ; un effort de mutualisation à accentuer	39
III - Le remplacement des Fongecif par les associations Transitions Pro : une réforme à l'utilité non démontrée	43
A - Une transition rapide malgré les difficultés	43
B - Quelques avancées, mais une utilité de la réforme non démontrée.....	44
Chapitre II Un effort de rationalisation de l'offre de formation inabouti dans un marché en pleine mutation	47
I - Des améliorations à poursuivre dans la régulation des certifications professionnelles	48
A - Une plus grande sélectivité dans l'enregistrement des certifications professionnelles	48
B - Des améliorations encore nécessaires dans les processus d'enregistrement et les contrôles	51
II - Les apports et les faiblesses de la certification Qualiopi.....	55
A - Un nouveau label de qualité – Qualiopi - pour bénéficier de financements publics.....	56
B - Un dispositif présentant des lacunes susceptibles de faciliter la fraude	58
III - Une transformation du marché de la formation professionnelle accélérée par la réforme et par la pandémie	62
A - Les facteurs de restructuration du marché à la suite de la réforme de 2018 et de la pandémie	63
B - Le rôle grandissant de l'intelligence artificielle.....	64

Chapitre III Un bilan contrasté de la priorité donnée aux démarches individuelles	67
I - Le compte personnel de formation, un succès quantitatif au risque d'une perte de sens	67
A - La démocratisation du recours au CPF, un objectif prioritaire de la réforme en bonne voie.....	68
B - Les dérives du CPF, un risque mal anticipé devenu un enjeu majeur	71
C - La réorientation indispensable du CPF vers des objectifs plus qualitatifs	76
II - Un développement du conseil en évolution professionnelle des actifs occupés en-deçà des attentes	82
A - La relance du dispositif en 2018 sous l'égide de France compétences	82
B - Un recours en progression mais inférieur aux prévisions	83
C - Le positionnement encore incertain de cet outil d'orientation	84
Chapitre IV Les plans de développement des compétences et les transitions professionnelles : les points faibles de la réforme	87
I - Le financement public des plans de développement des compétences : un dispositif rendu inopérant par la crise sanitaire	88
A - Les limites du cadre financier prévu par la réforme	88
B - Des financements exceptionnels et massifs de l'État dans le contexte de la crise sanitaire	93
C - Des questions en suspens à moyen terme	96
II - La transition professionnelle : un enjeu national majeur insuffisamment pris en compte	98
A - Un oubli de la réforme de 2018, partiellement corrigé dans le contexte de crise sanitaire	99
B - Le bilan modeste des dispositifs en vigueur	101
C - Une politique qui appelle une autre ambition	104
Chapitre V Des problèmes majeurs non résolus de financement et de pilotage stratégique	111
I - Une impasse financière persistante	111
A - Des déficits récurrents	112
B - L'absence de perspective de rééquilibrage financier à plus long terme, en dépit des mesures de régulation	117
C - L'urgence d'une remise en ordre financière	121
II - Un déficit de stratégie face aux transformations en cours de la formation professionnelle	124
A - Une politique publique insuffisamment évaluée, mais des progrès en vue.....	124
B - La gouvernance nationale de la formation professionnelle : une réforme incomplète	126
Conclusion générale	133
Liste des abréviations	135
Annexes	137

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

L'enquête a été conduite sur pièces et sur place auprès des services de l'État, notamment la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle au sein du ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, des principaux financeurs de la formation professionnelle - France compétences, les opérateurs de compétences, les associations Transitions professionnelles, la Caisse des dépôts et consignations -, de quelques organismes de formation (Centre national des arts et métiers, CCI France) et d'un de leurs représentants (les Acteurs de la compétence). Deux opérateurs de compétences ont fait l'objet d'un contrôle en lien avec la présente enquête : l'opérateur de compétences des entreprises de proximité (Opco EP) et l'opérateur de compétences inter-industriel (Opco 2i). L'établissement public France compétences avait été contrôlé en 2021.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 19 avril 2023, par la cinquième chambre, présidée par Mme Démier, présidente de chambre, et composée de Mme Soussia, conseillère maître, présidente de section, et MM. Gourdin et Rivoisy, conseillers maîtres. L'équipe des rapporteurs était constituée de M. Duboscq et Mme Legrand, conseiller et conseillère maîtres, et de M. Lalande, conseiller maître en service extraordinaire. La contre-rapporteuse était Mme Soussia, conseillère maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby et Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidents et présidentes de chambre de la Cour, MM. Michaut, Lejeune et Advielle, Mmes Gervais et Renet, présidents et présidentes de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Gautier, Procureur général, a été consulté sur le projet de communication le 12 mai 2023. Le Premier président en a approuvé la publication le 29 juin 2023.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Il est également diffusé par La Documentation française.

Synthèse

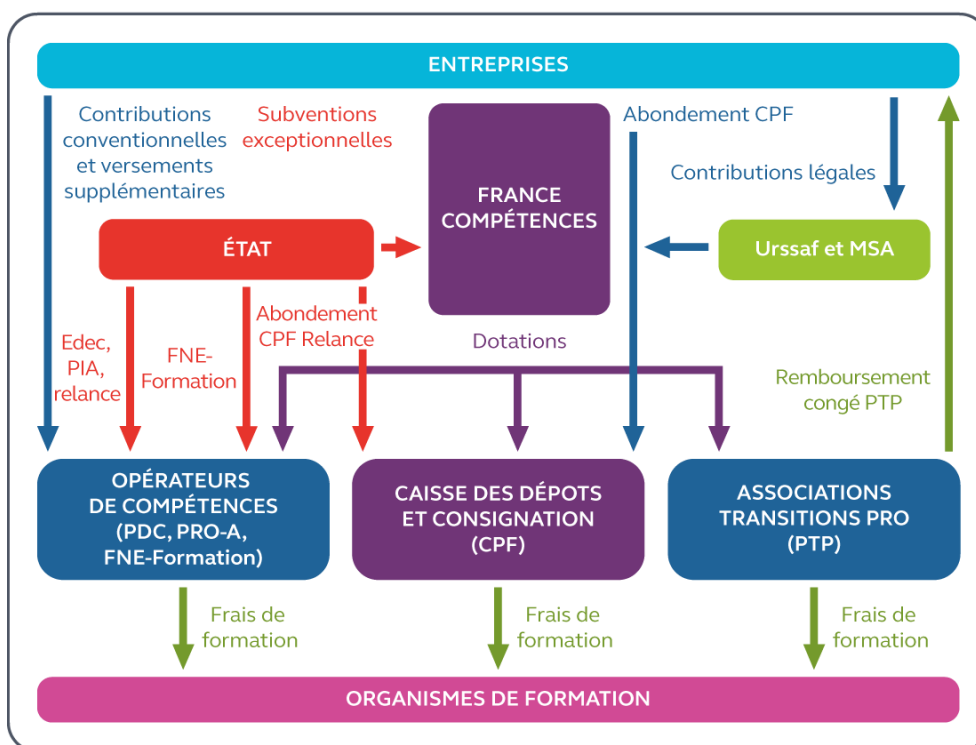
Les dépenses de formation des salariés du secteur privé ont représenté 17,5 Md€ en 2020² en France métropolitaine. Cette année-là, 40 % des salariés ont eu accès à une formation (20 % seulement dans les entreprises de moins de 50 salariés). Ces dépenses comprennent les dépenses directement exposées par les entreprises (11,9 Md€) et les dépenses dites « intermédiées » (6,5 Md€), dont il faut retrancher 0,9 Md€ de remboursements et aides perçues par les entreprises. Les dépenses intermédiées correspondent à des dépenses financées par un système de mutualisation des contributions légales et conventionnelles versées par les entreprises au titre de la formation professionnelle des salariés et à des versements volontaires complémentaires.

Ce système de mutualisation est historiquement géré en France par des organismes à statut associatif administrés par les partenaires sociaux. Sa dernière réforme résulte de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui est intervenue quelques années seulement après la loi n° 2014-588 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Cette dernière avait notamment créé le compte personnel de formation (CPF) et le conseil en évolution professionnelle (CEP), ainsi qu'une première labellisation qualité des actions de formation.

Dans le champ de la formation professionnelle des salariés, la réforme de 2018 a profondément modifié ces dispositifs et, au-delà, le paysage même de la formation professionnelle (cf. schéma ci-après), avec la suppression des organismes gestionnaires existants et la création d'un établissement public, France compétences, de 11 opérateurs de compétences et de 18 commissions paritaires interprofessionnelles régionales devenues depuis associations Transitions Pro. Elle a aussi transféré le financement du CPF à la Caisse des dépôts et consignations, et la collecte des contributions des entreprises rendues légalement obligatoires aux Urssaf et à la mutualité sociale agricole (MSA).

² Source : annexe au projet de loi de finances pour 2023 portant sur la formation professionnelle.

Schéma n° 1 : les organismes gestionnaires et financeurs de la formation professionnelle des salariés



Edec : engagement de développement des emplois et des compétences

PIA : programme d'investissement d'avenir

FNE : fonds national de l'emploi

PDC : plan de développement des compétences

Pro-A : reconversion ou promotion par alternance

PTP : projet de transition professionnelle

Source : Cour des comptes

Le présent rapport dresse un premier bilan de la réforme de la formation professionnelle des salariés issue de la loi du 5 septembre 2018. Il complète les observations et recommandations que la Cour a déjà formulées sur la réforme de l'apprentissage³, issue de la même loi, et sur France compétences⁴, publiées en juin 2022.

³ Cour des comptes, *La formation en alternance, une voie en plein essor*, rapport public thématique, juin 2022.

⁴ Cour des comptes, *France compétences, une situation financière préoccupante*, référé du 5 avril 2022 et observations définitives jointes, rendus publics en juin 2022.

Il prend en compte les évolutions postérieures, notamment celles consécutives à la crise sanitaire. Cette circonstance exceptionnelle a conduit l'État à accroître ses financements en faveur de la formation professionnelle des salariés et à instaurer de nouveaux dispositifs.

La simplification et la mise en cohérence du cadre de la formation professionnelle : un objectif contrarié par la crise sanitaire

Une transformation judicieuse des acteurs

La réduction du nombre d'organismes gestionnaires et la modification profonde de leurs missions, qui représentent un volet important de la réforme, visait à la fois à accompagner la priorité accordée à l'alternance, à former un système unique d'alternance et de formation professionnelle - par le financement comme par la gestion - et à simplifier ce dernier.

Le nouvel établissement public France compétences a succédé le 1^{er} janvier 2019 à quatre organismes paritaires⁵ sans en reprendre toutes les attributions. Conçu comme le régulateur et le financeur du nouveau système d'alternance et de formation professionnelle, il a pris en charge très rapidement ses missions les plus urgentes, en particulier le financement de l'apprentissage, l'organisation du CEP des actifs occupés (salariés et travailleurs indépendants) et l'enregistrement des certifications professionnelles. Quelques missions restent à développer en matière de coordination des observatoires des métiers et des qualifications, et, surtout, de recommandations fondées sur l'observation des coûts et de la qualité de l'offre de formation. L'établissement reste fragile sur certaines fonctions (juridique, analyse des coûts de l'apprentissage notamment). Le déficit structurel du financement de la formation professionnelle depuis 2019 le prive toutefois de toute marge de manœuvre dans sa mission de financeur.

La transformation de vingt organismes paritaires collecteurs agréés (Opc) en onze opérateurs de compétences (Opco) présente, elle aussi, un bilan positif, même si le processus pour y parvenir a été plus long que prévu et n'est pas totalement achevé. Le coût de la transformation n'a pas été mesuré par l'État. La prise en compte des nouvelles missions, notamment le financement de l'apprentissage et le développement du conseil et du soutien aux TPE-PME, s'est faite dans de bonnes conditions, de même que la gestion du FNE-Formation, dispositif créé par l'État en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire.

⁵ Le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop), le comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle (Copanef), le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

En revanche, la mutualisation des actions et des moyens entre les branches professionnelles représentées au sein des Opco se trouve à un stade d'avancement très variable, lié à la cohérence initiale du périmètre de chaque opérateur autour d'un secteur ou d'une filière économique. Il convient d'aller plus loin dans cette voie. Il importe aussi, à l'occasion de la négociation à venir des prochaines conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens entre l'État et les Opco, que les frais de gestion des ceux-ci soient définis sur la base d'objectifs plus exigeants concernant l'exercice des missions, l'évolution des moyens, notamment humains, et la maîtrise des risques.

L'objectif de simplification et d'amélioration de l'efficacité du système a également conduit à transférer des Opco aux Urssaf et à la Mutualité sociale agricole la collecte des contributions légalement obligatoires versées par les entreprises au 1^{er} janvier 2022. Sa mise en œuvre récente ne permet pas encore d'en mesurer avec exactitude les bénéfices ; ceux-ci pourraient représenter un gain de l'ordre de 5 % du total de la collecte, soit environ 500 M€.

Les limites de la démarche de simplification

L'objectif de simplification n'a pas toujours été poussé à son terme par la réforme de 2018. Beaucoup de dispositifs ont été maintenus sous des formes différentes, comme le congé individuel de formation (CIF) transformé en projet de transition professionnelle (PTP) ou la période de professionnalisation en dispositif de reconversion ou promotion par alternance (Pro-A), avec quelques ajustements, mais des moyens en diminution.

L'utilité de la transformation des Fongecif, qui géraient le CIF, en associations Transitions Pro avec des missions fortement amoindries, en raison de la perte de la gestion du conseil en évolution professionnelle des actifs occupés, n'apparaît pas. Si le processus de transformation a pu être réalisé rapidement, en dépit de plans de sauvegarde de l'emploi au sein des Fongecif, et si quelques progrès peuvent être observés, notamment avec la mise en œuvre d'un système d'information commun, ces organismes ont perdu en visibilité dans leur activité principale de gestion des dossiers de transition professionnelle des salariés.

La réforme de 2018 a conservé deux grands réseaux d'acteurs paritaires : celui des Opco qui travaillent principalement avec les branches professionnelles et les entreprises, et celui des associations Transitions Pro qui, elles, sont en relation avec les salariés. Des coopérations entre les deux réseaux se développent ; à terme, la fusion du réseau des associations Transitions Pro au sein des Opco pourrait parachever la réforme en réduisant le nombre de réseaux chargés des transitions professionnelles et en mettant mieux en cohérence les projets individuels avec les besoins en

compétences des entreprises. L'État doit, pour sa part, renforcer le pilotage stratégique et opérationnel de ce champ majeur de la politique de formation professionnelle.

La crise sanitaire intervenue à compter de mars 2020 a rendu le cadre de la formation plus complexe. L'État a ainsi abondé certains dispositifs financés par les contributions légalement obligatoires des entreprises, au risque d'une perte de lisibilité. Il a aussi instauré de nouveaux dispositifs, hors du cadre organisé en 2018, qui ont parfois concurrencé ceux existants. Le FNE-Formation, dispositif transformé au début de la crise sanitaire, a engendré des effets d'aubaine en finançant des actions de formation qui auraient pu l'être sur d'autres ressources, par exemple les contributions conventionnelles décidées par certaines branches professionnelles, ou des actions de formation d'entreprises (par exemple, celles comptant entre 50 et 299 salariés) qui ne bénéficiaient plus des financements publics au titre du soutien aux plans de développement des compétences. Il conviendra progressivement de clarifier l'objet des financements de l'État et celui des financements réalisés à partir des fonds issus des contributions des entreprises prévues par la loi.

Le développement de l'accès à la formation professionnelle : des avancées au prix de dérives

La loi du 5 septembre 2018 poursuivait aussi l'objectif d'accroître le recours des salariés et des entreprises à la formation professionnelle, ainsi qu'à l'alternance, afin de répondre à une critique récurrente adressée à ces politiques.

Les résultats contrastés du recours des salariés à la formation professionnelle

La « démocratisation » du recours au CPF constituait l'un des objectifs majeurs de la réforme. Elle résulte à la fois de la transformation de droits annuels ouverts au profit des actifs en un montant disponible en euros, et, depuis novembre 2019, de la possibilité d'acheter une formation sur une plateforme en ligne inspirée des sites d'achat sur internet. Le recours au CPF s'est fortement accru, au-delà des attentes, depuis septembre 2020, le nombre annuel de dossiers passant d'environ 500 000 à 600 000 avant la réforme à plus de deux millions dès 2021.

Ces résultats se sont accompagnés d'effets indésirables et souvent non anticipés. La facilité d'utilisation du CPF et l'important marché qu'il représente (plusieurs milliards d'euros par an) ont conduit à des dérives importantes, comme le démarchage abusif et la fraude. La régulation de l'offre de formation, l'intensification des contrôles et la mobilisation de

l'ensemble des services de l'État chargés de la lutte contre la fraude, surtout fin 2021 et en 2022, ont joué un rôle utile, mais n'ont pas permis à ce jour d'endiguer toutes ces dérives, même si quelques signes d'améliorations sont apparus fin 2022. La définition d'objectifs quantifiés dans la lutte contre la fraude, assortie d'un pilotage plus stratégique, permettrait de mieux suivre les résultats obtenus.

La démocratisation du CPF s'est aussi éloignée de ses objectifs initiaux. Alors qu'il devrait conduire à une progression des compétences des actifs et de leur capacité à occuper un emploi, il a surtout servi à financer des formations non certifiantes, même si elles peuvent avoir une utilité dans le parcours professionnel des bénéficiaires, et assez peu celles menant à des diplômes ou des titres professionnels inscrits au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

Plusieurs mesures, comme la régulation de l'offre de formation (non-renouvellement de certifications concourant insuffisamment à l'élévation du niveau de compétences ou de la capacité à occuper un emploi) ou l'instauration d'un reste à charge lors de l'achat de formations, devraient contribuer à l'amélioration qualitative du CPF. Cette dernière mesure, recommandée par la Cour sous réserve d'un calibrage adéquat afin de ne pas dissuader les personnes peu qualifiées, devrait limiter les achats « d'impulsion » et inciter les actifs à choisir des formations plus à même de sécuriser leur parcours professionnel. Il reste à prendre les textes d'application de la mesure prise en loi de finances initiale pour 2023, après la phase de concertation engagée par le ministère chargé du travail.

Une évolution similaire était attendue du transfert du CEP des actifs occupés - dispositif d'accompagnement dans le choix de formations - à des prestataires privés choisis par France compétences après appel d'offres. Les résultats sont de moindre ampleur. Le recours au CEP est certes plus important qu'avant la réforme, mais ce dispositif est surtout utilisé par les demandeurs d'emploi et les salariés porteurs d'un projet de transition professionnelle. Il reste méconnu de nombreux actifs salariés.

Enfin, le recours aux dispositifs de transition professionnelle, champ peu traité par la réforme de 2018, est, pour sa part, en baisse en raison de ressources financières en nette diminution (projets de transition professionnelle) ou de la complexité des dispositifs (Pro-A, transitions collectives).

*Des progrès dans le recours des petites entreprises
à la formation professionnelle et l'apprentissage*

La réforme visait aussi à renforcer le recours des TPE-PME à la formation professionnelle en réservant le soutien sur fonds issus des

contributions légalement obligatoires aux entreprises de moins de 50 salariés et en incitant les Opco à développer l'activité de conseil à leur égard.

L'organisation par les Opco de services de proximité plus développés et de politiques massives d'information ainsi que, le cas échéant, de conseil des petites entreprises a eu un effet utile. Mais c'est principalement grâce aux moyens exceptionnels mobilisés par l'État pendant la crise sanitaire, au titre du FNE-Formation de crise et de l'apprentissage, que cet objectif a pu être réalisé.

La qualité de l'offre de formation : des exigences à renforcer

Déjà engagée lors de la précédente réforme, l'amélioration de la qualité de l'offre de formation a constitué un objectif de la loi du 5 septembre 2018, qui s'est traduit par de nouvelles obligations et des démarches renforcées, poussant les acteurs à se professionnaliser.

Un processus d'enregistrement des certifications professionnelles plus performant, mais des améliorations à envisager

France compétences a été chargé de l'enregistrement des certifications professionnelles dans les deux répertoires nationaux. L'application rigoureuse des critères sélectifs définis dans le cadre de la réforme s'est traduite par le rejet de nombreuses demandes de premiers enregistrements ou de renouvellement de certifications, renforçant l'utilité de celles retenues pour le parcours professionnel des actifs et leur employabilité. Le nombre élevé de dossiers a conduit à allonger les délais de traitement des demandes, ce à quoi il convient de remédier.

La réforme a néanmoins maintenu, pour l'enregistrement des certifications professionnelles émanant des ministères, une procédure spécifique (enregistrement de droit) comportant l'avis d'une commission paritaire interministérielle et des vérifications très allégées par France compétences. Ce dernier a été chargé par le Gouvernement, en février dernier, d'une mission visant à une meilleure harmonisation et cohérence des processus de construction des certifications professionnelles enregistrées au RNCP, délivrées par l'État, par les branches ou par les autres organismes certificateurs. Ce travail préalable d'harmonisation doit permettre d'ici 2030, de façon progressive et concertée, d'aboutir plus naturellement à une procédure unique d'enregistrement sous l'autorité de France compétences.

Pour améliorer l'employabilité des salariés et adapter les formations à leurs besoins, le découpage systématique en blocs de compétences des certifications enregistrées au répertoire national des certifications professionnelles constitue un progrès apporté par la réforme de 2018. Il

convient d'aller plus loin en s'efforçant d'harmoniser le découpage en blocs de compétences entre les certifications professionnelles afin que l'acquisition de l'un d'entre eux dans le cadre d'une certification puisse servir au titre d'une autre certification, facilitant ainsi les transitions professionnelles. France compétences comme les principaux ministères certificateurs partagent cet objectif tout en soulignant la complexité du processus.

Les insuffisances actuelles de la labellisation Qualiopi

La réforme de 2018 a aussi renforcé la professionnalisation des organismes de formation en instaurant un nouveau label de qualité, Qualiopi, condition *sine qua non* pour accéder aux financements sur fonds publics depuis le 1^{er} janvier 2022. Près de 40 000 organismes ont obtenu cette certification à ce jour.

Le processus de certification a été confié à l'instance nationale de certification, le Cofrac, qui a accrédité à ce jour 34 prestataires (organismes certificateurs) chargés de délivrer cette certification aux organismes de formation qui la sollicitent, après vérification des conditions définies dans un référentiel national qualité arrêté par le ministère chargé du travail. Des failles sont apparues dans ce processus et ont facilité des fraudes, en particulier celle émanant d'un organisme certificateur.

À ce stade, l'État n'a dressé aucun bilan évaluatif de cette nouvelle démarche de qualité, mais doit corriger certaines lacunes dans le cadre de textes à paraître prochainement. Les exigences vis-à-vis du Cofrac en matière de surveillance du secteur et d'analyse des signaux faibles devraient être renforcées, par exemple dans la convention conclue en 2018 pour la mise en œuvre de la certification Qualiopi, et les informations devraient être partagées avec les financeurs institutionnels. Si, en dépit de ces mesures, le Cofrac n'était pas à même de préserver la confiance dans la marque Qualiopi, un changement d'organisation devrait être alors envisagé.

Il convient dans le même temps de réaffirmer le rôle des financeurs institutionnels en matière de contrôle et de clarifier l'articulation entre contrôle du service fait et contrôle de la qualité qui relèvent de leurs attributions afin de renforcer l'articulation entre la lutte contre la fraude et la démarche qualité.

L'absence de soutenabilité financière : un problème majeur non résolu

La loi du 5 septembre 2018 ne s'est fondée sur aucune prévision sérieuse de sa soutenabilité financière. Les déséquilibres n'ont pas tardé à apparaître dans les comptes de France compétences, dès sa création. La crise sanitaire a ajouté aux difficultés.

Les ressources, erratiques depuis la crise, puisqu'assises sur la masse salariale des entreprises, n'ont pas connu la progression régulière initialement anticipée, de l'ordre de 3 % par an. Les deux principales dépenses, le compte personnel de formation et l'apprentissage, qui ne sont pas limitées dans leur financement, se sont fortement accrues à partir de 2020, du fait d'un recours plus élevé que prévu à ces dispositifs. Ce déséquilibre entre recettes et dépenses se traduit par des déficits dans les comptes de France compétences. En 2022, les ressources de ce dernier, issues des contributions versées par les entreprises, ont à peine suffi à couvrir les dépenses liées aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation, privant les autres postes de dépenses consacrés à la formation professionnelle de financement pérenne. Le coût du CPF s'est en revanche situé en-deçà des prévisions en raison d'une chute du nombre de dossiers fin 2022.

Les difficultés structurelles ont été compensées par des mesures exceptionnelles, comme le recours à l'emprunt par France compétences pour combler ses difficultés de trésorerie et des dotations exceptionnelles de l'État à son opérateur devenues récurrentes (8,4 Md€ à ce jour pour la période 2021-2023). En dépit de mesures utiles de régulation du coût de l'apprentissage et du CPF, ces deux postes de dépenses devraient continuer à progresser dans une perspective de long terme, quoiqu'à un rythme moins soutenu.

Il convient que l'État définisse avec France compétences les conditions d'un retour à l'équilibre financier. À défaut d'une augmentation des contributions des entreprises, qui semble écartée par le Gouvernement, l'introduction d'un soutien financier pérenne de l'État en lieu et place des dotations exceptionnelles s'imposera. Il devra être affecté au financement de l'apprentissage, devenu à la fois le principal dispositif de la politique de l'emploi conduite par l'État et le principal facteur de déséquilibre pour France compétences.

Un financement de l'État présenterait de surcroît l'avantage de compenser le caractère procyclique des contributions obligatoires légales, assises sur la masse salariale. Il a en effet été observé à l'occasion de la crise sanitaire que les ressources de France compétences baissaient lorsque la conjoncture économique se dégradait, alors que les besoins de formation professionnelle n'en sont que plus grands, ce qui a nécessité des financements exceptionnels de l'État. Au-delà, le desserrement de la contrainte financière qui pèse depuis l'origine sur France compétences lui procurerait des marges de manœuvre nouvelles dans l'emploi des ressources.

Le pilotage stratégique de la formation professionnelle : les limites de la réforme de 2018

Le champ de la formation professionnelle fait l'objet de bouleversements majeurs dont certains ont été précédemment décrits, qu'il s'agisse du marché de la formation professionnelle, des mutations qui touchent les secteurs économiques et les métiers, ou de l'évolution de la relation à l'emploi, accentuée par la crise sanitaire.

La réforme de 2018 a accru la place de l'État et des organismes publics (France compétences, Caisse des dépôts et consignations) dans le champ de la formation, tendance renforcée dans le contexte de la crise sanitaire avec des financements massifs. Dans cette circonstance exceptionnelle, l'État a su agir avec rapidité, par exemple avec l'instauration du FNE-Formation de crise ou en animant les réseaux d'acteurs de la formation professionnelle, notamment celui des Opco.

Pour autant, les orientations stratégiques définies à l'occasion de la crise ou dans des plans de long terme tels que France 2030, peinent à irriguer les nombreux dispositifs de la formation professionnelle. De même, des enjeux majeurs tels que la lutte contre le développement de la fraude, les transitions professionnelles ou les déséquilibres financiers récurrents depuis la réforme ont donné lieu à des décisions souvent tardives et incomplètes, alors qu'ils appellent des décisions plus stratégiques.

De fait, la réforme de 2018 n'a pas apporté de solution satisfaisante à la gouvernance. Il convient d'y remédier, dans un cadre institutionnel renouvelé, afin de mieux associer les partenaires sociaux à la définition d'objectifs stratégiques pour la conduite de la politique publique de formation professionnelle, mais aussi à la définition d'orientations concernant les dispositifs centraux gérés par la Caisse des dépôts et consignations, le compte personnel de formation, la plateforme Agora⁶, et les passeports « compétences » et « prévention » disponibles en 2023.

⁶ Cette plateforme centralise les données des financeurs de la formation professionnelle et constitue un outil essentiel pour la réalisation d'évaluations sur les parcours de formation.

Récapitulatif des recommandations

Concernant la gestion des dispositifs

2. Développer au sein des opérateurs de compétences les actions communes à tout ou partie des branches professionnelles adhérentes ainsi que la mutualisation des moyens (opérateurs de compétences)*.
9. Organiser le rapprochement opérationnel des réseaux territoriaux des opérateurs de compétences et des associations Transitions professionnelles et prévoir, à terme, le transfert des attributions de ces dernières aux Opco en conservant le principe de l'examen des projets de transition professionnelle par une commissions paritaire régionale (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion)*.
10. Unifier la gestion financière du compte personnel de formation (CPF) et du CPF de transition professionnelle (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, Caisse des dépôts et consignations)*.

Concernant la qualité de l'offre de formation

3. Faire converger les critères à prendre en compte pour l'enregistrement des certifications professionnelles aux répertoires nationaux, quel que soit le certificateur, et harmoniser d'ici 2030 les procédures d'enregistrement elles-mêmes afin que toutes les certifications, quel que soit le certificateur, soient examinées par la commission de la certification professionnelle de France compétences (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion professionnelle)**.
4. Assurer la mise en cohérence des blocs de compétences entre certifications pour faciliter le passage d'une certification à une autre (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion ; France compétences)**.
5. Mieux prendre en compte la lutte contre la fraude dans la certification et le contrôle qualité en renforçant, de manière formalisée, les exigences vis-à-vis du Cofrac, des organismes certificateurs et des financeurs institutionnels ; en tirer un bilan d'ensemble en 2024 (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion)**.

Concernant les moyens financiers

1. Encadrer les frais de gestion des opérateurs de compétences dans les conventions d'objectifs et de moyens pour la période 2023-2025 sur la base d'objectifs négociés plus exigeants portant sur les moyens de fonctionnement, l'exercice des missions et la maîtrise des risques (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, opérateurs de compétences)*.
7. Présenter régulièrement la dépense de formation des entreprises, globalement et par taille, en particulier celle de 50 à 299 salariés, dans l'annexe au projet de loi de finances sur la formation professionnelle (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion)**.
11. Instaurer une dotation pérenne de l'État à France compétences affectée au financement de l'apprentissage afin de redonner des marges de manœuvre à son conseil d'administration pour financer des priorités cohérentes avec la transformation des métiers (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ministère délégué chargé des comptes publics)**.

Concernant la gouvernance

6. Arrêter en 2023 un plan de lutte contre les fraudes à la formation professionnelle ciblant particulièrement la certification Qualiopi et le compte personnel de formation, et comportant des indicateurs et des échéances (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion)**.
8. Mettre en place au niveau national un pilotage stratégique de la transition professionnelle et assurer sa déclinaison territoriale (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion)**.
12. Mieux associer les partenaires sociaux à la définition d'objectifs stratégiques nationaux en matière de formation professionnelle et adapter le cadre institutionnel à cet effet (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion)**.
13. Assurer la participation des partenaires sociaux à la définition des orientations concernant les dispositifs gérés par la Caisse des dépôts et consignations (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, Caisse des dépôts et consignations)**.

* recommandation de gestion

** recommandation de politique publique

Ces recommandations viennent compléter les recommandations déjà émises par les juridictions financières en 2022 à l'issue de l'enquête sur la formation en alternance et du contrôle de France compétences⁷ pour contribuer à atteindre l'équilibre financier du système d'alternance et de formation. Les principales recommandations formulées qui n'ont pas été mises en œuvre et restent d'actualité sont les suivantes :

- inscrire dans la prochaine convention d'objectifs et de performance (2023-2025) de France compétences une trajectoire financière pluriannuelle soutenable, assortie des principaux leviers pour y parvenir en dépenses et en recettes (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) ;
- définir une stratégie nationale de l'alternance identifiant les objectifs prioritaires de développement et en déduire la stratégie de financement correspondante (ministères chargés du travail, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de l'agriculture et des comptes publics) ;
- mettre fin aux aides exceptionnelles versées aux employeurs d'alternants (ministère du travail, du plein 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 (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion).

⁷ Cf. rapport public thématique et référé, publiés en juin 2022, précédemment cités.

Introduction

La formation professionnelle est un processus d'acquisition de connaissances et de compétences requises dans des métiers spécifiques ou, plus largement, sur le marché de l'emploi. Ce processus peut intervenir en cours de formation initiale ou de formation continue.

Selon le code du travail⁸, la formation professionnelle continue des salariés, objet de la présente enquête, a pour but de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel, à la sécurisation des parcours professionnels et à leur promotion sociale.

L'accès des salariés à des actions de formation professionnelle peut intervenir à l'initiative de l'employeur ou du salarié. Les entreprises assurent une partie importante du financement des actions de formation, sur leurs ressources propres, notamment dans le cadre des plans de développement des compétences (anciennement plans de formation) qu'elles sont tenues d'établir. Elles y contribuent également indirectement en s'acquittant de contributions obligatoires, légales lorsqu'elles sont rendues obligatoires par la loi, conventionnelles quand elles sont décidées par les branches professionnelles par accord collectif ou de versements volontaires à un opérateur de compétences.

En 2020, les dépenses directement exposées par les entreprises ont représenté 11,9 Md€ et celles financées par les contributions légales, conventionnelles et volontaires des entreprises 6,5 Md€⁹. Le montant moyen des contributions varie de 2,2 % de la masse salariale pour les

⁸ Article L. 6311-1.

⁹ Source : annexe au projet de loi de finances pour 2023 portant sur la formation professionnelle. Il convient de retrancher 0,9 Md€ de remboursements et aides perçues par les entreprises pour obtenir une dépense totale de 17,5 Md€. Le produit des contributions conventionnelles (0,7 Md€ en 2021) et des versements volontaires des entreprises (0,8 Md€) est bien inférieur à celui des contributions légales (5,4 Md€ au titre de la formation professionnelle, correspondant à 1,23 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de 50 salariés et 1,68 % pour les autres entreprises).

entreprises de moins de 50 salariés à 4 % pour celles de 1 000 salariés et plus. Les fonds issus des contributions légales et conventionnelles sont gérés de manière mutualisée.

Depuis la loi du 16 juillet 1971, qui a imposé aux entreprises une obligation de formation de leurs salariés, le système français de formation professionnelle continue est géré par les partenaires sociaux¹⁰. De nombreuses lois sont venues organiser la formation professionnelle, généralement après consultation des partenaires sociaux .

Après la réforme de 2014¹¹ qui avait notamment mis en place le compte personnel de formation (CPF) et le conseil en évolution professionnelle (CEP), le Président de la République a engagé une nouvelle réforme en 2017, souhaitant poser « *les jalons d'une nouvelle société de compétences, qui s'appuie d'abord sur la garantie d'accès à la formation tout au long de la vie* ». Le Premier ministre a rendu publique le 25 octobre 2017 une « *feuille de route méthodologique* » présentant les objectifs de la réforme et un calendrier. Après une phase de concertation, les partenaires sociaux ont présenté leurs propositions dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 22 février 2018. Le projet de loi a été déposé deux mois plus tard et la loi promulguée le 5 septembre 2018.

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel porte sur un champ plus large que celui de la formation professionnelle puisqu'il comprend aussi notamment l'apprentissage et l'assurance chômage. Sur chacun de ces trois volets principaux, la loi vise une transformation profonde et rapide.

Le présent rapport examine principalement les dispositions relatives à la formation professionnelle des salariés. Celles relatives à l'apprentissage ont fait l'objet d'une enquête de la Cour en 2022¹² à laquelle il est renvoyé pour une analyse détaillée. Le présent rapport mentionne, à titre accessoire, le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) 2018-2022, qui a pour objectif de développer les compétences des personnes en recherche d'emploi faiblement qualifiées et des jeunes sans qualification, dans la mesure où la loi prévoit qu'une partie des contributions légales des entreprises participe au financement de la

¹⁰ La compétence des régions en matière de formation professionnelle porte sur les jeunes sortis du système de formation initiale et sur les personnes en recherche d'emploi ; elles jouent également un rôle en matière d'orientation.

¹¹ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, dont quelques principes avaient été fixés dans la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

¹² Cour des comptes, *La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir*, rapport public thématique, juin 2022.

formation des demandeurs d'emploi à travers une contribution de l'établissement France compétences au budget de l'État.

Les principales mesures de la loi du 5 septembre 2018 dans le champ de la formation professionnelle

La réforme de 2018 a procédé à des changements importants dans la gestion des dispositifs de la formation professionnelle en réduisant le nombre d'**organismes** et en faisant évoluer leurs missions.

Elle a créé au 1^{er} janvier 2019 un nouvel établissement public, France compétences, et supprimé quatre instances ou organismes : le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop), le comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle (Copanef), le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

Les 20 organismes paritaires collecteurs agréés (Opca), qui étaient chargés de financer les différents dispositifs de formation professionnelle des salariés pour le compte de leurs branches professionnelles adhérentes, ont été transformés en 2019 en 11 opérateurs de compétences (Opco), qui se sont vus retirer la mission de financer le compte personnel de formation – transférée à la Caisse des dépôts et consignations -, mais sont désormais compétents pour assurer le financement à titre principal des centres de formation des apprentis.

Les organismes paritaires collecteurs agréés pour le financement du congé individuel de formation (Opacif), parmi lesquels les Fongecif, organismes interprofessionnels régionaux, ont été supprimés. Des commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR) ont été mises en place, mais contrairement aux Fongecif, elles n'assurent plus le conseil en évolution professionnelle des actifs occupés, désormais confié à des opérateurs privés choisis par France compétences sur appel d'offres. Sur un plan pratique, les CPIR s'appuient depuis 2020 sur les associations Transitions Pro (AT Pro) pour la gestion du dispositif des projets de transition professionnelle (PTP) dit aussi « CPF de transition professionnelle », qui a succédé au congé individuel de formation.

En matière de financement, la part principale de la taxe d'apprentissage et la contribution légale des entreprises au financement de la formation professionnelle ont été fondues au sein d'une contribution unique au financement de la formation professionnelle et de l'alternance (Cufpa), dont le taux est identique à la somme des taux précédemment en vigueur¹³. Collectée depuis le 1^{er} janvier 2022 par les Urssaf et la mutualité sociale agricole, en lieu et place des Opco, cette contribution est versée à France compétences pour lui permettre de financer les dispositifs d'alternance et de formation professionnelle par le biais de dotations allouées aux Opco, aux associations Transitions Pro, à la Caisse des dépôts et consignations, etc.

Les financeurs institutionnels conservent une mission de contrôle (service fait, qualité des actions de formation, lutte contre la fraude), mais ils ne sont plus habilités à attester de la conformité des organismes de formation au nouveau référentiel national qualité (certification Qualiopi). Cette mission est confiée, depuis le 1^{er} janvier 2022, aux organismes certificateurs accrédités par le Comité français d'accréditation (Cofrac).

En ce qui concerne les dispositifs de formation eux-mêmes, la réforme de 2018 a procédé à plusieurs modifications importantes accompagnant la priorité donnée au compte personnel de formation (CPF). Pour faciliter l'accès à celui-ci, les droits ne sont plus exprimés en heures, mais en euros ; les formations éligibles ne sont plus déterminées par l'inscription sur des listes établies par diverses instances, mais par l'inscription des certifications visées au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et au répertoire spécifique gérés par France compétences avec une procédure d'enregistrement modernisée ; la mise en place de la plateforme *Mon Compte Formation* permet l'achat direct de formations depuis novembre 2019 ; enfin, l'enveloppe affectée au financement du dispositif n'est plus limitée.

La transformation des plans de formation des entreprises en plans de développement des compétences s'est en revanche accompagnée d'une diminution des moyens affectés à ce dispositif et d'un recentrage au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés. Enfin, les périodes de professionnalisation ont été remplacées par un dispositif de reconversion ou promotion par alternance (dit « Pro-A »), géré par les Opco, et le congé individuel de formation (CIF) a disparu au profit des projets de transition professionnelle (PTP), au budget également nettement revu à la baisse.

¹³ 1,23 % de la masse salariale pour les entreprises employant moins de 11 salariés et 1,55 % pour les autres.

La réforme de 2018 a été mise en œuvre avec célérité de sorte que beaucoup de mesures ont pu entrer en vigueur dès 2019 parmi lesquelles la création de France compétences, l'agrément donné aux opérateurs de compétences, et la mise en place du CPF rénové. Quelques mesures telles que le transfert de la collecte des contributions obligatoires légales aux Urssaf et à la mutualité sociale agricole ou la labellisation des organismes de formation Qualiopi devaient prendre effet ultérieurement, le 1^{er} janvier 2021, échéance finalement repoussée d'un an. La chronologie de la mise en œuvre de la loi est rappelée dans le schéma présenté à la page suivante.

Sans que soient remises en cause ses grandes orientations, la réforme de 2018 en matière de formation professionnelle a subi les effets de la crise sanitaire liée à la covid-19 à partir de mars 2020. Le ralentissement, voire l'arrêt de l'activité économique par vagues successives jusqu'au printemps 2021, a conduit le Gouvernement à prendre des mesures exceptionnelles dans le cadre de plans d'urgence, puis de relance et enfin de réduction des tensions de recrutement. Elles se sont traduites par des financements complémentaires élevés de l'État en faveur de la formation professionnelle comme de l'alternance, et l'introduction de nouveaux dispositifs. À l'épreuve des faits, la réforme a connu des réussites, mais elle a aussi révélé des faiblesses importantes sur certains dispositifs et engendré une impasse financière.

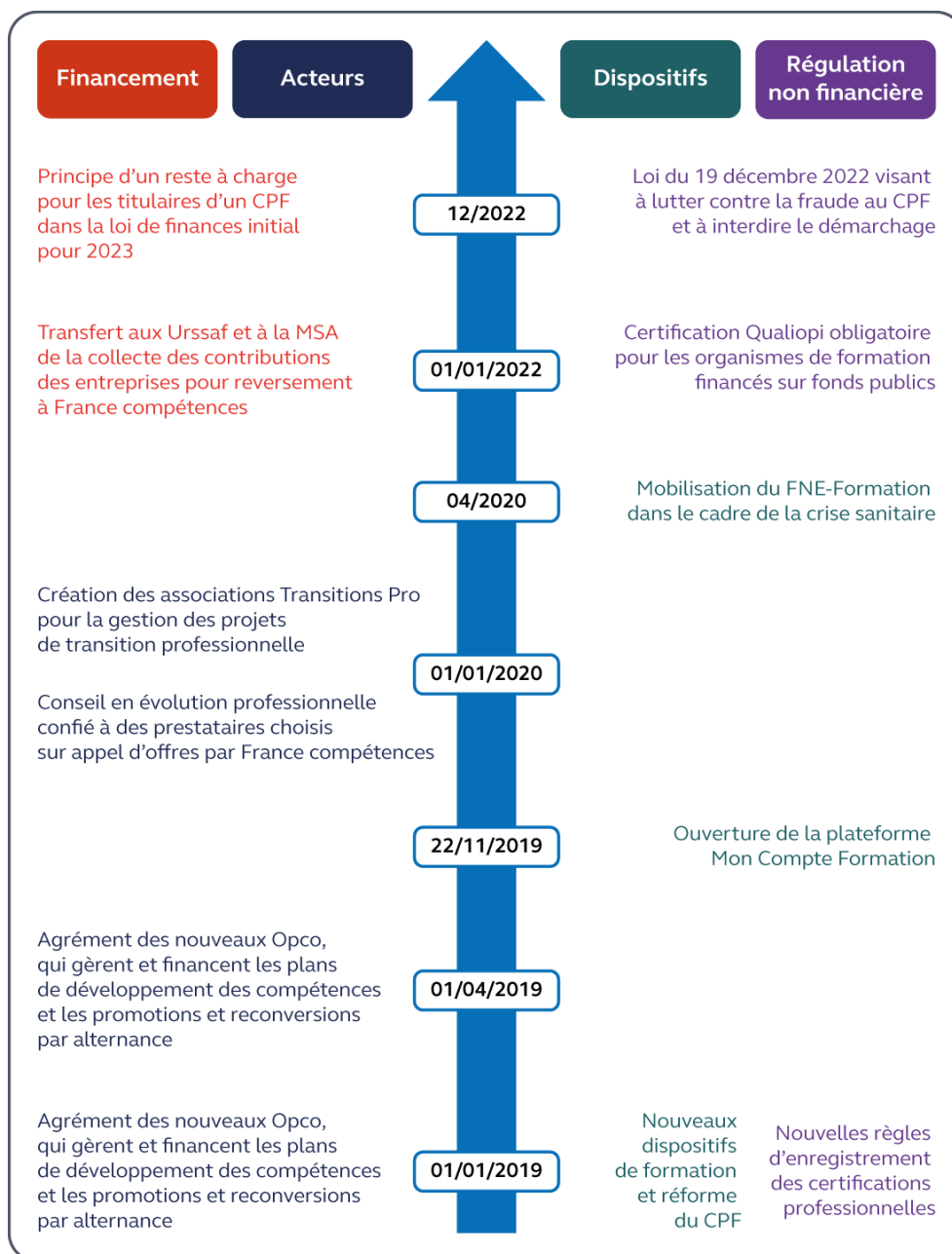
La loi n'a pas fait l'objet, à ce jour, d'un bilan, ni d'une évaluation d'ensemble par le Gouvernement¹⁴. Toutefois, des évolutions législatives devraient intervenir début 2024 après consultation des partenaires sociaux¹⁵, non pour proposer une nouvelle réforme d'ampleur - l'ensemble des parties prenantes à la formation professionnelle semblant convenir qu'elle serait inopportune eu égard aux effets encore en cours de la réforme de 2018 -, mais essentiellement pour corriger ses faiblesses, sans remettre en cause ses principes.

Le schéma ci-après présente les grandes étapes de la mise en œuvre de la loi.

¹⁴ La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a rendu public en janvier 2022 le rapport d'information n° 4922 sur l'évaluation de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

¹⁵ Les partenaires sociaux ont formulé en octobre 2021 des propositions dans un accord-cadre national interprofessionnel. Ils ont été sollicités au dernier trimestre 2021, puis en 2022, par le Gouvernement dans le cadre d'une concertation portant sur plusieurs volets de la réforme, et ont formulé 17 nouvelles propositions fin 2022. Celles-ci ont été approuvées par les organisations patronales et deux organisations syndicales.

Schéma n° 2 : quelques dates clés



Source : Cour des comptes

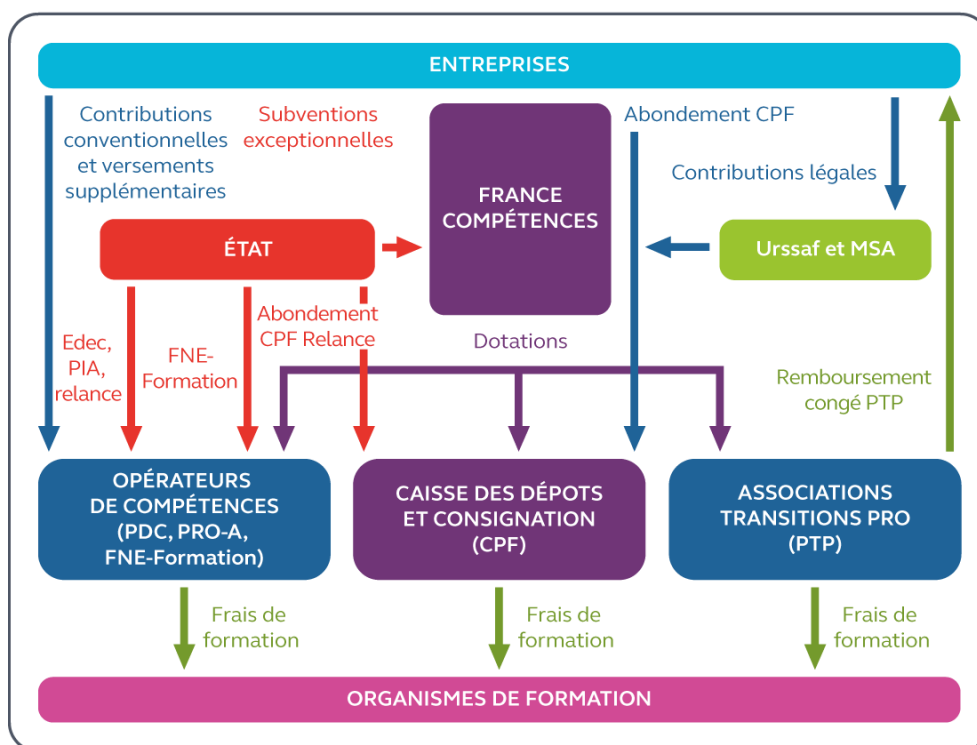
L'enquête de la Cour vise à mesurer l'ampleur de la transformation du paysage institutionnel de la formation professionnelle (I) et à dresser un premier bilan des actions visant à améliorer la qualité de l'offre de formation (II). Le rapport présente ensuite les apports et les limites de la réforme en ce qui concerne les principaux dispositifs de formation professionnelle, qu'il s'agisse des dispositifs jugés prioritaires, notamment le compte personnel de formation (III), ou des autres, en particulier les plans de développement des compétences et les projets de transition professionnelle (IV). La Cour examine enfin les problèmes majeurs affectant le pilotage et le financement de la formation professionnelle des salariés (V).

Chapitre I

La transformation des opérateurs : une réforme judicieuse à parachever

Alors que la réforme précédente, réalisée en 2014, avait principalement porté sur les dispositifs de formation professionnelle, la loi du 5 septembre 2018 a profondément transformé le cadre de la gouvernance et de la gestion des ressources mutualisées issues des contributions obligatoires légales des entreprises en créant l'établissement public France compétences au 1^{er} janvier 2019, en transformant les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) en opérateurs de compétences (Opco) et les fonds de gestion des congés individuels de formation (Fongecif) en associations Transitions Pro (AT Pro). Le nouveau cadre permet à l'État de jouer un rôle majeur dans la gouvernance de la formation professionnelle.

Schéma n° 3 : les organismes gestionnaires et financeurs de la formation professionnelle des salariés



Edec : engagement de développement des emplois et des compétences

PIA : programme d'investissement d'avenir

FNE : fonds national de l'emploi

PDC : plan de développement des compétences

Pro-A : reconversion ou promotion par alternance

PTP : projet de transition professionnelle

Source : Cour des comptes

I - Une mise en place rapide de France compétences

La Cour des comptes a contrôlé France compétences au second semestre 2021 et publié ses observations et recommandations en juin

2022¹⁶. Celles-ci ont souligné que le nouvel établissement public a été rapidement opérationnel et qu'il remplit de manière satisfaisante ses principales missions.

France compétences a fonctionné avec un effectif sous-dimensionné pendant les premières années, mais plus en rapport avec ses missions depuis 2023 (91 emplois à temps plein au lieu de 70 en 2019). Il présente néanmoins des fragilités dans des fonctions support (juridique, notamment) ou pour l'analyse des coûts en matière d'apprentissage. Sa gestion des ressources humaines a progressivement été unifiée pour l'ensemble des salariés qui venaient d'horizons différents. Il en est de même de la gestion des systèmes d'information, même s'il reste à mieux formaliser la sécurité informatique. Le coût de fonctionnement de l'établissement public est peu élevé (entre 20 M€ et 23 M€ selon les années).

France compétences a engagé ses premiers travaux dès le début de l'année 2019 afin de tenir le calendrier exigeant de la réforme. Il a ainsi mis en place le conseil en évolution professionnelle (CEP) des actifs occupés¹⁷ en sélectionnant sur appel d'offres les opérateurs privés chargés d'assurer ce service dans chaque région de métropole et d'outre-mer. Le dispositif a été opérationnel à la date prévue, le 1^{er} janvier 2020.

L'établissement a conduit, dès février 2019, un premier travail de régulation des coûts de l'apprentissage. Eu égard aux difficultés¹⁸ rencontrées pour rapprocher les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage des coûts réellement exposés par les centres de formation des apprentis (CFA), un second examen approfondi, fondé sur l'analyse des coûts issus des comptabilités analytiques des CFA, a abouti mi-2022. Il a aussi défini rapidement le cadre de mise en œuvre du nouveau dispositif des projets de transition professionnelle, en définissant les critères nationaux de sélection des dossiers et en mettant en place un système d'information unifié des associations Transitions Pro chargées de gérer le dispositif. Enfin, au prix de délais de traitement supérieurs aux objectifs à certaines périodes, il a conduit dans des conditions très satisfaisantes sa mission d'enregistrement des certifications professionnelles. L'examen plus sélectif des dossiers par rapport au système d'habilitation antérieur à 2019 a grandement amélioré la qualité des certifications (cf. chapitre II).

¹⁶ Cf. Cour des comptes, *France compétences, une situation financière préoccupante*, référé du 5 avril 2022 et observations définitives jointes.

¹⁷ Principalement les salariés et les travailleurs indépendants.

¹⁸ Cf. Cour des comptes, *La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir*, rapport public thématique, juin 2022.

En revanche, en raison d'effectifs insuffisants à sa création et d'un moindre caractère d'urgence, certaines missions n'ont pas encore été suffisamment développées. La coordination des travaux des observatoires des métiers et des compétences et l'évaluation de la formation professionnelle doivent encore monter en puissance (cf. chapitre V). À cet égard, la mise en ligne de la Grande bibliothèque des travaux des observatoires prospectifs des métiers et qualifications¹⁹ en février 2023 constitue un progrès. Les études publiées, notamment sur les transitions professionnelles et, plus récemment, sur le compte personnel de formation, en collaboration avec la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), sont de qualité mais peu nombreuses. L'établissement doit aussi développer son action d'observation et de régulation de la qualité et des coûts de la formation professionnelle. Le contrôle des organismes certificateurs²⁰ engagé depuis 2021 va dans le bon sens, en dépit des moyens limités qui peuvent y être consacrés.

Le rôle actuel de France compétences suscite deux réserves plus fondamentales qui sont imputables à des lacunes de la loi du 5 septembre 2018 : il ne peut exercer correctement sa mission de régulation financière dans un contexte marqué par des déficits élevés et récurrents, faute de disposer des leviers adéquats qui relèvent de l'État ; il n'est pas en mesure de jouer en matière de gouvernance de la formation professionnelle un rôle à la hauteur des enjeux (cf. chapitre V).

II - La création des opérateurs de compétences : une évolution bienvenue à mener à son terme

Un pan important de la réforme a consisté à transformer dès 2019 les organismes associatifs à gestion paritaire chargés du financement de la formation professionnelle des salariés, processus qui, pour certains d'entre eux, n'est pas encore achevé. La lourdeur des transformations n'a cependant pas empêché ces organismes de faire face à la crise sanitaire et de venir en relais de l'État pour le déploiement de mesures d'urgence.

¹⁹ Ce moteur de recherche permet de trouver plus aisément les travaux répertoriés sur quelque 150 sites Internet.

²⁰ Il s'agit des organismes « propriétaires » des certifications professionnelles enregistrées par France compétences aux répertoires nationaux.

A - Un processus de transformation complexe et non encore achevé

1 - La cohérence du périmètre des Opco, un facteur déterminant de réussite du processus de transformation

La réforme, conduite de façon volontariste par l'État, s'est traduite par la transformation de 20 organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) en 11 opérateurs de compétences (Opco) constitués selon une logique sectorielle (proximité des métiers, des emplois et des compétences au sein des branches professionnelles couvertes) ou de filière économique. L'annexe 1 rappelle le champ et les principales caractéristiques des Opco qui ont conservé le statut associatif des Opca et leur gestion paritaire.

Après signature des accords constitutifs des nouveaux opérateurs par les représentants des branches professionnelles rattachées, les agréments ont été donnés aux nouveaux organismes par le ministère chargé du travail avec prise d'effet au 1^{er} avril 2019, moins de sept mois après l'adoption de la loi. Le reste de l'année 2019 a été consacré à leur mise en place, certaines de leurs missions étant déléguées aux Opca jusqu'à fin 2019. Pour autant, le processus de transformation était loin d'être achevé au 1^{er} janvier 2020.

Pour la plupart des Opco, le changement de périmètre limité et la cohérence des branches adhérentes leur a permis d'être rapidement opérationnels. Tel est le cas par exemple d'Opcommerce, principalement issu de l'Opca Forco dont il a conservé la plupart des administrateurs, dirigeants et salariés, ainsi que l'organisation, de l'Opco Mobilités qui regroupe des métiers associés aux moyens de transport automobile, portuaire, fluvial ou d'Ocapiat, constitué autour de deux organismes de taille assez proche, Opcalim (industrie alimentaire, coopération agricole et alimentation en détail) et Fafsea (exploitations et entreprises agricoles). L'osmose a été trouvée aisément dans ces Opco qui ont pu être opérationnels rapidement. L'Opco inter-industriel « 2i » est, pour sa part, issu de la fusion de trois Opca à l'organisation différente et de l'apport de trois autres opérateurs, mais son périmètre présente une cohérence autour de la filière industrielle, positionnement clairement affirmé dans l'accord constitutif, ce qui a facilité sa mise en route.

Constructys fait figure d'exception puisque la cohérence de son périmètre autour du bâtiment et des travaux publics n'a pas empêché la paralysie de sa gouvernance jusqu'à la fin 2021. Celle-ci a nécessité la nomination par l'État, jusqu'en janvier 2022, d'une administratrice

provisoire qui a pu, en dépit de ce contexte difficile, conduire le processus de transformation de l'opérateur.

La volonté de l'État de mettre fin à l'existence des deux opérateurs interprofessionnels - Agefos-PME et Opcalia - au profit d'Opco de branches a occasionné de plus grandes difficultés en raison de la diversité des branches et des secteurs concernés, et de l'existence de projets concurrents pour la configuration de chacun des futurs Opco.

L'Opco des entreprises de proximité (EP) a repris environ la moitié du champ d'intervention d'Agefos-PME et d'Actalians (professions libérales) ainsi que des branches en provenance de trois autres Opca. Son périmètre couvre 54 branches professionnelles très différentes, 402 000 entreprises et 3 millions de salariés (artisanat alimentaire, coiffure, habillement, fleuristes, librairies, taxis, notaires, architectes, pharmacie, avocats, prothésistes dentaires, particuliers employeurs, etc.). L'Opco a recherché une certaine cohérence autour de la notion « d'entreprise de proximité » du fait de la taille de celles-ci et de leurs préoccupations communes. La gouvernance paritaire fonctionne bien, même si certaines règles de fonctionnement interne destinées à préserver les équilibres entre branches ont pu compliquer la prise de décision.

Pour sa part, l'Opco Akto a repris pour moitié le champ d'intervention d'Opcalia, celui de trois Opca de branche et de branches issues d'autres Opca, dont l'Opca Transport et Services, pour la branche de la propreté et des services associés. Une fois l'accord constitutif signé, quelques petites branches se sont ajoutées (église, écoles privées, etc.). Les conséquences opérationnelles de ce rapprochement contraint d'Opca et de branches très diverses n'avaient pas été pleinement mesurées, ce qui explique que le processus d'intégration ait pris beaucoup plus de temps que dans d'autres Opco, et ne soit pas encore totalement achevé fin 2022.

2 - La réorganisation de l'échelon régional, une difficulté majeure pour plusieurs Opco

L'organisation de l'échelon régional a constitué l'un des principaux enjeux du processus de transformation alors que la réforme de 2018 incitait les nouveaux opérateurs à développer leurs services de proximité au profit des PME-TPE.

Une première difficulté a tenu à l'unification de schémas d'organisation territoriale issus des anciens Opca. Ocapiat a bénéficié de circonstances favorables puisque les deux organismes dont il est issu fonctionnaient chacun avec six directions interrégionales portant sur un

périmètre géographique en partie différent. Il a donc été possible de fusionner les réseaux existants sans contrainte majeure de gestion de l'effectif et des implantations, tout en augmentant la couverture géographique de l'Opco. La situation de l'Opco Akto s'est avérée plus complexe puisque les cinq Opca préexistants disposaient d'une organisation territoriale proche, occasionnant des doublons dans les postes à responsabilité et les implantations. L'organisation régionale est entrée en vigueur au 1^{er} semestre 2021. Les missions confiées à cet échelon font encore l'objet d'ajustements.

La représentation paritaire au plan régional a donné lieu à des choix différents. Certains Opco ont institué, à côté de services régionaux rattachés à la direction générale, des instances paritaires régionales dont le rôle est plus ou moins développé. Parfois habilitées à prendre des initiatives au plan local, par exemple en nouant des relations avec les acteurs locaux en vue de conventions ou de cofinancements comme au sein de l'Opco EP, elles n'ont, dans d'autres Opco, qu'un rôle limité, de nature consultative, comme par exemple au sein d'Akto et sont parfois absentes (cas de l'Opco Mobilités).

Cependant, la difficulté majeure a porté sur le statut juridique des structures présentes au plan territorial. Dans plusieurs Opca, l'échelon régional était constitué de personnes morales distinctes sous formes d'associations indépendantes de l'association nationale. Tel était le cas de Constructys qui a fait le choix de transformer progressivement les associations régionales antérieures en directions régionales. La dissolution des premières a été opérée au 1^{er} janvier 2020. Un lourd travail d'harmonisation des textes et des pratiques a été nécessaire et n'était pas encore achevé deux ans plus tard. De même, deux organisations différentes préexistaient à la création de l'Opco EP : 16 associations régionales indépendantes, fonctionnant avec des pratiques très diverses pour l'Agefos-PME et une seule entité nationale sans structures régionales pour Actalians. L'accord constitutif a retenu d'emblée une structure unique avec de simples services régionaux, sans personnalité juridique distincte.

À l'inverse, l'Opco 2i a conservé les associations régionales issues d'un des Opca qui l'avait précédé. Leur maintien était une condition *sine qua non* de la signature de l'accord constitutif pour certaines branches. Après avoir approuvé de fait cette organisation en donnant son agrément à l'Opco, l'État a, peu après, constaté que ce maintien était contraire au code du travail dès lors qu'une délégation de gestion était donnée à ces associations régionales. Cette organisation nuisait de surcroît à la lisibilité des comptes, faute d'agrégation des données financières régionales et nationale. À l'issue d'un processus long mais intervenu dans le délais prévus, la dissolution des associations régionales (AR2i) est devenue effective le 1^{er} janvier 2023.

3 - Un processus lourd d'unification et de modernisation de la gestion

La création des Opco a été réalisée dans un contexte présentant une triple difficulté. Outre la fusion des anciens Opca au sein des nouveaux opérateurs, la réforme de 2018 a transformé profondément leurs missions, avec une incertitude sur les moyens qui seraient nécessaires à leur réalisation. La crise sanitaire a ajouté à la complexité dès mars 2020.

Sur le plan des ressources humaines, l'unification des cadres de gestion est intervenue progressivement, compte tenu du nombre élevé d'accords nécessaires, et de manière variable selon les Opco. Elle n'est pas encore achevée dans plusieurs d'entre eux. Aucun plan de sauvegarde de l'emploi n'a été mis en œuvre. Les départs, liés principalement à des doublons incompressibles dans certaines fonctions, notamment de direction, ont donné lieu à des départs négociés. Au sein d'Akto, 199 départs sont intervenus en 2020 et 2021, dont notamment 97 démissions, 51 fins de contrat à durée déterminée et 16 ruptures conventionnelles, les embauches étant gelées en 2020 afin de réduire le sureffectif lié à la fusion. Le développement du télétravail et de la dématérialisation de la gestion, notamment depuis la crise sanitaire, ont facilité la gestion des ressources humaines. Ainsi, Ocapiat a réparti la gestion des dossiers entre le siège et les directions régionales de telle sorte qu'elle engendre le minimum de déplacements de collaborateurs.

La gestion des ressources humaines des Opco est soumise à un autre défi, celui de l'évolution des métiers nécessitée par le recentrage des missions sur le conseil aux entreprises et aux branches, et par la numérisation des tâches de gestion qui s'est accélérée avec la crise sanitaire. Alors que l'effectif des Opca était majoritairement constitué de gestionnaires, celui des Opco doit évoluer vers les métiers de conseillers. Ceux-ci se sont efforcés d'organiser cette évolution par la formation de certains de leurs salariés et ont profité des départs en retraite pour restructurer leur effectif. Cette évolution est loin d'être achevée et constitue un objectif pour les années à venir, par exemple pour l'Opco 2i dans le cadre de son plan Cap 2i ou pour l'Opco EP à l'occasion des nombreux départs à la retraite prévus dans les prochaines années.

Les délais contraints de la réforme n'ont pas permis d'assurer, en amont de la création des Opco, l'élaboration de systèmes d'information communs sur tout ou partie de leur activité, comme cela a été réalisé pour les associations Transitions Pro (cf. *infra*). Chacun a donc développé sa propre politique en tenant compte des systèmes d'information existants et des nouvelles missions à assurer. Le processus n'était pas encore achevé en 2022

chez plusieurs opérateurs. Les Opco ont malgré tout travaillé ensemble, ainsi qu'avec les CFA, à une interconnexion des différents systèmes d'information afin de parvenir à une gestion dématérialisée unifiée des dossiers d'apprentissage, mais celle-ci n'est devenue effective qu'en 2022.

La réforme a aussi eu des conséquences sur les implantations. De nombreux locaux restent à céder au plan national ou local en raison de doublons (sièges des anciens Opca). Dans le même temps, la recherche d'une plus grande proximité avec les PME-TPE a conduit les opérateurs à renforcer leur présence territoriale. Là encore, le processus est rarement achevé, la crise sanitaire ayant contribué à retarder nombre d'opérations de cession immobilière.

Sur le plan administratif, les Opco sont des pouvoirs adjudicateurs au regard des textes relatifs à la commande publique²¹ pour leur fonctionnement mais aussi lorsqu'ils font le choix d'acheter des prestations de formation professionnelle au profit des entreprises. Les premiers contrôles d'Opco réalisés par la Cour montrent que l'application de ces règles, qui s'imposaient avant même la réforme de 2018, est loin d'être maîtrisée. Les procédures ne sont pas toujours respectées, notamment du fait d'un recours trop fréquent aux marchés à procédure adaptée, et certains achats y échappent parfois totalement, à tort. L'organisation interne pour gérer les achats relevant de la commande publique doit être améliorée (par exemple en instaurant une commission d'examen des offres et en formant les acheteurs). L'établissement d'une carte du champ de la commande publique au sein de l'Opco est en revanche une bonne pratique qui n'est pas encore généralisée.

4 - Des frais de gestion à mieux encadrer

La création des Opco leur a permis d'atteindre une surface financière importante, à la fois par la fusion d'anciens Opca et du fait des ressources importantes qui leur sont attribuées pour financer l'apprentissage. Au total, en 2021, ils ont géré 8,6 Md€, soit en moyenne 780 M€ par Opco, avec de fortes variations : de plus de 1,2 Md€ pour les Opco EP et Akto à moins de 300 M€ pour Uniformation.

Selon le ministère chargé du travail, l'effectif total des Opca, puis des Opco a diminué de 6,5 % entre 2018 et 2021, comme le montre le tableau ci-après.

²¹ Article L. 1211-1 du code de la commande publique.

Tableau n° 1 : évolution des effectifs des Opca et des Opco

<i>En ETP*</i>	2018	2019	2020	2021
<i>effectifs</i>	5 499	5 378	5 263	5 142

* *équivalents temps plein*

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

Il reste difficile de mesurer les économies d'échelle engendrées par la réforme dans la mesure où la transformation n'a pas seulement consisté en une fusion d'organismes mais s'est accompagnée d'évolutions technologiques liées notamment à la numérisation et de changements majeurs de missions. En outre, depuis 2020, d'autres facteurs ont eu une incidence sur la charge de travail comme la gestion du dispositif du FNE-Formation pour le compte de l'État dans le contexte de la crise sanitaire et la progression beaucoup plus forte que prévu des dossiers d'apprentissage.

Pour ces mêmes raisons, le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion ne dispose d'aucune estimation du coût de la transformation des Opca en Opco, alors qu'il peut être identifié dans les conventions d'objectifs et de moyens avec les associations Transitions Pro qui ont pris la suite des Fongecif (cf. *infra*).

Les frais de gestion et de mission des Opco, c'est-à-dire les ressources de fonctionnement qui leur sont accordées sur les fonds issus des contributions obligatoires légales versées par les entreprises, ont fait l'objet, au cours de la période 2020-2022, d'un cadrage peu contraignant dans les conventions pluriannuelles négociées avec l'État²². Tous les Opco se sont situés aisément en-deçà du plafond en 2020 et 2021, parfois aussi en raison de dépenses reportées (cf. annexe 2 pour l'exercice 2020). Des frais de gestion complémentaires ont aussi été attribués par l'État pour des missions nouvelles, comme la gestion du FNE-Formation à compter de 2020. Justifiés dans leur principe, leur montant a parfois été supérieur au coût réel de prise en charge de cette mission supplémentaire.

Le processus de transformation étant achevé ou proche de l'être pour la plupart des Opco, l'évolution à venir de l'effectif et de la masse salariale, ainsi que le coût des missions, devraient être plus aisés à déterminer. Au-delà des efforts de réduction des coûts, les conventions d'objectifs et de

²² Ces frais sont plafonnés sur la base d'un taux appliqué aux ressources gérées. Ces dernières ayant été supérieures aux prévisions du fait de l'essor de l'apprentissage, le montant des frais autorisés s'en est trouvé automatiquement réhaussé.

moyens qui doivent être conclus courant 2023, avec retard²³, pour la période 2023-2025, devront encadrer les frais de gestion et de mission des Opco sur la base d'objectifs négociés plus précis et plus exigeants concernant leur coût de fonctionnement, l'exercice de leurs missions et la maîtrise des risques. Ces frais devraient, en outre, être déterminés en valeur et non en pourcentage des ressources gérées, le montant pouvant être révisé en cas d'évolution imprévisible et significative dans le cadre d'avenants annuels aux conventions. Le ministère chargé du travail gagnerait à s'appuyer sur l'expertise des contrôleurs économiques et financiers de l'État auprès des Opco pour ce travail.

B - Des organismes opérationnels pendant la crise sanitaire ; un effort de mutualisation à accentuer

1 - Une mise en œuvre rapide des principales missions nouvelles

Les Opco se sont rapidement saisis de la plupart des missions qui leur incombent, en particulier la prise en charge de l'apprentissage qui constituait l'une des priorités de la réforme de 2018.

La reprise du financement des contrats d'apprentissage, conclus avant le 1^{er} janvier 2020 et se poursuivant en 2020 et au-delà, s'est avérée complexe. Outre un nombre de dossiers plus élevé qu'annoncé par les services de l'État, la qualité des contrats était moins bonne que prévu, imposant des échanges chronophages avec les entreprises et les centres de formation des apprentis (CFA) qui ont retardé d'autant l'enregistrement des contrats et les paiements. Ces difficultés communes à l'ensemble des Opco n'ont été résorbées que progressivement au cours de l'année 2020, voire début 2021 pour un nombre résiduel de dossiers.

Les contrats d'apprentissage conclus à compter du 1^{er} janvier 2020 ont connu une progression non anticipée par les pouvoirs publics. Il s'en est suivi, là encore, d'importantes difficultés dues à une surcharge de travail, à la préparation insuffisante des CFA aux conséquences de la réforme et à l'absence de système de gestion commun aux Opco et aux CFA des contrats d'apprentissage, le tout dans un contexte de crise sanitaire. La mission a pu être assurée, souvent au prix d'un allongement des délais de traitement des dossiers et de paiement, et par le recrutement

²³ Certains Opco ont souligné leur difficulté à voter fin 2022 un budget de fonctionnement pour 2023 sans connaître les frais de gestion et de mission accordés pour cet exercice et au-delà.

d'intérimaires et de contractuels permettant de lisser la charge de travail. Ces difficultés s'atténuent dans la mesure où les acteurs se sont appropriés les procédures et la dématérialisation des tâches s'est généralisée.

En définitive, la prise en charge du financement de l'apprentissage donne aux Opco une compétence d'ensemble sur la gestion de l'alternance, avec les contrats de professionnalisation et les dispositifs en faveur des entreprises déjà gérés par les Opca (dispositif de reconversion ou promotion par l'alternance – Pro-A).

La réforme a aussi permis le développement de leur mission de conseil aux entreprises, en particulier aux PME-TPE, et aux branches qui étaient déjà en développement avant la réforme de 2018. La crise sanitaire a eu un effet accélérateur en incitant les opérateurs à proposer à leurs entreprises adhérentes une offre de formation leur permettant de faire face aux circonstances et d'anticiper la crise économique susceptible de survenir. Elle a aussi accéléré la dématérialisation de l'offre et de la gestion des dossiers, comme chez Ocapiat qui a décidé en février 2021 la numérisation intégrale de ses dossiers de formation afin qu'elle soit opérationnelle en fin de cette même année. La création des Opco a aussi conduit à imaginer des organisations nouvelles pour entrer en contact avec les TPE-PME, comme la création d'un centre de la relation clients au sein d'Opcommerce ou d'Akto. D'une manière générale, l'orientation de la réforme en faveur du service rendu aux TPE-PME a conduit à un renforcement du maillage territorial des Opco.

Les missions des Opco se sont étoffées dans le contexte de la crise sanitaire puisque l'État leur a confié au deuxième trimestre 2020 la gestion du FNE-Formation, dispositif de financement de la formation professionnelle complémentaire à l'activité partielle. Celle-ci s'est avérée complexe en 2020 puisque chaque Opco devait signer une convention avec chaque Direccte en région, avec une doctrine de l'État insuffisamment uniformisée au départ. La négociation de conventions nationales en 2021 a simplifié la gestion de ce dispositif temporaire, reconduit plusieurs fois selon des modalités renouvelées.

Enfin, la perte de la collecte des contributions obligatoires légales auprès des entreprises au profit des Urssaf et de la Mutualité sociale agricole, à compter du 1^{er} janvier 2022, n'a pas eu de répercussions notables sur les Opco qui avaient déjà externalisé ou confié à des salariés temporaires cette mission de gestion.

2 - Un degré de mutualisation des moyens et des actions très variable selon les Opco

La réforme de 2018 et les effets de la crise sanitaire ont accru l'ambiguïté du positionnement des Opco, entre opérateurs au service des branches professionnelles et des entreprises, et quasi-opérateurs de l'État. À ce titre, ils sont en effet soumis aux règles de la commande publique, à la négociation de conventions d'objectifs et de gestion avec le ministère chargé du travail, ainsi qu'à la présence d'un commissaire du Gouvernement et d'un contrôleur d'État au sein de leurs conseils d'administration. La gestion du FNE-Formation et la mission d'information et d'accompagnement des entreprises confiée aux Opco par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ont renforcé la place de leurs missions assurées pour le compte de l'État.

Pour autant, la place des branches professionnelles demeure essentielle. Le conseil d'administration des Opco comprend généralement un nombre élevé de membres afin d'assurer la représentation des branches adhérentes. Les autres instances paritaires sont généralement constituées de commissions transverses rattachées au conseil d'administration, d'une représentation des branches sous la forme de sections paritaires professionnelles (SPP) et parfois d'instances paritaires au niveau régional. Le nombre et les attributions des SPP sont représentatifs du degré plus ou moins élevé de mutualisation au sein des Opco. Ainsi, Ocapiat ne dispose que de trois commissions sectorielles paritaires pour 50 branches, tandis que l'Opco EP comprend six SPP multibranches et 26 monobranches.

Globalement, la gouvernance paritaire à ces différents échelons mobilise un nombre souvent élevé de mandataires, de l'ordre de 1 000 au sein de l'Opco EP, soit un nombre comparable à celui du nombre de salariés, pour un coût de fonctionnement qui peut être estimé à 2 M€ par an (hors activité des services induits), ou de 450 au sein d'Ocapiat. L'organisation et le suivi de cette intense activité par les services des Opco représente aussi une tâche administrative conséquente.

Certains Opco ont fait le choix de mutualiser la gestion des ressources destinées aux plans de développement des compétences des entreprises ou à l'accompagnement des entreprises en matière de ressources humaines. D'autres allouent à chaque section paritaire professionnelle, voire à chaque branche, une dotation annuelle, ce qui alourdit considérablement la gestion des dossiers. Il en est de même des conditions de prise en charge de formations par l'Opco.

De bonnes pratiques existent. Afin de renforcer l'action conjointe sur des sujets d'intérêt commun, Ocapiat a ainsi créé un comité paritaire de suivi des actions transverses. Chaque Opco, à des degrés divers, finance sur ses fonds propres des projets transversaux. Des dispositifs comme les engagements de développement de l'emploi et des compétences (Edec) ou la mission confiée aux Opco par la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 précitée permettent également de mobiliser plusieurs branches d'un Opco autour d'objectifs communs : transition écologique, numérisation, etc.

S'agissant des missions, l'offre de services aux branches porte sur la détermination des niveaux de prise en charge de l'apprentissage, la politique de certifications professionnelles des branches, l'élaboration de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des branches et les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications. Elle présente d'une manière générale un bilan contrasté. Les branches les moins structurées tendent à recourir aux services des Opco, tandis que les autres disposent souvent d'une organisation et de moyens leur permettant d'exercer elles-mêmes leurs prérogatives.

Les avancées les plus visibles concernent les observatoires. La convention constitutive de l'Opco 2i a prévu la création de l'Observatoire compétences industries qui produit des études au profit des 32 branches adhérentes. Des mutualisations existent par exemple au sein d'Opcommerce avec son observatoire prospectif du commerce ou de l'Opco Mobilités qui dispose d'un observatoire, même si quelques observatoires historiques de branches demeurent. Pour la promotion des métiers, l'Opco 2i a créé une marque commune (« avec l'Industrie »).

Le choix de laisser des prérogatives importantes aux branches professionnelles les a certainement rassurées sur le fait que leurs intérêts ne seraient pas dispersés dans les nouveaux opérateurs. La cohérence de la plupart des Opco autour de secteurs ou de filières économiques doit désormais inciter à développer les démarches communes aux branches, tout en simplifiant la gestion et en diminuant les coûts induits.

III - Le remplacement des Fongecif par les associations Transitions Pro : une réforme à l'utilité non démontrée

Contrairement à l'évolution des Opca en Opco, le remplacement des Fongecif par les associations Transitions Pro a certes été rapide, mais sa valeur ajoutée n'apparaît pas.

A - Une transition rapide malgré les difficultés

La volonté du Gouvernement de simplifier les dispositifs de formation professionnelle devait initialement s'accompagner de la suppression du congé individuel de formation (CIF)²⁴ et des organismes paritaires collecteurs agréés pour le financement du congé individuel de formation (Opacif), parmi lesquels les 17 fonds de gestion des congés individuels de formation (Fongecif), organismes paritaires régionaux interprofessionnels chargés de les gérer depuis 1983.

À la suite d'échanges avec les partenaires sociaux, hostiles à cette évolution, et des débats parlementaires lors de l'examen du projet de loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel, une solution de compromis a consisté à créer un nouveau dispositif destinés à succéder au CIF, les projets de transition professionnelle. La gestion en a été confiée à 18 commissions paritaires interprofessionnelles régionales, adossées à des associations Transitions Pro, à la suite de la disparition des Fongecif au 1^{er} janvier 2020. Une association nationale à gestion paritaire, Certif^{Pro}, a été créée pour assurer la coordination des associations Transitions Pro ainsi que l'interface avec France compétences et les pouvoirs publics.

Contrairement aux Opco qui ont vu la perte de certaines missions compensée par la prise en charge de nouvelles missions, la transformation des Fongecif en associations Transitions Pro a été complexe sur le plan social en raison de la suppression d'une des deux principales missions, la gestion du conseil en évolution professionnelle (CEP) des actifs occupés²⁵.

²⁴ Dispositif permettant au salarié de s'absenter de son poste pour suivre une formation en vue d'une reconversion professionnelle tout en étant rémunéré.

²⁵ Il s'agit d'un service gratuit, personnalisé et confidentiel, permettant à toute personne de faire le point sur sa situation professionnelle et d'être accompagné dans son parcours d'évolution ou de transition professionnelle (cf. chapitre III).

Les associations Transitions Pro ont perdu environ un tiers de leur effectif. Les départs ont, sauf exception, été réalisés dans des conditions non conflictuelles. En effet, la gestion du CEP nécessitant une présence sur le terrain au sein des Fongecif, une partie des salariés n'a pas souhaité changer de lieu de travail à l'occasion de la création de ces associations Transitions Pro pour rejoindre les équipes du siège régional et ont quitté le nouvel organisme dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi. Pour un effectif cible de 417 salariés en 2020, ce ne sont pas moins de 270 salariés qui ont quitté le réseau en 2019 et 2020, ainsi qu'un grand nombre de directeurs de Fongecif dans le contexte de cette réforme.

L'État a soutenu cet effort de transformation dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens conclues avec les associations Transitions Pro sous la forme de compensations financières attribuées par les préfets de région²⁶. Leur coût s'élève à 43,3 M€, dont 27,8 M€ liés au départ de salariés (cf. annexe 3). Les associations Transitions Pro étant des structures plus petites que les Opco avec des missions plus restreintes, le processus de transformation dans le cadre de la réforme a, en définitive, été moins lourd, à l'exception de l'association d'Île-de-France, la plus importante, et de celle de Guadeloupe²⁷.

B - Quelques avancées, mais une utilité de la réforme non démontrée

Le premier progrès lié à cette transformation est l'unification des systèmes d'information qui n'avait jamais pu aboutir avec les Fongecif. Elle est intervenue en 2019 sous la responsabilité de France compétences, et a été donc été opérationnelle lors de la création des associations transitions Pro en 2020. Ces dernières ont aussi pu bénéficier d'une gestion dématérialisée des dossiers relatifs aux principaux dispositifs gérés avec l'ensemble des intervenants. Cette situation contraste avec une gestion essentiellement manuelle des dossiers de congés individuels de formation par les Fongecif. Cette avancée a permis une bonne réactivité pendant la crise sanitaire. Les associations Transitions Pro, notamment les deux principales sollicitées par la Cour dans le cadre de l'enquête (Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes) disposent, en outre, d'outils de gestion (tableaux de bord) et d'évaluation (enquêtes de suivi de bénéficiaires) qui offrent une information de qualité.

²⁶ Par prélèvement sur les réserves des anciens Fongecif dans la limite d'un plafond.

²⁷ Qui a dû être placée sous administration provisoire.

Le second progrès est l'établissement d'une doctrine concernant le principal dispositif, les projets de transition professionnelle. Elle prend la forme de recommandations émises par France compétences avec la définition de priorités nationales qui peuvent être complétées par les priorités régionales propres à chaque association Transitions Pro. Là encore, la réforme a corrigé une faiblesse du réseau des Fongecif liée à une autonomie assez prononcée qui conduisait à des différences de traitement des dossiers selon le Fongecif dont dépendait le salarié²⁸.

Pour autant, la cohérence de cette transformation des Fongecif, connus du public, en associations Transitions Pro manque à l'évidence. Les Fongecif, qui existaient depuis 1983, disposaient d'une notoriété supérieure auprès des actifs comme des entreprises. En outre, la mission confiée en 2014 aux Fongecif d'assurer, outre la gestion du congé individuel de formation, l'organisation du CEP des actifs occupés, leur permettait d'assurer la gestion de deux des trois principaux dispositifs de formation professionnelle à l'initiative des salariés (le troisième étant le CPF). Désormais, ces derniers relèvent de trois types d'opérateurs différents.

L'objectif de simplification voulu par la réforme de 2018 n'a pas été atteint. Certes, le dispositif présentait des faiblesses – financement insuffisant, méconnaissance par une partie des actifs et recours insuffisant à ce dispositif, risque d'auto prescription -, mais celles-ci ne pouvaient être imputées intégralement aux Fongecif. Au-delà, un rapprochement des réseaux des Opco et des associations Transitions Pro apparaît souhaitable afin de donner un nouvel élan aux transitions professionnelles, qu'elles relèvent de démarches individuelles ou collectives au sein de l'entreprise (cf. chapitre IV).

²⁸ Cf. Cour des comptes, *Le congé individuel de formation (CIF)*, référé du 28 juillet 2017.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme des acteurs de la formation professionnelle issue de la loi du 5 septembre 2018 présente un bilan positif concernant la création de France compétences et des Opco. Le lourd processus de transformation de ces derniers étant bien avancé, voire achevé pour la plupart, il convient d'aller plus loin dans la définition d'objectifs concertés avec l'État et dans la mutualisation des moyens et des actions entre les branches représentées au sein des Opco.

En dépit de quelques effets positifs concernant les systèmes d'information et l'homogénéisation du traitement des dossiers, l'utilité de la transformation des Fongecif en associations Transitions Pro n'apparaît pas. Un rapprochement du réseau des Opco et de celui des associations Transitions Pro pourrait être envisagé à terme afin de donner un nouvel élan aux transitions professionnelles.

En conséquence, la Cour formule les deux recommandations suivantes :

- 1. encadrer les frais de gestion des opérateurs de compétences dans les conventions d'objectifs et de moyens pour la période 2023-2025 sur la base d'objectifs négociés plus exigeants portant sur les moyens de fonctionnement, l'exercice des missions et la maîtrise des risques (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, opérateurs de compétences) ;*
 - 2. développer au sein des opérateurs de compétences les actions communes à tout ou partie des branches professionnelles adhérentes ainsi que la mutualisation des moyens (opérateurs de compétences).*
-

Chapitre II

Un effort de rationalisation de l'offre de formation inabouti dans un marché en pleine mutation

La loi du 5 septembre 2018 avait pour objectifs de démocratiser l'accès à la formation professionnelle en supprimant les intermédiations et de réguler l'offre de formation par la qualité : les diplômes et titres professionnels délivrés doivent assurer une meilleure insertion sur le marché du travail et les organismes de formation désireux de bénéficier de financements publics ou mutualisés doivent obtenir le label qualité « Qualiopi » qui impose les mêmes exigences de processus à tous. Cette politique de l'offre restructure en profondeur le marché de la formation.

La démarche qualité vise avant tout à professionnaliser les organismes de formation. Elle peut aussi contribuer à limiter les risques de fraude (ou à les accroître selon la sécurisation du processus). En tout état de cause, il importe de bien articuler la démarche qualité avec les actions de lutte contre la fraude que chaque financeur institutionnel de la formation professionnelle – notamment la Caisse des dépôts et consignations et les opérateurs de compétences - doit mettre en œuvre, d'autant que, s'agissant du CPF, la facilitation d'achats de formation permise par la plateforme *Mon Compte Formation* s'est rapidement accompagnée de démarchages abusifs et de fraudes (cf. chapitre III).

L'organisation de la démarche qualité et des contrôles participant à la lutte contre la fraude est présentée de manière détaillée en annexe 4.

I - Des améliorations à poursuivre dans la régulation des certifications professionnelles

Dans le cadre de la politique de l'offre déployée depuis 2018, la qualité des formations dispensées est le seul levier de régulation mobilisé. La qualité des diplômes et des titres eux-mêmes joue un rôle important à cet égard.

La notion de certification

En matière de formation professionnelle, le terme de certification recouvre deux notions :

- d'une part, les certifications professionnelles désignent les diplômes et titres à finalité professionnelle, les certificats de qualification professionnelle (CQP) et habilitations enregistrés au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou au répertoire spécifique, qui sont tenus par France compétences ; un ministère ou organisme certificateur désigne l'autorité « propriétaire » de la certification, qui a élaboré le référentiel permettant d'attester de la maîtrise des compétences ou connaissances d'une personne ;
- d'autre part, la certification qualité désigne le processus par lequel les organismes de formation obtiennent l'attestation de la conformité de leurs processus au référentiel national qualité défini par un arrêté du ministère chargé du travail. Après audit, le label Qualiopi est attribué aux organismes de formation par des organismes dits certificateurs, accrédités par le Cofrac ; France compétences a également la possibilité de reconnaître des labels considérés comme équivalents²⁹.

A - Une plus grande sélectivité dans l'enregistrement des certifications professionnelles

1 - La réorganisation du cadre de la certification professionnelle

Afin de mieux adapter les certifications professionnelles aux besoins du marché du travail, la réforme de 2018 a placé France compétences au

²⁹ Par exemple, celui délivré par le ministère de l'intérieur aux écoles de conduite, qui sont considérées comme des organismes de formation pour permettre de financer par le CPF la formation sanctionnée par l'obtention du permis de conduire.

cœur du processus d'enregistrement, qui est organisé autour de deux répertoires nationaux :

- le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), qui existait déjà, pour les titres ou diplômes attestant d'une qualification professionnelle dont le niveau est reconnu par l'État, et les certificats de qualification professionnelle (CQP) élaborés par les branches professionnelles ;
- le répertoire spécifique, qui se substitue à l'ancien inventaire, pour les certifications et habilitations correspondant à des compétences professionnelles complémentaires aux certifications professionnelles, par exemple des habilitations sécurité, des compétences transversales ou de spécialisation. Il répond à une logique d'enregistrement qui présente des exigences et des modalités communes avec le RNCP et non plus seulement à la logique antérieure de recensement.

Les demandes d'enregistrement, dont le dépôt est dématérialisé depuis février 2019, sont présentées pour avis à la commission de la certification professionnelle, rattachée à France compétences par la réforme, mais qui demeure indépendante. Composée de 18 membres nommés par le ministre chargé du travail sur proposition des organisations qui la constituent (ministères, organisations patronales, organisations syndicales et régions), son rôle consiste à émettre des avis sur les demandes d'enregistrement, avant décision par le directeur général de France compétences.

2 - Une réduction importante du nombre de certifications inscrites aux répertoires nationaux

Chaque certification a une durée de validité limitée à cinq ans. Passée sa date d'échéance, elle devient inactive et ne figure plus sur les répertoires tenus par France compétences si son renouvellement n'a pas été effectué. La loi a fixé au 1^{er} janvier 2021 la date d'échéance de très nombreuses certifications de l'ancien inventaire pour permettre à France compétences de procéder à une remise à plat du répertoire spécifique, échéance repoussée au 1^{er} janvier 2022 du fait de la crise sanitaire. Ceci explique l'afflux de demandes de renouvellement d'enregistrements à ce répertoire en fin d'année 2021, notamment des certifications en langues, en informatique et en bureautique.

À fin décembre 2022, 14 316 dossiers (premières inscriptions ou demandes de renouvellement) avaient été reçus depuis 2019, dont 9 888 étaient recevables. Parmi ces derniers, 202 ont été abandonnés, 6 031 refusés et 2 728 acceptés.

Afin de remédier au défaut antérieur de sélectivité des dossiers, la réforme de 2018 a revu les critères d'enregistrement avec une attention particulière portée aux effets des certifications en matière d'insertion professionnelle. Neuf critères principaux sont examinés pour l'inscription des certifications au RNCP et six au répertoire spécifique.

**Une exigence de qualité lourde de conséquences
pour les organismes certificateurs qui doivent s'adapter**

La complexité des dossiers à fournir désormais a imposé des efforts aux organismes certificateurs. Trois types de difficultés ont été identifiés :

- l'enregistrement des certifications transverses préparant à divers métiers et dont le débouché professionnel n'est pas aisément identifiable ;
- l'enregistrement des certifications qui conduisent en majorité les étudiants ou les stagiaires à poursuivre leurs études avant de rechercher un emploi ;
- la lourdeur des enquêtes à réaliser auprès des diplômés pour mesurer le taux d'insertion dans l'emploi et, parfois, le faible taux de réponse à ces enquêtes. Le fait que les informations recueillies doivent être transmises de façon non anonymisée à France compétences depuis août 2022, pour en assurer la fiabilité, ne faciliterait pas l'obtention des réponses.

Cette nouvelle exigence de qualité des certifications a eu pour conséquence un taux de rejet des dossiers en commission de la certification professionnelle de 49 % pour le RNCP et de 80 % pour le répertoire spécifique, conduisant à une baisse significative du nombre de certifications professionnelles enregistrées : celui-ci est passé de 2 200 au 1^{er} janvier 2019 (hors certifications des ministères) à 1 800 fin 2022.

S'agissant du répertoire spécifique, il appartient désormais aux organismes certificateurs, qui déposent une demande d'enregistrement ou de renouvellement d'une certification professionnelle, d'apporter la preuve d'une offre correspondant à un besoin en compétences sur le marché du travail. Le nombre de certifications enregistrées au répertoire spécifique est passé de 2 100 dossiers au 1^{er} janvier 2019 à 1 000 seulement, du fait de nombreux rejets concernant les formations en bureautique, en langues ou en développement personnel, par exemple. Cette régulation a eu des conséquences importantes sur l'utilisation du compte personnel de formation (cf. chapitre III) puisque les formations inscrites au répertoire spécifique représentent environ la moitié des demandes de financement *via* le compte personnel de formation (CPF).

**Les effets de la remise à plat du répertoire spécifique :
l'exemple des formations en langue**

CCI France dispose d'un vaste réseau d'organismes de formation et porte 50 certifications, pour moitié enregistrées au RNCP et pour l'autre moitié au répertoire spécifique.

La remise à plat du répertoire spécifique a réduit considérablement le nombre d'organismes certificateurs en langues dans un contexte professionnel. Début 2022, CCI France s'est trouvé être l'un des seuls à demeurer enregistré avec cinq certifications CLOE³⁰ (anglais, allemand, espagnol, italien et français langue étrangère), engendrant plus de 1 500 demandes de partenariat de la part d'organismes de formation privés extérieurs à son réseau. Un processus d'habilitation a été mis en place, qui a, par exemple, permis au 1^{er} semestre 2022 à 600 organismes de formation privés d'utiliser la certification CLOE Anglais au 1^{er} semestre 2022.

Face à cet afflux de nouveaux partenaires, France compétences a diligenté un contrôle sur pièces à l'été 2022 de façon aléatoire sur 30 organismes de formation partenaires des CCI.

**B - Des améliorations encore nécessaires
dans les processus d'enregistrement et les contrôles**

**1 - Des délais d'enregistrement des certifications professionnelles
à réduire**

L'accumulation des demandes d'enregistrement de certifications auprès des services de France compétences a occasionné des délais de traitement jusqu'à plus de huit mois au premier semestre 2022, avant que ceux-ci ne s'améliorent en moyenne annuelle. Fin 2022, 1 200 dossiers étaient encore en stock, ce qui reste supérieur au niveau atteint fin 2019 (855 dossiers à traiter), mais inférieur à celui constaté fin 2021 (1 697 dossiers), année caractérisée par le renouvellement obligatoire des certifications enregistrées au répertoire spécifique. L'objectif de France compétences est désormais de traiter les dossiers dans un délai de douze jours pour la recevabilité de la demande et de quatre mois et demi pour l'instruction des demandes d'enregistrement au RNCP.

Dans ses observations définitives sur France compétences rendues publiques en juin 2022, la Cour a recommandé d'intégrer dans la prochaine

³⁰ Certifiant des compétences linguistiques orales et écrites.

convention d'objectifs et de performance (2023-2025) entre l'État et France compétences un objectif-cible de délai pour le traitement des demandes d'enregistrement au RNCP et au répertoire spécifique.

2 - Des opérations de contrôle des organismes certificateurs à renforcer

Afin de garantir la qualité des certifications professionnelles, au-delà de l'instruction des demandes d'enregistrement ou de renouvellement, France compétences s'est vu confier un pouvoir de contrôle des organismes certificateurs, renforcé en 2021. Les manquements aux engagements pris par ces derniers peuvent désormais être sanctionnés après mise en demeure de 60 jours, sans attendre la fin de la période d'enregistrement. France compétences peut vérifier si la communication portant sur les certifications est conforme aux éléments ayant permis leur enregistrement.

Les moyens (trois agents) consacrés à cette activité de contrôle sont limités face à l'ingéniosité d'organismes qui contournent les contrôles en cours en utilisant le délai de mise en demeure de deux mois. À titre d'exemple, un organisme certificateur avait présenté une certification portant sur l'apprentissage de l'orthographe et de la grammaire, tandis que la présentation sur les réseaux sociaux proposait à chacun, grâce à cette formation, de devenir écrivain en recourant au CPF. Après une mise en demeure, cette certification a été annulée, mais elle a été à nouveau déposée sous un autre nom, ce qui a engendré une nouvelle mise en demeure par France compétences.

En juillet 2022, au-delà des signalements réalisés à d'autres autorités de contrôle ou à la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire et financeur du CPF, 135 contrôles formels avaient été réalisés par France compétences, débouchant sur 75 mises en demeure. Celles-ci conduisent le plus souvent à des mises en conformité (seules deux procédures ont débouché sur un retrait des répertoires nationaux).

Afin d'améliorer ce contrôle, les bases des systèmes d'information de France compétences et de la Caisse des dépôts et consignations ont été unifiées en septembre 2022. Au lieu d'échanges de données entre institutions, la base de données des deux répertoires nationaux est désormais la base unique de référence du système d'information du CPF pour les certifications, à laquelle les certificateurs seront tenus d'être connectés. Cela permet à la fois de nourrir les instructions de demandes de renouvellement d'enregistrement et la politique de contrôle de France compétences, notamment sur le respect de la communication sur les certifications.

3 - Les enregistrements de droit au RNCP à réformer

Les diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'État, présentés par les ministères certificateurs, sont enregistrés de droit au RNCP, sans instruction au fond de la demande par France compétences, mais après examen par une commission paritaire consultative interministérielle (CPCI)³¹. France compétences s'assure du respect de règles procédurales et formelles, sans examen de l'opportunité de la création ou de la révision de ces certifications au regard des critères d'enregistrement et de l'employabilité imposés aux organismes certificateurs privés. Sur les 4 714 certifications enregistrées au RNCP entre le 1^{er} janvier 2019 et le 1^{er} mai 2022, 60 % correspondaient à des enregistrements de droit, contre 75 % avant la réforme. L'existence de deux voies d'enregistrement, sur demande et de droit, ne permet pas d'assurer aujourd'hui que toutes les certifications inscrites au RNCP répondent aux mêmes exigences de qualité de l'offre, notamment en matière d'insertion professionnelle. Afin de faire converger autant que possible les critères d'appréciation, plusieurs options seraient envisageables : faire participer France compétences aux sessions des commissions paritaires consultatives interministérielles ; mettre en place des groupes de travail pour harmoniser les procédures entre enregistrements de droit et sur demande ; transférer l'acceptation de l'enregistrement de droit à la commission des certifications professionnelles de France compétences.

En outre, l'obligation, prévue à l'article R. 6113-15 du code du travail, pour les ministères et organismes certificateurs de transmettre au directeur général de France compétences, au minimum tous les deux ans, les données statistiques portant sur l'insertion professionnelle des titulaires des certifications professionnelles enregistrées au RNCP, n'est pas appliquée à ce jour. Il conviendrait d'y remédier afin de permettre au public de faire le choix d'un parcours de formation certifiant en toute connaissance de cause. Cette obligation devrait aussi faire l'objet d'une évolution réglementaire pour pouvoir s'appliquer non seulement aux certifications enregistrées sur demande mais aussi à celles de droit.

En réponse aux observations provisoires de la Cour sur les perspectives d'évolution des enregistrements de droit, le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire a indiqué être attentif à ce que ses référentiels respectent le cadre imposé par France compétences et avoir engagé un plan de professionnalisation des membres de la CPCI « agriculture, agroalimentaire et aménagement des espaces ». Le ministère

³¹ Il en existe onze actuellement correspondant à des secteurs d'activité : cohésion sociale et santé, commerce, industrie, construction, etc.

chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche partage l'objectif de poursuivre la convergence des critères d'appréciation de la demande d'enregistrement, qu'il s'agisse de faire participer France compétences aux sessions des commissions professionnelles consultatives ou de mettre en place des groupes de travail pour harmoniser les procédures entre enregistrement de droit et sur demande.

Dans le sens des attentes de la Cour, la Première ministre a confié à France compétences, en février 2023, la mission de réfléchir à une meilleure harmonisation des processus de construction des certifications professionnelles enregistrées au RNCP, délivrées par l'État, par les branches ou par les autres organismes certificateurs. Cette amélioration pourra passer par une meilleure collaboration entre les onze commissions paritaires consultatives interministérielles ainsi qu'une articulation avec la commission de la certification professionnelle de France compétences. Ces réflexions devraient aboutir à la présentation en juin 2023 de scénarios d'évolution et l'établissement d'un plan d'action.

Les ministères interrogés par la Cour se sont en revanche montrés très réservés sur la perspective d'un examen de toutes les certifications, de droit ou sur demande, par la commission de la certification professionnelle de France compétences. Le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche estime qu'elle nécessiterait un renforcement significatif des moyens humains de ce dernier et pourrait remettre en cause l'adhésion des équipes universitaires au dispositif de certification qui repose sur leur participation active à la révision des diplômes nationaux et la diversité des instances. Le ministère chargé de l'éducation nationale estime pour sa part qu'un processus d'enregistrement unique ne serait pas adapté à l'extrême diversité des certificateurs. Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire souligne le risque important de rejet d'inscription de diplômes au regard du critère de taux d'insertion dans l'emploi des stagiaires, alors qu'ils ont aussi vocation à favoriser la poursuite d'études et à assurer la formation de citoyens.

La mise en cohérence des processus de construction des certifications professionnelles, qui vient d'être engagée et dont la nécessité et l'urgence est reconnue par tous, doit prendre en compte les particularités des diplômes professionnels rappelées par les ministères. Ce travail préalable d'harmonisation, notamment celui des critères utilisés, doit permettre d'ici 2030, de façon progressive et concertée, d'aboutir plus naturellement à une seule et même procédure d'enregistrement sous l'autorité de France compétences.

4 - La valorisation inachevée des blocs de compétences

Aux termes de l'article L. 6113-1 du code du travail, les certifications professionnelles sont constituées de blocs de compétences, ensembles homogènes et cohérents de compétences contribuant à l'exercice autonome d'une activité professionnelle et pouvant être évaluées et validées. Les blocs de compétences représentent une modalité d'accès modulaire et progressive à la certification, dans le cadre d'un parcours de formation ou d'un processus de validation des acquis de l'expérience (VAE) ou d'une combinaison des deux. Cette notion introduite par la réforme de 2014 a été renforcée par la loi de 2018 qui impose désormais un découpage en blocs de compétences pour toute demande d'enregistrement d'une certification au RNCP, mesure effectivement mise en œuvre sous le contrôle de France compétences.

Mais la démarche, là aussi, n'a pas été poussée à son terme car la mise en cohérence des blocs de compétences entre certifications professionnelles n'est pas assurée, alors qu'il s'agit d'une évolution indispensable pour faciliter les transitions professionnelles : un bloc de compétences acquis dans le cadre d'un diplôme pourrait ainsi être reconnu dans le cadre d'un autre diplôme, facilitant l'obtention de celui-ci. Il convient d'aller plus loin dans cette voie.

France compétences a lancé un chantier en vue d'établir, au premier semestre 2023, des correspondances entre blocs de compétences. Son système d'information a été adapté à cet effet. L'opérateur estime qu'il s'agit d'un chantier de long terme compte tenu de sa complexité et de la capacité très variable des organismes certificateurs à établir les correspondances entre les blocs de compétences de leurs certifications et ceux des autres certifications.

Les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur partagent aussi cet objectif tout en relevant, comme France compétences, en réponse aux observations provisoires de la Cour, qu'il ne sera pas aisé à atteindre du fait du nombre de certifications inscrites au RNCP, de la multiplicité des certificateurs et de la concurrence entre eux, ainsi que des contraintes juridiques et techniques (liées à la diversité des systèmes d'information permettant d'identifier les blocs de compétences proches).

II - Les apports et les faiblesses de la certification Qualiopi

Au-delà de la qualité des titres et diplômes préparés, les pouvoirs publics cherchent, à travers la certification Qualiopi, à s'assurer que les organismes de formation bénéficiant de fonds publics mettent en œuvre les

moyens propres à dispenser des formations dans des conditions satisfaisantes. Ce label Qualiopi souffre cependant de lacunes importantes, auxquelles il convient de remédier rapidement.

A - Un nouveau label de qualité – Qualiopi - pour bénéficier de financements publics

1 - Un processus engagé en 2014 et poursuivi en 2018

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et au dialogue social a introduit une première démarche qualité des actions de la formation professionnelle, en prévoyant que les financeurs devaient s'assurer, sur la base de critères définis par décret, de la capacité du prestataire de formation à dispenser une formation de qualité. Six critères ont été définis par un décret du 22 juin 2015 à titre de référentiel commun. Certains financeurs, notamment les Opca (puis les Opco) ont retenu des indicateurs communs permettant l'évaluation des six critères de qualité et créé un répertoire informatique commun (Datadock) qui référençait 60 000 organismes de formation au 31 décembre 2021.

La réforme de 2018 a eu pour objectifs d'étendre les obligations de qualité des procédures à toutes les actions de formation, alternance incluse, et pour tous les financements publics ou sur ressources issues des contributions obligatoires légales des entreprises, et d'harmoniser les pratiques, sur la base d'un référentiel unique adossé à une norme internationale ISO. Le référentiel national – Qualiopi -, élaboré en 2019, comporte sept critères de qualité³² et 32 indicateurs d'appréciation. La démarche qualité a donc évolué d'un système de référencement à un système de certification.

La certification Qualiopi a été rendue obligatoire pour bénéficier des financements sur fonds publics ou mutualisés, dans un premier temps au

³² Les conditions d'information du public sur les prestations proposées, les délais pour y accéder et les résultats obtenus ; l'identification précise des objectifs des prestations proposées et l'adaptation de ces prestations aux publics bénéficiaires, lors de la conception des prestations ; l'adaptation aux publics bénéficiaires des prestations et des modalités d'accueil, d'accompagnement, de suivi et d'évaluation mises en œuvre ; l'adéquation des moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement aux prestations mises en œuvre ; la qualification et le développement des connaissances et compétences des personnels chargés de mettre en œuvre les prestations ; l'inscription et l'investissement du prestataire dans son environnement professionnel ; le recueil et la prise en compte des appréciations et des réclamations formulées par les parties prenantes aux prestations délivrées.

1^{er} janvier 2021, délai reporté au 1^{er} janvier 2022 du fait de la pandémie. Les organismes de formation restent libres de ne pas solliciter la certification Qualiopi mais ils se privent alors des ressources des financeurs institutionnels et de l'argument commercial qui s'y attache.

Dans la mesure où la conformité au référentiel Qualiopi ne garantit pas à proprement parler la qualité de l'action de formation mais la qualité des processus de sa délivrance, le contrôle du service fait et celui de la qualité des actions de formation incombent toujours aux financeurs institutionnels. Ceux-ci doivent notamment veiller à l'adéquation des prestations achetées aux besoins de formation.

Au 1^{er} août 2022, soit sept mois après son entrée en vigueur, 40 214 certifications Qualiopi avaient été délivrées. Malgré la lourdeur du dossier à constituer, les organismes de formation ont été très nombreux à la solliciter. Selon le ministère chargé du travail, ces chiffres sont cohérents avec le nombre d'organismes de formation financés sur fonds publics ou sur les ressources issues des contributions légales, estimé à 33 000 selon les données des bilans pédagogiques et financiers transmis par les organismes de formation aux services de l'État en septembre 2022. Ils témoignent également de la bonne appropriation du dispositif par l'ensemble de l'écosystème et de la visibilité de la marque Qualiopi qui tend à devenir une norme de marché, au-delà de l'obligation légale.

2 - Un processus de certification confié au comité français d'accréditation (Cofrac)

La réforme de 2018 a confié la responsabilité de la certification Qualiopi au Cofrac, instance nationale d'accréditation, seul habilité en France à délivrer des accréditations aux organismes d'évaluation de la conformité, quel que soit le secteur concerné. Au-delà de la décision initiale d'accréditation, le Cofrac a pour mission d'exercer un rôle d'évaluation et de surveillance des organismes certificateurs, avec des évaluations régulières de suivi, afin de s'assurer que ces derniers répondent aux exigences de l'accréditation.

Conformément à ses pratiques, le Cofrac a confié la compétence pour délivrer la certification Qualiopi aux organismes de formation à des organismes dits « certificateurs »³³ qu'il a accrédités ou autorisés. Fin 2022, cette liste officielle comportait 34 organismes, dont 31 accrédités par le Cofrac et trois autorisés par ce dernier dans l'attente de leur

³³ Les organismes certificateurs Qualiopi ne doivent pas être confondus avec les organismes certificateurs précédemment évoqués dans le champ de la certification professionnelle.

accréditation. La certification Qualiopi se distingue des autres gérées par le Cofrac par un nombre élevé de candidats certificateurs³⁴.

Pour les nouveaux candidats, la simple recevabilité du dossier leur ouvre le droit de délivrer des certifications Qualiopi à des organismes de formation, avant même la réalisation par le Cofrac de l'audit dit « initial », qui intervient en réalité neuf à douze mois plus tard. Cet audit donne lieu à un rapport d'observation de l'activité du candidat avant que le Cofrac accorde ou non l'accréditation, au vu des écarts constatés par rapport au référentiel d'audit. Puis, lors d'un cycle de quatre ans, les organismes certificateurs sont contrôlés dans un délai périodique maximal de neuf à douze mois. Après cette période probatoire, les organismes de certification sont contrôlés tous les quinze mois. Un organisme de formation auquel a été refusée l'accréditation par le Cofrac pour devenir organisme certificateur peut créer une filiale pour présenter un nouveau dossier. L'existence ou non de liens organiques entre les organismes de formation et les organismes certificateurs qui leur délivrent le label Qualiopi n'est pas vérifiée.

Dans la mesure où chaque organisme de formation est libre du choix de son organisme certificateur, le nombre de certifications Qualiopi délivrées par organisme certificateur varie actuellement de quelques unités à quelques milliers.

B - Un dispositif présentant des lacunes susceptibles de faciliter la fraude

1 - L'apparition de dérives liées à la certification Qualiopi

La création d'un marché de la délivrance de la certification Qualiopi s'est accompagnée du développement de marchés connexes, comme l'accompagnement des organismes de formation pour obtenir la marque Qualiopi ou l'adhésion à une coopérative ou à un syndicat pour bénéficier de la marque Qualiopi sans être tenu de l'obtenir soi-même.

Un organisme de formation intervenant en sous-traitance n'est pas soumis à l'obligation de certification Qualiopi dès lors qu'il ne contractualise pas directement avec un financeur institutionnel. En effet, les critères de qualité couvrent toutes les étapes de l'activité de prestataire

³⁴ Parmi ceux-ci, 16 étaient déjà accrédités (quatre dans le domaine de la formation professionnelle et 12 dans d'autres domaines) tandis que 18 autres candidaient pour la première fois, sans avoir jamais certifié dans d'autres domaines, probablement intéressés par un marché profitable et volumineux.

de formation (information du public, analyse du besoin et ingénierie de formation, mise en œuvre de la prestation, évaluation) et ne sont donc pas complètement adaptés à un organisme sous-traitant qui n'intervient que sur une partie de ce processus. Il appartient au donneur d'ordre de s'assurer du respect du référentiel qualité par son sous-traitant (indicateur 27). Le cas échéant, sa certification Qualiopi pourra être remise en cause en raison du défaut de son sous-traitant.

Un sous-traitant intervenant pour le compte d'un organisme de formation certifié ne peut en aucun cas utiliser la marque Qualiopi, dont l'usage est réservé à l'organisme certifié. Selon le ministère chargé du travail, adhérer à une coopérative pour pouvoir faire état du label est donc illégal et passible de sanctions. L'usage de la marque par le sous-traitant peut être sanctionné, d'une part, au titre du règlement d'usage de la marque Qualiopi (sanction de l'usage non autorisé par le sous-traitant et sanction de la cession de la marque par le certifié) et, d'autre part, dans le cadre d'un contrôle effectué par les services de l'État en raison d'une publicité de nature à induire en erreur (article L. 6352-13 du code du travail). Nonobstant ces éléments de droit, l'organisme non labellisé Qualiopi qui adhère à une coopérative, dépose ses offres *via* la coopérative qui est labellisée.

Par ailleurs, en autorisant la délivrance de la certification Qualiopi avant même que l'organisme certificateur ait franchi toutes les étapes en vue de son accréditation par le Cofrac, le système d'accréditation rend la fraude plus facile et celle-ci peut s'installer dans la durée, dans la mesure où le retrait de l'accréditation ne vaut pas remise en cause des certifications Qualiopi délivrées avant le terme des six mois prévus par la loi. Tel a été le cas d'un organisme certificateur, Certif 21, qui a délivré quelque 450 certifications Qualiopi avant le retrait de son habilitation et le refus de son accréditation par le Cofrac en mai 2022. Selon le ministère chargé du travail, il n'est pas possible d'empêcher le transfert de certificats délivrés par le certificateur fraudeur vers un autre certificateur et de pénaliser l'ensemble des organismes de formation, clients du certificateur, dans la mesure où certains ont pu y recourir de bonne foi pour obtenir leur certification.

2 - Des points faibles à corriger

Face à l'effet d'aubaine engendré par ce nouveau marché de la certification avec un nombre élevé d'organismes certificateurs, le Cofrac ne dispose d'aucun moyen de réguler le nombre de candidats. En outre, en cas de refus d'une candidature, il n'existe pas de délai de carence de sorte que le candidat peut se représenter sans délai. Le Cofrac est obligé d'examiner sa candidature, même si le candidat a préalablement fourni de fausses informations.

Le Cofrac ne dispose que d'une faible visibilité sur l'activité des certificateurs qu'il a accrédités puisque le nom de l'organisme certificateur n'est pas mentionné dans la liste publique des organismes de formation certifiés Qualiopi. De surcroît, ni Cofrac, ni le ministère chargé du travail, ne connaissent le nombre d'organismes de formation auxquels a été refusée la certification par l'organisme certificateur.

Le Cofrac peut prononcer plusieurs sanctions³⁵. Pour autant, dans tous les domaines accrédités, seule une trentaine de sanctions est prononcée par an. Le rôle du Cofrac se limite donc à vérifier – mais seulement après un an d'activité – la robustesse d'un processus. Par la suite, son rôle de contrôle présente des faiblesses.

Le ministère chargé du travail a conclu le 18 mars 2018 une convention de coopération avec le Cofrac pour l'accréditation des certificateurs, qui précise le rôle dévolu à chacune des parties, mais n'a demandé ni rapport d'activité, ni compte rendu des contrôles opérés. Le Cofrac informe toutefois le ministère de toute décision relative à l'octroi, au refus, à la suspension ou au retrait de l'accréditation des organismes certificateurs, ainsi que des demandes de clarification qu'il reçoit concernant la certification Qualiopi.

Confronté à une situation inédite, le Cofrac a alerté par courrier, en août 2022, le ministère chargé du travail sur le contexte de fraude et fait part de la nécessité de faire évoluer la réglementation en vigueur pour lutter contre les comportements frauduleux des opérateurs.

Sans parler de fraude, l'accréditation par le Cofrac ne garantit pas non plus d'interprétation homogène du référentiel national qualité par les organismes certificateurs : à titre d'exemple, le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire fait état de différences de lecture selon les organismes certificateurs qui ont été préjudiciables aux établissements de formation partenaires. C'est une des raisons pour laquelle le ministère a fait reconnaître son propre label QualiFormAgri par France compétences.

De fait, l'application des procédures standard du Cofrac, initialement conçues pour accréditer des organismes chargés de l'attestation de la conformité de produits et services à des spécifications

³⁵ Elles sont de trois niveaux : l'observation d'écarts « véniels » ou critiques ; la suspension pour des dysfonctionnements notables en laissant du temps pour remédier aux défaillances ; le retrait l'accréditation. Il existe des procédures d'appel interne à deux niveaux : d'abord au niveau du comité de section, puis au niveau du conseil d'administration. Parallèlement, il reste toujours la possibilité de saisir le juge administratif.

techniques, et le référentiel national qualité n'apportent pas aujourd'hui les garanties attendues dans le champ de la formation professionnelle.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, le ministère chargé du travail a fait état de la relance du « *groupe permanent sur la qualité* » le 29 novembre 2022 par le cabinet de la ministre déléguée à l'enseignement et à la formation professionnelle en vue de réviser la procédure relative au label Qualiopi, de renforcer les modalités de la régulation et de mieux coordonner les institutions qui y concourent. Un projet d'arrêté a été préparé pour corriger certaines des lacunes observées, en limitant le nombre de certificats pouvant être délivrés par un organisme non encore accrédité, en instituant un délai de carence avant le dépôt d'une nouvelle demande d'accréditation par un organisme certificateur ayant fait l'objet d'un refus ou d'un retrait d'accréditation et en exigeant la preuve, lors du dépôt de sa nouvelle demande, que l'organisme certificateur a remédié aux motifs de refus ou de retrait de son accréditation. Ce projet vise aussi à encadrer davantage les pratiques d'audit des organismes certificateurs et ainsi à faciliter la surveillance exercée par le Cofrac. Le ministère chargé du travail envisage aussi, sur la base d'un décret, d'exiger des organismes certificateurs la transmission d'un rapport annuel d'activité, comportant le nombre de décisions de refus de certification. Il prévoit enfin une obligation d'affichage du certificat par les organismes certifiés, afin de faciliter les signalements vers les organismes certificateurs, ainsi que la transmission du nom de l'organisme certificateur aux financeurs, afin de responsabiliser davantage les organismes certificateurs dans la délivrance des certifications.

Il est pris acte des mesures annoncées pour améliorer le dispositif de certification Qualiopi. Pour autant, le développement de manœuvres frauduleuses - notamment avec les possibilités d'achat direct de formations *via* le compte personnel de formation - invite à aller plus loin dans l'articulation entre la lutte contre la fraude et la démarche qualité.

D'une part, les exigences du ministère chargé du travail vis-à-vis du Cofrac en matière de surveillance du secteur et d'analyse des signaux faibles doivent être renforcées, par exemple dans la convention conclue en 2018 pour la mise en œuvre de la certification Qualiopi. Les informations doivent être partagées avec les financeurs institutionnels qui demeurent responsables du contrôle de la qualité des actions de formation dispensées par les organismes de formation certifiés.

Il apparaît aussi nécessaire de vérifier si les sept critères et 32 indicateurs établis en 2019 à la suite d'une large concertation sont, à l'usage, pertinents et suffisants. À titre d'exemple, la certification Qualiopi

n'impose pas de vérifier la matérialité ni l'existence des organismes de formation notamment par l'existence de locaux et de salariés³⁶.

D'autre part, le rôle des financeurs institutionnels en matière de contrôle doit être réaffirmé et l'articulation entre contrôle du service fait et contrôle de la qualité clarifié. S'agissant des opérateurs de compétences et des associations Transitions pro, le ministère chargé du travail devrait faire figurer ses attentes dans ce domaine dans les conventions d'objectifs et de moyens.

Le ministère doit sécuriser au maximum la démarche qualité et procéder en 2024 à un bilan d'ensemble. Celui-ci aurait notamment pour objet de s'assurer de la capacité du Cofrac à assurer la mission plus exigeante qui doit lui être confiée dans le champ particulier de la formation professionnelle et de l'alternance. Si le Cofrac n'était pas à même de préserver la confiance dans la marque Qualiopi, un changement d'organisation devrait alors être envisagé.

Il est enfin à signaler que l'absence de contrôle pédagogique dans le champ de la formation professionnelle – il existe dans le champ de l'alternance en dépit de lacunes – constitue également un manque qui tient notamment à l'insuffisance des moyens humains susceptibles d'assurer cette mission.

III - Une transformation du marché de la formation professionnelle accélérée par la réforme et par la pandémie

La réforme de 2018 et la pandémie ont accéléré la transformation du marché de la formation professionnelle déjà engagée, notamment avec la mise en place du compte personnel de formation en 2015. Les organismes de formation font preuve d'une grande réactivité pour tirer parti des financements publics, mais aussi des possibilités offertes par les nouvelles technologies avec le développement des formations à distance et le recours à l'intelligence artificielle pour personnaliser les parcours de formation.

³⁶ Selon le ministère chargé du travail, cette vérification est supposée avoir été faite par les agents des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) lors de la déclaration d'activité de l'organisme de formation, en amont de la certification qualité. Il observe par ailleurs que le référentiel national qualité comprend des indicateurs portant sur l'adaptation des locaux, les moyens humains et les compétences des formateurs.

Quelques caractéristiques du marché de la formation en 2021

98 % des organismes de formation relèvent du secteur privé, qu'ils soient à but lucratif (46 %) ou non (14 %) ou qu'il s'agisse de formateurs individuels (38 %). Alors qu'ils ne représentent que 2 % des organismes de formation, les organismes publics et parapublics réalisent 20 % du chiffre d'affaires global. 14 % des organismes de formation ont recours à la sous-traitance qui est particulièrement présente parmi les organismes publics et parapublics : près de 30 % de ceux-ci y ont recours. 60 % des formateurs individuels jouent le rôle de sous-traitant pour un autre organisme. 60 % des entrées en formation étaient le fait de salariés en 2021. Cette part est particulièrement importante dans le secteur privé à but lucratif, où elle atteint 70 %.

D'après les bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation transmis aux services de l'État, 78 600 organismes de formation ont produit en 2021 un chiffre d'affaires total - tous publics confondus - de 23,5 Md€, en hausse de 31,7 % par rapport à 2020 (année atypique en raison de la crise sanitaire). Cette évolution tient aussi pour partie à l'intégration progressive des centres de formation des apprentis. Le nombre d'entrées en formation en 2021 a dépassé celui observé avant la crise en 2018-2019.

A - Les facteurs de restructuration du marché à la suite de la réforme de 2018 et de la pandémie

La réforme de 2018 repose sur une politique de l'offre, la facilitation des achats directs de formation par les individus dans le cadre de compte personnel de formation (cf. chapitre III), une régulation du marché par la qualité et une absence de régulation financière des dépenses du compte personnel de formation et d'apprentissage³⁷, qui ont suscité une transformation rapide du marché de la formation professionnelle. D'autant que celui-ci se caractérise par une forte plasticité et une réactivité quasi immédiate de l'offre de formation proposée par les organismes de formation privés.

Ces derniers se sont adaptés très vite aux nouvelles règles du jeu et ont su orienter leur offre vers les dispositifs les mieux financés (apprentissage, compte personnel de formation et même FNE-Formation pendant la période de crise). Cette adaptation n'a pas porté seulement sur le type de formation proposé, les publics accueillis ou les financements

³⁷ Cour des comptes, *La formation en alternance*, rapport public thématique, juin 2022.

mobilisés. Elle a aussi concerné les modalités de dispensation des formations avec la crise sanitaire et l'arrivée d'investisseurs capables d'intégrer rapidement et à grande échelle les nouvelles technologies.

Les exigences posées pour l'enregistrement des certifications professionnelles aux répertoires nationaux, d'une part, et pour l'obtention du label Qualiopi, d'autre part, ont représenté des contraintes fortes et un coût pour certains organismes. Elles n'ont en aucun cas freiné le développement du secteur, mais plutôt fait évoluer les conditions de la concurrence entre organismes avec un intérêt renouvelé pour la sous-traitance et l'accueil de publics aux statuts divers (jeunes en alternance, salariés, demandeurs d'emploi).

À ces facteurs structurels se sont ajoutés la digitalisation accélérée des formations (ou leur hybridation) et l'essor des formations en distanciel pendant la crise sanitaire. Cette évolution, qui n'est pas exempte de risques quant à la qualité de certaines formations ou à leur adaptation à certains publics, répond aussi à un besoin des utilisateurs qui préexistait à la crise.

Le développement de la formation en ligne nécessite non seulement de revoir l'ingénierie des formations proposées afin de garantir leur qualité et leur efficacité, mais aussi de financer des investissements sans commune mesure avec ceux jusqu'à présent consentis pour la formation en présentiel. Ce marché atomisé (le leader occupait 3 % des parts de marché) se restructure en conséquence, privilégiant les regroupements ou les alliances entre groupes, la diversification des activités avec un positionnement sur les formations les plus rentables et la recherche d'investisseurs, parfois étrangers. Le système actuel de financement, qui n'est presque pas régulé concernant l'apprentissage et le compte personnel de formation, est jugé attractif et favorable au développement du secteur.

Face à ces évolutions de marché très rapides, des analyses plus approfondies sur le coût réel des formations financées par les financeurs institutionnels et sur les modèles économiques des différents types d'organismes de formation devraient être conduites.

B - Le rôle grandissant de l'intelligence artificielle

Alors que depuis plusieurs années, la rentabilité de l'activité de formation imposait d'optimiser les coûts grâce à des programmes applicables à tous, la tendance actuelle est à une individualisation et une personnalisation des programmes de formation, rendues possibles grâce à l'intelligence artificielle.

Le contenu des formations en ligne peut en effet être adapté au profil de l'apprenant grâce à un algorithme qui analyse le niveau et le comportement d'apprentissage de celui-ci. Un accompagnant virtuel peut être créé pour l'aider tout au long de son parcours de formation, voire de sa progression dans l'apprentissage de son poste, ce qui permet de dispenser la formation par tranches, en tant que de besoin. L'intelligence artificielle ouvre des perspectives nouvelles quant aux méthodes d'apprentissage et de formation. Elle favorise enfin l'interactivité qui permet d'augmenter l'engagement de l'apprenant.

Lors des visites en région, la Cour n'a pas encore constaté de bouleversement dans les pratiques locales où la réputation par le bouche-à-oreille des organismes de formation prévaut encore. Néanmoins, la plateforme *Mon Compte Formation* pourrait changer la donne à l'avenir, dans la mesure où elle permet à chacun d'acheter aisément des formations en ligne disponibles sur l'ensemble du territoire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme de 2018 et la crise sanitaire ont eu un effet restructurant sur le marché de la formation professionnelle, non seulement par l'exigence de qualité avec un processus plus sélectif d'enregistrement des diplômes et le nouveau dispositif de certification Qualiopi, mais aussi par la mise en place de financements non régulés sur l'apprentissage et sur le compte personnel de formation et par les besoins en investissement pour digitaliser l'offre de formation.

La qualité de l'offre de formation doit être améliorée dans trois champs : le processus d'enregistrement des certifications aux répertoires nationaux, le découpage des certifications en blocs de compétences et la démarche qualité, notamment dans son articulation avec la lutte contre la fraude. Sous-estimé dans la réforme de 2018, l'enjeu de la lutte contre la fraude doit tenir une place importante dans les réflexions actuellement conduites par le ministère chargé du travail sur les ajustements à apporter à la démarche qualité.

En conséquence, la Cour formule les trois recommandations suivantes :

- 3. faire converger les critères à prendre en compte pour l'enregistrement des certifications professionnelles aux répertoires nationaux, quel que soit le certificateur, et harmoniser d'ici 2030 les procédures d'enregistrement elles-mêmes afin que toutes les certifications, quel que soit le certificateur, soient examinées par la commission de la certification professionnelle de France compétences (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion professionnelle) ;*
 - 4. assurer la mise en cohérence des blocs de compétences entre certifications pour faciliter le passage d'une certification à une autre (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion ; France compétences) ;*
 - 5. mieux prendre en compte la lutte contre la fraude dans la certification et le contrôle qualité en renforçant, de manière formalisée, les exigences vis-à-vis du Cofrac, des organismes certificateurs et des financeurs institutionnels ; en tirer un bilan d'ensemble en 2024 (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion).*
-

Chapitre III

Un bilan contrasté de la priorité donnée aux démarches individuelles

La réforme de la formation professionnelle intervenue en 2014 a créé deux nouveaux dispositifs destinés à accompagner les actifs dans leur orientation professionnelle et à faciliter leur accès à la formation : le conseil en évolution professionnelle (CEP) et le compte personnel de formation (CPF). En 2018, l'objectif du Gouvernement de promouvoir la liberté pour chaque actif de choisir son avenir professionnel l'a conduit à s'appuyer sur ces deux dispositifs en les réformant profondément. Les moyens mis en œuvre ont contribué à leur développement. Certains objectifs ne sont pas atteints et des dérives sont apparues.

I - Le compte personnel de formation, un succès quantitatif au risque d'une perte de sens

Créé par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, le compte personnel de formation (CPF) a pris effet le 1^{er} janvier 2015 et remplacé à cette date le droit individuel à la formation (DIF). Il permet à tous les actifs de bénéficier, à leur initiative, d'actions de formation. Il accompagne son titulaire dès son entrée dans la vie professionnelle, tout au long de sa carrière jusqu'à son départ à la retraite. La loi du 5 septembre 2018 l'a profondément réformé en desserrant certains verrous qui avaient limité son essor.

Les principales modifications apportées par la réforme de 2018

La principale évolution est la monétisation des droits au 1^{er} janvier 2019, ceux-ci n'étant plus exprimés en heures mais en euros. L'abondement annuel peut atteindre 500 €, (ou 800 € notamment pour les personnes les moins qualifiées), dans la limite d'un plafond de 5 000 € (ou 8 000 €).

Les formations éligibles au financement par le CPF ne sont plus, depuis le 1^{er} novembre 2019, déterminées par l'inscription sur des listes établies par diverses instances, mais seulement par l'inscription des certifications visées au répertoire national des certifications professionnelles ou au répertoire spécifique tenus par France compétences³⁸. Les actions de formation permettant d'acquérir un bloc de compétences et non la certification complète sont également éligibles au financement par le CPF.

La mise en place à compter de novembre 2019 d'un « parcours d'achat direct » permet aux titulaires d'un compte de consulter sur la plateforme *Mon compte formation* le montant de leurs droits ainsi que l'offre de formation disponible et de commander en ligne leur formation, alors qu'ils devaient auparavant adresser leur demande à un intermédiaire (Opcas pour les salariés).

Enfin, le financement du dispositif a été transféré à partir de novembre 2019 à la Caisse des dépôts et consignations, qui assurait déjà la gestion des comptes, à la place des précédents financeurs (les Opcas pour les salariés). France compétences rembourse à la Caisse des dépôts et consignations les dépenses liées aux formations réalisées, sans limitation, alors qu'auparavant, les financeurs disposaient d'enveloppes limitatives.

A - La démocratisation du recours au CPF, un objectif prioritaire de la réforme en bonne voie

1 - Une progression du nombre de comptes activés, même si des marges de progression existent

Le premier objectif de la réforme de 2018 concernant le CPF était de simplifier son accès afin qu'il puisse être utilisé par un plus grand nombre d'actifs. C'est essentiellement à l'aune de cet objectif que la réussite du CPF a été appréciée dans les années qui ont suivi la réforme.

³⁸ Quatre exceptions en vigueur avant la réforme de 2018 demeurent : le permis de conduire de catégorie B, les formations destinées aux créateurs et repreneurs d'entreprise, le bilan de compétences et la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Compte tenu de cette priorité, la Caisse des dépôts et consignations a mis au point rapidement la plateforme d'achat direct de formations *Mon Compte Formation* et l'a ouverte au public le 21 novembre 2019, un peu plus d'un an après le vote de la loi.

Le nombre de comptes activés par leur titulaire³⁹ est depuis lors en forte progression puisque fin mars 2023, 21 millions de comptes avaient été activés par leurs titulaires alors qu'ils n'étaient que 8,7 millions avec l'ancienne version du CPF. Le nombre d'utilisateurs potentiels serait proche de la population active du secteur privé⁴⁰, soit 24,7 millions selon l'Insee. Environ 3,7 millions de comptes resteraient donc à activer.

Dans le cadre de l'enquête, il a été constaté que les comptes détenus par des personnes de 67 ans et plus, qui ne sont plus ayants droit au CPF au regard de la loi, pouvaient être utilisés. La Caisse des dépôts et consignations a toutefois bloqué l'usage de ces comptes à compter de février 2023. Il conviendra aussi de perfectionner le système d'information en ce qui concerne les titulaires âgés de 62 à 66 ans.

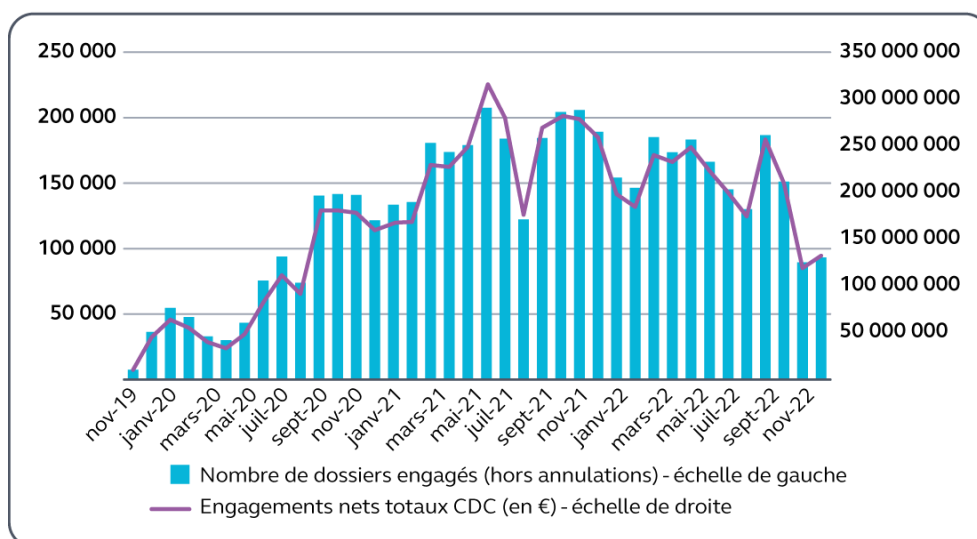
2 - Une utilisation du CPF en forte hausse

Les achats de formations dans le cadre du CPF ont été modérés jusqu'à la fin août 2020 en raison du confinement imposé par la crise sanitaire, de l'adaptation encore partielle de certains organismes de formation à la formation en distanciel et de l'apparition du FNE-Formation de crise (cf. chapitre IV) qui a financé des formations pour des salariés placés en activité partielle.

C'est à partir de septembre 2020 que le recours au CPF s'est développé avec un nombre mensuel de dossiers (hors annulations) compris entre 120 000 et 140 000 de septembre 2020 à février 2021. De mars 2021 à octobre 2022, il s'est situé, hormis quelques mois atypiques, entre 175 000 et 205 000 dossiers par mois. En novembre et décembre 2022, le nombre de dossiers a fortement baissé (à moins de 100 000 dossiers) sous l'effet possible des mesures de régulation et de lutte contre la fraude.

³⁹ Les comptes CPF sont créés par la Caisse des dépôts et consignations et crédités annuellement, mais leur activation nécessite une démarche du titulaire.

⁴⁰ Les salariés du secteur public n'ont pas été concernés par la réforme du CPF opérée en 2018, en particulier sa monétisation.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de dossiers et du coût du CPF

Source : Cour des comptes (à partir des bilans trimestriels de la Caisse des dépôts et consignations)

Le nombre annuel de dossiers qui était compris entre 500 000 et 600 000 de 2016 à 2019, avant la réforme, s'est élevé en 2020 à 1 062 554, soit environ le double de celui enregistré précédemment, puis 2 097 271 en 2021, avec une répartition entre salariés (70 %) et demandeurs d'emploi (30 %) constante. On observe en 2022 une baisse de 10 % liée au faible nombre de dossiers en fin d'année.

La réforme a permis d'améliorer l'accès à la formation à l'initiative des individus eux-mêmes, mais aussi de quelques catégories de titulaires au CPF en particulier. S'agissant des salariés, la place des moins de 25 ans est passée de 3,5 % en 2019 à 9 % en 2021, montrant une appétence plus grande des jeunes actifs pour le nouvel outil. La part des salariés en préqualification qui était de 7,1 % avant l'ouverture de la plateforme *Mon Compte Formation* est passée à 16 % en 2021 ; celle des titulaires d'un CAP ou BEP de 17,7 % à 22 %. Ces progrès sont toutefois d'ampleur limitée à ce stade et devront être confirmés dans la durée.

B - Les dérives du CPF, un risque mal anticipé devenu un enjeu majeur

1 - Un développement rapide de la fraude et une augmentation mal anticipée des dépenses

Le risque de fraude dans le champ de la formation professionnelle était identifié avant 2018, y compris dans le champ du CPF⁴¹, mais en permettant l'achat direct par le titulaire, la réforme du CPF a accru les risques de pratiques opportunistes d'organismes de formation désireux de réaliser un retour rapide sur investissement au détriment de la qualité des prestations et les risques de fraudes.

Or, l'ampleur du démarchage agressif et de la fraude n'a pas été pleinement anticipée lors de la conception et du lancement du CPF rénové fin 2019. Dans la convention d'objectifs et de moyens pour 2020-2022 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations, la question de la fraude est certes évoquée, mais elle apparaît comme un objectif parmi d'autres, avec trois indicateurs sur 49. Les premières dérives massives sont apparues au 1^{er} semestre 2021 à l'approche de l'échéance du 1^{er} juillet 2021 fixée par le Gouvernement pour permettre aux titulaires d'un compte de transférer les droits acquis de 2008 à 2014 au titre du droit individuel à la formation (DIF) sur le CPF. La fraude s'est amplifiée depuis lors.

Au-delà, le démarchage téléphonique, qui touche un nombre élevé de Français, a nuit fortement à l'image du CPF en instillant un doute sur le sérieux des formations proposées. Le CPF a connu les mêmes errements que d'autres dispositifs publics récents, mobilisant des ressources importantes et ouverts très largement aux particuliers ou aux entreprises⁴², mais dans des proportions sans précédent, comme la confirmé Tracfin⁴³.

⁴¹ Cf. Par exemple, Cour des comptes, « La formation professionnelle continue des salariés : construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude », *rapport public annuel 2017*, février 2017.

⁴² L'instauration d'un dispositif exceptionnel d'activité partielle au début de la crise sanitaire en mars 2020 a engendré une fraude importante analysée par la Cour dans un rapport public thématique, *Préserver l'emploi : le ministère du travail face à la crise sanitaire*, de juillet 2021. Le cas du CPF se rapproche aussi d'un autre dispositif *Ma prime renov* ouvert aux particuliers afin de leur permettre d'effectuer des dépenses ou des travaux de rénovation énergétique.

⁴³ Tracfin est un service de renseignement placé sous l'autorité du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, qui lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

En même temps que se développait la fraude, le coût du dispositif a progressé au-delà des prévisions, l'essor du dispositif n'étant entravé par aucune limite de financement (cf. chapitre V). En 2021, le coût du CPF pour France compétences s'est élevé à 2,6 Md€ alors que seulement 1,4 Md€ avait été inscrit à son budget initial.

2 - Les effets positifs quoique tardifs de la régulation de l'offre de formation

Lorsque la plateforme *Mon Compte Formation* a été ouverte au public fin 2019, les mesures de régulation de l'offre de formation prévues par la loi du 5 septembre 2018 ou introduites postérieurement n'étaient pas opérationnelles. Les garde-fous susceptibles de prévenir les usages frauduleux ou irréguliers ont ainsi fait défaut pendant les deux premières années de fonctionnement du CPF renouvelé.

L'effet successif de trois mesures de régulation de l'offre de formation sur le CPF en 2021 et 2022

La procédure de renouvellement par France compétences des certifications inscrites au répertoire spécifique, décrite au chapitre II, n'a produit ses principaux effets qu'à la fin 2021. Cette mesure a entraîné immédiatement une diminution importante, d'environ un quart, du nombre d'organismes de formation présents sur la plateforme *Mon Compte Formation*. Le contrôle de cohérence entre les déclarations reçues par France compétences concernant les organismes de formation habilités par les organismes certificateurs à proposer des formations conduisant aux certifications inscrites aux deux répertoires nationaux et la liste des organismes de formation inscrits sur la plateforme *Mon Compte Formation* n'est effectif que depuis 2022. Il a conduit au retrait immédiat de 10 % d'organismes de formation qui n'étaient pas en règle. Enfin, l'obligation en 2022 pour les organismes de formation sollicitant des financements publics, dont ceux du CPF, de disposer du label Qualiopi a eu pour effet le retrait de 20 % des organismes de formation enregistrés sur la plateforme CPF.

Comme le montre l'annexe 5, ces mesures ont écarté immédiatement un certain nombre d'organismes de formation, mais des effets de rattrapage ont eu lieu. Au final, le nombre d'organismes de formation enregistrés au titre du CPF qui se situait à 21 364 début 2022 a atteint un point bas à 13 423 fin février avant de remonter à 15 788 le 1^{er} août 2022, soit tout de même une baisse globale sur la période de 26 %. Le nombre actuel d'organismes de formation référencés sur la plateforme *Mon Compte Formation* est sensiblement le même.

Des stratégies de contournement sont également apparues au premier trimestre 2022 à la suite du non renouvellement de nombreuses formations au répertoire spécifique, témoignant de la plasticité de l'offre.

Le détournement massif des formations destinées à la création et à la reprise d'entreprise

Le non-renouvellement par France compétences de nombreuses certifications inscrites au répertoire spécifique a conduit des organismes de formation qui ne pouvaient plus proposer de formations visant ces certifications à concevoir des formations proches sous la forme d'actions d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprise, ces dernières ne nécessitant aucune inscription au répertoire spécifique. Le nombre d'organismes de formation proposant ces formations est ainsi passé de 2 493 en mars 2021 à 4 188 en mars 2022. Celles-ci sont devenues au 1^{er} trimestre 2022 la première dépense sur le CPF avec un coût de 171 M€ sur 650 M€ (26 % du total), alors qu'elles ne représentaient que 40 M€ (7 % du total) au cours du premier trimestre 2021.

Le Gouvernement a dû prendre un décret précisant l'objet des actions de formation dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises, en particulier l'absence de tout lien avec un métier particulier. Une importante campagne de contrôle de la conformité de l'offre a été réalisée au deuxième trimestre 2022 par la Caisse des dépôts et consignations conduisant à adresser 3 828 lettres d'ouverture d'une phase contradictoire et à déréférencer 2 127 organismes de formation à titre temporaire (jusqu'à neuf mois). Cette action a porté ses fruits puisque cette pratique de contournement a, pour l'essentiel, cessé au second semestre 2022.

3 - Une intensification de la lutte contre la fraude, mais un pilotage insuffisant

L'État et la Caisse des dépôts et consignations ont d'abord compté sur une information des usagers et le signalement d'irrégularités. Cette politique n'a pas été à la hauteur des enjeux. Les moyens se sont progressivement renforcés en 2021 et sont devenus la priorité des pouvoirs publics, au plus haut niveau, seulement en 2022 avec l'annonce par le Gouvernement en février d'un plan de lutte contre la fraude.

La lutte contre le démarchage au CPF a aussi donné lieu à plusieurs initiatives parlementaires visant à l'interdire, mais qui n'ont abouti qu'en fin d'année 2022 avec le vote de la loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022

visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires⁴⁴.

La Caisse des dépôts et consignations a, pour sa part, intensifié au premier semestre 2022 son contrôle du service fait, compétence dévolue à tout organisme financeur, avec un ciblage sur plusieurs risques majeurs. Une commission réunissant des représentants du ministère chargé du travail, de France compétences et de la Caisse des dépôts et consignations examine chaque semaine, depuis la mi-2021, les cas d'irrégularités et les sanctions susceptibles d'être prononcées.

À l'automne 2022, la Caisse des dépôts et consignations a complété son dispositif par de nouvelles mesures. L'identification des titulaires d'un compte sur la plateforme *Mon Compte Formation* se fait désormais *via FranceConnect+* afin de sécuriser le dispositif. Les contrôles de la conformité des formations et des sessions inscrites sur la plateforme aux conditions générales d'utilisation de celle-ci se sont intensifiés. Enfin, un processus obligatoire d'accompagnement des nouveaux organismes de formation sur la plateforme a été instauré en octobre 2022 afin de permettre un contrôle des organismes puis de leur première offre de formation. Cette procédure venant, de fait, compléter la certification Qualiopi, il sera utile de dresser périodiquement le bilan des motifs de refus d'accès d'organismes de formation à la plateforme en faisant ressortir notamment s'ils révèlent des faiblesses dans le processus de certification Qualiopi ou dans le référentiel national qualité en vue, le cas échéant, de les améliorer.

Quelles que soient leur vigueur et leur diversité, les mesures de lutte contre la fraude demeurent insuffisamment pilotées au plan stratégique par l'État, en particulier par le ministère chargé du travail. L'impulsion politique donnée par ce ministère et celui chargé des comptes publics en février 2022 s'est traduite par la réunion d'un comité de pilotage ministériel⁴⁵ chargé de lutter contre le démarchage abusif et la fraude au CPF, suivi de réunions sous l'égide de cabinets ministériels ou, plus techniques, entre services de l'État. Mais aucun plan d'action n'a été formalisé, ni aucun ensemble d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis dans la lutte contre la fraude et, le cas échéant, à terme, de statuer sur la poursuite du CPF dans sa forme actuelle. L'importance de l'enjeu justifie pourtant un suivi au plus haut niveau, récurrent et bien documenté sur les résultats obtenus.

⁴⁴ Elle interdit la prospection commerciale, par téléphone, SMS, courriel et sur les réseaux sociaux visant à capter des données personnelles ou à conclure des contrats portant sur des actions de formation, sauf quelques exceptions.

⁴⁵ Un deuxième s'est tenu en février 2023.

4 - L'absence de résultats suffisamment probants à ce jour

L'État et la Caisse des dépôts et consignations comptent sur l'effet dissuasif de la diversification et de l'intensification de la lutte contre la fraude et sur l'interdiction du démarchage pour engendrer un déport des fraudeurs vers d'autres secteurs d'activités moins surveillés que le CPF.

L'interdiction du démarchage devrait certes produire des effets rapides sur les pratiques d'incitation à l'utilisation du CPF et d'orientation du choix de formation des titulaires d'un compte sur tel ou tel prestataire de formations, mais son incidence sur la fraude est plus incertaine. Nombre de fraudeurs relèvent en effet d'organisations criminelles complexes, généralement implantées à l'étranger, et qui ne seront pas nécessairement dissuadées d'agir. Surtout, les données nombreuses mais éparses relatives à la lutte contre la fraude n'attestent pas d'une maîtrise du phénomène.

C'est ce qui ressort des données provenant de la Caisse des dépôts et consignations, résumées dans le tableau figurant en annexe 6, mais aussi des signalements transmis au service de renseignement financier Tracfin. Selon ce dernier, la fraude s'est fortement accrue en 2021 par rapport à l'année précédente. Les enjeux financiers liés à la fraude au CPF seraient passés de 7,8 M€ en 2020 à 43,2 M€ en 2021. En 2022, eu égard aux dossiers déjà instruits par Tracfin et aux signalements reçus, il est probable que le montant de la fraude au CPF sera supérieur. Celui-ci est certes marginal rapporté à la dépense annuelle au titre du CPF (moins de 2 %), mais important en valeur absolue. De surcroît, il n'est évalué qu'à partir des dossiers transmis à ce service et ne prend pas en compte les fraudes ignorées des titulaires de compte et, souvent, non encore signalées.

Au 9 décembre 2022, la Caisse des dépôts et consignations avait déposé 46 plaintes pour un préjudice total estimé à 37,7 M€. Un seul jugement a été rendu, celui du tribunal correctionnel de Saint-Omer en date du 20 septembre 2022⁴⁶. Ledéveloppement de ce contentieux, qui ne couvre encore qu'une part marginale de la fraude, aura des effets à terme. Entre septembre et décembre 2022, la Caisse des dépôts et consignations a constaté une division par cinq du nombre de signalements, et une forte diminution du taux d'annulation des formations qui s'expliquerait, selon elle, par une baisse des achats « d'impulsion » et des achats victimes de tiers malveillants. Ces progrès restent à confirmer.

⁴⁶ Il a condamné un organisme de formation à 300 000 € d'amende et prononcé vis-à-vis de sa gérante une interdiction d'exercer une activité de formation assortie d'une peine de trois ans d'emprisonnement avec sursis et de diverses autres interdictions.

C - La réorientation indispensable du CPF vers des objectifs plus qualitatifs

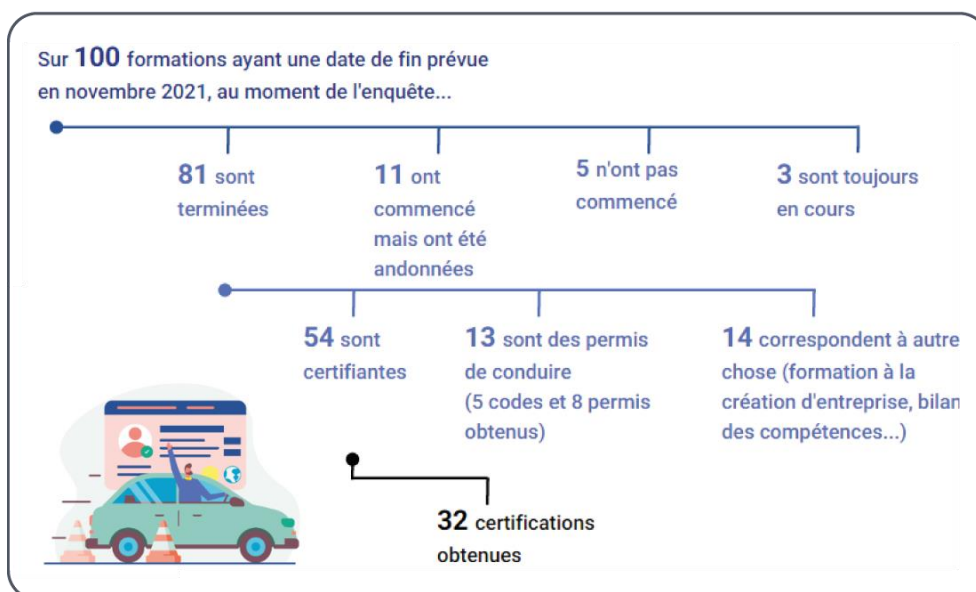
Le CPF se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. Il convient désormais de trouver un nouvel équilibre entre la volonté affirmée en 2018 de limiter les obstacles et les contraintes pour les utilisateurs et la nécessité pour un dispositif aussi coûteux de répondre à l'objectif qui a présidé à sa création en 2014, le développement des compétences de chaque actif.

1 - Une réorientation indispensable des formations financées vers le développement des compétences et l'employabilité

La réforme de 2018 a eu pour effet positif de simplifier la liste des certifications proposées dans le cadre du CPF en établissant un lien direct avec les deux répertoires tenus par France compétences, ce qui constitue une avancée reconnue par tous.

En revanche, le CPF rénové est très en-deçà des attentes au regard de l'objectif de développement des compétences des actifs. Selon une enquête sur les usages du CPF conduite par France compétences et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), publiée en février 2023, huit formations sur dix visent au moins un objectif professionnel, mais beaucoup d'utilisateurs déclarent poursuivre à la fois des objectifs professionnels et personnels. Mais, au final, un tiers seulement des parcours de formation financés par le CPF débouche sur l'obtention d'une certification.

Schéma n° 4 : parcours des utilisateurs du CPF à la suite de leur inscription à une formation

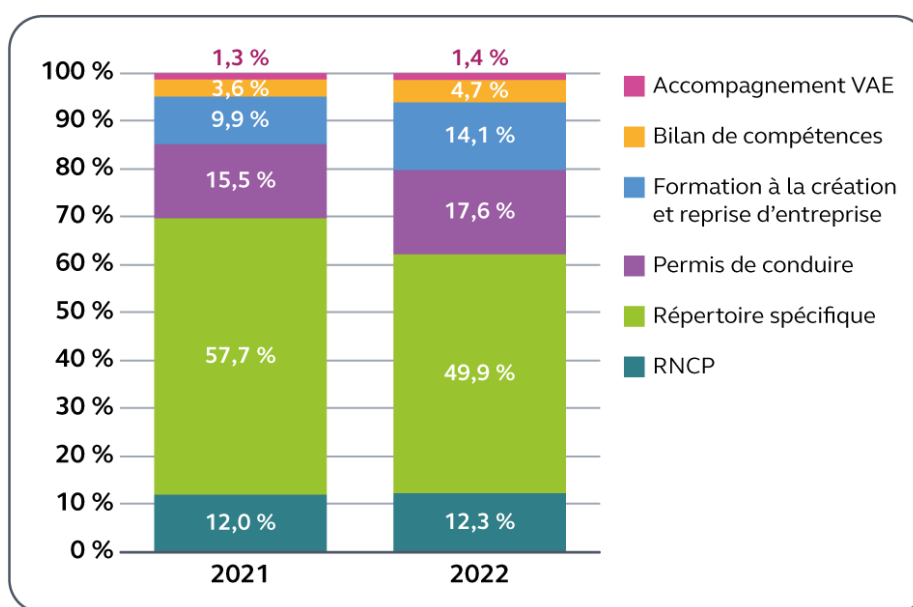


Source : enquête CPF sortants, France compétences-Dares, 2022

En ce qui concerne la nature des formations financées, les résultats observés en 2022 ne montrent pas encore d'évolution majeure par rapport aux deux années précédentes. Les formations visant une certification enregistrée au RNCP concernent 12,3 % des dossiers financés en 2022, alors que ces mêmes certifications représentent les trois quarts des certifications offertes sur la plateforme *Mon Compte Formation*. Par ailleurs, une part toujours importante des dépenses ne mène pas à une certification qualifiante, même si elles peuvent avoir un effet positif sur le parcours professionnel des bénéficiaires (permis de conduire, par exemple). Le contexte d'achat des formations a une incidence sur l'utilité des formations achetées comme l'a relevé la Dares⁴⁷.

⁴⁷ Ainsi, les formations achetées suite à une démarche commerciale, démarche notamment, sont moins utilisées que les autres : 38 % des bénéficiaires pensent ne jamais utiliser les compétences acquises, contre 17 % en moyenne. De même, l'achat de formations « non obligatoires » enregistrées au répertoire spécifique n'ont permis qu'à 6 % des bénéficiaires de trouver un nouveau travail, contre 32 % dans le cas de formations « obligatoires ».

Graphique n° 2 : évolution des dossiers validés par typologie



Source : Caisse des dépôts et consignations

Dans son référé de juillet 2022 sur France compétences, la Cour a recommandé de recentrer les financements sur les formations les plus qualifiantes pour répondre à l'objectif initial du CPF. Elle a préconisé l'instauration d'une participation modulable des bénéficiaires des formations financées afin de mieux responsabiliser les titulaires d'un compte sur leur choix de formation. Une telle participation est aussi de nature à limiter la fraude en responsabilisant mieux les titulaires d'un compte lors de l'acte d'achat d'une formation. Afin de ne pas dissuader les titulaires d'un CPF de l'utiliser, notamment les personnes disposant de faibles revenus, ce reste à charge devrait être fixé à un niveau assez bas, par exemple 5 % ou 10 % du coût de la formation, et modulé en fonction du niveau de qualification de la formation souhaitée par le bénéficiaire.

Longtemps opposé à cette mesure, le Gouvernement a introduit le principe d'une « participation au financement de la formation éligible » à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2023, dont seraient dispensés les demandeurs d'emploi et les salariés bénéficiant d'un abondement de leur employeur. Le texte d'application n'est toujours pas paru, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) organisant au préalable une concertation avec les partenaires sociaux. Il est souhaitable que ce reste à charge ne réponde pas seulement à une

préoccupation budgétaire mais qu'il incite aussi au choix de formations permettant d'élever le niveau de compétences et l'employabilité.

D'autres évolutions récentes ou à venir pourraient contribuer à orienter le CPF vers des formations plus qualitatives⁴⁸. Le resserrement du répertoire spécifique opéré par France compétences assure déjà, plus qu'auparavant, que les formations suivies mènent à des certifications qui concourent à l'employabilité et correspondent à des besoins du marché. La progression régulière du disponible sur les comptes CPF devrait également contribuer au choix de formations plus qualifiantes et inciter les organismes de formation à suivre cette évolution. Alors que le coût moyen d'une formation conduisant à une certification enregistrée au RNCP est en moyenne de 4 602 €⁴⁹, le solde moyen des comptes CPF est de 1 821 € pour un plafond de 5 000 € (et 8 000 € pour les travailleurs peu qualifiés), avec une disparité élevée, certains titulaires disposant de droits ouverts au titre de dispositifs antérieurs (cf. annexe 7). Enfin, un développement des abondements (cf. *infra*) irait dans le même sens.

Il importe désormais de tirer les enseignements de l'étude sur les usages du CPF pour adapter le dispositif.

2 - L'enjeu de l'accompagnement des usagers face à une offre abondante

L'offre de formation proposée dans le cadre du CPF est très abondante et pose un problème de lisibilité pour les titulaires d'un compte. On dénombre au 30 septembre 2022, 732 901 sessions de formations ouvertes à la vente conduisant à 3 427 diplômes. La Caisse des dépôts et consignations a progressivement mis en place des outils pour guider l'utilisateur : tutoriels, *hotline* téléphonique ou par courriel. Mais le recours insuffisant au conseil en évaluation professionnelle (cf. *infra*), en particulier par les salariés, constitue une déception.

⁴⁸ Selon l'enquête précitée conduite par France compétences et la Dares auprès des sortants de formation, une personne sur cinq aurait été prête à payer l'ensemble des frais pédagogiques de sa formation si elle n'avait pas pu utiliser son CPF. Les formations que les utilisateurs auraient été prêts à payer intégralement sont en moyenne plus courtes, moins chères, avec un prix horaire inférieur, et plus souvent suivies en présentiel que les autres. Il s'agit notamment des formations obligatoires (30 %), des formations au permis B (33 %) et des formations au français (26 %).

⁴⁹ Celui d'une formation menant à une certification enregistrée au répertoire spécifique (1 920 €) est en revanche proche du disponible sur les comptes.

L'ergonomie de la plateforme *Mon Compte Formation* constitue aussi un enjeu crucial pour les utilisateurs dans la mesure où l'accès à une action de formation n'est pas toujours intuitif ni facile.

Pour l'utilisateur qui recherche une formation sur la base de mots clés, le moteur de recherche réagit en fonction d'une proximité textuelle, d'où l'importance de déterminer les actions de formations et donc les organismes de formation qui seront affichés en premier lors de la requête. Or, l'offre abondante sur la plateforme résulte parfois d'une stratégie de multiplication des offres par des prestataires dans le but d'être mieux référencés par le moteur de recherche. Dès octobre 2020, la Caisse des dépôts et consignations relevait que 17 organismes de formation avaient été identifiés pour leur nombre de sessions de formation très significativement supérieur à la moyenne, parfois jusqu'à 150 000 offres. Des actions ont été menées pour mettre fin à ces pratiques, mais des cas plus isolés ont été sanctionnés encore récemment.

La Caisse des dépôts et consignations a pris en compte l'enjeu de la neutralité du moteur de recherche, mais celui-ci fait l'objet de critiques de la part de professionnels du secteur. Les études d'impact cherchant à vérifier cette « neutralité » ont porté sur des données du début de l'année 2020 concernant seulement 254 objets de formation et six utilisateurs. La méthode utilisée pour actionner le moteur de recherche et l'affichage de l'ordre des résultats mérite d'être expertisée à nouveau sur la base d'un échantillon plus important.

3 - Le développement nécessaire des cofinancements

Le CPF a été conçu dès l'origine comme un dispositif ouvert aux cofinancements afin de financer des formations d'un coût plus élevé. Une première étude de la Caisse des dépôts et consignations sur des dossiers de septembre 2020 à mai 2021 montrait ainsi que, pour les salariés, le coût moyen d'une formation financée par le seul titulaire s'élevait à 1 292 € en moyenne alors qu'il atteignait 3 941 € lorsqu'elle bénéficiait d'un cofinancement.

Les résultats sont, à ce stade, contrastés. En 2021, Pôle emploi était le principal cofinancier (8,1 % du financement total), loin devant les régions (1,6 %), les entreprises (0,3 %), les Opco (0,1 %), les contributions personnelles des usagers étant de 4,2 %. Pour l'État, les régions et les branches professionnelles (par l'entremise des opérateurs de compétences), la Caisse des dépôts et consignations a ouvert la possibilité de

cofinancements automatisés, leur permettant de prédéterminer les critères d'attribution de leur financement et les bénéficiaires potentiels⁵⁰.

Le bilan du recours à cette procédure d'abondement est mitigé et, s'agissant des financements régionaux, concerne principalement les demandeurs d'emploi. Quatre Opco (Ocapiat, Atlas, Uniformation, Opco Santé) ont également utilisé le dispositif, pour le compte de cinq branches professionnelles, pour un budget total peu élevé (12,1 M€). Les financements proviennent essentiellement des contributions conventionnelles qui ne sont instaurées que par certaines branches professionnelles, ce qui en limite l'ampleur.

L'utilisation par les entreprises de la possibilité d'abonder les comptes de leurs collaborateurs est, quant à elle, en-deçà des attentes, alors même que les intérêts des salariés et de l'entreprise convergent souvent. Faibles en 2020 et 2021 (54 M€ au total), les abondements effectués par les entreprises sont de 221 M€ au 31 décembre 2022. Mais ce résultat, en apparence prometteur, tient pour l'essentiel à des abondements contraints pour les entreprises qui n'ont pas respecté leur obligation d'organiser, conformément aux dispositions légales, un entretien professionnel au moins tous les deux ans⁵¹.

Plusieurs raisons expliquent cette situation. Le transfert de la gestion du CPF des salariés des Opca vers la Caisse des dépôts et consignations a probablement contribué à en éloigner les entreprises. La dichotomie traditionnelle entre la formation à l'initiative de l'entreprise et celle à l'initiative des salariés demeure aussi ancrée dans beaucoup d'entreprises. Le calendrier de mise en service des modules permettant aux entreprises d'abonder le CPF de leurs collaborateurs a également pu jouer, d'autant qu'elles ne peuvent pas encore bénéficier de la possibilité d'abondements automatiques, ce qui sera corrigé en 2023. Enfin, l'abondement du CPF par les entreprises souffre d'un désavantage fiscal par rapport à une dépense plus classique dans le cadre d'un plan de développement des compétences qui permet aux entreprises de déduire la TVA.

Le choix récent du Gouvernement de ne pas imposer de reste à charge au titulaire d'un compte lorsqu'il bénéficie d'un financement par son entreprise devrait constituer une incitation nouvelle à une utilisation du CPF construite par les entreprises et leurs collaborateurs.

⁵⁰ Ces derniers peuvent en bénéficier lors de l'achat d'une formation sur la plateforme *Mon Compte Formation*, dès lors qu'ils ont utilisé l'intégralité du montant disponible sur leur compte.

⁵¹ Sur 167 M€ de dotations nouvelles en 2022, 144 M€ relevaient de cette obligation.

Au-delà, le principe inscrit dans le code du travail selon lequel un abondement ne peut intervenir que lorsque le titulaire d'un compte a épuisé tous ses droits constitue une limite, *a fortiori* avec l'augmentation annuelle du disponible sur les comptes à venir. Un système plus proche d'une bonification, qui permettrait pour tout euro utilisé sur le montant disponible du titulaire d'un compte CPF de recevoir un cofinancement, donnerait une ampleur plus grande à ces derniers. Une clarification des dispositions du code du travail est souhaitable sur les diverses formes d'abondement à disposition des entreprises.

II - Un développement du conseil en évolution professionnelle des actifs occupés en-deçà des attentes

Confié à de nouveaux prestataires par la réforme de 2018, le conseil en évolution professionnelle n'a pas connu le développement attendu pour accompagner l'essor du recours au compte personnel de formation.

A - La relance du dispositif en 2018 sous l'égide de France compétences

Le conseil en évolution professionnelle (CEP) a été instauré en 2015 pour aider les actifs à identifier leurs besoins en compétences. En fonction des actifs concernés, plusieurs opérateurs sont chargés de cette prestation d'accompagnement. Pôle emploi l'assure au profit des demandeurs d'emploi, les Cap emploi et les missions locales pour les travailleurs handicapés et les jeunes, l'Apcc pour les cadres.

La réforme de 2018 a transféré le CEP des autres actifs, dits « actifs occupés » (salariés et indépendants essentiellement), des organismes paritaires collecteurs agréés pour le financement du congé individuel de formation (Opacif), parmi lesquels les Fongecif, à des opérateurs privés régionaux choisis par France compétences dans le cadre d'un marché public qui couvre la période 2020-2023⁵². Elle a aussi prévu un financement plus solide du dispositif sur le budget de France compétences, afin de remédier aux insuffisances antérieures. Cette réorganisation a pris effet le 1^{er} janvier 2020. Dès 2020, 666 sites étaient ouverts, mobilisant 375 ETP, ce qui constitue un changement de dimension.

⁵² Deux groupements d'opérateurs dénommés Eva et Évolution interviennent dans douze régions de métropole et deux départements d'outre-mer. D'autres opérateurs interviennent en Corse et dans trois autres départements d'outre-mer.

Service d'accompagnement personnalisé et gratuit proposé à toute personne active souhaitant faire le point sur sa situation professionnelle, le CEP des actifs occupés comporte actuellement plusieurs niveaux de prestations⁵³. France compétences a mesuré pour 2021 un taux de satisfaction élevé : 91 % concernant le premier niveau d'accompagnement et 85 % à l'issue d'un appui à la formalisation d'un projet.

Afin de préparer l'appel d'offres qui couvrira la période 2024-2027, France compétences a fait évaluer la mise en œuvre du premier marché en étudiant notamment la façon dont les prestataires avaient pris en charge cette mission et le pilotage réalisé par France compétences. Il en ressort une appréciation plutôt positive mais également un certain nombre de recommandations d'améliorations.

B - Un recours en progression mais inférieur aux prévisions

Outre la qualité du pilotage du dispositif et l'organisation d'un service de qualité, l'établissement public se fixait comme objectif de développer le recours au CEP et d'en faire un « fil rouge » de l'accompagnement sur les territoires.

Il est effectivement en progression puisque le nombre de premières entrées dans le dispositif est passé de 100 937 en 2020 à 140 113 en 2021 et 155 709 contre 88 528 en 2018. Ces résultats doivent être nuancés puisque le recours préalable au CEP est, soit fortement recommandé dans le cadre de démarches de transition professionnelle (projets de transition professionnelle), soit obligatoire (dispositif en faveur des salariés démissionnaires, transitions collectives). Ils sont également très en deçà des prévisions établies lors de l'appel d'offres de France compétences. Le recours au CEP est beaucoup plus développé chez les demandeurs d'emploi que chez les actifs occupés. En 2021, en Auvergne-Rhône-Alpes, 245 298 demandeurs d'emploi ont bénéficié d'un accompagnement par Pôle emploi contre seulement 19 029 actifs occupés.

Il en résulte que les dotations annuelles prévues par France compétences pour le CEP des actifs occupés, de l'ordre de 100 M€, sont partiellement employées : 50,6 M€ en 2020, 62,3 M€ en 2021, dont une partie concerne le pilotage et la gestion du dispositif.

⁵³ Outre l'aiguillage initial, un premier niveau de conseil personnalisé de deux heures et un accompagnement personnalisé de six heures qui comporte des appuis à la formalisation du projet (quatre heures) et à sa mise en œuvre (deux heures).

C - Le positionnement encore incertain de cet outil d'orientation

Bien qu'entrés en vigueur en même temps, le 1^{er} janvier 2015, le CEP et le CPF ne sont pas liés. Le CEP peut être sollicité hors de toute perspective d'achat de formation dans le cadre du CPF et il ne constitue pas un préalable obligatoire à une commande de formation dans le cadre du CPF. En revanche, pour les dispositifs de transition professionnelle, il est soit obligatoire, soit fortement recommandé.

Or, il n'existe, à ce jour, aucune statistique pour les actifs occupés sur la proportion d'utilisateurs du CPF qui ont préalablement recouru au CEP, les systèmes d'information des deux dispositifs n'étant pas reliés. Mais la plateforme Agora (cf. *infra*) devrait pouvoir, prochainement, mesurer ce lien. Celui-ci est nécessairement tenu du fait de la disproportion actuelle entre le nombre d'utilisateurs du CPF et celui du CEP.

À la demande des pouvoirs publics, mais aussi des partenaires sociaux (cf. l'accord national interprofessionnel d'octobre 2021), quelques mesures ont été prises pour tenter de mieux lier le CEP et le CPF, pour aider au choix des formations. La Caisse des dépôts et consignations informe désormais systématiquement les utilisateurs du CPF de l'existence du CEP *via* la plateforme *Mon Compte Formation*. Selon France compétences, 13 % des bénéficiaires du CEP des actifs occupés en 2022 auraient connu ce dispositif par ce moyen.

Le débat porte depuis plus d'un an sur la façon dont le CEP pourrait aider les actifs dans leur démarche d'utilisation du CPF voire contribuer à la régulation de ce dernier. Le bilan des deux premières années (2020-2021) montre que « *se reconvertir* » est de loin le principal motif de recours au CEP (46 %) pour les actifs occupés, devant « *prendre du recul sur sa situation professionnelle* » (20 %) et « *créer ou reprendre une entreprise* » (13 %). L'évolution vers un emploi ou un métier à plus grande technicité, qui constitue l'un des objets du CPF, ne représente que 9 %.

L'apport du CEP aux salariés bénéficiaires doit être mieux mesuré. Seuls sont actuellement disponibles les résultats d'une enquête conduite auprès de certains d'entre eux six mois après l'achèvement de la prestation⁵⁴. Mais une étude commandée par France compétences sur les

⁵⁴ 85 % des bénéficiaires de l'appui à la formalisation du projet jugent que leur situation est plus satisfaisante et 87 % que le CEP leur a été utile ; ces taux sont moins élevés pour les bénéficiaires du premier niveau d'accompagnement avec 65 % de réponse favorable aux deux questions.

usages et les effets du CEP des actifs occupés devrait prochainement combler ce manque.

Le dispositif pâtit toujours d'une faible notoriété auprès des salariés et d'une identification insuffisante en tant que service public. En 2021 comme en 2020, 6 % seulement des personnes déclaraient avoir connu l'existence du CEP par leur employeur.

Ces constats conduisent à s'interroger sur la pertinence du transfert, à l'occasion de la réforme de 2018, de l'organisation du CEP destiné aux actifs occupés à France compétences. L'établissement a certes démontré sa capacité à définir un cahier des charges, à choisir des prestataires sur appel d'offres, à coordonner l'action de ces derniers et à évaluer la mise en œuvre du marché. Sa capacité à promouvoir le dispositif est plus incertaine. Il a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la Cour, qu'il allait renforcer son action dans le cadre du prochain marché, notamment par divers partenariats. Il incombe surtout à l'État, en tant qu'initiateur de ce service, et aux régions, chargées du service public régional de l'orientation, d'en assurer une plus large promotion auprès des salariés.

En outre, les responsabilités dans le suivi et la coordination du CEP pour l'ensemble des publics, et plus généralement sa gouvernance, gagneraient à être clarifiés entre la DGEFP, les régions, les associations Transition Pro chargées du suivi de la mise en œuvre du CEP en région par l'ensemble des opérateurs et France compétences. Ce dernier est notamment chargé d'émettre des recommandations « *sur l'articulation des actions en matière d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi* » et de « *rendre compte annuellement de l'usage des fonds de la formation professionnelle et du conseil en évolution professionnelle* ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le choix de réformer profondément le compte personnel de formation et son utilisation via un site de vente en ligne a permis un développement inédit auprès des actifs qui en bénéficient. L'objectif quantitatif a été obtenu au prix d'un développement de la fraude, insuffisamment anticipée et non encore maîtrisée, et d'un éloignement de l'objectif initial de ce dispositif visant à accroître les compétences et l'employabilité, tendance que des mesures récentes tentent d'inverser.

Le conseil en évolution professionnelle des actifs occupés a été transféré à France compétences et des opérateurs privés choisis par celui-ci sur appel d'offres. La progression du nombre d'utilisateurs n'atteint pas le niveau attendu, ce dispositif restant principalement utilisé par les demandeurs d'emploi et les salariés en transition professionnelle.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

6. *arrêter en 2023 un plan de lutte contre les fraudes à la formation professionnelle ciblant particulièrement la certification Qualiopi et le compte personnel de formation, et comportant des indicateurs et des échéances (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion).*

Elle rappelle sa recommandation formulée à l'issue du contrôle de France compétences⁵⁵ visant à recentrer les financements au titre du compte personnel de formation sur les formations les plus qualifiantes pour répondre à l'objectif initial du dispositif.

⁵⁵ Cour des comptes, *France compétences, une situation financière préoccupante*, référé précédemment cité.

Chapitre IV

Les plans de développement des compétences et les transitions professionnelles : les points faibles de la réforme

Contrairement aux démarches individuelles d'orientation et de formation qui viennent d'être examinées, le soutien des politiques publiques de formation professionnelle aux plans de développement des compétences des entreprises, d'une part, et aux transitions professionnelles, d'autre part, n'a pas fait l'objet d'une priorité dans le cadre de la réforme de 2018 et a même diminué par rapport à la période précédente. Le contexte de la crise sanitaire a amené l'État à corriger cette situation par des dispositifs nouveaux et l'apport de ressources importantes, mais à titre temporaire. Au-delà de ce soutien circonstanciel, les politiques publiques manquent de visibilité et ne sont pas à la hauteur des enjeux.

I - Le financement public des plans de développement des compétences : un dispositif rendu inopérant par la crise sanitaire

Le plan de développement des compétences est une évolution, introduite par la réforme de 2018, du plan de formation de l'entreprise⁵⁶. Il constitue l'une des voies d'accès du salarié à la formation professionnelle, à l'initiative de l'employeur. Il répond à l'obligation pour ce dernier de maintenir l'employabilité de ses salariés prévue à l'article L. 6321-1 du code du travail. Son financement relève d'abord de l'entreprise, mais il peut aussi être assuré sur les ressources issues des contributions obligatoires légales des entreprises et sur d'autres ressources, comme celles de l'État ou des fonds européens.

A - Les limites du cadre financier prévu par la réforme

Alors qu'il bénéficiait jusqu'alors aux entreprises de moins de 300 salariés, le financement en faveur des plans de développement des compétences provenant des contributions légales des entreprises est réservé depuis le 1^{er} janvier 2019 aux entreprises de moins de 50 salariés, dans lesquelles le taux d'accès à la formation n'est que de 20 % des salariés (contre 61 % dans les entreprises de 1 000 salariés et plus⁵⁷), et qui rencontrent des difficultés à concevoir des plans ambitieux et à les financer. La loi a donc instauré une solidarité financière entre les plus grandes entreprises qui ne bénéficient plus d'aucun retour financier à ce titre sur leurs contributions légales, et les plus petites.

1 - Des montants en baisse depuis la réforme

Au total, entre 2015 et 2017, les montants alloués aux plans de développement des compétences étaient compris entre 843 M€ et 901 M€, avec une baisse en 2018, faute de financement complémentaire du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) alors appelé à disparaître. Depuis la réforme, le montant du soutien aux plans de développement des compétences décidé par France compétences au profit des seules entreprises de moins de 50 salariés s'est élevé à 523,5 M€ en

⁵⁶ Historiquement, la France fait partie des pays qui privilégient les stages à l'extérieur de l'entreprise (cf. annexe 8 sur l'implication des entreprises en Europe dans la formation de leurs salariés), même si, au cours des dernières années, la formation en situation de travail, au sein de l'entreprise, est encouragée.

⁵⁷ Cf. Céreq-Dares-France compétences, *enquête Formation Employeur 2020*.

2020, 560 M€ en 2021 et 540 M€ en 2022, en forte baisse par rapport à la période antérieure (cf. tableau ci-après). La dotation prévue par France compétences en 2023 se situe à un niveau proche (550 M€).

Tableau n° 2 : contributions légalement obligatoires des entreprises affectées aux plans de développement des compétences⁵⁸

En M€		2015	2016	2017	2018	2019*	2020	2021	2022
Entreprises de moins de 11 salariés	Collecte Opca	361	389	406	418				
	Dotation FPSPP**	166	160	194					
	Dotation France compétences						523,5	560	540***
Entreprises de 11 à 49 salariés	Collecte Opca	206	184	185	193				
Sous-total entreprises de moins de 50 salariés		733	733	785	786		523,6	605	550
Entreprises entre 50 et 299 salariés	Collecte Opca	157	110	116	121				
Total		890	843	901	732		523,5	560	540

* Les données pour 2019 ne sont pas disponibles. ** Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (supprimé au 1^{er} janvier 2019 lors de la création de France compétences) *** Dotation prévisionnelle
Source : Cour des comptes (à partir de l'annexe annuelle au projet de loi de finances sur la formation professionnelle (2015-2018) et des données transmises par France compétences (2019-2022))

La baisse de cette dotation s'explique par la priorité accordée par le Gouvernement à d'autres dispositifs financés à partir des contributions légales, comme l'apprentissage et le CPF, les premières bénéficiant aux entreprises. La situation financière critique de France compétences depuis 2019 (cf. chapitre V) a aussi limité les possibilités d'augmentation de l'enveloppe. En 2022, alors qu'elle pouvait, selon l'encadrement prévu par décret, représenter entre 4 % et 30 % des ressources de France compétences⁵⁹, c'est un taux proche du plancher (6,89 %) qui a été retenu.

⁵⁸ L'annexe annuelle au projet de loi de finances sur la formation professionnelle ne présente que les montants correspondant à l'ensemble des ressources comptabilisées dans la section « plans de développement des compétences » des Opco, y compris les prélèvements sur leurs réserves, qui sont nettement supérieurs. Une présentation plus détaillée serait souhaitable à l'avenir.

⁵⁹ Une fois déduite la contribution à la formation des demandeurs d'emploi dont le montant est décidé par l'État.

Rapportés au nombre d'entreprises de 50 salariés et moins, les dotations allouées aux Opco sont faibles, même si toutes les entreprises ne présentent pas de dossiers chaque année. Si toutes les entreprises de moins de 50 salariés avaient sollicité leur Opco, le montant moyen disponible pour chacune se serait élevé à 467 € en 2020 et 506 € en 2021. Par salarié employé dans une entreprise de 50 salariés, ce montant aurait été encore plus faible : 75 € en 2020 et 82 € en 2021.

De manière unanime, les Opco ont souligné dans le cadre l'enquête que ces dotations étaient insuffisantes. Il importe d'autant plus qu'elles aient une réelle plus-value. Or, les contrôles réalisés par la Cour, comme celui de l'Opco 2i, montrent qu'une partie parfois importante des financements pris en charge sur ces dotations concerne des formations obligatoires⁶⁰. L'effet levier des financements mutualisés apparaît faible dès lors que, selon le ministère chargé du travail, ces formations auraient dû être financées par les entreprises et contribuent peu à l'élévation du niveau de compétences des salariés. Par ailleurs, certains Opco se sont efforcés d'harmoniser leurs règles de prise en charge des formations demandées par les entreprises. D'autres (tels que l'Opco des entreprises de proximité) ont conservé des règles différentes pour chaque branche professionnelle, ce qui rend très complexe la gestion des dossiers.

2 - Des enveloppes annuelles difficiles à prévoir et à gérer

La dotation annuelle décidée par France compétences n'est pas un montant fixe mais un pourcentage de ses ressources. Or, en 2020, sous l'effet de la crise sanitaire, ces ressources assises sur la masse salariale ont fortement chuté, entraînant, en gestion, une baisse de l'enveloppe par rapport aux prévisions. Le montant initialement envisagé en novembre 2019 (700 M€) a été révisé une première fois à la baisse mi-2020 à 560 M€, puis une nouvelle fois mi-2021 à 523,5 M€, lorsque le montant définitif des recettes a été connu. Les Opco qui n'avaient pas suffisamment anticipé la baisse de leur dotation et engagé au-delà de leur dotation finale, ont dû prélever sur leurs réserves pour couvrir leurs engagements. En 2021, une gestion prudentielle par les Opco a permis d'éviter cette situation, d'autant que l'enveloppe a finalement été plus élevée que prévu en raison du redressement de la masse salariale des entreprises.

Il reste qu'il est difficile de gérer des crédits dont le montant n'est connu qu'en mai ou juin suivant la fin d'un exercice et que l'incertitude sur

⁶⁰ Selon l'article L. 6321-2 du code du travail, ce sont les formations qui conditionnent l'exercice d'une activité ou d'une fonction en application d'un texte.

l'évolution des dotations de France compétences ne permet pas aux Opco de construire une politique durable d'offre de prestations aux entreprises. Il serait à cet égard souhaitable de faire évoluer le mode de construction budgétaire atypique et peu efficient de France compétences (cf. chapitre V), en lui permettant de définir des dotations initiales en montant, le cas échéant, révisées en gestion.

3 - Une répartition des ressources entre Opco à adapter

La répartition finale de la dotation annuelle entre les Opco n'est pas liée au montant des contributions versées par les entreprises rattachés à chaque Opco, mais décidée par le conseil d'administration de France compétences en fonction du nombre de salariés d'entreprises de moins de 50 salariés déclaré par chaque Opco (pour 90 % du total) et du nombre d'entreprises de moins de 50 salariés (pour 10 %)⁶¹.

Ces critères suscitent l'incompréhension de certains Opco, même si beaucoup d'entre eux recourent à ces mêmes critères pour répartir leur dotation entre les sections paritaires professionnelles, voire entre les branches professionnelles⁶². Ils présentent certes l'avantage de l'objectivité. Toutefois le besoin des entreprises n'est pas seulement lié au nombre d'entreprises ou de salariés, mais aussi aux enjeux de transformation des métiers, qui peuvent être très différents selon les branches et les Opco.

En dépit de marges limitées, France compétences pourrait envisager d'attribuer une partie des dotations sur la base d'objectifs stratégiques définis par son conseil d'administration (par exemple, pour accompagner ou accélérer des mutations majeures de l'économie) ou sur appels à projets. En réponse aux observations provisoires de la Cour, il estime qu'il revient d'abord aux Opco et aux branches de définir une stratégie en la matière.

⁶¹ France compétences a simulé une répartition de sa dotation avec une pondération différente des deux critères, mais le montant alloué à chaque Opco en était peu modifié.

⁶² En 2021, si la dotation au titre du plan de développement des compétences avait été calculée à partir du produit des contributions obligatoires versées par les entreprises entrant dans leur périmètre, elle se serait élevée à 90,4 M€ pour l'Opco 2i (inter-industriel) comme pour l'Opco EP (entreprises de proximité). Mais après application des critères de répartition, le premier a vu sa dotation ramenée à 44,7 M€ tandis que celle du second s'est établie à 187,5 M€. Ce dernier rassemble en effet 31,7 % des entreprises de moins de 50 salariés contre seulement 7,7 % pour l'Opco 2i.

4 - Des prélèvements sur les réserves des Opco pour pallier leur difficulté à trouver des financements externes

Dans les conventions pluriannuelles entre l'État et les Opco, l'un des objectifs assignés à ces derniers est de développer des co-financements extérieurs afin de compléter les dotations évoquées précédemment. Sont visés les contributions conventionnelles et les versements volontaires des entreprises, ainsi que les cofinancements de l'État, des collectivités territoriales, de l'Union européenne, etc. Or, les résultats sont en-deçà des objectifs fixés, témoignant de la difficulté rencontrée par les Opco.

L'État comptait notamment sur des dynamiques au sein des branches professionnelles pour développer les contributions obligatoires conventionnelles⁶³. Les montants collectés, autour de 500 M€ par an avec toutefois une progression en 2020 et 2021 (cf. tableau suivant), sont à peu près comparables aux ressources provenant des contributions légales, mais ils n'ont pas compensé leur baisse depuis la réforme de 2018. Elles concernent généralement un nombre limité de branches dans chaque Opco, au total de l'ordre de 80 à 85. Elles sont, en outre, inégalement pratiquées selon les branches, ce qui conduit à des situations très variables selon les Opco. Très utilisées par les branches des Opco Uniformation et Afdas, elles ne dépassent pas 5 % de la collecte chez quatre Opco (Opcommerce, Ocapiat, Opco 2i et Atlas).

Tableau n° 3 : montant des contributions conventionnelles de 2015 à 2021

<i>En M€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Montant</i>	488	494	526	525	557	604	739

Source : Cour des comptes (à partir de l'annexe annuelle au projet de loi de finances sur la formation professionnelle) – Nota : les données d'un exercice sont parfois révisées les années suivantes. Le tableau prend en compte ces actualisations.

⁶³ Ces contributions sont décidées par accord de branche et s'imposent aux entreprises. Les branches restent maîtresses de leur emploi, soit pour le financement d'actions collectives de formation, soit en complément d'autres sources de financement des plans de développement des compétences ou en cofinancement du compte personnel de formation.

Les versements volontaires des entreprises aux Opco correspondent, quant à eux, à des situations très diverses⁶⁴.

Face à la difficulté à se procurer des ressources extérieures, les Opco ont généralement décidé de prélever sur leurs réserves issues des anciens Opca. L'enveloppe complémentaire ainsi dégagée a parfois été supérieure à celle attribuée par France compétences. Cette pratique trouve néanmoins ses limites dans la mesure où le niveau des réserves est variable selon les Opco et leur consommation sur plusieurs années a conduit à leur diminution. Certains Opco ne peuvent d'ores et déjà plus y recourir.

Il a néanmoins été observé que certains Opco qui ont recouru à de tels prélèvements pour pallier l'insuffisance des dotations de France compétences n'ont pas totalement utilisé ces dernières. Les difficultés de gestion de ces dotations, précédemment évoquées, et les financements exceptionnels de l'État pendant la crise, ont pu expliquer cette situation paradoxale. Les Opco auront d'autant plus intérêt à utiliser leur dotation que France compétences peut désormais prélever, sous certaines conditions, leurs réserves non utilisées.

B - Des financements exceptionnels et massifs de l'État dans le contexte de la crise sanitaire

1 - La création du FNE-Formation de crise pour soutenir les actions de formation des salariés

Face aux circonstances imprévues de la crise sanitaire, l'État a transformé, en avril 2020, le dispositif du FNE-Formation, jusqu'alors peu utilisé, pour en faire une mesure d'incitation à la formation couplée à l'activité partielle. L'objectif était de mobiliser utilement du temps devenu disponible chez les salariés, avec l'espoir d'améliorer ainsi leur employabilité face à un marché du travail appelé à se dégrader à terme. Le dispositif a connu plusieurs transformations au fil de l'évolution de la crise : le lien entre l'activité partielle et le FNE-Formation s'est atténué et le dispositif s'est rapproché de sa vocation initiale de faciliter le maintien

⁶⁴ Il peut s'agir de montants transférés par une entreprise pour que son Opco de rattachement prenne en charge l'élaboration de ses actions de formation. Certains Opco ne souhaitent toutefois pas développer de politique de gestion de versements volontaires, compte tenu de leurs priorités et de leur effectif. Les versements volontaires correspondent surtout au financement par les entreprises d'une part du coût de certaines formations qui reste à leur charge.

dans l'emploi des salariés d'entreprises en difficulté par le cofinancement de « parcours » favorisant l'adaptation ou la reconversion des salariés.

En 2020, le FNE-Formation, même s'il n'a pas connu l'ampleur du dispositif d'activité partielle, a quantitativement répondu aux attentes du Gouvernement pour les secteurs les plus touchés par la crise. Au 31 décembre 2020, 205 000 dossiers de formation ont été reçus des entreprises qui ont placé 437 000 salariés en formation pour un total de plus de 7,6 millions d'heures de formation. Dans chaque Opco, les branches ont été diversement concernées, à proportion de leur réduction d'activité pendant la crise sanitaire et de leur recours à l'activité partielle.

Sur un plan qualitatif, les résultats observés en 2020 sont peu probants. Dans une précédente enquête⁶⁵, la Cour a relevé un ciblage insuffisant, le choix se portant essentiellement sur les formations en langues, communication, dans une moindre mesure marketing, ou de type bureautique, plus facilement dispensées à distance. D'autres formations, liées directement à la crise sanitaire, se sont néanmoins avérées utiles. Le marché de la formation s'est aussi adapté avec beaucoup d'opportunisme aux conditions d'octroi de cette aide en proposant des formations d'un montant légèrement inférieur à 1 500 €, seuil au-delà duquel les dossiers faisaient l'objet d'un examen complémentaire par les services de l'État.

Avec la réorientation opérée fin 2020, le recours au FNE-Formation pour des motifs liés à l'activité partielle ou l'activité partielle de longue durée (APLD) n'a concerné que 31 % des salariés bénéficiaires et 35 % des crédits mobilisés par l'État. Il a surtout porté sur les situations de « *mutation et reprise d'activité* » (50 % des salariés et 46 % du financement) et d'entreprises en difficulté (18 % des salariés et 19 % des crédits) (cf. annexe 9). Le comité de suivi du plan de relance placé sous l'égide de France stratégie a réalisé une évaluation du FNE-Formation en décembre 2022⁶⁶. Pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 30 juin 2022, il relève la place importante du secteur industriel, ce qui est cohérent avec les montants élevés conventionnés entre l'État et l'Opco 2i au titre de la convention « relance industrie », soit 365 M€ pour 2021 et 2022.

⁶⁵ Cour des comptes, *Préserver l'emploi : le ministère du travail face à la crise sanitaire*, rapport public thématique, juillet 2021, pages 69 et suivantes.

⁶⁶ France stratégie et inspection générale des finances, *Deuxième rapport du comité d'évaluation du plan France Relance*, décembre 2022, pages 369 à 410 pour les développements relatifs à l'APLD et au FNE-Formation.

2 - Un dispositif exceptionnel qui a permis de compenser les insuffisances du financement consécutives à la réforme de 2018

Outre la manne financière nouvelle qu'il a apportée, proche des dotations allouées par France compétences aux plans de développement des compétences, le FNE-Formation⁶⁷ a été ouvert à toutes les entreprises, sous réserve notamment qu'elles recourent au chômage partiel en 2020, puis s'insèrent dans des parcours structurés. Il a donc permis de financer des entreprises de 50 à 299 salariés qui avaient été écartées des financements sur fonds mutualisés par la réforme de 2018.

En 2020, le FNE-Formation a bénéficié pour 40,7 % à des entreprises de moins de 50 salariés, pour 23,8 % à des entreprises de 50 à 299 salariés et pour 35,5 % à des entreprises de 300 salariés et plus. La réorientation du dispositif en 2021 a eu peu d'incidence sur cette répartition qui s'établit respectivement à 39 %, 32 % et 29 %. Le FNE-Formation a constitué un complément de ressources inespéré pour l'ensemble des entreprises, et plus largement pour celles de 50 salariés et plus.

Enfin, même si le phénomène est difficile à mesurer, le FNE-Formation de crise a pu engendrer un effet d'aubaine. Les Opco ont orienté le financement de certaines formations sur cette source de financement plutôt que les ressources attribuées par France compétences, d'autant qu'ils étaient incités à décaisser rapidement les crédits en provenance du Plan de relance. Le ministère chargé du travail estime, de même, qu'elle a probablement conduit certaines branches professionnelles à diminuer le montant des contributions conventionnelles ou les financements octroyés aux entreprises sur cette ressource.

3 - L'impact du développement de l'apprentissage sur le soutien des Opco aux petites entreprises

La concentration des ressources issues des contributions légales sur les entreprises de moins de 50 salariés a incité les Opco à renforcer l'orientation de leur politique vers cette catégorie d'entreprises, majoritaire dans la totalité des Opco, et à mettre en place des organisations et les outils permettant de mieux toucher les petites entreprises, et plus particulièrement celles comptant moins de 11 salariés.

Les conventions d'objectifs et de performance 2020-2022 entre l'État et les Opco comportent un objectif d'augmentation de l'accès des

⁶⁷ cf. bilan financier en annexe 9.

TPE-PME à la formation, mesurée par le nombre d'actions de formation les concernant. Celui-ci a été atteint par l'ensemble des Opco. Pour autant, ce résultat favorable doit être nuancé puisqu'il tient pour une part importante à l'apparition du FNE-Formation de crise et au développement sans précédent de l'apprentissage depuis 2020.

À cet égard, on relèvera la disproportion des moyens alloués. En 2022, les ressources prévues par France compétences pour le financement de l'apprentissage et des contrats de professionnalisation était de 9,6 Md€, tandis que la dotation aux plans de compétences des entreprises de moins de 50 salariés devrait s'élever à 540 M€. De manière constante de 2018 à 2021, environ 50 % des contrats d'apprentissage ont concerné des entreprises de moins de 10 salariés. Cette proportion atteint environ 70 % si l'on prend en compte les entreprises de moins de 50 salariés. Les Opco ont donc très naturellement multiplié leurs efforts visant la promotion de ce dispositif auprès de leurs adhérents.

Même s'il paraissait pertinent lors de leur élaboration, l'objectif inscrit dans les conventions d'objectifs et de moyens s'avère peu opérant dès lors que les Opco ne maîtrisent ni les moyens qui leur sont alloués par France compétences, ni l'essor de l'apprentissage qui est en partie dû à l'aide exceptionnelle versée par l'État aux entreprises dans le contexte de la crise, ni l'évolution du FNE-Formation⁶⁸. La mesure du soutien des Opco aux TPE-PME devra être repensée dans le cadre des nouvelles conventions pluriannuelles à négocier en 2023.

C - Des questions en suspens à moyen terme

1 - La sortie difficile des financements exceptionnels de l'État

Dans le cadre de l'enquête, les Opco ont exprimé leur inquiétude notamment pour ce qui concerne le FNE-Formation qui n'avait pas vocation à perdurer sous cette forme exceptionnelle au-delà de 2022, mais aussi en raison de la diminution régulière de leurs réserves.

Le projet de loi de finances pour 2023 a levé l'incertitude sur l'avenir du FNE-Formation, du moins pour l'exercice 2023, en prévoyant une dotation de 300 M€ en autorisations d'engagements et 305 M€ en

⁶⁸ Leurs marges résident dans l'organisation du soutien de proximité aux TPE-PME, la promotion des métiers, notamment à destination des potentiels apprentis, le soutien à l'investissement des centres de formation des apprentis (CFA) ainsi que les prélèvements sur les réserves, de moins en moins aisés.

crédits de paiement et en indiquant qu'il « *pourrait être davantage ciblé sur la transition écologique, la souveraineté énergétique et alimentaire, avec l'objectif de favoriser l'objectif de plein emploi par le maintien et le développement des compétences des salariés* ». Il s'agit de la quatrième configuration du FNE-Formation depuis le 1^{er} semestre 2020.

Ce ciblage sur quelques objectifs stratégiques est judicieux. Aucune perspective de moyen terme n'est cependant tracée quant à l'avenir du dispositif et, plus largement, quant à celui du financement des plans de développement des compétences des entreprises. Ceci est d'autant plus paradoxal que les objectifs stratégiques retenus sont des objectifs de long terme et non des enjeux circonstanciels, comme ceux auxquels pouvait répondre le FNE-Formation au début de la crise.

2 - La question du soutien aux plans de développement des compétences des entreprises de 50 à 299 salariés

Comme observé précédemment, le FNE-Formation a permis d'apporter des financements aux entreprises de 50 à 299 salariés qui n'étaient plus bénéficiaires des fonds mutualisés. Sa suppression éventuelle reposerait la question d'un soutien public aux plans de développement des compétences pour cette catégorie d'entreprises.

Plusieurs propositions ont été formulées en ce sens. Les partenaires sociaux⁶⁹ signataires des 17 propositions formulées en novembre 2022 pour adapter la loi du 5 septembre 2018 recommandent de « *mettre en place une ligne budgétaire mutualisée pour contribuer au financement et à l'ingénierie du plan de développement des compétences des entreprises de 50 à 299 salariés* ». Acteurs de la compétence, l'un des représentants des organismes de formation privés, propose pour sa part de faire bénéficier les entreprises de moins de 250 salariés d'un crédit d'impôt de 30 % sur les dépenses de formation engagées dans le cadre des plans de développement des compétences (pour un coût de 900 M€ selon les auteurs de cette proposition).

Ces propositions doivent être examinées avec prudence. L'efficacité des mesures fiscales est rarement démontrée. Ensuite, elles auraient des conséquences sur les finances publiques à un moment inopportun alors que la priorité est de rééquilibrer les comptes de France compétences. Enfin, les données récentes sur le financement des plans de développement des compétences des entreprises de 50 à 299 salariés font

⁶⁹ La CGT, FO et la CFE-CGC n'ont pas signé ce document.

défaut, comme du reste sur l'effort de l'ensemble des entreprises en matière de formation professionnelle⁷⁰.

Dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2023 sur la formation professionnelle, cet effort est estimé en 2020 à 11,9 Md€. Mais les outils d'évaluation périodique de la dépense de formation des entreprises gagneraient à être améliorés, ce dont convient la Dares. Son objectif à terme est de retracer dans les documents budgétaires annuels les résultats de l'année précédente. Dans ce cadre ou dans celui d'études plus spécifiques, il conviendra plus particulièrement d'apprécier la situation des entreprises de 50 à 299 salariés afin de proposer, le cas échéant, des mesures les concernant.

II - La transition professionnelle : un enjeu national majeur insuffisamment pris en compte

La transition professionnelle connaît actuellement une dynamique forte portée par les restructurations économiques mais aussi par une évolution profonde de la relation des actifs à l'emploi. Le baromètre de la formation professionnelle 2023⁷¹ révèle, comme les années précédentes, que 41 % des actifs estiment que leur métier évolue très vite, et 46 % pensant d'ailleurs faire le même métier mais pas forcément de la même manière d'ici cinq ans. Enfin, la moitié des salariés estime pouvoir changer d'emploi à plus ou moins long terme dont un tiers (35 %) dans les deux ans à venir. 21 % des actifs déclarent être en train de préparer une reconversion professionnelle. 43 % des 18-24 ans et 35% des 25-34 ans se disent engagés dans une reconversion. Un actif sur cinq déclare s'être engagé dans une telle démarche.

Au-delà des aspirations individuelles, les transitions professionnelles sont liées à la perspective de pertes d'emploi engendrées par des mutations sectorielles (transition écologique, désindustrialisation, évolutions technologiques liées à la numérisation, à la robotisation ou aux nouveaux

⁷⁰ Jusqu'en 2014, la déductibilité à l'impôt sur les sociétés des dépenses de formation engagées par les entreprises leur imposait de renseigner un document fiscal qui permettait *in fine* d'en évaluer le montant global. Cette obligation ayant disparu, les seules informations disponibles sont issues d'extrapolations à partir de sondages auprès des entreprises ou d'enquêtes désormais conduites dans un cadre européen tous les cinq ans.

⁷¹ Centre Inffo-CSA, *Le baromètre de la formation professionnelle 2023*, quatrième édition, février 2023.

moyens de communication, etc.)⁷². Ces transformations obligent à repenser des pans entiers d'activités - l'automobile, par exemple - mais aussi ceux de secteurs aussi essentiels que l'agriculture, la santé ou encore les services. Un rapport conjoint de France Stratégie et de la Dares⁷³ portant sur les métiers en 2030 illustre l'ampleur de ces transitions et les tensions qui se manifestent d'ores et déjà et se manifesteront dans de très nombreux secteurs de l'économie nationale (cf. annexe 10). Indirectement, il révèle l'importance des demandes de transitions professionnelles auxquelles il faudra répondre.

Celles-ci se sont inscrites dans l'agenda des pouvoirs publics et des partenaires sociaux depuis de nombreuses années, notamment sous l'effet de la loi du 18 janvier 2005 qui a imposé aux entreprises de 300 salariés au moins et aux branches professionnelles de négocier des accords triennaux de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) devenus, depuis 2017, des accords de gestion des emplois et des parcours professionnels (GEPP). Plus de 600 accords d'entreprises ont été ainsi conclus, nombre stable depuis 2018. L'État a aussi encouragé depuis 2014, avec des branches professionnelles confrontées à des défis majeurs de reconversion, les engagements pour le développement de l'emploi et des compétences (Edec).

A - Un oubli de la réforme de 2018, partiellement corrigé dans le contexte de crise sanitaire

1 - Une adaptation minimale des dispositifs existants en 2018

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnelle a peu traité des transitions professionnelles. Elle a remplacé le congé individuel de formation (CIF) par le CPF de transition professionnelle, également appelé projet de transition professionnelle (PTP). Celui-ci ouvre au salarié un droit à la reconversion entendu comme un changement substantiel d'activité ou de secteur professionnel et vise à financer des formations de longue durée. Les mesures en faveur des projets individuels des salariés ont été complétés à compter du 1^{er} novembre 2019 par le dispositif en faveur des salariés démissionnaires qui permet aux salariés en activité souhaitant changer de métier, de concrétiser leurs

⁷² Cf. Cour des comptes, *Les dispositifs de l'État en faveur des salariés des entreprises en difficulté*, rapport public thématique, juillet 2020. La Cour y examine les dispositifs spécifiques de prévention des suppressions d'emplois et d'aide au reclassement des salariés licenciés pour motif économique

⁷³ France Stratégie et Dares, *Les métiers en 2030*, mars 2022.

projets après avoir démissionné en étant indemnisés par Pôle emploi à l'issue d'une procédure rigoureuse.

À la demande des partenaires sociaux, la réforme a également conservé un dispositif de formation en alternance qui nécessite un projet commun entre l'entreprise et le salarié. Le dispositif de reconversion ou promotion par alternance, appelé Pro-A, a ainsi remplacé les anciennes périodes de professionnalisation. Son financement a été confié aux Opco, au même titre que les autres dispositifs d'alternance.

Le plus ancien dispositif, la validation des acquis et de l'expérience (VAE) créée en 2002, n'a pas été modifié par la réforme de 2018. Il a été récemment assoupli par la loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi pour en élargir l'accès et confier le financement des frais exposés par les candidats aux associations Transitions pro.

En définitive, l'organisation traditionnelle des transitions professionnelles a survécu à la réforme de 2018, en particulier la distinction entre les démarches de transition professionnelle à l'initiative du salarié, financées par les associations Transitions Pro, et celles impliquant un projet commun entre le salarié et son entreprise, financées par les Opco.

2 - Des mesures complémentaires à partir de 2020

Le contexte de la crise sanitaire a engendré une inflexion, limitée dans son ampleur, dans cette politique. C'est ainsi que le plan de relance s'est traduit en 2021 par des dotations financières complémentaires en faveur des projets de transitions professionnelles (+ 100 M€) et de la Pro-A (+ 270 M€), avec des conditions spécifiques d'attribution. La réorientation du FNE-Formation à partir de 2021 vers les entreprises en mutation et l'instauration de la notion de parcours en a fait progressivement un dispositif concourant aux transitions professionnelles.

Par ailleurs, en janvier 2021, le dispositif des transitions collectives, couramment appelé « Transco », a été lancé par le ministère chargé du travail, avec le soutien des partenaires sociaux. Il offre un cadre permettant aux employeurs d'anticiper les mutations économiques de leurs secteurs et aux salariés d'être accompagnés dans leur reconversion. Ce dispositif vise à la fois à favoriser la mobilité professionnelle et les reconversions à l'échelle d'un territoire, en évitant la mise au chômage. Son accès s'opère soit *via* les entreprises concernées par les métiers fragilisés éligibles au dispositif, qui déposent un dossier collectif, soit *via* les salariés exerçant un métier recensé sur cette liste et qui déposent un dossier individuel.

B - Le bilan modeste des dispositifs en vigueur

1 - Des résultats modestes au regard des enjeux

Les branches professionnelles et les Opco mobilisent principalement la Pro-A : 4 634 demandes ont été validées en 2021 et 7 079 au 5 octobre 2022. Son cadre législatif a été modifié en 2019 pour imposer l'existence d'un accord de branche étendu définissant la liste des certifications éligibles à la Pro-A.

Le réseau des associations Transitions Pro gère principalement les projets de transition professionnelle (PTP) et le dispositif en faveur des salariés démissionnaires ; il contribue aussi aux transitions collectives. Les principaux résultats obtenus au niveau national par ce réseau sont globalement modestes, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 4 : demandes enregistrées et financées au titre des dispositifs de transition professionnelle

<i>Demandes</i>	2020	2021	2022 (partiel)
<i>Projets de transition professionnelle (au 23 août pour 2022)</i>	25 077 demandes enregistrées et 15 860 demandes financées	28 626 demandes enregistrées et 20 381 demandes financées	27 409 demandes enregistrées et 19 315 demandes financées
<i>Salariés démissionnaires (au 25 octobre pour 2022)</i>	10 564 demandes enregistrées, dont 10 144 acceptées	16 430 demandes enregistrées, dont 15 904 acceptées	20 106 demandes enregistrées, dont 19 410 acceptées
<i>Transco (au 10 octobre pour 2022)</i>	-	78 dossiers d'entreprises acceptés et 108 dossiers individuels acceptés	183 dossiers d'entreprises (établissements) acceptés et 283 dossiers individuels acceptés

Source : Certif' Pro

En ce qui concerne la VAE, il n'existe pas de système d'information unique qui permette de suivre les candidats jusqu'à l'obtention de la certification. Néanmoins, sur la base de consolidations et d'extrapolations, le ministère chargé du travail fait état pour 2018 de 62 000 candidats, dont

38 700 s'étant présentés devant un jury et 24 000 qui ont obtenu le certificat visé ; en 2019, sur 55 000 candidats, 36 100 se sont présentés devant un jury et 22 000 ont obtenu le certificat visé.

Il ressort de ces données que les outils déployés dans le cadre de la transition professionnelle ont concerné un peu plus de 60 000 actifs en 2021, probablement 70 000 en 2022. Or, un actif sur cinq, selon l'enquête de Centre Inffo-CSA précédemment citée, serait en train de préparer une reconversion professionnelle, soit 6 millions d'actifs.

Si les données de l'enquête relèvent d'une lecture extensive de la transition professionnelle, celles fournies par les opérateurs renvoient au seul recours aux dispositifs sur financement public. Ceux-ci s'inscrivent surtout dans une logique de « niche » car il s'agit de reconversions lourdes, coûteuses et conduisant à des certifications. L'écart constaté entre leurs résultats respectifs n'en demeure pas moins considérable et doit interroger dès lors qu'il porte sur un enjeu national majeur. Il résulte aussi des pratiques observées aussi bien chez les actifs que les acteurs de la reconversion professionnelle. Parmi les actifs qui s'inscrivent dans ces démarches, beaucoup y parviennent en intégrant des cursus de formation hors de leur temps de travail, sans que leur inscription dans cette démarche soit comptabilisée dans une base de données appropriée.

De ce point de vue, le défaut d'enregistrement national au moins des résultats obtenus par la VAE est tout à fait éclairant. Il n'existe d'ailleurs pas de périmètre clairement établi des transitions professionnelles sur lequel asseoir une base de données qui recenserait les actifs engagés dans une démarche de transition professionnelle – tous dispositifs confondus - et leurs résultats.

Il n'existe d'ailleurs pas non plus de véritable pilotage stratégique de la transition professionnelle qui reste éclatée entre, d'une part, une réponse des pouvoirs publics à une crise de l'emploi, dispersée dans sa mise en œuvre entre de nombreux acteurs, et, d'autre part, celle des salariés désireux de se qualifier pour s'inscrire dans une logique de reconversion ou de promotion sociale. Cette double approche de la transition professionnelle, plutôt collective pour la première et individuelle pour la seconde, continue aujourd'hui encore d'organiser la réponse opérationnelle aux besoins de transition professionnelle en distinguant deux réseaux : les associations Transitions Pro et les Opcos. Elle doit être dépassée tant le clivage entre les besoins individuels et collectifs n'a guère de sens.

2 - D'importants freins au développement des dispositifs

Le déploiement de la nouvelle organisation de la transition professionnelle et des dispositifs associés a rencontré des difficultés de nature différente.

La première est liée au calendrier de mise en place des Opco et des associations Transitions Pro. L'année 2019 a constitué une année de transition et les restructurations internes ont perduré plusieurs années, en particulier pour les Opco. La crise sanitaire a, par la suite, perturbé la mise en place tant au niveau central que territorial de cette nouvelle organisation, et freiné le déploiement des dispositifs de transition professionnelle.

La deuxième difficulté est structurelle. Malgré les dispositifs de GPEC mis en place depuis 2002, les entreprises ont toujours des difficultés à anticiper les mutations et à faire état publiquement, par la conclusion d'un accord de transitions collectives, de difficultés économiques ou encore de l'existence de métiers fragilisés en leur sein. Le ministère chargé du travail admet que le dispositif implique des entreprises un changement de logique pour passer à une culture de l'anticipation et de la négociation collective.

De nombreuses difficultés tiennent à la réglementation applicable aux nouveaux dispositifs. Tel est le cas du dispositif en faveur des salariés démissionnaires qui offre la possibilité à une personne en activité et voulant changer de métier ou devenir entrepreneur de concrétiser son projet tout en étant indemnisée par Pôle emploi⁷⁴. La complexité de la procédure et les risques qu'elle fait prendre au demandeur ne sont sans doute pas indifférents au fait que 63 % des bénéficiaires du dispositif ont un diplôme supérieur au baccalauréat, dont 41 % supérieur au niveau bac+2. De même, les projets de transition professionnelle ont été conçus pour accompagner les mutations économiques. Les conditions d'éligibilité et les priorités de financement qui s'appliquent à ce dispositif sont plus restrictives que celles du congé individuel de formation⁷⁵.

⁷⁴ Le demandeur doit entreprendre une démarche préalable auprès d'un prestataire du CEP puis d'une association Transitions Pro afin d'obtenir, après examen du dossier par une commission, l'attestation du caractère réel et sérieux de son projet professionnel. Il doit alors démissionner de son emploi et demander son inscription à Pôle emploi afin d'être indemnisé, ce qui n'est pas nécessairement acquis compte tenu des règles particulières d'indemnisation applicables (ancienneté dans le poste, etc.).

⁷⁵ Les formations devant viser exclusivement un changement de métier ou de profession alors que le dispositif antérieur permettait également de suivre des formations permettant d'accéder à un niveau de qualification supérieur au sein d'un même métier ou de suivre des formations à caractère professionnel.

Le développement de la Pro-A se heurte, pour sa part, à trois freins identifiés. Pour y recourir, l'entreprise doit relever d'une branche professionnelle qui a conclu un accord collectif portant sur ce dispositif, étendu par le ministère chargé du travail. Les certifications professionnelles éligibles au dispositif Pro-A doivent être énumérées dans cet accord, ce qui en limite le recours. Enfin, un avenant au contrat de travail est nécessaire, le salarié devenant le temps de sa reconversion un alternant, ce qui ne l'encourage pas à s'engager dans cette voie.

La lourdeur du dispositif initial des transitions collectives qui combinait des démarches de conseil en évolution professionnelle, des accords de type gestion des emplois et des parcours professionnels (GEPP) et l'intervention des associations Transitions Pro, a constitué un facteur dissuasif. En outre, les salariés se montrent peu intéressés par ce dispositif. Beaucoup préfèrent en effet la solution d'un licenciement économique en l'absence de garantie d'accueil dans une nouvelle entreprise sur un emploi répondant à leurs exigences ou de retour au sein de leur entreprise.

La dernière difficulté est de nature budgétaire. Le budget alloué par France compétences aux associations Transitions Pro, essentiellement pour le financement des projets de transition professionnelle, s'est établi en 2021 à environ 500 M€ auxquels sont venus s'ajouter, au titre du plan de relance, environ 100 M€. Or, le financement en faveur du congé individuel de formation s'élevait à environ 1,2 Md€ par an. Parmi les dossiers reçus par l'association Transition pro Auvergne-Rhône-Alpes, 82 % des dossiers examinés répondaient totalement aux critères de sélection, mais n'ont pu être retenus pour des motifs d'insuffisance budgétaire. Les mêmes constats ont été établis dans les deux autres associations Transitions Pro rencontrées, en Île-de-France et en Normandie.

L'enveloppe consacrée à la Pro-A est, de même, en forte baisse par rapport au dispositif qui l'a précédé, les périodes de professionnalisation (de l'ordre de 500 M€). Mais la contrainte financière est moindre puisque le nombre limité de dossiers n'a permis d'employer qu'une faible proportion des crédits ouverts. En 2020, seuls 2 M€ ont été engagés sur une dotation de 100 M€ sur les fonds mutualisés. Dans le cadre du plan de relance, 284 M€ de crédits complémentaires à ces derniers ont été ouverts, dont 49 M€ employés en 2021. Le dispositif monte en charge en 2022.

C - Une politique qui appelle une autre ambition

À l'occasion d'une rencontre organisée par l'association Transitions Pro Île-de-France sur les transitions professionnelles, le 7 octobre 2022, la ministre déléguée à l'enseignement et aux formations professionnelles

reconnaissait que les outils de la transition sont complexes et qu'en leur sein des dispositifs comme Pro-A et Transco n'ont pas trouvé leur public, pas davantage que la VAE qui fait moins bien qu'il y a 10 ans avec « 30 000 parcours l'an dernier⁷⁶ ».

1 - Un pilotage à renforcer

La transition professionnelle est une politique publique dispersée entre les objectifs qu'elle poursuit, les opérateurs qu'elle mobilise et les dispositifs qu'elle met à la disposition des entreprises, des branches comme des salariés. Cette dispersion est renforcée à deux titres.

Elle l'est, en premier lieu, par la multiplicité des initiatives prises principalement par les branches, tant au niveau national que territorial, comme en témoigne la multitude d'observatoires de l'emploi existants qui travaillent à l'identification des priorités dans les secteurs professionnels considérés du triple point de vue des besoins de reconversion professionnelle, des tensions à venir sur certains métiers compte tenu notamment de leur propre GPEC, de la définition des métiers émergents.

Elle l'est, en second lieu, par le choix fait par l'État de privilégier plutôt une approche bilatérale, sous forme de contrats d'objectifs et de moyens dans ses relations avec les principaux opérateurs de la formation professionnelle qu'il s'agisse des associations Transitions Pro, des Opcos ou des branches (pour ces dernières à travers les Edec notamment), à une approche stratégique interprofessionnelle comme l'appelle pourtant l'évolution de la situation de l'emploi.

Alors que les mutations économiques s'accélèrent et que les besoins en reconversion professionnelle sont grandissants, les actifs tout comme les entreprises doivent bénéficier d'une réelle visibilité sur la réalité de la transition professionnelle afin de la concevoir non pas comme un risque mais comme une opportunité. Pour cela, il y a lieu d'affirmer un pilotage stratégique de la transition professionnelle grâce, par exemple, à l'émergence d'une instance paritaire nationale associant également ses principaux opérateurs et à une instance territoriale opérationnelle, de niveau régional, portée par l'État et la région.

À travers ces deux instances qui joueraient un rôle d'observatoire et de mobilisation autour de la transition professionnelle, l'objectif serait de travailler, d'une part, à la collecte de données aussi essentielles que les

⁷⁶ Association Transitions Pro Île-de-France, *La reconversion professionnelle : un enjeu de société*, 7 octobre 2022, podcast en ligne.

tendances de la GPEC en France à moyen et long terme ainsi que le niveau d'utilisation des dispositifs de transition professionnelle en faveur des salariés et des entreprises, d'autre part, à l'affirmation de priorités nationales et régionales compte tenu des perspectives du marché de l'emploi.

2 - Un rapprochement opérationnel des associations Transitions Pro et des Opco pour redynamiser les transitions professionnelles

La réforme de 2018 a conservé deux grands réseaux d'acteurs paritaires dans le champ des transitions professionnelles : celui des Opco qui travaillent principalement avec les branches professionnelles et les entreprises, et celui des associations Transitions Pro qui, elles, sont en relation avec les salariés. D'autres caractéristiques les distinguent traditionnellement⁷⁷. Le dialogue s'est progressivement noué entre eux et prend généralement la forme de conventions entre une association Transitions Pro et un Opco.

Au-delà de ces nécessaires coopérations, la question d'un rapprochement, qui pourrait s'effectuer sous l'égide des Opco, doit être posée. Ceux-ci ont renforcé leur implantation régionale depuis la réforme de 2018. Même si la réforme leur a retiré la gestion directe de dossiers au profit des salariés au titre du compte personnel de formation ou du congé individuel de formation (*via* les Opacif⁷⁸), ce rôle ne leur est pas étranger. Les Opco disposent enfin d'une surface financière importante, contrairement à la plupart des associations Transitions Pro⁷⁹.

Dans cette hypothèse, les Opco devraient mettre en place des commissions paritaires d'examen des demandes individuelles des salariés comparables à celles existant au sein des associations Transitions Pro pour les projets de transition professionnelle et le dispositif en faveur des salariés démissionnaires. Chaque salarié déposerait un dossier à l'Opco de rattachement de son entreprise, mais France compétences s'assurerait de l'harmonisation des critères de sélection des dossiers et de l'équité entre

⁷⁷ Les Opco sont des organismes nationaux et de branches pour l'essentiel, tandis que les associations Transitions Pro sont régionales et interprofessionnelles, accueillant, dans le cadre de transitions individuelles, tous les salariés quel que soit leur secteur d'activité.

⁷⁸ Certains Opca disposaient de l'agrément leur permettant de gérer aussi le CIF.

⁷⁹ Si les plus grosses d'entre elles, comme celles d'Île-de-France et d'Auvergne-Rhône-Alpes, gèrent respectivement 10 000 et 6 500 dossiers par an pour des montants engagés de 185 M€ et 66 M€, la plupart des autres ne gèrent que quelques centaines de dossiers par an.

les Opcos dans l'attribution des dotations financières, comme il le fait actuellement vis-à-vis des associations Transitions Pro.

En réponse aux observations provisoires de la Cour sur la perspective d'une unification des deux réseaux, les associations Transitions Pro et leur tête de réseau Certif^o Pro ont fait connaître leur désaccord en soulignant l'intérêt de leur nature interprofessionnelle, notamment pour les salariés cherchant une reconversion dans un secteur professionnel différent, et leur ancrage régional, l'essentiel des transitions s'effectuant au niveau des bassins d'emploi.

Il semble pour autant que la dichotomie traditionnelle entre les deux réseaux puisse être dépassée à l'horizon de quelques années, une fois la transformation des Opcos achevée. Elle donnerait plus de visibilité et de cohérence aux transitions professionnelles et constituerait un prolongement de la réforme inaboutie de 2018 qui visait à simplifier le cadre de la gestion de la formation professionnelle. Il convient d'ici là de développer encore les coopérations et d'organiser le rapprochement opérationnel des deux réseaux par un dialogue territorial interprofessionnel sous la conduite de l'État.

3 - L'unification de la gestion financière du compte personnel de formation (CPF) et du CPF de transition professionnelle

Il convient aussi de simplifier la carte des dispositifs et de faire cesser la cohabitation de moyens spécifiques assortis de critères particuliers avec les moyens de droit commun comme observé après le renforcement des moyens alloués aux projets de transition professionnelle et à la Pro-A dans le cadre du plan de relance à l'automne 2020.

Toujours dans ce double souci de simplification et de qualité, la gestion des projets de transition professionnelle (PTP) mérite d'être réexaminée par un rapprochement de la gestion du CPF de droit commun et du CPF de transition professionnelle (autre appellation des PTP). Le premier, financé par la Caisse des dépôts et consignations, permet au salarié d'acheter des formations qui peuvent participer d'ailleurs, directement ou indirectement, à sa recherche de transition professionnelle. Le second, financé par les associations Transitions Pro, supporte les coûts pédagogiques de la formation et de la masse salariale du salarié admis dans un dispositif de transition professionnelle.

Ces deux dispositifs ont déjà une certaine proximité. Les formations susceptibles d'être financées dans le cadre d'un CPF de transition professionnelle sont nécessairement celles éligibles au CPF de droit commun. France compétences transfère à la Caisse des dépôts et

consignations comme aux associations Transitions Pro les crédits correspondant au financement des deux dispositifs. Enfin, lorsqu'une association Transitions Pro valide la demande d'un salarié de son ressort au titre du CPF de transition professionnelle, le CPF de droit commun du salarié est débité de plein droit de la totalité de son montant par la Caisse des dépôts et consignations.

Une unification de deux outils qui participent assez largement d'une même finalité irait dans le sens de la réforme de 2018 qui n'a pas été poussée à son terme. Ce CPF unifié verrait sa gestion financière confiée à la Caisse des dépôts et consignations, y compris dans sa dimension transition professionnelle. Pour autant, compte tenu du coût d'un projet de transition professionnelle qui est souvent très supérieur à celui d'un achat de formation dans le cadre du CPF de droit commun, l'avis préalable d'une commission paritaire (soit de l'association Transitions Pro comme actuellement, soit de l'Opco concerné par la demande si la gestion de l'ensemble des transitions professionnelles leur était confiée à l'avenir) serait conservé.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le soutien aux plans de développement des compétences et aux transitions professionnelles ne comptait pas parmi les priorités de la réforme de 2018. Les dotations financières prévues, en baisse par rapport à la période précédente, et la complexité des dispositifs ont limité leur développement. La crise sanitaire et la crainte d'une crise économique ont conduit l'État à intervenir massivement avec des ressources supplémentaires et des mesures nouvelles. Ces circonstances ont permis d'accentuer le soutien aux TPE-PME et de dépasser les objectifs, mais posent la question de la sortie des mesures de crise pour l'ensemble des entreprises, et notamment celles de 50 à 299 salariés.

Les transitions professionnelles, qui constituent une aspiration pour de nombreux actifs et un enjeu collectif majeur face aux mutations économiques, appellent une politique plus ambitieuse qui passe par une coordination plus stratégique de l'État et par la simplification des dispositifs et des acteurs qui en sont chargés.

En conséquence, la Cour formule les quatre recommandations suivantes :

- 7. présenter régulièrement la dépense de formation des entreprises, globalement et par taille, en particulier celle de 50 à 299 salariés, dans l'annexe au projet de loi de finances sur la formation professionnelle (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) ;*
 - 8. mettre en place au niveau national un pilotage stratégique de la transition professionnelle et assurer sa déclinaison territoriale (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) ;*
 - 9. organiser le rapprochement opérationnel des réseaux territoriaux des opérateurs de compétences et des associations Transitions professionnelles et prévoir, à terme, le transfert des attributions de ces dernières aux Opco en conservant le principe de l'examen des projets de transition professionnelle par une commissions paritaire régionale (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) ;*
 - 10. unifier la gestion financière du compte personnel de formation (CPF) et du CPF de transition professionnelle (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, Caisse des dépôts et consignations).*
-

Chapitre V

Des problèmes majeurs non résolus de financement et de pilotage stratégique

Les objectifs ambitieux assignés à certaines mesures de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ne se sont accompagnés d'aucune prévision ni mesure tendant à assurer leur soutenabilité financière. Il en résulte un déséquilibre structurel de l'opérateur qui porte le financement du système d'alternance et de formation professionnelle, France compétences. De même, face aux enjeux liés aux mutations économiques, à l'évolution du comportement des actifs face au monde du travail et au bouleversement du marché de la formation, la gouvernance en place depuis 2019 présente des lacunes auxquelles il n'a pas été remédié.

I - Une impasse financière persistante

Dès la mise en œuvre de la réforme du financement de l'apprentissage, au 1^{er} janvier 2020, le système de formation professionnelle et d'alternance s'est trouvé profondément déséquilibré. Les incitations exceptionnelles à l'embauche d'alternants, mises en place à l'été 2020, ont aggravé la situation. Trois ans plus tard, le système continue à connaître des déficits structurels majeurs en l'absence de solution pérenne.

A - Des déficits récurrents

1 - La progression non maîtrisée des dépenses « de guichet »

L'équilibre financier du système d'alternance et de formation professionnelle issu de la réforme de 2018 n'avait pas fait l'objet d'une étude d'impact sérieuse lors de la préparation de la loi du 5 septembre 2018.

Les comptes de France compétences ont été bénéficiaires en 2019 (+ 240 M€), année atypique puisque les financements liés à l'alternance et au CPF étaient encore marginaux. Les déficits structurels à venir ont, du reste, été rapidement identifiés par l'État qui a diligenté dès novembre 2019 une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales. Ils se sont manifestés dès 2020 du fait de l'impact de la crise sanitaire liée à la covid-19 sur les ressources de l'établissement, de la reprise du stock de contrats d'apprentissage antérieurs à 2020 et de la progression beaucoup plus forte que prévu de l'apprentissage et du CPF.

Selon la direction générale du Trésor, la crise sanitaire survenue en mars 2020 a engendré une contraction de la masse salariale de 8,7 % en 2020 par rapport à 2019, puis un rebond de 8,5 % en 2021. Sur l'ensemble de ces deux exercices, l'évolution de la masse salariale sur laquelle sont assises les contributions légales versées par les entreprises a donc été légèrement négative alors qu'il était initialement attendu une progression autour de 2,5 % par an. Cette circonstance imprévisible a occasionné un manque de recettes de l'ordre de 600 M€ au total pour les deux années.

Outre la baisse de ses ressources, France compétences a dû faire face de 2020 à 2022 à une forte progression de ses deux principales dépenses qui fonctionnent comme des dépenses « de guichet », c'est-à-dire sans plafond annuel. L'apprentissage, qui constituait une priorité de la réforme de 2018, a connu une progression très supérieure aux prévisions : dans le secteur privé, le nombre d'entrées en contrat d'apprentissage a progressé de 46 % en 2020 puis de 38 % en 2021. En 2022, il a encore progressé, de 13,3 %, atteignant 808 781 bénéficiaires. Cette évolution s'est traduite par un surcoût important dans les comptes de France compétences et des Opco. Parallèlement, le coût du compte personnel de formation (CPF) a progressé au-delà des prévisions budgétaires de France compétences, occasionnant un dépassement de 213 M€ en 2020 et de 1,2 Md€ en 2021. Pour 2022, la prévision (2,6 Md€) prenait mieux en compte cette progression dans le budget initial. La forte baisse des dépenses observée au cours des deux derniers mois de l'année a permis d'aboutir à un montant de dépenses légèrement en-deçà (2,5 Md€).

**Tableau n° 5 : dépenses prévisionnelles et exécutées au titre du CPF
dans le budget de France compétences**

<i>En M€</i>	2020	2021	2022
<i>Dépenses inscrites au budget initial</i>	973	1 417	2 600
<i>Dépenses exécutées</i>	1 186	2 635	2 511*

* Données d'exécution présentées en avril 2023.

Source : France compétences

2 - Le recours récurrent à des mesures exceptionnelles pour financer des déséquilibres structurels

France compétences et sa tutelle ont dû recourir à des expédients pour combler le déficit structurel et les besoins récurrents de trésorerie. Les déséquilibres structurels de France compétences engendrent des besoins permanents de trésorerie auxquels l'opérateur fait face grâce à la possibilité prévue dans ses textes constitutifs de recourir à des emprunts d'une durée inférieure à un an. Considéré comme exceptionnel au départ, le recours aux concours bancaires est devenu récurrent, de nouveaux emprunts permettant de rembourser les précédents avec des montants toujours plus élevés.

**Tableau n° 6 : recours de France compétences à l'emprunt
de court terme**

<i>En M€</i>	2019	sept.2020 – sept. 2021	sept.2021 – sept. 2022	sept.2022 – sept. 2023*
<i>Plafond de l'autorisation donnée par le conseil d'administration</i>	1 000	1 500	2 000	5 000
<i>Montant négocié</i>	400	1 500	1 725	2 600
<i>Montant utilisé</i>	369	875	1 350	1 050

Nota : le montant utilisé est inférieur au montant négocié notamment en raison de l'intervention des dotations exceptionnelles de l'État en cours de gestion ; (*) pour la période de septembre 2022 à septembre 2023, le montant mentionné est celui du jusqu'à fin mars 2023.

Source : France compétences

Outre le fait que le financement d'un déficit structurel par une mesure de couverture temporaire d'un déficit de trésorerie n'est pas de bonne gestion, il est aussi très coûteux puisque France compétences, bien qu'étant un opérateur de l'État, bénéficie de conditions d'emprunt moins favorable que ce dernier. De surcroît, les banques, inquiètes face à l'augmentation régulière du besoin d'emprunt, ont accordé des taux de moins en moins favorables et ont été réticentes à accorder les montants

demandés dans leur totalité. Dans le budget 2023 de l'opérateur, le coût financier des intérêts liés aux concours bancaires obtenus est évalué à environ 56 M€ dans l'hypothèse d'une mobilisation de l'ensemble des concours bancaires négociés, soit presque deux fois et demi son budget de fonctionnement et d'investissement (23,1 M€).

Le recours à l'emprunt n'étant pas suffisant face à l'ampleur des déficits, l'État s'est trouvé contraint de combler, au moins en partie, le déficit de son opérateur en lui octroyant depuis 2021 cinq dotations exceptionnelles pour un montant total de 8,43 Md€ en trois ans.

Tableau n° 7 : dotations exceptionnelles de l'État à France compétences

<i>Exercice</i>	<i>Loi</i>	<i>Montant</i>
2021	Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (au titre du plan de relance)	0,75 Md€
	Loi n° 2021-1549 du 1 ^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021	2 Md€
2022	Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022	2 Md€
	Loi n° 2022-1499 du 1 ^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022	2 Md€
2023	Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023	1,68 Md€
Total		8,43 Md€

Source : Cour des comptes

Ces dotations de l'État ont représenté presque un tiers du produit des contributions obligatoires légales versées par les entreprises en 2021 et 40 % en 2022, selon les prévisions faites par France compétences. Ce dernier n'ayant aucune visibilité sur la date et le montant de certaines de ces subventions exceptionnelles explique que, par précaution, il négocie des emprunts d'un encours très supérieur au montant finalement nécessaire, ce qui occasionne des frais inutiles.

Ces mesures exceptionnelles n'ont pas empêché France compétences d'enregistrer des déficits d'un montant élevé depuis 2020 de 4,62 Md€ en 2020 et 2,9 Md€ en 2021. Pour 2022, un nouveau déficit de 2,2 Md€ est attendu, en dépit de dotations exceptionnelles de l'État d'un montant total de 4 Md€. Le budget 2023 a été lui aussi voté en déficit de 2,1 Md€, malgré la dotation exceptionnelle de l'État inscrite en loi de finances initiale.

Ces mesures exceptionnelles conduisent à une situation absurde puisque, chaque année, France compétences verse à l'État une contribution importante au titre de la formation des demandeurs d'emploi (qui correspond à un cofinancement du plan d'investissement dans les compétences) et reçoit en sens inverse des dotations exceptionnelles de l'État. En 2021, France compétences a versé 1,632 Md€ à l'État et reçu 2,7 Md€ de ce dernier ; en 2022, il a versé 1,684 Md€ et reçu 4 Md€.

3 - Des dépenses d'alternance qui mobilisent la quasi-totalité des ressources de France compétences en 2022 et 2023

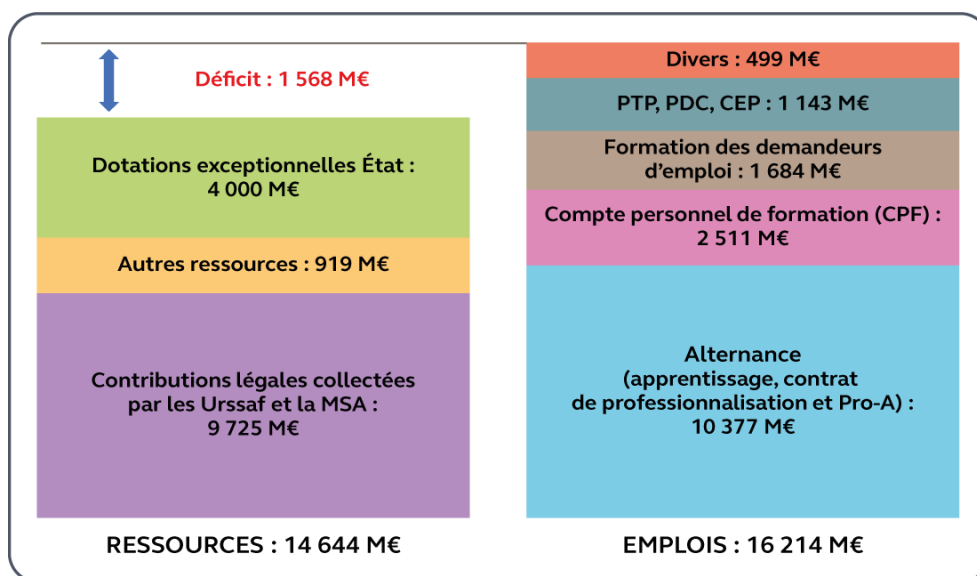
Aucune perspective d'un rééquilibrage des ressources et des emplois n'est actuellement possible dès lors que la totalité des ressources de France compétences permet à peine de couvrir les seules dépenses au titre de l'alternance. Les schémas ci-après qui présentent la situation budgétaire de France compétences en 2022 et 2023 l'illustrent de manière éclairante.

Pour 2022, selon les prévisions budgétaires révisées par France compétences en avril 2023, les emplois consacrés aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation (9,2 Md€) représentaient, à eux seuls, 95 % du produit des contributions obligatoires légales des entreprises (9,7 Md€)⁸⁰. Or, il reste de nombreux autres postes de dépenses à financer, parmi lesquels le CPF (2,5 Md€), la contribution à la formation des demandeurs d'emploi (1,7 Md€) et les autres dispositifs de formation professionnelle et d'alternance (1,5 Md€). Un déficit de 1,6 Md€ est attendu (mais de 5,6 Md€ hors subventions exceptionnelles de l'État).

En 2023, le déficit prévisionnel (hors subvention exceptionnelle) serait supérieur à 4,5 Md€ (2,9 Md€ en tenant compte de la subvention exceptionnelle inscrite en loi de finances initiale). Alors que le coût du CPF est prévu en baisse par rapport à 2022, celui des contrats d'apprentissage et de professionnalisation progresserait. L'État a par ailleurs fixé la contribution de France compétences à la formation des demandeurs d'emploi pour la dernière année d'exécution du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) à un montant moitié moindre (800 M€).

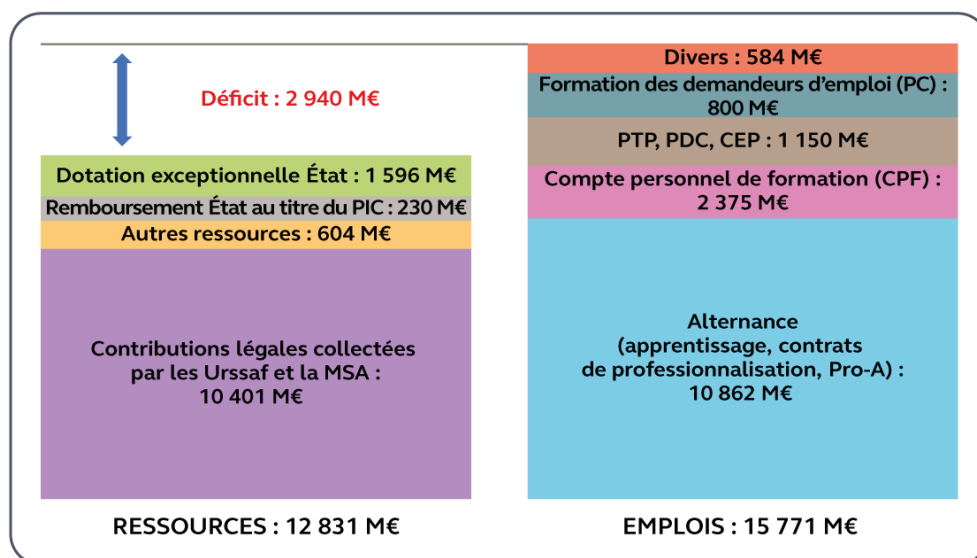
⁸⁰ Tous moyens de financement confondus, l'alternance représente un coût brut pour les finances publiques d'au moins 17,3 Md€ pour 2022, dont 10,8 Md€ sont à la charge de France compétences et 6,5 Md€ à celle de l'État. Ce dernier a, en outre, pris en charge 4 Md€ que France compétences n'a pas pu financer sur la contribution des entreprises. Cette estimation globale devrait être revue à la hausse avec la comptabilisation définitive des contrats en vigueur en 2022 (cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire des crédits de la mission *Travail et emploi* pour 2022).

**Schéma n° 5 : budget 2022 de France compétences révisé
en avril 2023**



Source : Cour des comptes, d'après données France compétences et lois de finances

Schéma n° 6 : budget 2023 de France compétences révisé en avril 2023



Source : Cour des comptes, d'après données France compétences et lois de finances

Les frais de fonctionnement représentent 584 M€ en 2022 et 438 M€ en 2023 pour les Opco et 23 M€ pour France compétences en 2023. En 2023, le coût total prévisionnel des emprunts bancaires de France compétences s'élève à 56 M€.

B - L'absence de perspective de rééquilibrage financier à plus long terme, en dépit des mesures de régulation

1 - Les dépenses d'apprentissage vont continuer à consommer la majeure partie des ressources de France compétences

France compétences a engagé à l'été 2021 un chantier de révision des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage en s'appuyant sur les comptabilités analytiques des CFA. Un travail itératif avec les branches professionnelles a permis d'aboutir à de nouveaux niveaux de prise en charge pour chaque certification à l'été 2022.

À l'issue de ce travail, l'État a annoncé une baisse moyenne de 5 % au 1^{er} septembre 2022, puis une nouvelle baisse de 5 % au 1^{er} avril 2023. Mais, en définitive, la baisse sera légèrement moindre. D'une part, en septembre 2022, France compétences a accepté, à la demande de plusieurs branches professionnelles et de l'État de réinstruire le cas de 275 certifications (8,5 % du nombre total) et de retenir des baisses moins importantes que prévu. D'autre part, l'échéance du 1^{er} avril a été repoussée par le gouvernement à septembre 2023. Le gain de cette mesure est estimé à 800 M€ en année pleine. Mais cette économie sera progressive puisqu'elle ne s'applique qu'aux nouveaux contrats d'apprentissage.

Pour 2023, France compétences prévoit, selon des données révisées en avril, un coût de 8,6 Md€ au titre de l'apprentissage, auxquels s'ajoutent 0,4 Md€ correspondant à des reports de financement de contrats d'apprentissage d'un exercice à un autre⁸¹. Cette prévision semble d'ores et déjà devoir être révisée du fait de la progression du nombre de nouveaux contrats en 2022 qui a dépassé 10 % et du report d'un semestre de la baisse des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage de 5 %.

À plus long terme, l'objectif du Gouvernement est d'atteindre un million de nouveaux contrats d'apprentissage en 2027, soit une progression attendue par rapport à 2021 de 37 %, somme toute inférieure pour cette période à la hausse annuelle observée chacune des deux

⁸¹ Soit une prévision de 597 M€ de reports de 2022 sur 2023 moins 200 M€ qui seraient reportés de 2023 à 2024.

dernières années. Le projet de loi de finances pour 2023 mentionne une cible de 800 000 en 2023, 850 000 en 2024 et 900 000 en 2025⁸². Cette progression linéaire de 50 000 contrats par an semble purement indicative, aucun outil n'étant prévu pour la réguler à ce niveau. L'annonce par le Président de la République en janvier 2023 de la pérennisation jusqu'à la fin du quinquennat de l'aide exceptionnelle à l'embauche d'apprentis à hauteur 6 000 € a pour objectif de soutenir cette progression.

Sur la base du coût de l'apprentissage prévu pour 2022, soit 8,5 Md€ hors report de charges de 2021 sur 2022, l'objectif fixé pour la fin du quinquennat devrait se traduire par des dépenses de l'ordre de 10 Md€ au moins pour France compétences, en tenant compte de la baisse des niveaux de prise en charge déjà décidée. Certains facteurs sont toutefois susceptibles de faire évoluer ce coût prévisionnel, sans qu'il soit possible d'en mesurer l'importance : l'éventuel reste à charge qui pourrait résulter de la baisse des niveaux de prise en charge, l'évolution de la typologie de l'apprentissage, la place de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur ou une variation du taux de rupture de contrats (celui-ci a été revu à la hausse par la Dares de 15 % à 22 % fin 2022).

2 - Le coût du CPF pourrait continuer à progresser quoiqu'à un rythme moins soutenu

Concernant le compte personnel de formation (CPF), les mesures de régulation décrites aux chapitres II et III ont permis d'aboutir à un coût pour France compétences en 2022 de 2,5 M€ inférieur à celui initialement attendu (2,6 Md€), en raison de la baisse du nombre de dossiers observée en novembre et décembre. Pour 2023, France compétences prévoit une dépense de 2,375 Md€ qui tient compte, outre les mesures de régulation prises en 2022 et des mesures votées par le Parlement fin 2022, en particulier de l'interdiction du démarchage et l'instauration d'un reste à charge qui n'est toutefois pas encore effectif.

La Caisse des dépôts et consignations a récemment tenté d'évaluer le coût du CPF à l'horizon de 2030 en prenant en compte l'évolution démographique de la population active et les comportements de formation propres à chaque classe d'âge (vieillesse prévisible de la population active et moindre recours au CPF de cette catégorie d'âge). Cette étude ne prenait pas en compte les mesures de régulation prises à l'automne 2022. À cette échéance, elle conclut que le nombre annuel de bénéficiaires devrait

⁸² L'objectif porte sur les contrats d'apprentissage dans le secteur privé (711 673 en 2021) et le secteur public (21 521 en 2021).

diminuer de 2,2 millions actuellement à 1,92 millions mais que la dépense serait en progression à 3,1 Md€. La tendance à la hausse du recours, liée à l'augmentation des montants disponibles sur les comptes CPF serait compensée par les effets du vieillissement de la population active. Plusieurs variantes ont été étudiées sur la période 2023-2030⁸³ ; chacune pourrait occasionner un surcoût à terme mais d'une ampleur susceptible d'être maîtrisée.

Toutefois, le postulat selon lequel les actifs âgés recourront moins que les autres au CPF est susceptible d'être infirmé par des mesures d'incitation au travail des séniors et par la modification de l'âge légal de départ à la retraite. L'effet éventuel de la progression des abondements au CPF, qui pourrait inciter à choisir des formations plus coûteuses que celles financées avec le seul montant disponible sur le compte, n'est pas mentionné dans l'étude, même s'il jouera probablement moins au fur et à mesure que le montant disponible sur les comptes augmentera.

Enfin, l'évolution du coût moyen d'une formation, difficile à prévoir, pourrait avoir une incidence sur le coût global du CPF. Au moment de la réforme du CPF, les organismes de formation ont généralement réduit la durée de leur formation pour parvenir à une baisse des prix, sans diminuer leurs marges. Par la suite, de 2020 à 2022, le coût moyen par dossier a peu augmenté, passant de 1 214 € à 1 350 € puis à 1 426 €, alors que le montant disponible sur les comptes augmentait dans des proportions supérieures. La Caisse des dépôts et consignations ne dispose pas, à ce jour, d'étude sur le montant des achats de formation en fonction du montant disponible sur les comptes.

3 - Des facteurs de réduction du déficit existent, mais seront insuffisants

De nombreux facteurs conduisent à envisager une hausse des deux dépenses de guichet que sont l'apprentissage et le CFP. D'autres facteurs sont de nature à atténuer le déficit.

Le premier concerne la contribution de France compétences au financement de la formation des demandeurs d'emploi. Dans le cadre de son contrôle de l'opérateur, la Cour avait appelé à « *adapter le rythme et le montant des versements de France compétences à l'État au titre de la formation des demandeurs d'emploi à leur consommation réelle* », celle-ci

⁸³ Abaissement de l'alimentation annuelle à 300 €, coûts moyens de formation en hausse de 2,75 % par an, hausse du recours sur les comptes de plus de 4 500 €, hausse du recours des titulaires de comptes âgés de 50 ans et plus.

étant nettement inférieure aux versements. En 2022, l'État a suivi une partie de cette recommandation en différant ses prélèvements afin de préserver la trésorerie de France compétences : les deux premiers versements prévus les 31 mars et 30 juin 2022 ont été décalés au deuxième semestre.

S'agissant du montant, le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une contribution de France compétences à hauteur de 800 M€, deux fois moins élevée qu'en 2022 (1,684 M€). En outre, mais à titre ponctuel, l'État devrait reverser en 2023 à France compétences un montant de 230 M€ correspondant à une partie des crédits du fonds de concours non consommés dans le cadre du PIC. Le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion n'a donné aucune indication sur le caractère temporaire ou durable de cette baisse, qui intervient au cours d'une année de prolongation pour l'achèvement du PIC, dans l'attente d'un nouveau plan pluriannuel.

Le second facteur concerne l'évolution début 2022 du mode de collecte des contributions légales des entreprises. Il était attendu du transfert de la collecte des contributions légales⁸⁴ des Opcos aux Urssaf et à la mutualité sociale agricole (MSA) un meilleur rendement dans la mesure où, d'une part, elle repose désormais sur la déclaration sociale nominative (DSN) mensuelle des entreprises, plutôt que sur les déclarations des entreprises figurant sur les listes d'entreprises tenues à jour jusqu'alors par les Opcos, et, d'autre part, ces organismes disposent de services de contrôle très aguerris.

Le ministère chargé du travail anticipait, sur la base des dix premiers mois de 2022, une progression des ressources collectées - de 14,8 % par rapport à 2021. Liée à la hausse de la masse salariale et au nouveau mode de collecte, elle devait permettre un gain de l'ordre de 5,8 %, soit environ 500 M€. Les prévisions budgétaires réalisées par France compétences en avril 2023 montrent que ce gain sera moindre en 2022.

Cet effet positif ayant été pris en compte en 2022, France compétences envisage pour 2023 une nouvelle progression de ses ressources issues des contributions collectées par les Urssaf et la MSA de l'ordre de 500 M€, sous le seul effet de la dynamique de la masse salariale estimée à 4,8 %. En tout état de cause, si l'hypothèse envisagée avant la crise d'une hausse annuelle de la masse salariale de l'ordre de 3 % devait intervenir au cours des prochaines années, le gain annuel d'environ 300 M€ ne suffirait pas à rétablir les comptes de France compétences.

⁸⁴ La contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa) et la contribution au CPF des salariés en contrat à durée déterminée (CPF-CDD).

C - L'urgence d'une remise en ordre financière

1 - La nécessité de trouver une ressource pérenne pour assurer l'équilibre financier de France compétences et lui redonner des marges de manœuvre

La loi du 5 septembre 2018 a confié à France compétences la mission d'assurer la répartition et le reversement des ressources provenant des contributions légales. Dans le budget 2022 révisé de l'établissement, les dépenses de guichet constituées par les contrats d'apprentissage et de professionnalisation, et par le compte personnel de formation, représentent 12,4 Md€, soit 73,7 % des emplois. Au total, les dépenses contraintes pour l'opérateur s'élèvent à 87,7 % de ses emplois. Les dépenses sur lesquelles le conseil d'administration de France compétences dispose en théorie de marges de manœuvre dans la répartition des enveloppes financières, sont, quant à elles, presque inexistantes⁸⁵. Les dotations apparaissent figées autour de 500 M€ pour les projets de transition professionnelle et 540 M€ pour le plan de développement des compétences.

Dans le cadre de son contrôle de France compétences, la Cour a recommandé d'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. À défaut de retour à l'équilibre, France compétences ne pourra pas jouer le rôle qui lui a été assigné à sa création et limitera son action en ce qui concerne les fonds mutualisés à celui d'un banquier.

En ce qui concerne les dépenses, l'allègement de la contribution de France compétences à la formation des demandeurs d'emploi est une piste. En ce qui concerne les ressources, le Gouvernement a indiqué à plusieurs reprises qu'il n'envisageait pas d'augmenter le taux des contributions légales versées par les entreprises.

Dès lors, l'inscription en base budgétaire d'une subvention de l'État apparaît inéluctable, notamment au regard des objectifs de progression de l'apprentissage, qui est devenue le premier dispositif de la politique de l'emploi du ministère chargé du travail. Ceci justifierait que celui-ci verse chaque année une subvention à France compétences contribuant au financement de l'alternance et notamment de l'apprentissage. En effet, le

⁸⁵ La plupart de ces postes de dépenses font l'objet d'un encadrement par l'État, avec un plancher et un plafond, exprimés en pourcentage des contributions légales. Mais en raison de son déficit récurrent, France compétences est contraint de maintenir les enveloppes limitatives, proches du plancher réglementaire.

montant des contributions légales versées par les entreprises liées à l'alternance⁸⁶ n'a représenté que 3,2 Md€, alors que les dépenses liées aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation se sont élevées à 8,26 Md€ en 2021 selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2023 sur la formation professionnelle.

Cette subvention pérenne, dont le montant serait ajusté annuellement, corrigerait aussi certaines limites du mode de financement de France compétences apparues lors de la crise sanitaire. Ses ressources, uniquement assises sur la masse salariale des entreprises, présentent un caractère procycliques puisqu'elles tendent à diminuer lorsque l'activité économique se contracte, alors que les besoins de formation continue devraient s'accroître avec les transitions professionnelles.

Enfin, le mode de construction budgétaire de France compétences, atypique par rapport à la plupart des autres établissements publics puisque les dépenses prévisionnelles ne sont pas déterminées en montant mais en pourcentage de ressources dont le montant définitif n'est arrêté qu'au premier semestre de l'année suivante, gagnerait à être abandonné, ce qui nécessite une modification de textes réglementaires.

2 - Au-delà, la nécessité de redonner une cohérence aux financements sur crédits budgétaires et sur fonds mutualisés

La loi du 5 septembre 2018 a tenté de clarifier et de simplifier le financement de la formation professionnelle, mais le contexte de la crise sanitaire a modifié ce cadre en multipliant les financements exceptionnels et massifs de l'État. L'annexe annuelle au projet de loi de finances sur la formation professionnelle rend compte de cette progression des financements de l'État : troisième financeur de la formation professionnelle après les Opco (pour les salariés) et les régions (pour les demandeurs d'emploi)⁸⁷ en 2019 avec 3,2 Md€, l'État est devenu le deuxième financeur en 2020 avec 4,4 Md€ et en 2021 avec 7,4 Md€.

Ces financements exceptionnels ont contribué à brouiller les frontières entre le champ d'intervention de l'État et celui des fonds mutualisés issus des contributions des entreprises.

⁸⁶ Volet « taxe d'apprentissage » de la contribution unique à la formation professionnelle (Cufpa) et contribution supplémentaire à l'apprentissage.

⁸⁷ Hors financements directs par les entreprises. Les financements de l'État pris en compte ne prennent pas en considération ceux réalisés auprès d'organismes intermédiaires tels les Opco, Pôle emploi ou les régions (dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences).

Tel est le cas de la création du FNE-Formation qui à la fois complète et concurrence, avec des montants du même ordre de grandeur, les financements existants⁸⁸ (cf. chapitre IV). Dans le cadre du plan de relance de l'automne 2020, des dispositifs financés par France compétences sur les ressources issues des contributions obligatoires légales ont reçu des financements complémentaires de l'État⁸⁹. Ce dernier a parfois, comme dans le cas du dispositif d'alternance de la Pro A, instauré deux modalités de gestion pour un même dispositif, le dispositif de droit commun géré par France compétences et le dispositif exceptionnel confié aux Opco, ce dernier devenant rapidement le plus important par ses dotations et ses résultats.

Quelle que soit leur utilité, ces diverses mesures, liées au contexte de crise, posent trois problèmes :

- l'articulation et la cohérence entre les modalités de pilotage, de financement et de gestion de ces moyens financiers nouveaux avec l'action de droit commun de l'État en matière d'emploi et de formation professionnelle⁹⁰ ;
- la difficulté pour un opérateur comme France compétences, conçu comme un régulateur financier, d'agir dès lors qu'il ne dispose que d'une partie des leviers d'action ;
- la sortie de dispositifs exceptionnels comme le montre le cas du FNE-Formation, des dotations exceptionnelles de l'État à France compétences ou, dans le champ de l'alternance, la prorogation récurrente des aides à l'embauche.

Les circonstances de la crise sanitaire ont pu expliquer cette imbrication croissante des financements. Il importe de revenir à un schéma plus lisible en clarifiant les objectifs respectifs des ressources issues des contributions des entreprises et des financements de l'État en matière de formation professionnelle et d'alternance.

⁸⁸ Celui des plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés sur les ressources issues des contributions légales et celui issu des contributions conventionnelles décidées par les branches professionnelles.

⁸⁹ Par exemple, la dotation exceptionnelle de 100 M€ en complément de la dotation de 550 M€ initialement prévue pour les projets de transition professionnelle.

⁹⁰ Cf. Cour des comptes, *La conception et les conditions de mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences - période 2018 à 2022*, référé du 2 avril 2021.

II - Un déficit de stratégie face aux transformations en cours de la formation professionnelle

Le champ de la formation professionnelle fait l'objet de bouleversements majeurs dont certains ont été précédemment décrits, qu'il s'agisse du marché de la formation professionnelle, des mutations qui touchent les secteurs économiques et les métiers, ou de l'évolution de la relation à l'emploi, accentuée par la crise sanitaire, ainsi qu'une appétence nouvelle pour les transitions professionnelles, qu'elles passent ou non par des dispositifs publics. Or, la réforme de 2018, pas plus que les précédentes, n'a apporté de réponse totalement satisfaisante au pilotage de la politique publique de la formation professionnelle et à la prise en compte de ces enjeux.

A - Une politique publique insuffisamment évaluée, mais des progrès en vue

1 - L'absence de dispositif d'évaluation des objectifs de la loi du 5 septembre 2018

En matière d'évaluation, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) est novateur en matière d'évaluation. Dès le lancement du plan, un processus d'évaluation a été mis en place, qui s'est traduit par une attention portée à l'appariement des différentes bases statistiques et au recueil de données et des publications régulières. La Cour a eu l'occasion de saluer ces progrès⁹¹. Il est dès lors surprenant que la réforme de la formation professionnelle de 2018, presque concomitante, ait été si pauvre de ce point de vue.

Depuis 2019, quelques bilans quantitatifs, qualitatifs et financiers ont été réalisés. Chaque année, la Caisse des dépôts et consignations et la Dares rendent publics des bilans annuels du CPF qui présentent les données relatives au recours à ce dispositif et aux caractéristiques des bénéficiaires. Pour autant, il a fallu attendre février 2023 pour qu'une première étude d'ampleur sur le CPF, réalisée en collaboration avec France compétences, soit publiée par la Dares sur les usages du CPF.

⁹¹ Cour des comptes, référé du 2 avril 2021 précédemment cité.

France compétences a, pour sa part, publié en 2021 et 2022 plusieurs études sur les reconversions professionnelles. Mais aucune étude n'a été réalisée sur l'orientation du financement des plans de développement des compétences vers les entreprises de moins de 50 salariés ou ses effets sur les entreprises de 50 à 299 salariés. Le FNE-Formation, reconfiguré postérieurement à la réforme de 2018, à l'occasion de la crise sanitaire, a fait l'objet d'une évaluation récente par France Stratégie. Mais ce travail s'inscrit dans le cadre particulier du suivi et de l'évaluation des principales mesures des plans d'urgence et de relance.

2 - Des acteurs dispersés

À côté d'acteurs traditionnels comme la Dares ou le Céreq, la réforme de 2018 a introduit un nouvel acteur dans le champ de l'évaluation de la formation professionnelle : France compétences. La loi et le décret relatif à cet établissement ne mentionnent pas explicitement cette mission, se limitant à lui confier une compétence dans l'élaboration de « recommandations » dans un champ très vaste. L'opérateur a organisé en son sein une véritable fonction d'évaluation en vue de contribuer au débat public et pour étayer les recommandations qu'il formule. En raison de la priorité donnée à d'autres missions dans les premières années de mise en place de la réforme et de l'opérateur et d'un effectif réduit, les travaux évaluatifs conduits par France compétences sont encore d'ampleur limitée⁹². Ils montent cependant en puissance, comme en témoigne la collaboration avec la Dares sur l'enquête toute récente relative aux usages du CPF, ses travaux sur les reconversions professionnelles ou l'impact de la réforme du financement de l'apprentissage (niveaux de prise en charge) sur les modèles économiques des centres de formation des apprentis. Il est regrettable que France compétences n'ait pas encore accès aux données publiques des bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation comme l'avait précédemment recommandé la Cour⁹³.

Il manque à ce stade une coordination d'ensemble de l'évaluation de la formation professionnelle qui devrait incomber au ministère chargé du travail.

⁹² Cour des comptes, *France compétences, une situation financière préoccupante*, référé du 5 avril 2022 et les observations définitives jointes.

⁹³ Cour des comptes, *France compétences*, observations définitives, juin 2022, cf. recommandation n° 5.

3 - La plateforme Agora, une source de données enfin disponible

L'insuffisance des outils permettant les évaluations à long terme a constitué un frein majeur. Des progrès décisifs ont toutefois été accomplis depuis 2020 avec la plateforme Agora, alors que le projet avait été lancé bien avant la réforme de 2018. Elle offre désormais à chaque financeur un outil de pilotage en temps réel de ses financements et de ses dispositifs. Lorsque la vérification de la qualité des données sera achevée et l'ancienneté des données suffisante, elle permettra aussi de réaliser des bilans et des évaluations, notamment à partir du suivi anonymisé de parcours d'individus ayant suivi une ou plusieurs actions de formation. Parallèlement à la plateforme Agora, la publication de données en *open data*, comme celle des données du CPF par la Caisse des dépôts et consignations⁹⁴, est de nature à encourager et faciliter l'évaluation des actions de formation sur fonds publics.

B - La gouvernance nationale de la formation professionnelle : une réforme incomplète

1 - Une place croissante de l'État, mais une coordination insuffisante

La réforme de 2018 a été considérée comme une reprise en main par l'État des politiques de formation professionnelle et d'alternance, au détriment des partenaires sociaux.

Le choix de créer avec France compétences un établissement public sous la tutelle de l'État pour répartir les ressources provenant des entreprises en lieu et place d'instances paritaires est le reflet de cette évolution. La présence de l'État se manifeste aussi par la mise en place auprès des nouveaux opérateurs de compétences de contrôleurs économiques et financiers, alors qu'il n'avait pas saisi cette possibilité auparavant auprès des Opca. Le rôle nouveau confié à la Caisse des dépôts et consignations dans la gestion du compte personnel de formation, et plus largement dans la formation professionnelle, en est une autre traduction.

Au sein du ministère chargé de l'emploi, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a joué un rôle de coordination efficace dans les premiers mois de la crise en réunissant toutes les semaines

⁹⁴ Trois jeux de données, régulièrement actualisées, sont disponibles depuis juillet 2022 : l'offre de formation, les formations engagées et les usagers.

en visioconférence les directeurs d'Opco afin d'évoquer les difficultés de prise en charge de l'apprentissage (celle-ci était effective depuis le 1^{er} janvier 2020) et du FNE-Formation.

Pour autant, les orientations stratégiques définies à l'occasion de la crise ou dans des plans de long terme tels que France 2030 peinent à irriguer les nombreux dispositifs de la formation professionnelle dans le cadre fixé en 2018. Certains dispositifs comme les Edec ou le FNE-Formation de crise, étendu en 2021 aux entreprises en mutation économique et réorienté en 2023 vers des enjeux stratégiques comme la transition écologique et la souveraineté énergétique et alimentaire, vont dans la bonne direction.

Mais la succession des plans dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle limite la capacité du ministère chargé du travail à disposer d'une vision globale et à assurer une cohérence dans ses interventions⁹⁵. Au-delà, la coordination des politiques de formation professionnelle avec d'autres politiques publiques est perfectible.

Une insuffisance de coordination des politiques nationales

Le contrôle de l'Opco interindustriel 2i, récemment réalisé par la Cour, a permis de constater le caractère trop limité de la coordination des politiques conduites dans les champs du développement économique, de l'industrie et de la formation professionnelle, alors que leurs objectifs se rejoignent souvent. Cet Opco n'apparaît pas dans les opérateurs du « panier de services » des Territoires d'industrie recensés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Le point d'étape à trois ans des Territoires d'industries publié par le Gouvernement se borne à mentionner les préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC)⁹⁶ organisées par l'Opco 2i, alors que son champ d'intervention est plus large. De même, l'appel à manifestation d'intérêts « Territoires d'industrie 4.0 : anticiper les compétences de demain » a été lancé par Bpifrance et la Banque des territoires sans associer ni l'Opco ni le ministère chargé du travail.

Enfin, l'Opco 2i n'est pas partenaire de l'outil *DataViz Territoires d'industrie* proposé par la Banque des territoires qui permet aux acteurs économiques et aux pouvoirs publics de diagnostiquer les besoins de formation sur un territoire ou de demander un diagnostic personnalisé.

⁹⁵ Cour des comptes, référé du 2 avril 2021 précédemment cité.

⁹⁶ Il s'agit d'actions de formation collectives permettant à des demandeurs d'emploi d'acquérir les compétences requises pour occuper des emplois correspondant à des besoins identifiés par une branche professionnelle ou un Opco.

Au niveau central, la coordination entre la DGEFP et la direction générale des Entreprises (DGE) du ministère chargé de l'économie est insuffisante : la convention relance industrie (financée dans le cadre du FNE-Formation) et plusieurs dispositifs de soutien à la relance industrielle⁹⁷ ont été ou sont mis en œuvre sans concertation entre les deux administrations centrales, alors que les problématiques de développement économique, de compétences et de formation sont étroitement liées.

La réforme a aussi maintenu, en les adaptant, nombre de dispositifs, ainsi que les réseaux d'acteurs qui en sont chargés. Chacun a ses modalités de mise en œuvre et répond à des orientations fixées par un financeur, sans que les objectifs stratégiques définis au plan national soient nécessairement pris en compte⁹⁸.

Hormis la période exceptionnelle de la crise sanitaire, l'État n'assure pas de coordination particulière des Opco, celle-ci étant assurée sur une base volontaire par ces derniers sur des sujets déterminés, de nature technique, comme le traitement dématérialisé des dossiers d'apprentissage.

Les outils traditionnels dont dispose l'État pour faire valoir ses priorités n'ont pas non plus été très opérants. La première génération de contrats d'objectifs et de moyens avec les Opco pour la période 2020-2022 n'a pas été bâtie sur des objectifs précis et exigeants pour ce qui concerne la détermination des plafonds de frais de gestion attribués à ces opérateurs. De surcroît, les objectifs relatifs aux missions ont été privés d'effets, dans le contexte de la crise sanitaire, puisque l'atteinte des résultats était liée pour l'essentiel à des facteurs extérieurs aux Opco (développement de l'apprentissage, crédits de l'État au titre du FNE-Formation).

Enfin, des enjeux majeurs tels que la lutte contre le développement de la fraude, les déséquilibres financiers récurrents depuis la réforme ou les transitions professionnelles ont donné lieu à des décisions souvent tardives et incomplètes alors qu'ils appellent des décisions plus stratégiques.

⁹⁷ Fonds de modernisation de l'industrie, appel à manifestation d'intérêt « compétences et métiers d'avenir » de France 2030, appel à projets « Industrie du Futur ».

⁹⁸ La nouvelle conception du CPF sur le modèle d'un site d'achat en ligne a contribué à son développement, mais elle privilégie les choix individuels par rapport à des objectifs d'intérêt général comme le choix de formations liées aux métiers d'avenir ou concourant à l'employabilité des salariés et de demandeurs d'emploi. De même, les dotations attribuées aux Opco pour le soutien des plans de développement des compétences des entreprises peuvent répondre aussi bien à des enjeux communs à une filière ou un secteur économique qu'être réaffectées aux branches professionnelles sans orientation particulière.

2 - Les insuffisances de la gouvernance de la formation professionnelle

a) L'absence de cadre de réflexion et de concertation pour définir les priorités stratégiques en matière de formation professionnelle

La précédente réforme opérée en 2014 avait mis en place une organisation dans laquelle trois organismes paritaires intervenaient dans la gouvernance de la formation professionnelle au plan national : le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop), le comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle (Copanef) et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). La loi du 5 septembre 2018 a supprimé ces trois instances au profit de France compétences, en dotant le nouvel établissement public d'un conseil d'administration quadripartite.

Or, ce dernier n'est pas le lieu de concertation, de suivi, de coordination et d'évaluation de la politique de formation professionnelle et d'alternance. Les réunions de son conseil d'administration donnent lieu à des débats riches, mais ceux-ci sont centrés sur les enjeux liés aux missions de l'établissement. Les déficits financiers récurrents limitent les marges de manœuvre du conseil d'administration concernant la redistribution des ressources issues des entreprises, hors dépenses de « guichet ».

Le Gouvernement a certes engagé en 2021 puis repris en 2022 une concertation avec les partenaires sociaux dans le cadre de groupes de travail thématiques hors du cadre de France compétences, mais elle a porté sur les outils de la formation professionnelle, en particulier les améliorations à apporter à la loi du 5 septembre 2018, et non sur la définition ou la mise en œuvre de priorités stratégiques en matière de formation professionnelle, par exemple celles définies dans le cadre de France 2030.

Il en résulte une insatisfaction croissante des partenaires sociaux et des représentants des régions. Dans l'accord cadre national interprofessionnel d'octobre 2021 pour adapter à de nouveaux enjeux la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, les partenaires sociaux ont, en ce sens, appelé à « réviser les processus de décision au sein de France compétences ».

Sans pour autant reprendre l'organisation antérieure à la réforme, qui présentait elle aussi des limites, il est souhaitable de faire évoluer rapidement l'architecture de la réforme de 2018 pour améliorer la gouvernance stratégique de la formation professionnelle.

*b) Les enjeux de gouvernance des dispositifs gérés
par la Caisse des dépôts et consignations*

Les cinq dernières années ont par ailleurs consacré le rôle majeur de la Caisse des dépôts et consignations dans les politiques de formation professionnelle. Celle-ci est désormais le financeur du plus important dispositif de formation professionnelle, le CPF, mais aussi le gestionnaire de la plateforme Agora qui agrège les données de l'ensemble des financeurs de la formation (voir *supra*) et le maître d'œuvre du passeport compétences qui verra le jour en 2023⁹⁹. Or, ces trois missions présentent des enjeux qui échappent pour l'essentiel aux partenaires sociaux dans le cadre actuel de la gouvernance de la formation professionnelle.

La gestion du CPF est abordée régulièrement dans le cadre du conseil d'administration de France compétences, mais surtout pour son impact sur le budget de l'établissement et pour les répercussions de décisions de l'établissement sur le coût du CPF, par exemple le non-renouvellement de certifications. La Caisse des dépôts souligne l'approfondissement de ses relations avec quelques régions dans le cadre de conventions d'abondement du CPF, mais aussi ses interventions dans le cadre d'instances régionales quadripartites telles que les Comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop) qu'elle pourrait généraliser à l'ensemble des territoires.

Initialement conduit sous l'égide du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) jusqu'en 2018, le projet de plateforme Agora a ensuite échappé à l'examen des partenaires sociaux lorsqu'il a été confié à la Caisse des dépôts et consignations, si l'on excepte quelques informations ponctuelles sur son avancement lors de comités stratégiques auxquels ils assistent. Il en est de même du passeport de compétences qui fait surtout l'objet d'un dialogue entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations.

Il apparaît peu cohérent que les partenaires sociaux ne soient pas associés, d'une manière ou d'une autre, dans un cadre formalisé à certaines décisions stratégiques relatives aux missions confiées à la Caisse des dépôts et consignations dans le champ de la formation professionnelle.

⁹⁹ L'article L. 6323-8 du code du travail prévoit la possibilité pour les usagers du CPF de disposer d'un passeport d'orientation, de formation et de compétences. Il sera valable tout au long de la vie et regroupera des informations personnelles préchargées par la Caisse des Dépôts ou déclarées par son titulaire concernant sa carrière, sa formation et ses qualifications. Il proposera aux actifs la publication de leurs acquis sous la forme d'un *curriculum vitae* et d'attestations, infalsifiables et à valeur probante.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme de 2018 ne s'est pas accompagnée d'un cadrage des ressources et des emplois cohérent avec les ambitions annoncées, occasionnant des déficits structurels dans les comptes de France compétences. Il convient d'y remédier par la définition par l'État et son opérateur d'une trajectoire de retour à l'équilibre assortie des moyens d'y parvenir.

La loi du 5 septembre 2018 a réformé la gouvernance de la formation professionnelle en restreignant la place des partenaires sociaux. Pour autant, les objectifs stratégiques de l'État, qui apparaissent plus lisiblement à travers des plans sectoriels ou France 2030, peinent à irriguer les nombreux dispositifs existant dans le cadre mis en place en 2018. L'État s'est montré réactif dans le contexte de la crise, mais n'assure pas toujours le rôle de coordinateur qui lui incombe.

En conséquence, la Cour formule les trois recommandations suivantes :

- 11. instaurer une dotation pérenne de l'État à France compétences affectée au financement de l'apprentissage afin de redonner des marges de manœuvre à son conseil d'administration pour financer des priorités cohérentes avec la transformation des métiers (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ministère délégué chargé des comptes publics) ;*
- 12. mieux associer les partenaires sociaux à la définition d'objectifs stratégiques nationaux en matière de formation professionnelle et adapter le cadre institutionnel à cet effet (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) ;*
- 13. assurer la participation des partenaires sociaux à la définition des orientations concernant les dispositifs gérés par la Caisse des dépôts et consignations (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, Caisse des dépôts et consignations).*

Elle rappelle aussi sa recommandation formulée à l'issue du contrôle de France compétences¹⁰⁰ consistant à inscrire dans la prochaine convention d'objectifs et de performance (2023-2025) de France compétences une trajectoire financière pluriannuelle soutenable, assortie des principaux leviers pour y parvenir en dépenses et en recettes.

¹⁰⁰ Cour des comptes, *France compétences, une situation financière préoccupante*, référé précédemment cité.

Conclusion générale

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a transformé le paysage de la formation professionnelle, mais elle n'a pas été accompagnée de la définition par l'État, en concertation avec les partenaires sociaux, d'une stratégie nationale susceptible de donner une cohérence d'ensemble aux nombreux dispositifs et à l'intervention des acteurs du champ de la formation professionnelle. Dans un cadre qui privilégie désormais la prise de décision au niveau micro-économique (individu, entreprise, organisme de formation) pour favoriser un recours plus large et massif à la formation professionnelle, le marché s'est adapté de manière très réactive à cette nouvelle politique de l'offre, sans que soient toujours pris en compte les enjeux collectifs, y compris en matière de lutte contre la fraude.

Des objectifs stratégiques tels que ceux définis dans le cadre de France 2030 n'irriguent pas les politiques publiques de formation professionnelle, si ce n'est ponctuellement. En outre, la priorité accordée aux démarches individuelles, notamment à l'occasion de la rénovation du compte personnel de formation, a permis de développer l'accès à la formation professionnelle, mais sans s'assurer de la cohérence entre les aspirations individuelles et les besoins en compétences de la nation.

L'ampleur des déséquilibres financiers engendrés par la réforme, et qui traduisent notamment le succès de la politique de développement de l'alternance, prive durablement France compétences de toute marge de manœuvre dans l'emploi des ressources issues des contributions des entreprises. L'entremêlement de ces ressources et des financements issus du budget de l'État ajoute à la difficulté.

Après les réponses conjoncturelles apportées à la crise liée à l'épidémie de covid-19, la mise en place d'un équilibre financier durable et d'une gouvernance mieux à même de se saisir des enjeux de moyen et long termes apparaît, au-delà des adaptations techniques susceptibles d'être apportées à la réforme de 2018, comme une priorité à traduire sur le plan législatif dès le projet de loi de finances pour 2024, suivi d'un projet de loi annoncé par la Première ministre pour début 2024 dans la feuille de route gouvernementale présentée au printemps 2023.

Liste des abréviations

Apec	Association pour l'emploi des cadres
AT Pro.....	Associations Transitions professionnelles
BEP	Brevet d'études professionnelles
CAP.....	Certificat d'aptitude professionnelle
CEP	Conseil en évolution professionnelle
Céreq	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CFA.....	Centre de formation des apprentis
CIF	Congé individuel de formation
CNCP	Commission nationale des certifications professionnelles
Cnefop.....	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
CPF	Compte personnel de formation
CPIR.....	Commissions paritaires interprofessionnelles régionales
CQP.....	Certification de qualification professionnelle
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion)
DGEFP.....	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion)
DSN.....	Déclaration sociale nominative
Edec.....	Engagement de développement des emplois et des compétences
FNE.....	Fonds national pour l'emploi
Fongecif	Fonds de gestion des congés individuels de formation
MSA	Mutualité sociale agricole
Opacif.....	Organismes paritaires collecteurs agréés pour la gestion du congé individuel de formation
Opcac	Organismes paritaires collecteurs agréés
Opcoc.....	Opérateurs de compétences
OPMCO.....	Observatoires prospectifs des métiers et des compétences
PDC.....	Plan de développement des compétences
PIA	Programme d'investissement d'avenir
PIC	Plan d'investissement dans les compétences
Pro-A.....	Reconversion ou promotion par alternance

PTP.....Projet de transition professionnelle
RNCP Répertoire national des certifications professionnelles
Tracfin..... Traitement du renseignement et action
 contre les circuits financiers clandestins
Urssaf Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale
 et d’allocations familiales
VAE Validation des acquis de l’expérience

Annexes

Annexe n° 1 : les principales caractéristiques des onze opérateurs de compétences.....	138
Annexe n° 2 : les frais de gestion et de mission des Opco en 2020.....	139
Annexe n° 3 : le coût de la transformation des Fongecif en associations Transitions Pro.....	140
Annexe n° 4 : la démarche qualité et les contrôles concourant à la lutte contre la fraude	141
Annexe n° 5 : l'effet des mesures de régulation de l'offre de formation.....	142
Annexe n° 6 : les actions de la Caisse des dépôts et consignations en matière de lutte contre la fraude au compte personnel de formation (CPF)	143
Annexe n° 7 : l'évolution du montant disponible sur les comptes CPF	144
Annexe n° 8 : les pratiques de formation en Europe	145
Annexe n° 9 : le bilan financier et quantitatif du FNE-Formation.....	147
Annexe n° 10 : les métiers en 2030	149

Annexe n° 1 : les principales caractéristiques des onze opérateurs de compétences

**Tableau n° 8 : principales caractéristiques des opérateurs
de compétences**

<i>Opc</i>	Secteurs économiques principaux	Nombre de branches adhérentes	Nombre d'entreprises adhérentes	Nombre de salariés couverts	Fonds gérés en 2021 (en M€)
<i>Afdas</i>	Culture, industries créatives, médias, télécommunications, sport, tourisme, loisirs	23	68 466	584 302	540
<i>Akto</i>	Entreprises à forte intensité de main d'œuvre	27	180 922	8 302 201	1 203
<i>Atlas</i>	Services financiers et du conseil	15	116 767	1 788 802	1 152
<i>Constructys</i>	Bâtiment et travaux publics	9	213 017	1 509 970	959
<i>Opcommerce</i>	Commerce	20	97 847	1 452 454	922
<i>Ocapiat</i>	Secteur agricole et industrie agroalimentaire, pêche	50	185 341	1 284 230	884
<i>Opc 2i</i>	Secteur industriel	32	63 528	2 849 790	1 489
<i>Opc EP</i>	Entreprises de proximité	54	283 866	3 034 734	1 947
<i>Opco Mobilités</i>	Transports, automobile, logistique	21	83 278	1 402 718	952
<i>Opc Santé</i>	Secteur privé de la santé	8	10 936	973 544	490
<i>Uniformation</i>	Cohésion sociale	20	31 961	1 165 218	309

NB : Les fonds gérés comprennent les ressources issues des contributions légales à la formation professionnelle et à l'alternance versées par les entreprises, ainsi que les contributions conventionnelles rendues obligatoires par accord collectif de branche et les versements volontaires des entreprises.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2023 sur la formation professionnelle

Annexe n° 2 : les frais de gestion et de mission des Opco en 2020

Les tableaux suivants retracent les frais de gestion et de mission des Opco prévus et réalisés au titre de 2020.

Tableau n° 9 : frais de gestion et de mission des Opco en 2020

<i>En M€</i>	Opco Entreprises de proximité (EP)	Opco interindustriel (2i)	Akto	Mobilités	Atlas	Ocapiat
<i>Frais initialement autorisés</i>	147,0	108,5	104,4	60,7	55,6	50,9
<i>Frais ajustés aux ressources gérées</i>	162,4	97,7	124,0	51,4	97,6	62,6
<i>Frais de gestion constatés</i>	121,7	94,1	84,7	42,9	42,4	41,5

	Santé	Constructys	Opcommerce	Afdas	Uniformation	Total
<i>Frais initialement autorisés</i>	45,9	44,3	41,2	34,9	28,7	722,1
<i>Frais ajustés aux ressources gérées</i>	47,9	46,6	71,2	34,3	28,3	809,9
<i>Frais de gestion constatés</i>	38,4	38,2	32,6	30,9	28,2	595,7

Source : Cour des comptes d'après données DGEFP

Annexe n° 3 : le coût de la transformation des Fongecif en associations Transitions Pro

Le tableau suivant présente les coûts de transformation des Fongecif en associations Transitions Pro en faisant apparaître les dépenses liées aux mesures sociales accompagnant le plan de restructuration, qui comprend par ailleurs d'autres dépenses liées, par exemple, au réaménagement des locaux ou à l'évolution des systèmes d'information.

**Tableau n° 10 : montant des mesures inscrites dans les conventions
d'objectifs et de moyens au titre des plans de restructuration**

<i>Associations Transitions Pro</i>	Nombre de salariés partants	Nombre de salariés cible (2020) post- restructuration	Montant des mesures sociales (en €)	Montant total du plan de restructuration (en €)
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	40	52	2 400 000	5 097 000
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	17	18	1 657 109	2 449 082
<i>Bretagne</i>	17	20	950 000	1 416 000
<i>Centre-Val de Loire</i>	5	14	460 000	724 000
<i>Corse</i>	1	3	55 133	134 527
<i>Grand Est</i>	41	32	6 222 698	7 305 630
<i>Guadeloupe</i>	2	2	100 000	210 311
<i>Guyane</i>	-	1	-	105 000
<i>Hauts-de-France</i>	15	37	728 000	2 195 365
<i>La Réunion</i>	5	6	120 000	235 000
<i>Martinique</i>	-	5	-	102 630
<i>Île-de-France</i>	56	75	8 469 849	13 906 670
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	16	29	788 000	1 851 931
<i>Normandie</i>	12	26	2 820 377	3 409 235
<i>Occitanie</i>	9	40	505 000	955 000
<i>Pays de la Loire</i>	19	25	1 650 000	1 950 000
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	19	32	904 147	1 290 547
Total	270	417	27 830 313	43 337 932

Source : Cour des comptes, d'après les annexes aux conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens signées avec l'État

Annexe n° 4 : la démarche qualité et les contrôles concourant à la lutte contre la fraude

Démarche qualité : qualité des certifications professionnelles et qualité des actions de formation

	Jusqu'au 31 décembre 2021	Depuis le 1 ^{er} janvier 2022
France compétences	<ul style="list-style-type: none"> - Enregistrement des certifications professionnelles aux répertoires nationaux pour une durée maximale de cinq ans. - Contrôle sur les usages des certifications professionnelles. <p>Reconnaissance d'instances de labellisation permettant aux organismes labellisés d'être réputés satisfaire aux exigences fixées par le décret n° 2015-790 du 30 juin 2015 relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle continue (décret dit « qualité »).</p> <p>L'attestation du respect des critères qualité fixés par le décret est obligatoire pour pouvoir accéder au financement sur fonds publics ou fonds mutualisés de la formation professionnelle.</p>	<p>Reconnaissance d'instances de labellisation permettant aux organismes labellisés d'être réputés satisfaire aux exigences du référentiel national qualité fondant la certification Qualiopi. Révision de la liste des instances de labellisation tous les trois ans.</p> <p>L'attestation du respect du référentiel national qualité est obligatoire pour pouvoir accéder au financement sur fonds publics ou fonds mutualisés de la formation professionnelle (cf. décret n° 2019-564 du 6 juin 2019 relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle).</p>
Financiers institutionnels (Opco, AT Pro, CdC)	<p>Contrôle du respect par les organismes de formation des critères de qualité fixés par le décret du 30 juin 2015, puis par celui du 6 juin 2019. Mission confiée par les Opco et les AT Pro au GIE Datadock (qui recourt à des prestataires sous-mandataires).</p>	<p>Contrôles pour s'assurer que les organismes ont obtenu la certification Qualiopi et qu'ils respectent effectivement les engagements pris dans ce cadre</p> <p>Mission confiée au GIE Datadock par les Opco et les AT Pro (marchés passés avec des prestataires sous-mandataires).</p>
Cofrac et organismes certificateurs		<p>Accréditation par le Cofrac d'organismes certificateurs auprès desquels les organismes de formation doivent obtenir la certification Qualiopi attestant du respect du référentiel national qualité. Certification Qualiopi à renouveler tous les trois ans.</p>

NB : contrairement à l'apprentissage (formation initiale), pas de contrôle sur la qualité pédagogique des actions de formation continue.

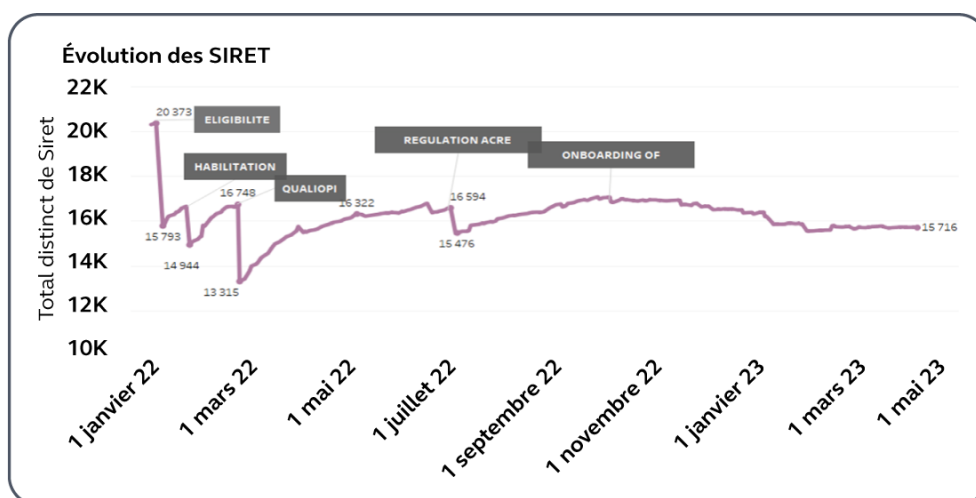
Lutte contre la fraude

	Lutte contre la fraude
Services régionaux de contrôle (SRC des Dreets)	<ul style="list-style-type: none"> - À leur création, dépôt par les organismes de formation d'une déclaration d'activité auprès des SRC. - Transmission chaque année par les organismes de formation aux SRC d'un bilan pédagogique et financier. - Contrôle administratif et financier des organismes de formation.
France compétences	<ul style="list-style-type: none"> - Enregistrement des certifications professionnelles aux répertoires nationaux pour une durée maximale de cinq ans (condition pour accéder au financement du compte personnel de formation). - Contrôle de l'usage des certifications professionnelles par les organismes de formation et de la surveillance opérée par les organismes certificateurs à ce sujet.
Financiers institutionnels (notamment Opco, AT Pro, CdC)	<p>Contrôle de service fait concernant les actions financées permettant de vérifier que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la prestation a bien été réalisée au profit des publics concernés, - la prestation est conforme au cadre légal, réglementaire et contractuel, - la facturation émise correspond à la réalisation et aux engagements. <p>Autres actions en matière de lutte contre la fraude (par exemple, contrôles sur place).</p>
dont CdC (CPF)	<ul style="list-style-type: none"> - Obligation pour les organismes de formation d'accepter les conditions générales d'utilisation pour être référencés par la CDC sur le site « Moncompteformation ». - Depuis octobre 2022 : <ul style="list-style-type: none"> - nouvelle procédure d'enregistrement des organismes de formation par la Cdc, qui contrôle les informations transmises dans ce cadre et accompagne les organismes. - connexion des titulaires d'un CPF à l'application « Moncompteformation » via FranceConnect+ (par l'identité numérique La Poste).
Autres	<p>Loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interdiction du démarchage commercial pour l'utilisation du CPF à compter du 1^{er} janvier 2023. - Autorisation des échanges d'informations entre la CdC, les Dreets, les financeurs institutionnels, les organismes délivrant le label Qualiopi, les ministères et organismes certificateurs et France compétences. Autorisation des échanges entre la CdC et Tracfin, d'une part, et entre la CdC et l'administration fiscale.

Source : Cour des comptes

Annexe n° 5 : l'effet des mesures de régulation de l'offre de formation

Graphique n° 3 : effet des mesures de régulation sur le nombre d'organismes de formation éligibles à un financement par le CPF



Légende :

Éligibilité (non-renouveaulement d'une partie des certifications professionnelles fin 2021)

Habilitation (obligation pour les organismes de formation d'être habilités à former par un ministère ou un organisme certificateur)

Qualiopi (obligation pour les organismes de formation d'être certifiés Qualiopi)

Régulation des actions de formation dispensées aux créateurs et repreneurs d'entreprise (ACRE)

Enregistrement (« onboarding ») des organismes de formation (contrôle renforcé des organismes à l'entrée du catalogue)

Nota : OF : organismes de formation ; Siret: identifiant des entreprises et de leurs établissements

Source : caisse des dépôts et consignations

Annexe n° 6 : les actions de la Caisse des dépôts et consignations en matière de lutte contre la fraude au compte personnel de formation (CPF)

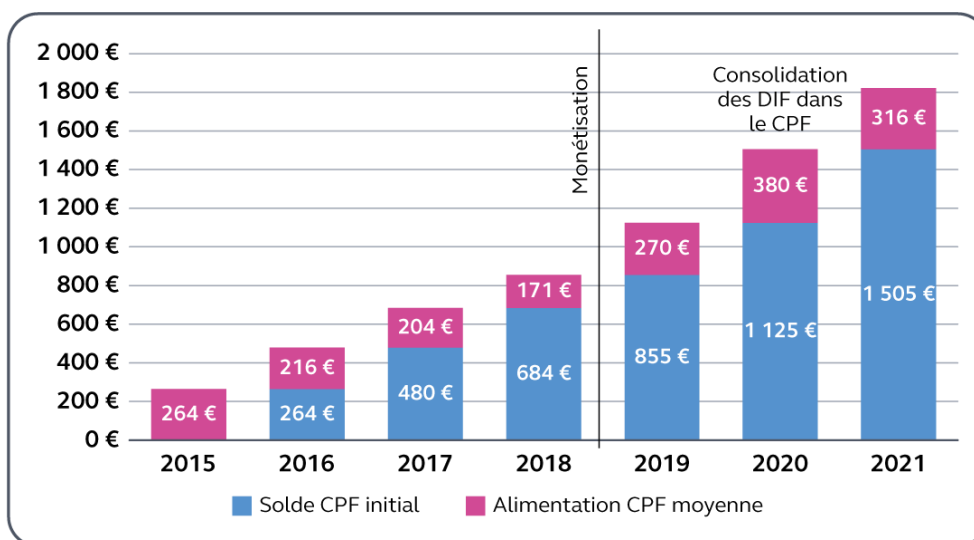
Tableau n° 11 : principales données

	2019-2020	2021	2022
	<i>Signalements par les usagers</i>		
<i>Nombre de signalements reçus</i>	indisponible	9 000	59 226
<i>Nombre de signalements analysés</i>	indisponible	2 600	2 515
	<i>Suites données à l'ensemble des contrôles</i>		
<i>Nombre d'organismes de formation concernés</i>	329	871	4 590
<i>Nombre de procédures contradictoires (lettres d'observations)</i>	38	167	276
<i>Nombre de lettres de décision</i>	5	158	291
<i>Montant concerné</i>	126 019 €	9 324 004 €	5 275 547 €
	<i>Nature des sanctions</i>		
<i>Rappels à l'ordre, mises en demeure de modifier une offre et avertissements</i>	1 042	2 653	5 550
<i>Dépublications d'une offre</i>		6 387	7 503
<i>Déréférencement partiel ou total</i>	74	153	296
<i>Signalements à d'autres services</i>	25	128	455
<i>Non-paiement d'actions de formation</i>	51	126	112
<i>Montant des sommes à recouvrer</i>	507 603 €	26 693 959 €	45 383 263 €
<i>Total des sommes perçues (y compris à la suite du contrôle d'autres services)</i>	748 084 €	279 839 €	7 883 542 €
<i>Nombre de plaintes pénales</i>	7	21	18
<i>Nombre d'organismes de formation concernés</i>	21	24	22
<i>Préjudice financier pour l'État</i>	9 858 965 €	11 726 880 €	16 065 879 €
<i>dont jugement rendu</i>	0	0	1
<i>Nombre de contentieux administratifs actifs</i>			36
<i>Nombre de jugements rendus</i>		2	2
<i>Nombre de réquisitions judiciaires</i>	17	156	384

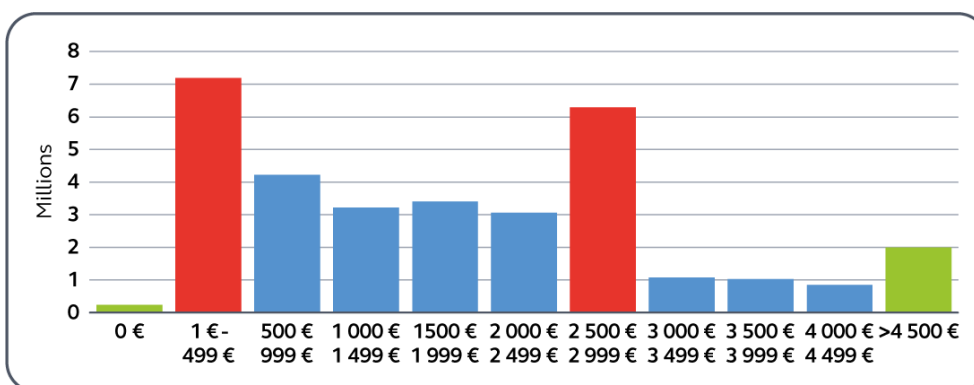
Source : caisse des dépôts et consignations (à la demande de la Cour)

Annexe n° 7 : l'évolution du montant disponible sur les comptes CPF

Graphique n° 4 : évolution des soldes de CPF de 2015 à 2021 (en €)



Graphique n° 5 : répartition du nombre de titulaires en fonction du montant disponible sur les comptes CPF à fin 2021

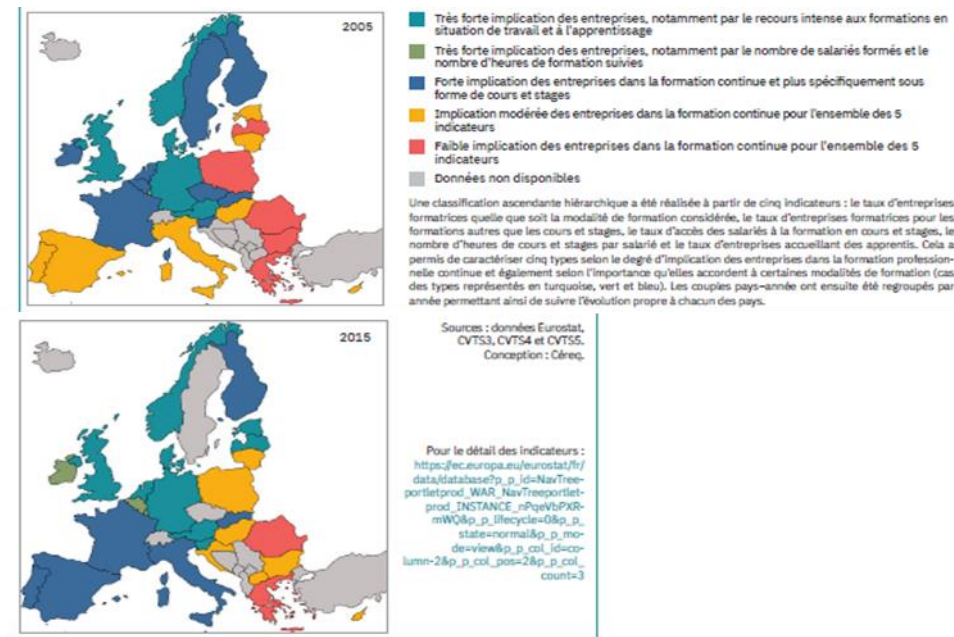


Source : caisse des dépôts et consignations

Annexe n° 8 : les pratiques de formation en Europe

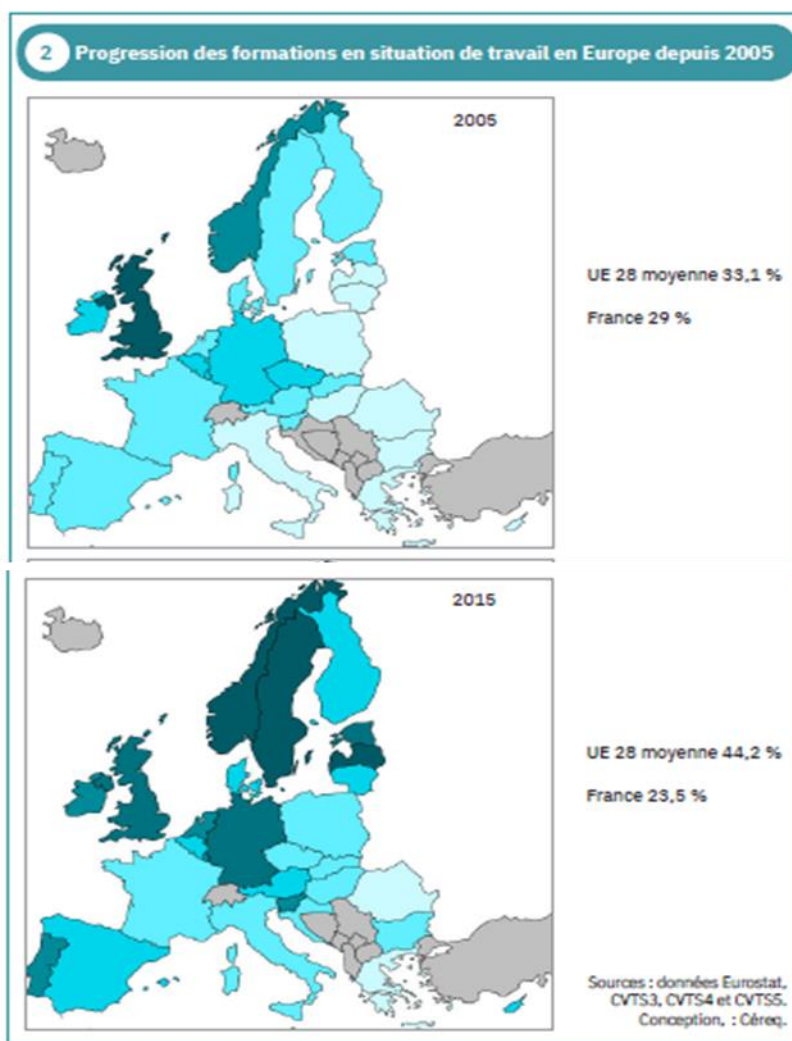
L'étude du Céreq publiée en juin 2020 et intitulée *Regards comparatifs sur la formation professionnelle en Europe : le modèle français s'essouffle-t-il ?* apporte un éclairage intéressant quant à l'évolution de l'approche et de la pratique de la formation professionnelle dans les entreprises en Europe.

Carte n° 1 : évolution des pratiques de formation en Europe entre 2005 et 2015



Alors que les formations en situation de travail ont globalement progressé en Europe depuis 2005, celles-ci ont régressé en France passant de 29 % à 23,5 % entre 2005 et 2015 et se situent à un niveau nettement inférieur à la moyenne européenne.

Carte n° 2 : développement des formations en situation de travail



Si au cours de la période considérée, l'effort de formation des entreprises européennes est en croissance, leurs pratiques, elles, se diversifient : les entreprises françaises conservent un modèle de formation fondé sur les cours et le stage quand, dans les pays d'Europe du Nord principalement, le choix de privilégier les formations en situation de travail et pas seulement par le jeu de l'apprentissage, est clairement opéré.

Annexe n° 9 : le bilan financier et quantitatif du FNE-Formation

Le FNE-Formation a été doté en 2020 de crédits nouveaux élevés, soit 412 M€ en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), montant à rapprocher des 523,5 M€ alloués par France compétences au soutien des plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés cette même année. Les dépenses se sont élevées à 391,6 M€ en AE et 226,4 M€ en CP.

En 2021, une dotation de 588 M€ en AE et en CP a été initialement ouverte dans le cadre du plan de relance, mais elle a été diminuée en gestion de 200 M€ destinés au financement du nouveau dispositif des transitions collectives, puis augmentée de 420 M€ en AE et 210 M€ en CP à l'automne dans le cadre du plan de réduction des tensions de recrutement qui venait d'être annoncé. C'est donc un total de 808 M€ en AE et en CP qui a été mobilisé, très supérieur à celui alloué par France compétences aux plans de développement des compétences (560 M€). Au titre du plan de relance, 365,1 M€ ont été engagés en 2021 sur les 388 M€ disponibles. L'enveloppe consacrée au plan de réduction des tensions de recrutement, annoncée tardivement, n'a donné lieu qu'à 86,1 M€ d'engagements sur les 420 M€ disponibles.

Pour 2022, la loi de finances initiale prévoyait uniquement 210 M€ en crédits de paiement, anticipant une extinction du dispositif en 2023. Celui-ci a finalement bénéficié de 150 M€ supplémentaires en AE et 75 M€ en CP en cours d'année et a été prolongé sur 2023. Sur un total de 400 M€ disponibles en CP sur l'exercice 2022 avec le jeu des reports, 293 M€ ont été consommés ; les 150 M€ d'AE ouverts en cours de gestion ont été intégralement consommés.

Tableau n° 12 : bilan quantitatif du FNE-Formation

	Motifs de recours	Nombre de stagiaires	Nombre de parcours	Nombre d'entreprises	Nombre d'heures
2021	Activité partielle	74 188	53 118	46 606	2 527 472
	APLD*	53 940	50 718	88 641	1 496 556
	Entreprises en difficulté	65 569	53 387	50 041	1 911 834
	Entreprises en mutation ou en reprise d'activité	186 087	164 996	176 418	5 201 000
	Total	379 784	322 219	361 706	11 136 862

	Motifs de recours	Nombre de stagiaires	Nombre de parcours	Nombre d'entreprises	Nombre d'heures
1^{er} janvier au 30 septembre 2022	Activité partielle	33 574	30 691	29 136	840 983
	APLD*	79 117	73 301	75 318	1 781 255
	Entreprises en difficulté	59 636	51 868	75 091	1 739 360
	Entreprises en mutation ou en reprise d'activité	333 938	294 795	79 915	9 930 096
	Total	506 265	450 655	259 460	14 291 694

Source : Cour des comptes d'après données DGEFP

Tableau n° 13 : bilan financier du FNE-Formation

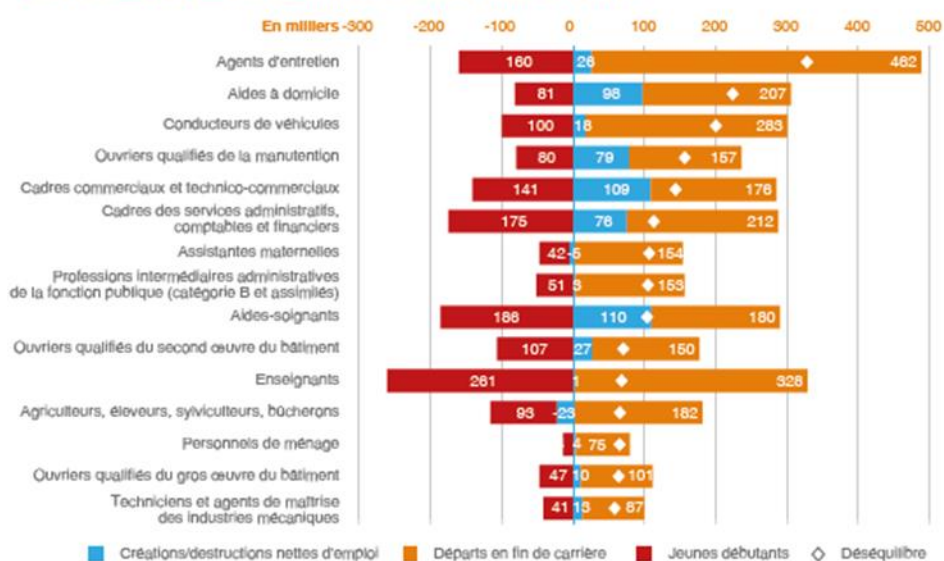
<i>En M€</i>	Motifs de recours	Montant conventionné avec les Opco	Montant engagé par les Opco	Montant engagé / total conventionné	Montant réglé par les Opco	Montant réglé / total engagé
2021	Activité partielle		85,6	20,7 %	69,0	80,6 %
	Activité partielle de longue durée		50,5	12,2 %	40,6	80,3 %
	Entreprises en difficulté		71,6	17,4 %	52,0	72,6 %
	Entreprises en mutation ou en reprise d'activité		181,9	44,0 %	114,0	62,7 %
	Total		413,1	389,7	94,3 %	275,6
1^{er} janvier au 30 septembre 2022	Activité partielle		23,9	4,6 %	9,7	40,5 %
	Activité partielle de longue durée		45,3	8,7 %	17,4	38,4 %
	Entreprises en difficulté		56,0	10,8 %	23,6	42,1 %
	Entreprises en mutation ou en reprise d'activité		298,4	57,4 %	110,4	37,0 %
	Total		519,7	423,7	81,5 %	161,0

Source : Cour des comptes d'après données DGEFP

Annexe n° 10 : les métiers en 2030

Schéma n° 7 : métiers où les déséquilibres anticipés seront les plus nombreux

Figure D – Les métiers où les déséquilibres potentiels sont les plus importants (positifs) en valeur absolue dans le scénario de référence entre 2019 et 2030



Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre 2019 et 2030, chez les ouvriers qualifiés du second œuvre du bâtiment, le déséquilibre potentiel entre les 177 000 besoins de recrutement (soit 150 000 départs en fin de carrière plus 27 000 créations nettes d'emploi) et le nombre de jeunes débutants (107 000) serait de 70 000. Quatre recrutements sur dix (40 %) pourraient être difficiles, les besoins n'étant que partiellement couverts par les jeunes débutants.

Source : projections France Stratégie/Dares ; Psar *Emploi-population* (Insee), recensement de population 2015 - exploitation complémentaire, enquêtes *Emploi en continu* 2003-2016, modèle *Destinée 2* ; projections de métiers France Stratégie/Dares ; enquête FQP, projections France Stratégie/Dares ; enquêtes *Génération du Céreq* 2013 et 2016 et projections de sortants du système éducatif entre 2016 et 2027 (Depp)

Source : France Stratégie et Dares, Les métiers en 2030, mars 2022