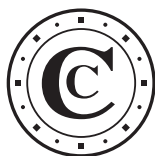


Cour des comptes



NOTES THÉMATIQUES

RECENTRER LE SOUTIEN  
PUBLIC À LA FORMATION  
PROFESSIONNELLE  
ET À L'APPRENTISSAGE

CONTRIBUTION À LA REVUE  
DES DÉPENSES PUBLIQUES

JUILLET 2023

# SOMMAIRE

- 3** AVERTISSEMENT
- 4** SYNTHÈSE
- 9** 1 - Les constats : un cadre rénové en 2018 sans stratégie nationale ni financement adapté
  - 9** A - Deux priorités : l'apprentissage et le compte personnel de formation
  - 13** B - Une croissance des dépenses non maîtrisée
- 18** 2 - Les leviers d'action : agir plus résolument pour améliorer la qualité de la dépense et adapter le financement aux enjeux
  - 18** A - Un financement à orienter en priorité au bénéfice des jeunes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi et des actions permettant aux actifs de monter en qualification
  - 19** B - Le renforcement des exigences en matière de qualité des actions de formation et de lutte contre la fraude
  - 22** C - La nécessité d'un pilotage stratégique et de leviers de régulation permettant d'assurer la soutenabilité financière du système de formation professionnelle et d'alternance
- 26** CONCLUSION
- 27** RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

## AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à contribuer à la revue des dépenses engagée par le Gouvernement dans la perspective des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2024.

Cet ensemble de notes thématiques vise à éclairer le débat et à capitaliser sur les nombreux travaux récents réalisés par les chambres de la Cour des comptes. Les neuf thèmes choisis correspondent à des politiques publiques pour lesquelles les questions de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique se posent avec une acuité particulière. Il a semblé utile à la Cour de contribuer à évaluer la qualité de la dépense publique, dans sa conception, sa mise en œuvre et son suivi, et à formuler des leviers d'action pour la renforcer.

La publication de ces notes intervient parallèlement à celle du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2023, qui propose une vision consolidée de la qualité de la dépense à tous les niveaux d'administration publique et une grille d'analyse susceptible de déboucher sur des dispositifs plus économes, plus efficaces et plus équitables.

Comme pour les notes sur les enjeux structurels qu'elle a publiées au dernier trimestre 2021, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, la Cour a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, pour apporter, par cette série de notes volontairement très synthétiques et ciblées, sa contribution au débat public tout en veillant à laisser ouvertes les différentes voies de réformes envisageables.

La présente note a été délibérée par la cinquième chambre le 9 juin 2023 et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes le 20 juin 2023.

Les publications 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](http://www.ccomptes.fr).

## SYNTHÈSE

Depuis 2021, divers travaux de la Cour des comptes ont porté sur l'alternance et sur la formation professionnelle des salariés, qui ont mobilisé 21,8 Md€ de financements publics en 2022. La présente note en constitue la synthèse.

La libéralisation du cadre de la formation professionnelle des salariés et de l'alternance par la loi du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, les incitations au recours à l'apprentissage et au compte personnel de formation (CPF) et l'absence de limite posée au financement de ces deux dispositifs sont à l'origine d'une très forte dynamique de la dépense. Cette dynamique n'est pas prioritairement orientée vers la réponse aux besoins des populations les moins qualifiées, qui sont pourtant celles qui en tireraient le plus grand bénéfice. Les objectifs visés par la réforme de 2018 sont essentiellement d'ordre quantitatif (plus de 837 000 nouveaux contrats d'apprentissage et plus de 2 050 000 utilisateurs actifs du CPF en 2022) sans préoccupation suffisante quant à l'utilité de la dépense.

Le coût pour les finances publiques s'est élevé en 2022 à plus de 16,8 Md€ pour la seule politique d'alternance (essentiellement le coût des contrats d'apprentissage, mais aussi des contrats de professionnalisation et le dispositif de promotion ou de reconversion par l'alternance des salariés, dit « Pro-A » pour 10 Md€ et le coût des aides à l'embauche d'alternants pour 4,8 Md€) ; il est moindre pour le compte personnel de formation (CPF), qui a cependant atteint 2,5 Md€.

Compte tenu de ces montants très élevés et de la dynamique de la dépense, se pose aujourd'hui la question du dimensionnement du soutien public à ces dispositifs dans un contexte économique favorable à l'emploi, caractérisé par un taux de chômage qui a atteint 7,1 % au premier trimestre 2023. La question se pose particulièrement pour l'apprentissage avec un objectif annoncé d'un million de nouveaux contrats par an à horizon 2027 alors que son financement n'est pas pleinement assuré.

La dynamique de la dépense, combinée à des leviers de régulation à portée limitée et des ressources insuffisantes, est à l'origine d'un déficit inédit du système de formation professionnelle et d'apprentissage. En 2022, sans le secours de 4 Md€ de dotations exceptionnelles de l'État complétant les concours bancaires négociés à hauteur de 2,6 Md€, *France compétences* – l'opérateur créé en 2019 pour réguler et financer le système de formation professionnelle et d'alternance – se serait trouvé en situation de cessation de paiement dès le mois de septembre. Malgré la reprise économique constatée dès le second semestre 2021, les mesures nécessaires à l'équilibre financier du système n'ont pas été prises. Il importe, à court terme, de :

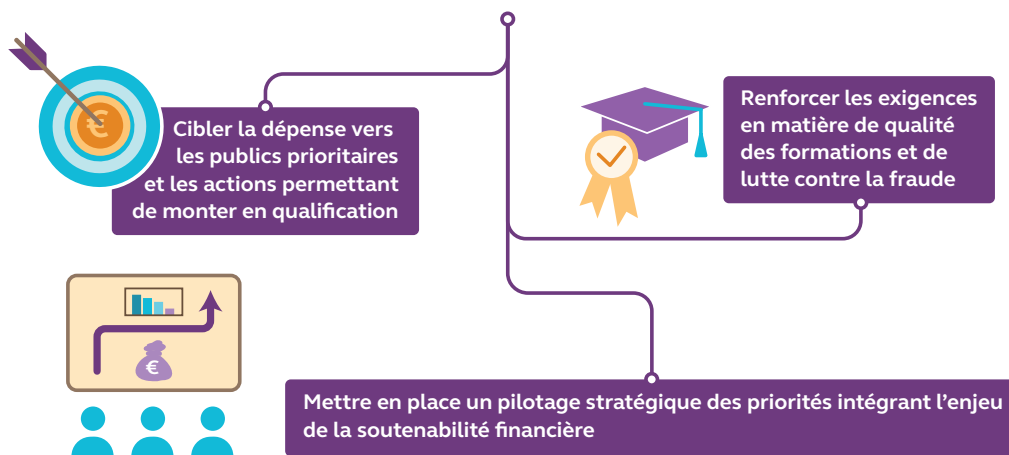
- mieux cibler la dépense publique vers des publics prioritaires et pour des actions vraiment utiles à la montée en qualification des actifs ;
- renforcer les exigences en matière de qualité des formations et de lutte contre la fraude ;
- instaurer un pilotage stratégique des priorités intégrant l'enjeu de soutenabilité financière du système de formation professionnelle des salariés et d'alternance.

La Cour des comptes rappelle en annexe les 12 principales recommandations formulées dans ses publications récentes sur la formation professionnelle et l'alternance pour améliorer la qualité de la dépense et le fonctionnement du système.

## Les chiffres clés en 2022 :

- **21,8 Md€** de financements publics en faveur de la formation professionnelle des salariés et de l'alternance :
  - Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion : **11,3 Md€** de dépenses budgétaires et fiscales, **dont 4 Md€** de dotations exceptionnelles à *France compétences* ;
  - *France compétences* : **14,5 Md€** de charges, principalement financées par les entreprises (**10,3 Md€**) ;
- dont **16,8 Md€** en faveur de l'alternance :
  - dont **4,8 Md€** d'aides à l'embauche d'alternants ;
  - dont **10 Md€** pour le financement des contrats ;
- **837 000** nouveaux contrats d'apprentissage ;
- Plus de **2 050 000** titulaires de CPF formés pour un coût de **2,5 Md€** à la charge de *France compétences*.

## RECENTRER LE SOUTIEN PUBLIC À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'APPRENTISSAGE



# INTRODUCTION

La politique de formation professionnelle et d'alternance est depuis plusieurs années une priorité gouvernementale dans le but de parvenir au plein emploi et d'adapter les compétences des actifs aux besoins des entreprises.

L'enquête internationale PIAAC, menée en 2012 sous la coordination de l'OCDE (cf. *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013*), avait montré que la France présentait de mauvais résultats en comparaison des autres pays de l'OCDE s'agissant des compétences des adultes à l'écrit et en calcul. S'appuyant sur ce constat - malgré une hausse du niveau moyen de qualification -, qui explique pour partie la difficile insertion sur le marché du travail d'une partie de la population active, dans un contexte où les évolutions des métiers et du travail sont de plus en plus rapides, France Stratégie recommandait en février 2017 d'« élaborer une stratégie nationale de compétences ». En septembre 2017, le Gouvernement engageait deux chantiers d'ampleur, représentant un investissement important dans la formation :

- d'une part, la construction d'un Plan d'investissement dans les compétences sur la période 2018-2022, visant à former et accompagner vers l'emploi deux millions de jeunes et de demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi en raison de leur faible niveau de qualification ;
- d'autre part, la préparation de la future loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel, qui avait notamment pour objectif une transformation profonde du système de formation professionnelle et d'alternance.

Deux facteurs ont rapidement et massivement accru les dépenses publiques en matière de formation professionnelle des salariés et d'alternance, objet de la présente note.

En premier lieu, le Gouvernement a fait le choix de développer surtout une politique de l'offre et de ne pas fixer de limite globale aux dépenses liées aux deux priorités que sont :

- le développement de l'alternance, et plus particulièrement de l'apprentissage, pour permettre - grâce à une dérégulation du système - à un nombre très important de jeunes d'entrer dans le monde de l'entreprise dès leurs études et faciliter ainsi leur insertion professionnelle ; en effet, la France présente historiquement un taux de chômage des jeunes bien plus élevé que la moyenne européenne ;
- la démocratisation du compte personnel de formation, permettant à chaque actif - grâce à sa facilité d'utilisation - de se former tout au long de sa vie professionnelle.

En second lieu, le plan de relance de l'économie engagé en septembre 2020 pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire a apporté des ressources nouvelles et, surtout, a fortement augmenté les incitations à recourir à l'alternance avec la mise en place d'aides exceptionnelles à l'embauche dans un contexte de reprise économique.

Au final, notamment en raison de l'investissement dans la formation professionnelle et l'alternance, les crédits budgétaires gérés par le ministère chargé du travail (24 Md€ de crédits de paiement exécutés en 2022) n'ont jamais atteint de montant aussi élevé (sauf période de mobilisation massive de l'activité partielle pendant la crise sanitaire), alors que le taux de chômage a atteint 7,1 % au premier trimestre 2023.

En 2021 et 2022, la Cour des comptes a examiné, à travers divers travaux, la transformation du système de formation professionnelle des salariés et d'alternance engagée en 2018 ainsi que ses enjeux financiers (cf. liste des publications en annexe), avant de conduire en 2023 et 2024 une évaluation du plan d'investissement dans les compétences en faveur des personnes en recherche d'emploi. Elle en a tiré des recommandations pour améliorer la qualité de la dépense publique, enjeu insuffisamment pris en compte dans ce champ malgré l'ampleur des moyens consacrés à cette politique prioritaire.



## 1 - LES CONSTATS : UN CADRE RÉNOVÉ EN 2018 SANS STRATÉGIE NATIONALE NI FINANCEMENT ADAPTÉ

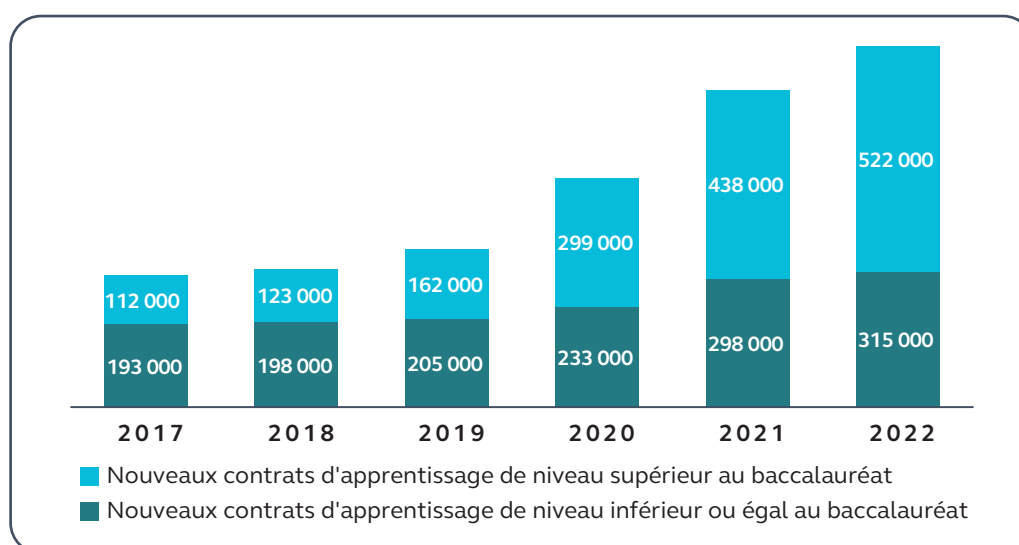
La transformation du cadre juridique, organisationnel et financier de la formation professionnelle et de l'alternance par la loi du 5 septembre 2018 ne s'est pas accompagnée d'une attention suffisante portée à la qualité de la dépense. L'encouragement au développement de l'apprentissage et du compte personnel de formation (CPF) a eu pour conséquences une croissance très forte de la dépense, non maîtrisée, et un déficit inédit du système de formation professionnelle et d'alternance, sans pour autant l'assurance de répondre aux besoins des jeunes et des actifs peu qualifiés.

### A - Deux priorités : l'apprentissage et le compte personnel de formation

#### 1. Un essor remarquable de l'apprentissage sans préoccupation suffisante quant à la satisfaction des besoins des jeunes, des entreprises et des territoires

La réforme mise en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 visait à augmenter massivement le nombre de jeunes entrant en apprentissage, objectif atteint plus rapidement que prévu grâce à trois mesures fortes : la libéralisation de l'offre de formation (qui s'est rapidement étendue dans l'enseignement supérieur), la refonte des aides à l'embauche d'apprentis à l'occasion de la crise sanitaire et l'absence de limite à la dépense. Les résultats ont été spectaculaires avec un essor de l'apprentissage inédit, pour atteindre 837 000 nouveaux contrats en 2022 (pour 305 000 en 2018).

Graphique n° 1 : évolution du nombre de nouveaux contrats d'apprentissage de 2017 à 2022



Source : d'après Dares (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion), mars 2023

## Une dynamique de l'apprentissage amplifiée par les aides exceptionnelles à l'embauche

L'aide unique aux employeurs d'apprentis en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 - de 4 125 € maximum la première année, de 2 000 € la deuxième année et de 1 000 € la troisième année d'exécution du contrat - était attribuée aux entreprises de moins de 250 salariés et pour la préparation de diplômes de niveau inférieur ou égal au baccalauréat (jusqu'au niveau bac + 2 dans les départements d'outre-mer). Elle visait donc à aider les petites et moyennes entreprises à embaucher des jeunes qui accèdent moins facilement à l'emploi.

À compter de juillet 2020 (pour les contrats conclus depuis avril 2020), dans le contexte de la crise sanitaire, l'aide unique a été remplacée, pour la première année d'exécution du contrat, par une aide exceptionnelle de 5 000 € pour les apprentis mineurs et de 8 000 € pour les apprentis majeurs, quels que soient la taille de l'entreprise et le niveau de diplôme préparé. Initialement mise en place pour éviter une inscription massive de jeunes à Pôle emploi à la rentrée de septembre 2020, cette aide exceptionnelle, conçue pour annuler le coût salarial lié à l'embauche d'un apprenti, a été finalement maintenue jusqu'à fin 2022 pour soutenir la toute nouvelle dynamique de l'apprentissage. Les aides à l'embauche d'apprentis ont représenté un coût de plus de 4 Md€ en 2021 et 4,4 Md€ en 2022.

L'aide unique et l'aide exceptionnelle ont été remplacées en janvier 2023 - et, selon une annonce du Gouvernement, jusqu'à la fin de l'année 2027 - par une aide de 6 000 € attribuée pour la première année d'exécution du contrat, quel que soit l'âge de l'apprenti, pour des formations de niveau inférieur ou égal à bac + 5. Comme pour l'aide exceptionnelle précédemment, toutes les entreprises peuvent en bénéficier.

Le choix a donc été fait de pérenniser un montant élevé d'aide pour un champ d'application très large, dans un contexte économique pourtant caractérisé par des tensions de recrutement : au final, il s'agit davantage d'aides aux entreprises que d'aides à l'insertion professionnelle des jeunes.

Pour autant, le nouveau système étant peu régulé, la hausse générale du nombre d'apprentis a eu des effets variables selon les niveaux de qualification, les secteurs économiques et les territoires :

- **Il ne bénéficie pas en majorité aux jeunes rencontrant le plus de difficultés pour s'insérer sur le marché du travail.**

Les jeunes sortant d'une formation par apprentissage présentent de meilleurs taux d'insertion dans l'emploi que les autres jeunes sortant de formation initiale à tous les niveaux de qualification. Mais la valeur ajoutée de l'apprentissage est plus importante pour les jeunes présentant les plus bas niveaux de qualification, qui sont ceux qui rencontrent le plus de difficultés pour accéder à l'emploi.

### Taux d'emploi comparés à la sortie des études

Selon le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, en 2022, un an après leur sortie d'études, 70 % des apprentis étaient en emploi dans le secteur salarié privé pour les niveaux allant du CAP au BTS (niveau bac + 2), contre 50 % seulement des lycéens professionnels.

S'agissant des étudiants sortant de l'université et des établissements assimilés, les écarts sont bien moindres, de l'ordre de cinq points pour les taux d'emploi à 18 mois. Ceux-ci sont bien plus élevés quelle que soit la voie de formation suivie : malgré le contexte sanitaire, les taux d'emploi à 18 mois étaient de 93 % pour les titulaires d'une licence professionnelle (niveau bac + 3) obtenue en 2019 par apprentissage et de 88 % pour les autres diplômés de même niveau ; au niveau du master (bac + 5), ces taux atteignaient 90 % pour les anciens apprentis et 85 % pour les autres (hors master enseignement). À ces niveaux de formation, la valeur ajoutée de l'apprentissage porte surtout sur la possibilité offerte à certains jeunes de financer ainsi leurs études supérieures et sur la qualité des emplois occupés à la sortie des études (stabilité, quotité de travail, niveau de rémunération, adéquation à la formation suivie). Il permet aussi aux universités de professionnaliser leurs cursus de formation en se rapprochant du monde de l'entreprise.

Le ministère chargé du travail continue à affirmer que « *l'apprentissage doit demeurer une solution privilégiée de formation pour les plus jeunes et les premiers niveaux de qualification, car il constitue une voie pertinente et efficace d'insertion dans l'emploi durable* ». Il considère que le rééquilibrage du montant des aides intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2023 va dans ce sens.

Pour autant, la très forte progression des entrées en apprentissage est principalement due à l'essor de cette voie de formation dans l'enseignement supérieur. Entre 2017 et 2022, l'augmentation du nombre de nouveaux apprentis dans l'enseignement supérieur a représenté plus de trois fois celle du nombre de nouveaux apprentis au lycée. La majorité du financement public de l'apprentissage bénéficie aujourd'hui aux jeunes rencontrant en moyenne le moins de difficultés d'accès à

l'emploi. Comme le montre le graphique n° 1, en 2022, les apprentis visant l'obtention d'un diplôme de niveau baccalauréat ou inférieur ne représentaient plus que 37,6 % des nouveaux contrats contre 63,2 % en 2017.

Sans méconnaître les avantages procurés par l'apprentissage dans l'enseignement supérieur, y compris en termes d'image de cette voie de formation, il serait possible d'aller plus loin dans la réallocation de l'ensemble des moyens publics affectés au financement de l'apprentissage au bénéfice des premiers niveaux de qualification et, plus généralement, des jeunes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi (par exemple en consacrant davantage de moyens aux dispositifs visant à améliorer l'accès à l'apprentissage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou les zones de revitalisation rurale).

- **Les modalités de financement des organismes de formation favorisent le développement de formations tertiaires dans l'enseignement supérieur sans prise en compte des besoins prioritaires de l'économie.**

Le développement très rapide de l'apprentissage dans les formations tertiaires de l'enseignement supérieur, au détriment des secteurs traditionnels que sont l'artisanat, la construction ou encore l'industrie, résulte principalement de trois facteurs : l'ouverture de nouvelles formations à l'apprentissage peu tournées vers ces secteurs ; une perception par les jeunes plus favorable des métiers auxquels ces formations préparent ; un financement de l'investissement dans les centres de formation des apprentis (CFA) mal adapté à la multiplication de plateaux techniques coûteux.

En Grand Est, les juridictions financières avaient ainsi observé dans leurs travaux sur l'alternance que, « *loin de la hausse globale de 29 % du nombre d'apprentis entre la rentrée 2019 et la rentrée 2020, les sept CFA de l'artisanat et les cinq CFA du BTP ont enregistré une augmentation de leurs effectifs limitée à 3,4 % et les trois CFA de l'industrie une stagnation de leurs effectifs* ».

Il existe un risque que les formations nécessitant le recours à des plateaux techniques coûteux ne se développent pas à la hauteur des besoins des entreprises si les régions, les branches professionnelles et les entreprises n'apportent pas de financements complémentaires. À titre d'exemple, dans une étude publiée en mars 2023 sur l'analyse des tensions de recrutement dans les métiers de la chaudronnerie, de la maintenance et du soudage, l'Observatoire de la métallurgie souligne l'insuffisance d'offre en formation initiale pour former les futurs salariés dont le secteur de l'industrie a besoin sur des

métiers en tension (chaudronnier, soudeur, technicien de maintenance) et recommande de soutenir et promouvoir les projets locaux de création de CFA par les grandes entreprises.

Le ministère chargé du travail fait certes valoir une augmentation de 76 % des entrées en apprentissage dans une spécialité de formation industrielle entre 2017 et 2022 (passant de 51 117 à 90 149) et une augmentation de 50 % pour les entrées dans les spécialités de formation artisanales (159 759 en 2022 contre 107 362 en 2017). Mais ces chiffres sont à comparer à une augmentation de 172 % sur la période toutes spécialités de formation confondues.

- **La rémunération à l'activité conduit les organismes de formation à développer l'apprentissage dans les zones densément peuplées, sans garantie d'un maillage satisfaisant du territoire.**

Dans le système de rémunération à l'activité mis en place pour les CFA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'équilibre du modèle économique dépend beaucoup de la capacité des organismes de formation à attirer des jeunes nombreux. Avec la disparition de la régulation des ouvertures et fermetures de places en apprentissage, les organismes de formation ont tendance à ouvrir des formations ou des places en apprentissage dans les métropoles ou les villes où les viviers de jeunes sont nombreux et les activités de services très présentes, plutôt que dans les zones rurales.

Les régions disposent cependant chaque année d'une enveloppe spécifique de 138 M€, dont le montant a été fixé par la loi de finances pour 2020, pour compléter le financement du fonctionnement de certains CFA dans une perspective d'aménagement du territoire.

## 2. Peu de formations qualifiantes financées par un compte personnel de formation en plein essor

Le compte personnel de formation (CPF), mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2015, a connu de profondes évolutions qui ont favorisé son essor au cours des dernières années. À compter de l'ouverture de la plateforme *Mon compte formation* en novembre 2019, le nombre de dossiers de formation financés par le CPF a également connu une progression remarquable, favorisée par le changement de comptabilisation des droits – désormais enregistrés en euros et non plus en heures – et la possibilité d'acheter des formations directement en ligne, sans l'intermédiaire d'un conseiller, ni d'un DRH. Le coût du dispositif pour *France compétences* a ainsi augmenté de 1,2 Md€ en 2020 à 2,9 Md€ en 2021 avec plus de deux millions de dossiers de formation enregistrés.

Mais ce succès quantitatif s'explique d'abord par la nature des formations financées par le CPF. Il s'agit pour l'essentiel de formations courtes. L'obtention du permis de conduire de catégorie B a représenté 15,8 % des formations suivies en 2022 (bien qu'il existe la possibilité de les faire financer par les collectivités territoriales et les opérateurs du service public de l'emploi), les formations dispensées aux créateurs et repreneurs d'entreprise 14 % et les bilans de compétences 4,7 %, les autres formations achetées appartenant surtout au domaine des langues et de la bureautique.

En 2022, seule une formation sur huit visait un diplôme (comme un CAP), un titre reconnu par l'État ou un certificat de qualification professionnelle reconnue par une ou plusieurs

branches professionnelles. Les entreprises ayant encore peu développé le cofinancement des actions de formation achetées *via* le CPF, celui-ci est peu utilisé par les salariés pour acheter des formations plus coûteuses.

Le ministère chargé du travail souligne l'amélioration de la qualité des certifications professionnelles enregistrées par *France compétences*, effectivement constatée par la Cour des comptes lors de ses travaux récents, et le fait que, dans la majorité des cas, les utilisateurs du CPF achètent des formations dans un but professionnel (cf. étude de France compétences et de la Dares sur les usages du CPF publiée en février 2023).

Il importe cependant, conformément aux objectifs qui ont présidé à la création du CPF, de développer désormais les achats de formations permettant d'améliorer le niveau de qualification des actifs et de faciliter les transitions professionnelles.

## B - Une croissance des dépenses non maîtrisée

### 1. Une dynamique de la dépense portée par l'apprentissage et, dans une moindre mesure, par le CPF

- **Des dépenses d'apprentissage insuffisamment régulées**

Sous les premiers effets des mesures de régulation prises par *France compétences* et par la Caisse des dépôts et consignations (cf. *infra*), le coût du CPF pour les finances publiques a diminué, passant de 2,9 Md€ en 2021 à 2,5 Md€ en 2022 (hors abondements).

Tel n'est en revanche pas le cas pour l'alternance, dont le coût pour les finances publiques continue à croître. La Cour estime le coût de l'alternance pour les finances publiques à plus de 16,8 Md€ en 2022 (cf. tableau n° 1), en prenant en compte les contrats d'apprentissage, les contrats de professionnalisation et le dispositif de la promotion ou de la reconversion par alternance (dit Pro-A). Il s'agit d'un coût brut pour les finances publiques, dans la mesure où il ne tient pas compte des éventuelles dépenses évitées ou recettes supplémentaires procurées à court ou moyen terme par l'apprentissage. La dépense relève aussi bien du budget de l'État (notamment les aides exceptionnelles à l'embauche versées aux entreprises) que des contributions obligatoires des entreprises

gérées par *France compétences* (principalement sous forme de contribution au coût des formations versée aux centres de formation des apprentis).

Le coût annuel moyen par contrat d'apprentissage s'élève à 19 200 € (le coût annuel moyen d'un élève en lycée professionnel étant évalué à 12 680 € et celui d'un étudiant dans l'enseignement supérieur à 11 580 € par les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur).

L'apprentissage est de loin le dispositif le plus coûteux de la politique de l'emploi (hors activité partielle de crise).

**Tableau n° 1 : coût de l'alternance pour les finances publiques en 2022**

Financiers et dispositifs d'intervention	Montant (en M€)
<b>État</b> (crédits de paiement et dépenses fiscales)	<b>10 459</b>
dont aides à l'embauche d'apprentis	4 360
dont subventions exceptionnelles à France compétences	4 000
dont compensation à la sécurité sociale des exonérations spécifiques de charges sociales sur les contrats d'apprentissage	1 290
dont aide à l'embauche en contrat de professionnalisation	475
dont dépense fiscale en faveur des apprentis	322
dont aides diverses	12
<b>France compétences</b> (hors subvention de l'État)	<b>6 386</b>
dont financement des contrats (pour l'essentiel via les Opco)	10 027 - 4 000 (subventions État) = 6 027
dont dotations aux régions (investissement et aménagement du territoire)	318
dont dotation à l'Agence de services et de paiement (permis de conduire des apprentis)	32
dont dotation au CNFPT (fonction publique territoriale)	9
<b>Total</b>	<b>16 845</b>

*Nota bene* : les subventions exceptionnelles de l'État à France compétences sont considérées comme finançant exclusivement des dépenses relatives à l'apprentissage.

Calcul hors allègements généraux de charges sociales et dépenses éventuelles des régions sur ressources propres.

Source : Cour des comptes, d'après les données d'exécution du budget de l'État et les données d'exécution prévisionnelle du budget 2022 de France compétences, actualisées au 6 avril 2023

- **Une progression des dépenses de guichet qui limite les possibilités de financement des autres dispositifs de formation professionnelle**

En l'absence de limite au financement de l'apprentissage et du CPF, les moyens financiers disponibles pour accompagner les entreprises et les individus dans les mutations économiques et les transitions professionnelles ont été d'abord fortement réduits, à la suite de la réforme de la formation professionnelle de 2018, puis complétés par un dispositif de crise - le FNE -Formation -, réaménagé et conservé en 2023.

Ainsi, le budget alloué aux projets de transition professionnelle, dispositif qui permet à un salarié de suivre une formation longue tout en percevant un revenu pour changer de métier, a été divisé par deux par rapport à celui alloué au congé individuel de formation qui existait avant 2019 ; il ne représentait que 511 M€ en 2022.

Par ailleurs, les entreprises de plus de 50 salariés n'ont plus accès au financement, mutualisé par les opérateurs de compétences, de leur plan de développement des compétences (anciennement plans de formation), qui vise à adapter les compétences de leurs salariés à leur poste de travail ou pour se maintenir en emploi. Le financement mutualisé a été réduit à 550 M€ et ne bénéficie plus qu'aux seules entreprises de 50 salariés et moins (l'accès au financement mutualisé du plan de formation était ouvert aux entreprises de 300 salariés et moins avant la réforme).

Une partie des difficultés liée à une moindre allocation de financements publics à la formation en entreprise a été – temporairement – surmontée par la mise en place par l'État d'un dispositif de crise en 2020 qu'il a fait évoluer et

prolongé jusqu'en 2023, sans visibilité sur son avenir à moyen terme. L'État a ainsi délégué aux opérateurs de compétences la gestion d'enveloppes financières en-dehors du système mis en place en 2018, pour un montant qui atteignait près de 300 M€ en 2022. Le FNE-Formation a été ouvert à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, sous réserve notamment qu'elles recourent au chômage partiel en 2020, puis s'insèrent dans des parcours structurés. Il a permis de financer des entreprises de 50 à 299 salariés qui avaient été écartées des financements sur fonds mutualisés par la réforme de 2018. Ces entreprises ont représenté 32 % des bénéficiaires en 2021 et celles de 300 salariés et plus 29 %.

## 2. La soutenabilité du système en question

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la formation professionnelle des salariés et l'alternance forment un système solidaire du point de vue du financement. L'ensemble des recettes perçues par *France compétences* dans ces deux domaines (principalement les contributions des entreprises et les subventions exceptionnelles de l'État) concourt au financement de l'ensemble des dépenses. Depuis 2020, la situation financière de l'opérateur s'est rapidement dégradée pour des raisons structurelles (essor de l'apprentissage et du compte personnel de formation sans limite de financement, prélèvement important pour contribuer au financement de la formation des demandeurs d'emploi) et conjoncturelles (forte diminution de la masse salariale sur laquelle sont assises les contributions des entreprises à l'occasion de la crise sanitaire).

Bien que les difficultés de financement de *France compétences* aient été identifiées très rapidement, les pouvoirs publics ont jusqu'à

présent compté sur des mesures de régulation à la portée limitée et sur des expédients (subventions exceptionnelles et emprunts à court terme de montants élevés) pour éviter à l'opérateur la cessation de paiement et reporter

la mise en place d'un financement stable des priorités (cf. tableaux n° 2 et 3). Depuis 2020, les budgets ont été votés chaque année avec un déséquilibre conséquent, qui s'est accru en cours de gestion.

**Tableau n° 2 : évolution du déficit de France compétences**

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Déficit prévu au budget initial de France compétences	-	- 3 689*	- 1 128	- 3 754	- 2 131
<b>Subventions exceptionnelles de l'État</b>	-		<b>2 750</b>	<b>4 000</b>	<b>1 596 (LFI)</b>
Résultat de fin de gestion	240	- 4 621	- 2 906	- 1 568	

\* dont 3 600 M€ d'engagements afférents aux contrats d'apprentissage conclus avant la fin de l'année 2019.

Source : France compétences

**Tableau n° 3 : recours de France compétences aux emprunts de court terme**

En M€	2019	2020	2021	2022
Plafond de l'autorisation donnée par le conseil d'administration de négocier des concours bancaires (de septembre à septembre)	1 000	1 500	2 000	5 000
<b>Emprunt à court terme négocié</b>	<b>400</b>	<b>1 500</b>	<b>1 725</b>	<b>2 600</b>
Concours bancaires effectivement mobilisés	369	876	1 350	1 050*

\* montant utilisé de septembre 2022 à mars 2023.

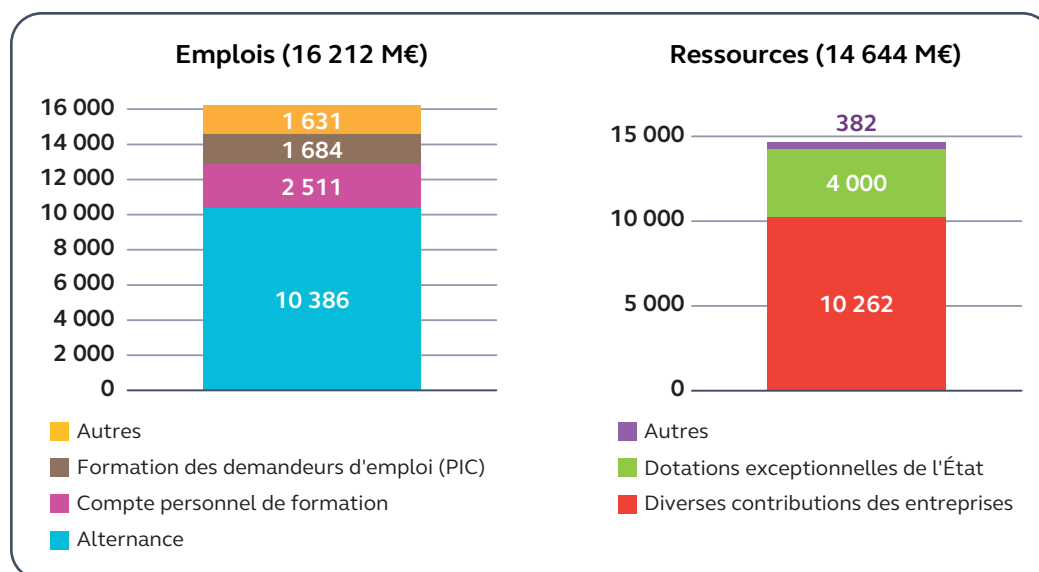
Nota bene : le conseil d'administration a autorisé le directeur général de France compétences à négocier des concours bancaires à hauteur de 3 Md€ pour la période courant de septembre 2023 à septembre 2024.

Source : France compétences

Privilégiant une montée en puissance rapide et massive de l'apprentissage et du compte personnel de formation, les pouvoirs publics ont d'abord mis en place les mesures favorisant un recours accru à ces deux dispositifs (libéralisation de l'offre de formation, parcours d'achat direct de formation avec la plateforme *Mon compte formation*, aides incitatives à l'embauche d'apprentis) avant que n'entrent en vigueur les principales mesures visant à réguler le système de formation professionnelle et d'alternance par la qualité.

Comme l'illustre l'exécution 2022 du budget de France compétences, les contributions obligatoires des entreprises suffisent à peine à financer l'alternance, alors que ce poste de dépense ne représente qu'un peu moins des deux tiers des emplois (cf. graphique suivant) ; malgré 4 Md€ de subventions exceptionnelles de l'État, l'opérateur était en déficit de 1,6 Md€ en 2022.



Graphique n° 2 : exécution du budget 2022 de *France compétences*

Source : Cour des comptes, d'après données de *France compétences*

Le recours à ces expédients, qui n'a pour effet que de retarder la mise en place de solutions durables, n'est pas de bonne gestion et accroît même les charges de l'opérateur. Le système revient à demander à *France compétences* d'emprunter à court terme pour limiter le déficit de l'État, alors que l'opérateur ne bénéficie pas de conditions d'emprunt aussi avantageuses et que les taux d'intérêt sont désormais orientés à la hausse, renchérissant le coût de ces lignes de trésorerie. En outre, sans visibilité sur les subventions exceptionnelles que l'État est

susceptible de lui verser, *France compétences* négocie un montant de concours bancaires qui s'avère supérieur à ses besoins effectifs en cours d'année, les lignes de trésorerie négociées et non mobilisées lui occasionnant des frais.

Ce choix fait par l'État pour son opérateur est d'autant moins rationnel sur le plan des finances publiques que les objectifs ambitieux fixés au développement de l'apprentissage devraient encore accroître l'écart entre les charges et les produits de *France compétences*.

## 2 - LES LEVIERS D'ACTION : AGIR PLUS RÉSOLUMENT POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA DÉPENSE ET ADAPTER LE FINANCEMENT AUX ENJEUX

Dans le domaine de la formation professionnelle des salariés et de l'alternance, l'amélioration indispensable de la qualité de la dépense publique dépasse le seul enjeu – considérable à lui seul – de la soutenabilité du financement du système (21,8 Md€ de financements publics en 2022). La Cour propose trois grands leviers d'action à mobiliser pour y parvenir.

### A - Un financement à orienter en priorité au bénéfice des jeunes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi et des actions permettant aux actifs de monter en qualification

Les financements publics devraient bénéficier en priorité aux jeunes et aux actifs faiblement qualifiés pour financer des formations permettant d'élever leur niveau de qualification.

#### 1. Prioriser les dépenses en faveur des bas niveaux de qualification

L'apprentissage présente d'indéniables avantages dans l'enseignement supérieur - en matière de démocratisation, de professionnalisation et de financement -, mais sa valeur ajoutée pour l'accès des jeunes à l'emploi est bien plus importante pour les niveaux de qualification allant du CAP au BTS. Au regard de la situation dégradée des finances publiques, la Cour invite donc à moduler le soutien financier public à l'apprentissage (et non le champ des formations ouvertes à l'apprentissage) au bénéfice des jeunes qui rencontrent le plus de difficultés pour s'insérer durablement sur le marché du travail, y compris en améliorant l'orientation vers cette voie de

formation et les périodes de préparation pour les jeunes qui en auraient besoin, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Pour les étudiants de l'enseignement supérieur, il pourrait être envisagé de recourir plutôt au contrat de professionnalisation, moins coûteux pour les finances publiques, et de revoir le niveau de financement public des centres de formation des apprentis (CFA) de manière à faire participer les employeurs au financement de la formation des apprentis qu'ils accueillent, ce qui peut être plus facilement mis en place dans une période de tensions sur les recrutements. Par ailleurs, l'apprentissage, insuffisamment financé, ne saurait porter seul l'objectif de démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur, qui justifie l'existence d'un système de bourses en faveur des étudiants les moins favorisés.

S'agissant du compte personnel de formation, il importe de prendre les dispositions réglementaires précisant les critères de modulation du reste à charge instauré par la loi de finances pour 2023 en veillant à ce qu'elle préserve les capacités d'achat des salariés les moins qualifiés.

#### 2. Orienter davantage les financements vers les formations à visée qualifiante

Une partie importante des formations aujourd'hui financées via le CPF n'a pas de visée qualifiante. En effet, nombre de formations achetées ne débouchent ni sur un diplôme, ni sur un titre professionnel, comme les formations bureautiques ou linguistiques, ou encore les habilitations électriques inscrites au répertoire

spécifique. Elles sont certes utiles pour exercer une activité professionnelle, mais ne constituent pas la reconnaissance des compétences nécessaires à l'exercice d'un métier. En outre, la loi a rendu éligible au financement par le CPF la préparation du 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). Une progression rapide de la part occupée par les certifications inscrites au répertoire national des certifications professionnelles, telles que les diplômes et les titres professionnels, dans les achats de formations au titre du CPF est nécessaire pour redonner sa finalité première à ce dispositif. Un resserrement du champ des formations éligibles au CPF devrait être envisagé à cette fin.

La montée en puissance du cofinancement par les entreprises des formations achetées via le CPF pourrait aider à recentrer celui-ci sur des formations, plus coûteuses car de plus longue durée, permettant aux salariés d'acquérir de nouvelles qualifications. Pourraient également y contribuer un recours plus important des salariés au conseil en évolution professionnelle, qui pâtit encore d'un défaut de notoriété, ainsi qu'un reste à charge allégé pour les formations qualifiantes et une organisation alternative du financement du permis de conduire. Le conseil en évolution professionnelle permettrait de limiter les achats d'impulsion et de s'assurer de la motivation des stagiaires. En effet, selon une étude sur les usages du compte personnel de formation conduite par *France compétences* et par la Dares et publiée en février 2023, 32 % seulement des formations engagées débouchent sur l'obtention effective d'une certification.

La réorientation des fonds vers des formations plus qualifiantes devrait également bénéficier aux projets de transition professionnelle.

## B - Le renforcement des exigences en matière de qualité des actions de formation et de lutte contre la fraude

### 1. Poursuivre les efforts pour améliorer la qualité et l'utilité des formations

La régulation de l'offre de formation repose principalement sur deux leviers à renforcer :

- d'une part, dans le cadre du nouveau processus d'enregistrement des certifications professionnelles par *France compétences*, par le non-renouvellement de certifications concourant insuffisamment à l'élévation du niveau de compétences ou de la capacité à occuper un emploi ;
- d'autre part, par l'imposition aux organismes de formation de conditions à remplir pour pouvoir être financés par des fonds publics : l'obtention du label Qualiopi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et, pour ceux qui souhaitent pouvoir être financés par le CPF, l'acceptation des conditions générales d'utilisation de la plateforme *Mon compte formation*, que la Caisse des dépôts et consignations a complétée depuis novembre 2022 d'un processus d'« accompagnement » des nouveaux organismes souhaitant être référencés sur la plateforme.

#### • Un resserrement des certifications professionnelles enregistrées par France compétences à poursuivre

La nouvelle procédure d'enregistrement des certifications professionnelles mise en place avec la réforme de 2018 est plus exigeante. Elle a notamment permis à partir de la fin de l'année 2021 de ne pas renouveler nombre de certifications inscrites au répertoire spécifique arrivées à échéance dont l'utilité n'était pas démontrée. Ce resserrement des formations éligibles au CPF a notamment porté sur les

langues, l'informatique, la bureautique et l'accompagnement à la création ou la reprise d'entreprise.

Entre 2019 et 2022, cette nouvelle exigence de qualité a eu pour conséquence un taux de rejet des dossiers de 49 % pour les certifications les plus qualifiantes (celles inscrites au répertoire national des certifications professionnelles) et de 80 % pour celles inscrites au répertoire spécifique, conduisant à une baisse significative du nombre de certifications professionnelles enregistrées, qui est passé de 2 200 au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (hors certifications des ministères) à 1 800 fin 2022. Sous l'effet combiné de la démarche Qualiopi et du resserrement des formations éligibles, le nombre d'organismes de formation inscrits sur la plateforme *Mon compte formation* a également baissé, pour se stabiliser vers 16 000.

Les certifications devant être réexaminées au plus tard tous les cinq ans, il convient de poursuivre l'examen de celles non encore parvenues à échéance avec le même degré d'exigence, y compris vis-à-vis des ministères certificateurs dont les demandes sont examinées selon une procédure distincte. En février 2023, la Première ministre a confié à *France compétences* la mission de mieux harmoniser et de rendre plus cohérents les processus de construction des certifications professionnelles enregistrées au répertoire national des certifications professionnelles, délivrées par l'État, par les branches professionnelles ou par d'autres organismes certificateurs. Cette initiative va dans le sens des préconisations de la Cour, qui vont cependant plus loin : la mise en cohérence des processus de construction des certifications professionnelles et des critères appliqués doit rendre possible à terme l'unification des procédures d'enregistrement.

• **Une démarche qualité imposée aux organismes de formation pour bénéficier de fonds publics qui souffre encore de lacunes**

Le cadre est certes devenu plus exigeant en 2022, mais la démarche qualité présente encore des lacunes importantes :

- le label Qualiopi atteste de la conformité à un référentiel national qualité portant principalement sur les processus et les moyens mis en œuvre, mais pas sur la qualité pédagogique des actions de formation ;
- les sous-traitants ne sont pas directement soumis à la démarche qualité ;
- le contrôle de la qualité pédagogique des actions de formation, prévu pour les seuls centres de formation des apprentis, n'est pas véritablement opérationnel, alors que de nombreux organismes de formation privés ont créé de nouvelles formations récemment pour profiter des financements alloués à l'apprentissage ;
- il existe des équivalents au label Qualiopi délivrés selon un processus différent ;
- la délivrance du label Qualiopi par des organismes certificateurs, accrédités par le Cofrac, a été adossée à un processus de certification standard des produits et services mal adapté aux spécificités du champ de la formation professionnelle et de l'alternance ;
- le label Qualiopi est mal articulé avec la lutte contre la fraude qui s'est développée notamment avec le CPF.

Face à un nombre très élevé d'organismes de formation de toute taille, une très grande capacité d'adaptation de l'offre de formation pour capter la manne financière et l'existence de fraudes organisées, la déconnexion du contrôle qualité et de la lutte contre la fraude est une

faiblesse qui doit être corrigée en renforçant les exigences, tant en ce qui concerne la délivrance du label Qualiopi que la responsabilité des organismes financeurs en matière de contrôle. La première vague de certifications Qualiopi a en effet montré que les failles du système pouvaient faciliter la fraude.

À l'issue des travaux de la Cour, le ministère chargé du travail considère désormais « *qu'il est en effet nécessaire d'adapter les textes réglementaires liés à la certification qualité des organismes de formation [...] dans une logique d'amélioration continue de la qualité de l'offre et de contribution à la lutte contre la fraude* ». La révision de deux arrêtés du 6 juin 2019 a été engagée à cet effet : un arrêté du 31 mai 2023 sur la certification qualité des organismes de formation a été publié le 8 juin dernier et d'autres évolutions réglementaires sont encore à venir. Le ministère rappelle également que la loi du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires prévoit désormais l'obligation pour les organismes sous-traitants de détenir la certification qualité lorsqu'ils interviennent dans le cadre de formations financées par le CPF.

Le ministère estime enfin que « *l'ensemble des certificateurs publics doivent travailler de concert pour renforcer, mieux organiser et coordonner le contrôle pédagogique, trop peu utilisé et dont le périmètre est aujourd'hui trop restreint* ».

## **2. Mieux prendre en compte l'enjeu de la lutte contre la fraude**

Après l'ouverture de la plateforme *Mon Compte Formation*, le CPF a non seulement fait l'objet de démarchages abusifs, mais également

de fraudes, qui ont par exemple consisté à démarcher des particuliers avec de fausses propositions de formation pour obtenir leurs identifiants et vider leur compte CPF. Selon le rapport annuel du service de renseignement financier Tracfin, les fraudes au CPF ont beaucoup augmenté en 2021 : à partir de l'analyse des seuls signalements, les enjeux financiers liés à la fraude au CPF seraient passés de 7,8 M€ en 2020 à 43,2 M€ en 2021.

La lutte contre la fraude a été renforcée seulement fin 2022, notamment avec l'intensification des contrôles de la Caisse des dépôts et consignations, l'obligation de se connecter à la plateforme *Mon Compte Formation via France Connect +* et la loi du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires. Sous l'impulsion des ministères chargés du travail et des comptes publics, un comité de pilotage ministériel chargé de lutter contre le démarchage abusif et la fraude au CPF a tenu une première réunion en mars 2022, puis une deuxième en février 2023, mais le suivi du plan d'action n'est ni structuré, ni documenté. Le ministère chargé du travail prépare avec la Caisse des dépôts et consignations un plan pluriannuel et partenarial de contrôle et de lutte contre la fraude dans le cadre de la renégociation de la convention d'objectifs et de performance pour la période 2023-2025.

La lutte contre la fraude dans le champ de la formation professionnelle souffre encore de trois lacunes majeures : l'enchevêtrement des responsabilités entre les différents organismes financeurs et l'État, un défaut de pilotage et de coordination des actions de lutte contre la fraude par l'État, une inadaptation des moyens et des processus au regard des enjeux.

Le ministère chargé du travail a indiqué avoir engagé des travaux pour améliorer l'efficacité des contrôles et mettre en place une coordination des différents types de contrôles que sont susceptibles de subir les organismes de formation : audits de certification visant à obtenir le label Qualiopi, contrôles opérés par les financeurs institutionnels (comme les opérateurs de compétences ou la Caisse des dépôts et consignations) destinés à s'assurer de la réalité de la prestation financée (dits « contrôles de service fait ») ou de la qualité des actions de formation dispensées par un organisme de formation ou encore contrôles administratifs et financiers conduits par les services déconcentrés de l'État.

### **C - La nécessité d'un pilotage stratégique et de leviers de régulation permettant d'assurer la soutenabilité financière du système de formation professionnelle et d'alternance**

En matière d'alternance comme de CPF, la rénovation du cadre en 2018 semble tenir lieu de stratégie, puisque les seuls objectifs affichés sont d'ordre quantitatif. Ce cadre, complété par les initiatives prises pour faire face à la crise sanitaire, ne minimise pas les risques d'effets d'aubaine ou de fraude. Il est conçu pour créer et porter une dynamique, non pour dépenser à bon escient. Faute de stratégie dégagant des priorités et de cadre d'intervention cohérent, il est loin de garantir que les besoins des entreprises et des individus seront satisfaits. Il ne garantit pas non plus que le soutien financier public est investi en faveur de ceux qui en tireront le plus grand bénéfice ou des plus vulnérables.

La difficulté à définir une stratégie tient pour partie à l'absence de cadre pour la concevoir.

La réforme de 2018 a laissé l'État, seul, assurer la coordination et le pilotage de la formation professionnelle, avec des résultats inégaux. Associer les partenaires sociaux, dans un cadre institutionnel rénové, au pilotage stratégique de la formation professionnelle et rechercher une cohérence d'ensemble des interventions de l'État iraient dans le sens d'une allocation plus efficace des moyens. Il s'agit aussi pour l'État d'assumer le recours à des instruments de régulation financière, les mesures prises jusqu'à présent n'étant pas à la hauteur des enjeux de soutenabilité du système de formation professionnelle et d'alternance.

#### **1. Rénover la gouvernance pour un pilotage plus efficace**

- **Une capacité d'évaluation *in itinere* à développer.**

Les acteurs économiques ont certes besoin de visibilité, mais la bonne gestion des deniers publics implique de pouvoir adapter les dispositifs pour limiter autant que faire se peut les effets d'aubaine et les dépenses sans valeur ajoutée réelle. Malgré les incertitudes liées à la crise sanitaire et à l'évolution de la conjoncture économique, il aurait été possible de remettre à plat plus tôt certains dispositifs ou modalités de financement, en :

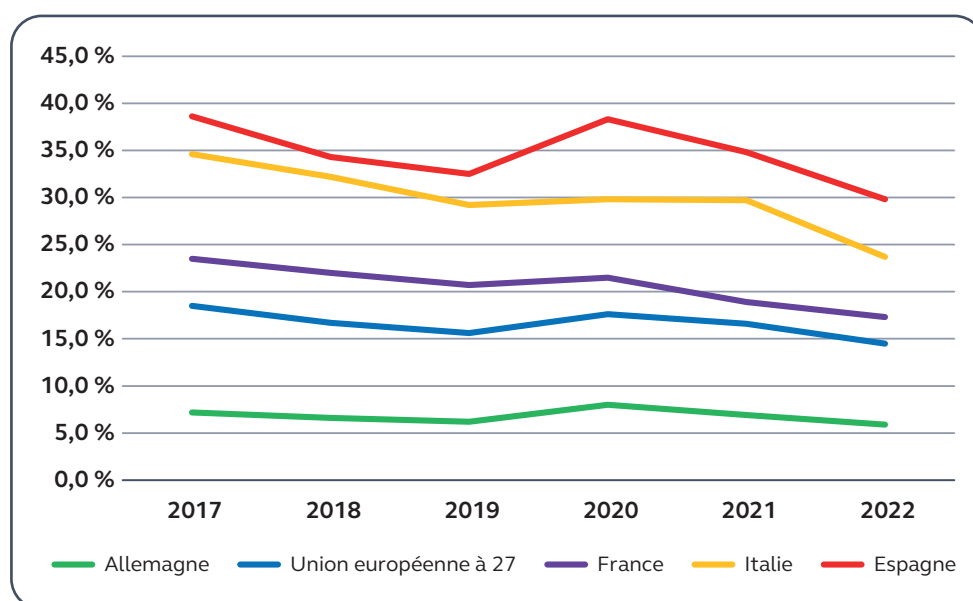
- prenant en compte les déséquilibres structurels identifiés très tôt ;
- évitant de développer les incitations à la dépense avant d'être en mesure de faire monter en puissance les leviers de régulation par la qualité et de renforcer la lutte contre la fraude ;
- tenant compte d'une conjoncture économique plus favorable que prévu dès le second semestre 2021. Il n'y avait ainsi pas lieu de prolonger les aides exceptionnelles à

l'embauche d'alternants, telles que mises en place à l'été 2020, jusqu'à la fin de l'année 2022.

Pour pouvoir les adapter rapidement si nécessaire, il importe de disposer de données et d'évaluations *in itinere* et *ex post* sur l'impact des dispositifs les plus coûteux. Or, la première enquête sur le CPF n'a été publiée par le ministère chargé du travail qu'en février 2023 et aucune analyse coûts-bénéfices des aides à l'embauche d'apprentis n'a été publiée à ce jour par le ministère, malgré leur coût pour les finances publiques.

Les contrats en alternance ont représenté un tiers des 1,2 million d'emplois supplémentaires créés entre fin 2019 et fin 2022 et ont contribué à la diminution du chômage des jeunes, mais cette dernière a largement été portée par la conjoncture économique et l'existence de tensions de recrutement sur le marché du travail. Cette tendance est d'ailleurs générale en Europe, y compris dans les pays qui subventionnent beaucoup moins l'accès des jeunes à l'emploi. Un tel constat invite à porter davantage d'attention à l'efficacité de la dépense.

**Graphique n° 3 : évolution du taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans dans l'Union européenne entre 2017 et 2022**



Source : Eurostat

- **Un cadre pérenne de concertation entre l'État et les partenaires sociaux à mettre en place.**

Il importe aussi de mettre en place un cadre permettant à l'État et aux partenaires sociaux de se concerter régulièrement sur les grandes orientations du système de formation professionnelle et d'alternance pour tenir compte des besoins de l'économie et de la société (sur la question de la transition professionnelle, notamment), de l'évolution de la conjoncture

économique et de la soutenabilité financière du système. Le conseil d'administration de *France compétences* ne peut aujourd'hui en tenir lieu.

Il s'agit notamment de remédier aux points faibles de la réforme de 2018 (réorientation des financements vers les formations les plus utiles, facilitation des transitions professionnelles, lutte contre la fraude, soutenabilité financière, notamment). La complète sortie de la période de crise doit aussi être organisée en statuant, à

partir d'une analyse documentée, sur l'avenir du FNE-Formation à moyen terme et sur celle des aides à l'embauche d'apprentis qui, bien qu'elles aient été revues au 1<sup>er</sup> janvier 2023, conservent un caractère exceptionnellement favorable au regard des aides en vigueur avant la crise.

L'État doit également mieux articuler les financements qu'il gère directement avec le système mis en place en 2018. Des objectifs stratégiques tels que ceux définis dans le cadre de France 2030 n'irriguent pas suffisamment les politiques publiques dans le champ de la formation professionnelle.

## **2. Assumer la mise en place de leviers de régulation financière et adapter le financement aux objectifs poursuivis**

À l'heure actuelle, *France compétences* ne dispose que de faibles leviers de régulation financière pour maîtriser la progression des dépenses : le processus d'enregistrement des certifications professionnelles et la redéfinition des niveaux de financement des contrats d'apprentissage.

Des mesures pour assurer la soutenabilité financière du système de formation professionnelle et d'alternance devraient à la fois jouer sur les dépenses (diminution pérenne de la dotation de *France compétences* participant au financement de la formation des demandeurs d'emploi, recentrage du compte personnel de formation sur les formations les plus qualifiantes et instauration de restes à charge sur certains dispositifs, redéfinition des aides à l'embauche en contrat d'apprentissage et en contrat de professionnalisation) et sur les recettes (essentiellement par le biais d'une dotation annuelle pérenne à *France compétences* pour contribuer au financement de l'apprentissage).

### **• Un ajustement du niveau de financement des contrats d'apprentissage à poursuivre**

Avec un déséquilibre budgétaire de 1,6 Md€ malgré 4 Md€ de dotations exceptionnelles en 2022, *France compétences* a cherché à mobiliser les leviers très limités dont il dispose pour maîtriser l'évolution de sa principale dépense : le financement des centres de formation des apprentis. L'augmentation considérable de son coût au cours des dernières années résulte à la fois d'un effet volume (évolution du nombre de nouveaux contrats) et d'un effet prix (évolution du coût moyen par contrat par rapport à la situation prévalant avant la réforme).

Sur la base d'une méthodologie fruste et très prudente, *France compétences* a tenté début 2019 d'encadrer la première fixation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage par les branches professionnelles sans viser à fixer ceux-ci au plus près des coûts réels des centres de formation des apprentis, faute de les connaître. La Cour a estimé, qu'en moyenne, les niveaux de prise en charge des contrats étaient supérieurs d'au moins 17 % aux coûts réels. La mise en place d'une rémunération forfaitaire à l'activité au 1<sup>er</sup> janvier 2020 par les opérateurs de compétences, en lieu et place d'un financement au réel par les régions, a eu un effet inflationniste sur la dépense en faveur de l'apprentissage.

Il s'agit désormais de faire converger les niveaux de financement vers les coûts réels, sur la base de remontées de comptabilité analytique des CFA fiabilisées. Ce processus, délicat, requiert une mise en œuvre en plusieurs étapes pour laisser le temps aux CFA d'adapter leurs modèles économiques.

Fin juin 2022, le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion a annoncé une baisse des niveaux de prise en charge des contrats



d'apprentissage en deux temps : - 5 % en moyenne au 1<sup>er</sup> septembre 2022 et - 5 % au 1<sup>er</sup> avril 2023. Toutefois, la diminution prévue au 1<sup>er</sup> septembre a été en partie reportée au 1<sup>er</sup> novembre pour permettre à *France compétences* de revoir ses propositions dans un sens plus acceptable pour les branches professionnelles les plus affectées et l'entrée en vigueur de celle prévue pour le printemps 2023 a été reportée au 1<sup>er</sup> juillet, puis au 1<sup>er</sup> septembre. Au surplus, selon le ministère, la baisse des niveaux de prise en charge intervenue au 1<sup>er</sup> septembre et au 1<sup>er</sup> novembre 2022 n'aurait pour effet de faire baisser le coût total de ceux-ci que de 210 M€ au maximum, soit une baisse de 2,7 % pour le budget de *France compétences* sur le financement des contrats d'apprentissage. L'impact de cette première étape est décevant et souligne la nécessité d'agir à la fois sur les dépenses et sur les recettes pour définir une trajectoire financière soutenable de *France compétences*.

Compte tenu de la moindre valeur ajoutée de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur en matière d'insertion dans l'emploi, il serait utile d'étudier la possibilité de faire contribuer directement les employeurs d'apprentis préparant des diplômes de niveau bac + 3 et plus, au financement de la formation de leurs apprentis.

- **Un reste à charge sur les formations financées par le CPF à mettre en place de façon effective.**

La loi de finances pour 2023 a instauré un reste à charge pour les titulaires de formations financées par le CPF. Le décret d'application de cette disposition n'a cependant pas encore été pris, la mesure, contestée, devant faire l'objet d'une concertation préalable du ministère avec les partenaires sociaux.

La Cour, favorable au principe du reste à charge pour limiter les achats d'impulsion, préconise cependant, comme vu précédemment, de veiller, grâce à la modulation de celui-ci, à ne pas dissuader les personnes en emploi peu qualifiées d'utiliser leur CPF et de les inciter à choisir les certifications ou les blocs de compétences les plus à même d'améliorer leur qualification.

- **Une adaptation des recettes de France compétences inévitable si les objectifs quantitatifs de développement de l'apprentissage sont maintenus.**

Quels que soient la portée des mesures de régulation et l'ajustement des niveaux de financement des contrats d'apprentissage à la réalité des coûts des centres de formation des apprentis, la poursuite de l'objectif d'un million de nouveaux contrats d'apprentissage par an à horizon 2027 ne permet pas d'équilibrer le système sans un ajustement des recettes, même avec une réduction de moitié de la contribution de *France compétences* au financement de la formation des demandeurs d'emploi (passée de 1 684 M€ en 2022 à 800 M€ en 2023). Une dotation annuelle de l'État à *France compétences*, parmi d'autres mesures, serait justifiée pour parvenir à une trajectoire financière soutenable, considérant que l'apprentissage représente à la fois une modalité de formation initiale et le premier outil de la politique de l'emploi.

En réponse à la Cour, sur la question de l'équilibre financier du système de formation professionnelle et d'alternance, le ministère chargé du travail se contente d'évoquer une mission d'inspection - qui n'est pas encore engagée -, portant sur l'évaluation de la convention d'objectifs et de performance 2020-2022 de *France compétences* et sur la préparation de la suivante, ce qui laisse penser que les mesures nécessaires risquent de ne pas intervenir dès la loi de finances pour 2024.

## CONCLUSION

La sortie de la période de crise liée à l'épidémie de covid-19 aurait dû conduire les pouvoirs publics à se réinterroger sur les priorités à définir en matière de formation professionnelle et d'alternance et les moyens de les financer dans le cadre d'une trajectoire pluriannuelle soutenable, en recherchant un effet maximal de la dépense publique sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail et en portant une attention particulière aux populations peu qualifiées, jeunes et adultes. À cet égard, il importe de redonner aux aides à l'embauche d'alternants leur finalité d'aides à l'insertion professionnelle des jeunes - plutôt que d'aides aux entreprises - et de faire davantage participer celles-ci au financement du développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur.

Il importe également de remédier aux insuffisances de la démarche qualité mise en place et d'intensifier encore les efforts de lutte contre la fraude dans un domaine où elle s'est rapidement développée. Au-delà, l'État devrait se donner les moyens de pouvoir davantage anticiper, piloter et maîtriser la dépense, ce qui présente de grandes difficultés dans le système actuel caractérisé par un financement sans limite au service d'objectifs quantitatifs très ambitieux et non ciblés.

Il convient enfin de consolider la situation, encore fragile, de *France compétences*, l'opérateur chargé de réguler et financer le système, et d'instaurer une gouvernance du système associant mieux les parties prenantes à la définition d'orientations stratégiques et appuyant davantage ses décisions sur l'analyse des impacts de la dépense publique.

En effet, la combinaison atypique d'une libéralisation poussée du système et d'un soutien financier public massif est difficilement soutenable, particulièrement dans un contexte marqué par la nécessité de redresser les finances publiques. La conjoncture économique actuelle, le taux de chômage et les tensions de recrutement sur le marché du travail invitent à redimensionner le soutien de l'État à la baisse et à mieux le cibler.

# RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

## Les publications

Pour la rédaction de la présente note de synthèse, la Cour s'est principalement appuyée sur différents travaux qu'elle a conduits depuis 2021 :

- *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.
- *La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir*, rapport public thématique, juin 2022.
- *France compétences : une situation financière préoccupante*, référentiel accompagné des observations définitives, juin 2022.
- *Le plan #1jeune1solution en faveur de l'emploi des jeunes*, chapitre du rapport public annuel 2022, février 2022.
- *Notes d'analyse de l'exécution des crédits budgétaires :*
  - de la mission *Travail et emploi* (programme 103) : exercices 2019, 2020, 2021 et 2022 ;
  - de la mission *Plan de relance* (programme 364) : exercices 2021 et 2022.

## Les recommandations

Les principales recommandations issues de ces travaux visant à améliorer la qualité et la maîtrise de la dépense publique dans le champ de la formation professionnelle et de l'alternance ont porté sur :

- **l'élaboration d'une stratégie avec des priorités pilotées, plutôt que la seule fixation d'objectifs quantitatifs globaux :**
  - « *définir une stratégie nationale de l'alternance identifiant les objectifs prioritaires de développement et en déduire la stratégie de financement correspondante* » (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ministère délégué chargé des comptes publics) ;

- « mieux associer les partenaires sociaux à la définition d'objectifs stratégiques nationaux en matière de formation professionnelle » (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) ;
- « 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) ;
- « 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) ;
- **le développement de mécanismes de régulation pour améliorer la qualité des prestations de formation et lutter contre la fraude :**
  - « mettre en place un plan d'action pour assurer le contrôle de la qualité pédagogique des formations en apprentissage » (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche) ;
  - « 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 » (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) ;
  - « 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) ;

- **les actions directes sur la maîtrise de la dépense :**

- « *redéfinir [...] les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, [notamment] en définissant les niveaux recommandés par France compétences au plus près du coût de revient des diplômés [...]* » (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, *France compétences*) ;
- « *mettre fin aux aides exceptionnelles versées aux employeurs d'alternants* » (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ministère délégué chargé des comptes publics), pour revenir à un dispositif plus proche de celui en vigueur avant la crise sanitaire ;
- « *instaurer une participation modulable des bénéficiaires des formations financées dans le cadre du compte personnel de formation* » (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) ;

- **l'ajustement des recettes pour stabiliser le financement des priorités :**

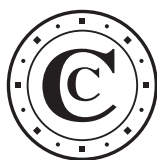
- « *instaurer une dotation pérenne de l'État à France compétences affectée au financement de l'apprentissage afin de redonner des marges de manœuvre à son conseil d'administration pour financer des priorités cohérentes avec la transformation des métiers* » (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ministère délégué chargé des comptes publics).

- **la fixation d'une trajectoire financière pluriannuelle soutenable pour France compétences :**

- « *inscrire dans la prochaine convention d'objectifs et de performance (2023-2025) une trajectoire financière pluriannuelle soutenable, assortie des principaux leviers pour y parvenir en dépenses et en recettes* » (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, *France compétences*).

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)



---

La présente note  
est disponible sur le site internet  
de la Cour des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

CONTRIBUTION À LA REVUE  
DES DÉPENSES PUBLIQUES  
JUILLET 2023

---