



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Modalités de financement des Centres de formation des apprentis (CFA)

JUILLET 2023

Marie-Christine **LEPETIT**  
Régis **VERDIER**  
Émile **BLAISON**

Denis **LE BAYON**  
Irina **SCHAPIRA**

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE  
DES AFFAIRES SOCIALES





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**PREMIÈRE MINISTRE**

**INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES  
N° 2023-M-032-02**

**INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES  
N° 2023-032R**

## **RAPPORT**

# **MODALITÉS DE FINANCEMENT DES CENTRES DE FORMATION DES APPRENTIS (CFA)**

Établi par

**RÉGIS VERDIER**  
Inspecteur des finances

**DENIS LE BAYON**  
Inspecteur des affaires sociales

**ÉMILE BLAISON**  
Inspecteur des finances

**IRINA SCHAPIRA**  
Inspectrice des affaires sociales

Sous la supervision de  
**MARIE-CHRISTINE LEPETIT**  
Inspectrice générale des finances

Avec le concours de  
**THOMAS SÉPULCHRE**  
Data scientist au pôle  
Science des données de l'IGF  
**CLÉMENCE ALUZE**  
Inspectrice stagiaire des finances

**- JUILLET 2023 -**



## SYNTHÈSE

La loi du 25 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a réformé l'organisation de l'apprentissage principalement en libéralisant l'offre de places en formation et en confiant aux branches professionnelles la fixation des niveaux de prise en charge (NPEC) des coûts éligibles (87 % des coûts totaux) des contrats d'apprentissage.

À la suite de cette réforme, l'apprentissage a connu un essor inédit avec une augmentation de 160 % du nombre total d'entrées annuelles entre 2018 (321 000 entrées) et 2022 (837 000 entrées), tirée par la dynamique constatée dans l'enseignement supérieur (+ 370 % par rapport à 2018). L'objectif annoncé par le Président de la République est désormais d'atteindre un million d'entrées en apprentissage en 2027.

Dans le même temps, le montant alloué à la prise en charge des contrats d'apprentissage pourrait s'élever à 10,3 Md€ en 2023 et dépasser celui des ressources fiscales fléchées sur le développement de la formation professionnelle et l'alternance. En effet, le montant de la Contribution unique à la formation professionnelle (Cufpa), affecté au financement de l'alternance mais aussi de la formation professionnelle, s'est élevé à 10,1 Md€, dont environ un tiers est dédié (3,6 Md€) à la prise en charge des contrats en alternance. Le développement de l'apprentissage a donc été financé par un creusement du déficit de France compétences (- 546 M€ en 2022<sup>1</sup>), et ce malgré les dotations financières exceptionnelles allouées par l'État à l'opérateur.

Dans ce contexte, la Première ministre a missionné l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) pour mettre en œuvre une revue de dépenses sur le financement des Centres de formation des apprentis (CFA). Réalisée dans un délai de deux mois, cette mission ne constitue pas une évaluation de la politique de soutien financier de l'État aux contrats d'apprentissage. Son champ n'a, par ailleurs, pas intégré l'étude du circuit de la dépense (cf. lettre de mission).

La réglementation prévoit que les branches professionnelles fixent, pour chaque certification, le niveau de prise en charge des coûts des contrats d'apprentissage, avec en principe pour objectif d'orienter l'offre de formation en fonction de leurs priorités (métiers en tension, nouveaux métiers, adaptation des formations aux innovations et nouvelles technologies, etc.). De son côté, l'opérateur France compétences a pour mission d'émettre des recommandations avec pour points de repère les coûts observés et pour mandat de les faire converger (et, depuis 2021, de tendre vers l'équilibre financier du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage). Les NPEC poursuivent donc deux objectifs mutuellement exclusifs : se rapprocher d'un coût et varier selon une logique d'incitation.

Dans les faits, la fixation des NPEC par les branches dans le respect de fourchettes recommandées par France compétences a conduit à des niveaux de prix élevés. Même s'il est hétérogène, l'écart entre le NPEC et le coût moyen par apprenti s'élève en moyenne pondérée par les effectifs à environ 1000 €. Les politiques menées par les branches ne sont pas toujours explicites et l'offre de formation paraît davantage répondre à une logique de complémentarité (nature des formations et répartition géographique) que de concurrence. Le mécanisme de financement des contrats d'apprentissage par les NPEC apparaît donc surdimensionné et intrinsèquement inflationniste, sans régulation ni par la norme ni par le marché.

La mission note par ailleurs que l'évaluation des coûts repose sur des concepts comptables qui manquent de sens à la maille des CFA et ne permettent pas de donner une vision de leur modèle

---

<sup>1</sup> Il s'agit du déficit définitif pour 2022.

## Rapport

économique. Cette situation résulte d'une part du fait que les coûts non couverts par les NPEC sont pris en charge dans certains CFA par des financeurs tiers (Opco, régions, Éducation nationale, groupes privés de formation...) ; d'autre part parce que les coûts sont évalués par certification et par branche, sans partage d'informations entre les acteurs du système.

À court terme, il est proposé une économie d'environ 580 M€ correspondant à la décision du conseil d'administration de France compétences du 30 juin 2022. La méthode proposée tient compte du niveau de sur-couverture des coûts éligibles, d'une estimation de l'inflation des années 2022 et 2023 et d'une hypothèse de gains d'efficacité. Elle répartit de façon équitable et simple la baisse globale tout en limitant cette baisse à 10 % au maximum.

À moyen terme, la mission propose deux scénarios de réforme avec pour objectifs communs de responsabiliser les branches en les amenant à internaliser la contrainte de soutenabilité budgétaire globale et de clarifier le rôle respectif des acteurs. L'État a en effet vocation à assumer son rôle de financeur de la formation initiale tout en imprimant ses priorités stratégiques en matière d'apprentissage ; les branches doivent être en mesure de mener de véritables politiques différenciées de développement des compétences conformes à leurs besoins. Les deux scénarios ont en commun de ne pas menacer l'atteinte du million d'entrées en apprentissage d'ici 2027 et de préserver les fondamentaux de la réforme (pas de contingentement de l'offre ni de retour à la logique de subventionnement des CFA).

Le scénario 1 consisterait à mettre sous enveloppe (hors effet volume) le niveau global de prise en charge pour chaque branche. Le scénario 2 serait fondé sur la distinction, pour chaque certification, entre un NPEC-socle financé par l'État en fonction des coûts analytiques (dont la localisation des CFA) et des priorités de politique publique (niveau de diplôme, à terme la qualité) et un financement par les branches via des contributions conventionnelles fixées en fonction de leurs propres priorités (développement des compétences). L'impact budgétaire des deux scénarios est dépendant de la manière dont ils sont calibrés l'année de mise en œuvre. Le premier clarifie moins le rôle des acteurs et reste plus inflationniste que le second ; le second est dépendant de la capacité des branches à financer des politiques conventionnelles.

Dans les deux cas, la mission recommande de simplifier les financements complémentaires aux NPEC. En particulier, l'investissement devrait être couvert par les NPEC, à l'exception des projets d'importance particulière, qui continueraient d'être financés par les Opco sur une enveloppe recalibrée. Les régions se concentreraient sur les objectifs d'aménagement de territoire (soutien en tant que de besoin des CFA localisés dans des zones prioritaires).

En complément, une baisse des NPEC sur les certifications de l'enseignement supérieur pourrait être envisagée sur la base, non des fortes marges, mais de coûts élevés alors même que l'effet d'insertion des jeunes dans l'emploi est moins élevé que pour le secondaire et les niveaux bac +1 et bac +2. Une alternative pourrait reposer sur une modulation des aides aux employeurs en fonction du niveau de formation. Les économies dégagées pourraient financer des dispositifs favorisant l'entrée en apprentissage des jeunes les moins qualifiés.

S'agissant des ressources, la mission a mis en lumière le caractère peu rationnel de certaines dépenses fiscales au sein de la Cufpa : exemption de certains secteurs pourtant employeurs d'apprentis ou anciens apprentis, allègements faisant double emploi pour les petites entreprises, réduction de taux sur une base géographique. La mission propose de limiter ces pertes de recettes fiscales tout en garantissant une incitation systématique au recrutement d'apprentis (recette attendue : environ 300 M€).

Le développement de l'apprentissage conjugue des objectifs d'intérêt général (formation initiale, emploi des jeunes, combinaison d'un revenu et d'une formation qualifiante...) et des objectifs d'intérêts privés (notamment au profit des entreprises dont le développement se heurte au manque de compétences disponibles sur les métiers en tension.). C'est pourquoi la mission suggère d'étudier l'hypothèse d'une modulation du taux de la Cufpa en fonction de la situation du marché de l'emploi et de l'évolution des difficultés de recrutement.

## Liste des propositions

**Proposition n° 1 : Supprimer la distinction entre les lignes budgétaires Cufpa et péréquation qui financent conjointement la section alternance des Opco et fixer directement l'enveloppe attribuée à chaque Opco pour certaines dépenses des CFA (investissements, financement des maîtres d'apprentissage).**

**Proposition n° 2 : Poursuivre la fiabilisation des comptabilités analytiques (encadrement des clés de répartition des charges indirectes) et anticiper leur remontée à France compétences à fin juin puis à fin mai N+1.**

**Proposition n° 3 : Dans le cadre de la révision à court terme des NPEC, réduire le surfinancement de l'apprentissage en simplifiant le modèle de France compétences et en respectant une logique de convergence proportionnée à l'écart constaté entre les NPEC et les coûts observés par contrat (économie envisagée : 580 M€).**

**Proposition n° 4 : À moyen terme, assurer la soutenabilité budgétaire de l'apprentissage en responsabilisant financièrement les branches, selon deux scénarios alternatifs :**

- ◆ **permettre aux branches de moduler les NPEC à la hausse comme à la baisse dans le respect d'un cadrage financier par branche fixé par l'État ;**
- ◆ **fixer un niveau de prise en charge socle déterminé par l'État sur la base de ses priorités, et complété par des contributions conventionnelles traduisant les priorités des branches.**

**Proposition n° 5 : Recentrer les dispositifs dérogatoires de Cufpa - TA sur les exemptions applicables au salaire de l'apprenti, dans une logique incitative, et supprimer la réduction de taux pour l'Alsace-Moselle (rendement estimé à environ 300 M€).**

**Proposition n° 6 : Étudier la modulation du taux de la Cufpa en fonction des tensions de recrutement sur le marché du travail.**

**Proposition n° 7 : Réduire le NPEC des niveaux 6 et 7 tout en redirigeant une partie des économies réalisées sur les dispositifs préparant à l'apprentissage sur les niveaux 3 et 4. Alternativement, envisager une modulation des aides aux employeurs en fonction du niveau de diplôme.**

**Proposition n° 8 : Enrichir les remontées de données des CFA vers France compétences pour permettre une meilleure connaissance de leurs modèles économiques (comptabilité générale détaillée, taux de remplissage des sections).**

**Proposition n° 9 : Instruire l'opportunité et la possibilité de mettre en place un échantillon de CFA représentatif à la fois de l'ensemble des formations dispensées et de l'ensemble des CFA.**

**Proposition n° 10 : Supprimer la distinction entre amortissements de plus et de moins de 3 ans dans les NPEC, recalibrer l'enveloppe allouée aux Opco pour le financement de l'investissement des CFA et le soutien aux maîtres d'apprentissage en tenant compte de la croissance du nombre d'apprentis depuis 2018, et y intégrer l'enveloppe des régions en faveur de l'investissement (180 M€ en 2022).**





# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. INFLATIONNISTE ET ÉCLATÉ, LE SYSTÈME DE FINANCEMENT DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE N'EST PAS SOUTENABLE SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE AU REGARD DE L'OBJECTIF D'UN MILLION D'ENTRÉES EN 2027 .....</b>	<b>3</b>
1.1. Le niveau de prise en charge des contrats, qui n'est ni un signal prix ni un juste coût, repose sur une méthode complexe ne permettant pas de réguler la dépense publique.....	3
1.1.1. <i>Le financement des contrats d'apprentissage via les NPEC répond à des objectifs contradictoires et résulte de l'intervention de plusieurs acteurs...</i>	3
1.1.2. <i>La méthode utilisée par France compétences tend à faire croître les besoins de financement sans garantir une allocation efficiente des moyens publics.....</i>	5
1.2. Les enveloppes en investissement et en fonctionnement confiées aux régions et aux Opco, dont les politiques de financement sont hétérogènes, affaiblissent la cohérence du système de financement.....	7
1.3. La baisse annoncée du coût des contrats d'apprentissage ne suffirait pas à rétablir l'équilibre budgétaire de France compétences .....	10
1.3.1. <i>Le budget annuel alloué par France compétences au financement des contrats d'apprentissage a augmenté chaque année depuis 2019 et atteint en 2022 un montant de 10 Md€, supérieur à celui de la Cufpa.....</i>	10
1.3.2. <i>Une baisse de 10 % des NPEC ne suffirait pas à assurer l'équilibre budgétaire de France compétences, en 2023 et au-delà.....</i>	14
<b>2. LES DONNÉES DE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE NE PERMETTENT PAS DE SE PRONONCER SUR L'EFFICIENCE DES CFA MAIS METTENT EN ÉVIDENCE UN SURFINANCEMENT GLOBAL DE L'APPRENTISSAGE, AVEC TOUTEFOIS UNE FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ .....</b>	<b>15</b>
2.1. La comptabilité analytique des CFA présente des limites qui biaisent la comparaison des modèles économiques des CFA .....	15
2.1.1. <i>La comptabilité analytique constitue une démarche encore récente pour une partie des CFA qui ont bénéficié jusqu'ici d'une relative flexibilité de la part de France compétences.....</i>	15
2.1.2. <i>La variabilité des clés de répartition des charges et produits selon les CFA, et les « angles morts » de la comptabilité analytique, fragilisent les comparaisons de leurs modèles économiques respectifs .....</i>	16
2.1.3. <i>Les limites actuelles des remontées de comptabilité analytique ne doivent pas conduire à renoncer à ce levier important de régulation, qui doit faire l'objet d'une démarche d'amélioration continue dans les prochaines années.....</i>	16
2.2. L'analyse du niveau et de la répartition des charges et produits entre certifications et CFA met néanmoins en lumière des indices invitant à repenser le juste financement de l'apprentissage.....	17
2.2.1. <i>Le taux de marge moyen de 11 % des CFA interroge le niveau global de financement public alloué aux contrats d'apprentissage.....</i>	17

2.2.2.	<i>Il existe une variabilité du niveau de marge en fonction du statut juridique, du niveau de formation, de la localisation géographique ainsi que du volume d'effectifs de chaque CFA.....</i>	17
<b>3.</b>	<b>ASSURER LA SOUTENABILITÉ DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE IMPOSE DE CLARIFIER CE QUI RELÈVE DES FINANCEMENTS PUBLICS ET CE QUI RELÈVE DES BRANCHES PROFESSIONNELLES ET DES ENTREPRISES .....</b>	<b>18</b>
3.1.	À court terme, baisser les NPEC de façon proportionnée à l'écart constaté au coût moyen par certification .....	18
3.1.1.	<i>France Compétences a expertisé un modèle de baisse des NPEC au 1<sup>er</sup> septembre qui aboutit selon les scénarios à une fourchette d'économies allant de 277 M€ (-2,6 %) à 768 M€ (-7,4 %) par cohorte....</i>	18
3.1.2.	<i>La mission propose de simplifier le modèle de révision à la baisse des NPEC et d'assurer une convergence faisant davantage contribuer les certifications surfinancées par rapport à leur coût moyen .....</i>	22
3.2.	À moyen terme, assurer la soutenabilité budgétaire de l'apprentissage, responsabiliser les branches et préserver les fondamentaux de la réforme de 2018 sur la base de deux options .....	23
3.2.1.	<i>Pour assurer la soutenabilité budgétaire de la politique en faveur de l'apprentissage, l'État doit déterminer les moyens qu'il souhaite allouer à ses priorités tout en responsabilisant davantage les branches professionnelles .....</i>	23
3.2.2.	<i>Scénario n°1 – permettre aux branches de moduler les NPEC à la hausse comme à la baisse dans le respect d'un cadrage financier par branche fixé par l'État.....</i>	24
3.2.3.	<i>Scénario n°2 - fixer un niveau de prise en charge socle déterminé par l'État sur la base de ses priorités, et complété par des contributions conventionnelles traduisant les priorités des branches.....</i>	24
3.3.	Mobiliser davantage le levier de la taxe d'apprentissage via la rationalisation des dérogations actuelles et une modulation de son taux en fonction de la situation du marché du travail .....	28
3.3.1.	<i>Un montant de ressources supplémentaires d'environ 300 M€ pourrait être obtenu en révisant l'assiette de la taxe d'apprentissage .....</i>	28
3.3.2.	<i>La question d'une modulation du taux de Cufpa – TA en fonction de la situation du marché du travail et des tensions de recrutement pourrait être posée.....</i>	31
3.4.	Réinterroger le niveau du soutien financier de l'État à l'apprentissage dans l'enseignement supérieur .....	32
3.5.	Clarifier les rôles respectifs des acteurs et mieux les outiller afin d'améliorer le suivi du modèle économique des CFA.....	33
3.5.1.	<i>La régulation du système nécessite de perfectionner le modèle actuel de pilotage par France compétences, en assurant une meilleure compréhension des modèles économiques des CFA, des évolutions de coûts et des gains de productivité.....</i>	33
3.5.2.	<i>La dispersion actuelle des financements de l'investissement par les régions et les Opco justifie une clarification des rôles.....</i>	35
3.5.3.	<i>Les modalités de contrôle des CFA et l'organisation du circuit des dépenses d'apprentissage doivent faire l'objet de travaux ad hoc .....</i>	37

## INTRODUCTION

Par une lettre datée du 1<sup>er</sup> mars 2023, la Première ministre a missionné l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) pour mettre en œuvre une revue de dépenses sur le financement des Centres de formation des apprentis (CFA). La mission a débuté ses travaux en mai 2023.

Cette revue de dépenses s'inscrit dans le cadre de l'article 167 de la loi de finances pour 2023 qui prévoit que le Gouvernement remet, avant le 1<sup>er</sup> juin chaque année, au Parlement un rapport présentant le bilan des évaluations de la qualité de l'action publique menées et les propositions de réformes et d'économies associées. Réalisée dans un délai de deux mois, cette mission ne constitue pas une évaluation de la politique de soutien financier de l'État aux contrats d'apprentissage. Elle fait suite à deux rapports précédents de l'Igas et de l'IGF relatifs aux effets de la réforme de l'apprentissage introduite par la loi du 25 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>2</sup>. Elle s'inscrit dans le cadre de l'engagement pris par le Président de la République d'atteindre un million d'entrées en apprentissage en 2027. Enfin, elle a lieu dans le contexte de discussions budgétaires sur le niveau de soutien financier de l'État à France compétences, opérateur créé en 2018 pour réguler la formation professionnelle et l'alternance, qui connaît depuis 2019 une situation de déficit récurrent.

À la suite de la réforme menée en 2018, l'apprentissage a connu un essor inédit avec une augmentation de 160 % du nombre total d'entrées annuelles entre 2018 (321 000 entrées) et 2022 (837 000 entrées). Cette augmentation a été tirée par la dynamique particulièrement forte des entrées en apprentissage dans l'enseignement supérieur (+ 370 % par rapport à 2018), en particulier dans les formations post-bac +2. Dans le même temps, le montant alloué par France compétences à la prise en charge des contrats d'apprentissage, qui pourrait s'élever à 10,3 Md€ en 2023, a dépassé celui des ressources fiscales fléchées sur le développement de la formation professionnelle et l'alternance. En effet, le montant de la Contribution unique à la formation professionnelle (Cufpa), affectée à France compétences pour le financement de l'alternance mais aussi de la formation professionnelle (compte personnel de formation et formation des demandeurs d'emploi en particulier) s'est élevé à 10,1 Md€, dont environ un tiers est affecté (3,6 Md€) à la prise en charge des contrats en alternance. Le développement de l'apprentissage a donc été financé par un creusement du déficit de France compétences (- 546 M€ en 2022<sup>3</sup>), et ce malgré les dotations financières exceptionnelles allouées par l'État à l'opérateur.

Conformément à la commande adressée par la Première ministre, la mission a concentré ses travaux, d'une part, sur le financement alloué par France compétences aux contrats d'apprentissage, à l'exclusion des autres aides publiques existantes, en particulier les aides aux employeurs d'apprentis et, d'autre part, sur les ressources mobilisables pour financer l'apprentissage, en particulier la Cufpa. La mission tient à exprimer sa reconnaissance aux différentes administrations, en particulier les services de France compétences, qui ont répondu avec diligence et dans un délai très contraint à ses demandes. Compte tenu du calendrier imparti, la mission a échangé avec un échantillon limité de représentants des branches et des Opérateurs de compétences (Opco). Elle a néanmoins adressé à l'ensemble des branches et des Opco un questionnaire relatif aux modalités de prise en charge des contrats d'apprentissage et a pu exploiter les nombreuses réponses des différents organismes. La mission remercie les dix Opco et les 89 Commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) ayant répondu. Enfin, la

---

<sup>2</sup> « Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle », avril 2020, et « L'apprentissage dans l'enseignement supérieur », octobre 2021.

<sup>3</sup> Il s'agit du déficit définitif pour 2022.

## Rapport

mission s'est déplacée dans six CFA, à Lille, Rouen et au Havre qui, là encore, n'avaient pas vocation à être représentatifs de l'ensemble des structures mais ont fourni un éclairage utile sur la place des financements publics dans le modèle économique des CFA.

Le présent rapport est structuré en trois parties présentant :

- (i) les limites de la méthode actuelle de fixation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage qui n'est pas compatible avec un objectif de soutenabilité budgétaire ;
- (ii) les analyses pouvant être tirées de la comptabilité analytique de la situation économique des CFA qui tend à mettre en évidence l'existence d'un surfinancement global de l'apprentissage par la puissance publique, quoique hétérogène selon les certifications ;
- (iii) les recommandations de la mission pour, dans un premier temps, réduire le niveau de prise en charge des contrats à modèle quasi-constant et, dans un deuxième temps, faire évoluer de façon plus systémique ce modèle pour clarifier les responsabilités respectives de l'État et des branches professionnelles et faire davantage contribuer les entreprises permettant une meilleure soutenabilité budgétaire du développement de l'apprentissage.

## **1. Inflationniste et éclaté, le système de financement des contrats d'apprentissage n'est pas soutenable sur le plan budgétaire au regard de l'objectif d'un million d'entrées en 2027**

### **1.1. Le niveau de prise en charge des contrats, qui n'est ni un signal prix ni un juste coût, repose sur une méthode complexe ne permettant pas de réguler la dépense publique**

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (LCAP) du 5 septembre 2018<sup>4</sup> a réformé le système de l'apprentissage en libéralisant la création de CFA et en garantissant à ceux-ci un financement à coût contrat fixe sans limite de volume (« guichet ouvert »). France compétences, via les opérateurs de compétences (Opco)<sup>5</sup>, assure le financement de chaque contrat d'apprentissage signé sur la base d'un niveau de prise en charge unitaire (NPEC) défini *ex ante*. Formellement, le NPEC de chacune des 3 300 certifications ouvertes à l'apprentissage en 2022<sup>6</sup> est fixé par les commissions paritaires nationales pour l'emploi (CPNE)<sup>7</sup>, émanations des branches professionnelles, sur la base des recommandations de France compétences<sup>8</sup>.

#### **1.1.1. Le financement des contrats d'apprentissage via les NPEC répond à des objectifs contradictoires et résulte de l'intervention de plusieurs acteurs**

**Deux objectifs contradictoires ont été assignés aux NPEC, qui assurent le financement des contrats d'apprentissage :**

- ◆ **d'une part, le NPEC est censé représenter le signal prix associé par chaque branche aux certifications** : il peut être modulé par les branches en fonction de leurs priorités stratégiques et des besoins des entreprises (métiers en tension, nouveaux métiers ou technologies, etc.) ;
- ◆ **d'autre part, le NPEC est un outil de financement qui, dans une logique de convergence, devrait s'aligner sur le coût contrat observé par apprenti** de chaque certification, sur la base des remontées de comptabilité analytique des CFA.

**Or, le NPEC ne peut pas être un juste coût car il ne finance en droit qu'une partie des coûts assumés par les CFA.** Le NPEC a en effet vocation à prendre en charge un périmètre précis de charges défini dans le code du travail<sup>9</sup>, couvrant une large partie des charges de fonctionnement et d'investissement des CFA mais pas leur intégralité.

---

<sup>4</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (LCAP).

<sup>5</sup> La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé les Opco en substitution des organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) instaurés en 1971 pour assurer la collecte des fonds de la formation professionnelle continue et de financer la formation des salariés. La LCAP a entraîné une rationalisation supplémentaire du paysage institutionnel en actant le passage de 20 OPCA à 11 Opco (issus de la fusion de certains OPCA).

<sup>6</sup> Référentiel des niveaux de prise en charge applicable en 2022, France Compétences.

<sup>7</sup> D'après l'article D.6332-78 du code du travail, les commissions paritaires nationales pour l'emploi (CPNE) « déterminent le niveau de prise en charge du contrat d'apprentissage en fonction du diplôme ou du titre à finalité professionnelle préparé ».

<sup>8</sup> Article D. 6332-79 du code du travail.

<sup>9</sup> Article D. 6332-78 du code du travail.

## Rapport

Sont financées par les NPEC les dépenses liées à :

- ◆ la conception, la réalisation des enseignements dispensés pendant le temps de travail dans un CFA, l'accompagnement des élèves dans le cadre des formations réalisées à distance<sup>10</sup> ainsi que l'évaluation des compétences acquises par les apprentis<sup>11</sup> ;
- ◆ la réalisation des missions d'accompagnement et de promotion de la mixité en matière d'intégration des personnes en situation de handicap, d'égalité entre les femmes et les hommes, de soutien aux apprentis ayant interrompu leur formation ou n'ayant pas obtenu de diplôme à l'issue de leur formation et de soutien aux apprentis dans leurs démarches pour accéder aux aides auxquelles ils peuvent prétendre ;
- ◆ le déploiement d'une démarche qualité engagée pour satisfaire aux exigences liées au cadre de certification prévu par la réforme de 2018<sup>12</sup>, étant précisé qu'une majorité des branches s'expriment positivement sur cette perspective.

En revanche, les NPEC ne couvrent pas :

- ◆ les frais de repas et d'hébergement ;
- ◆ les frais de premier équipement ;
- ◆ les frais relatifs à la mobilité européenne et internationale des apprentis;
- ◆ les investissements dont la durée d'amortissement est supérieure à trois ans<sup>13</sup>.

**Le NPEC n'est pas non plus perçu comme un signal prix par la plupart des acteurs rencontrés par la mission.** Seules les branches disposant de moyens suffisants, comme la métallurgie, font varier les NPEC sur la base d'une stratégie explicite de développement des compétences à travers des ensembles de certifications. Par ailleurs, les représentants de CFA rencontrés par la mission ont indiqué que les NPEC n'avaient qu'un rôle marginal dans leur décision d'ouvrir une certification, laquelle obéit davantage à une logique de réponse aux besoins identifiés sur le territoire, en complémentarité avec les autres CFA présents.

La méthode actuelle de détermination des NPEC est construite en quatre étapes (cf. encadré 1).

---

<sup>10</sup> En application des dispositions du 11° de l'article L. 6231-2 du code du travail, qui prévoit que les centres de formation des apprentis ont pour mission « d'assurer le suivi et l'accompagnement des apprentis quand la formation [...] est dispensée en tout ou partie à distance ».

<sup>11</sup> 12° de l'article L. 6231-2 du code du travail.

<sup>12</sup> En application des dispositions de l'article L. 6316-1 du code du travail.

<sup>13</sup> Article D. 6332-78 du code du travail : « *les charges d'amortissement annuelles comptabilisées pour des équipements qui participent à la mise en œuvre des enseignements dispensés par apprentissage ainsi qu'à l'ingénierie pédagogique sont prises en compte pour la détermination du niveau de prise en charge du contrat d'apprentissage dès lors que leur durée d'amortissement n'excède pas trois ans* ».

## Rapport

### Encadré 1 : processus de détermination des NPEC

Le processus actuel de détermination des NPEC repose sur quatre étapes successives :

- ◆ étape 1 : les CPNE sont invitées à faire remonter leur proposition de NPEC. Les branches ont la possibilité de se positionner sur l'ensemble des certifications, y compris celles auxquelles leurs entreprises adhérentes n'ont pas eu recours par le passé. En 2022, 170 branches se sont positionnées sur des certifications pour lesquelles elles ne disposaient pas d'apprentis ;
- ◆ étape 2 : sur la base de ces propositions, France compétences calcule une fourchette de valeurs devant permettre d'assurer la convergence des NPEC remontés par les branches pour une même certification ;
- ◆ étape 3 : si la proposition initiale d'une branche n'est pas conforme à cette fourchette, les branches sont appelées à se prononcer une seconde fois ;
- ◆ étape 4 : si les branches ne font pas de propositions cohérentes avec la fourchette, un arrêté de carence<sup>14</sup> fixe les NPEC concernés ainsi que les valeurs des NPEC par branches pour les certifications sur lesquelles les CPNE ne se sont pas positionnées aux étapes précédentes.

*Source : Mission d'après France compétences.*

**Les deux objectifs des NPEC sont mutuellement exclusifs : il n'est pas possible de faire de la convergence tout en maintenant un signal prix efficace.**

#### **1.1.2. La méthode utilisée par France compétences tend à faire croître les besoins de financement sans garantir une allocation efficiente des moyens publics**

##### **1.1.2.1. Les paramètres de détermination des fourchettes sont perçus comme arbitraires et ne permettent pas de maîtriser la dynamique des dépenses**

La méthode utilisée par France compétences pour calculer la fourchette de valeurs encadrant les NPEC repose sur deux séquences (cf. annexe I) :

- ◆ une première séquence permettant d'aboutir à une fourchette de valeurs, au cours de laquelle France compétences retraite les propositions atypiques des branches situées en dehors d'un intervalle fixé conventionnellement (entre 3 000 € et 25 000 €) ; calcule une valeur dite pivot pour chaque certification<sup>15</sup> ; fixe une borne haute aux propositions remontées par les branches<sup>16</sup> ;
- ◆ une seconde séquence visant à plafonner la fourchette par l'observation des coûts moyens de formation d'un apprenti issus de la comptabilité analytique remontée par les CFA. Lorsqu'il existe une remontée de comptabilité analytique, la fourchette est plafonnée par le coût moyen majoré conventionnellement de 50 %. En l'absence de remontée, la fourchette est plafonnée par le coût moyen sur le domaine de spécialité<sup>17</sup> de la certification majorée de 90 %.

<sup>14</sup> L'article D. 6332-78-2 du code du travail prévoit qu'un « arrêté des ministres chargés de la formation professionnelle et du budget fixe [...] le niveau de prise en charge du contrat d'apprentissage prévu à l'article D. 6332-78 à défaut de la détermination de ce niveau par la commission paritaire nationale de l'emploi ou, le cas échéant, par la commission paritaire de la branche professionnelle, ou à défaut de la prise en compte des recommandations de France compétences par celle-ci ».

<sup>15</sup> France compétences calcule une valeur dite pivot qui est la moyenne des NPEC remontés par les branches dès lors que plus de quatre propositions ont été remontées pour une même certification ou la médiane des NPEC si moins de quatre propositions ont été remontées.

<sup>16</sup> La borne haute est le 3<sup>ème</sup> quartile des propositions remontées par les branches s'il existe plus de quatre remontées par certifications ou le NPEC le plus élevé dans la limite de la moyenne des propositions + 50 % s'il existe moins de quatre propositions.

<sup>17</sup> Les domaines de spécialités retenus par France compétences sont les suivants : agriculture, pêche, forêt et espaces verts ; communication et information ; échanges et gestion ; génie civil, construction et bois ; lettres et arts ; matériaux

## Rapport

**D'une part, cette méthode repose sur des paramètres déterminés sans rationnel évident, ce qui nuit à sa compréhension et son acceptabilité par les acteurs de l'apprentissage<sup>18</sup> :**

- ◆ le niveau de majoration fixé à 50 % du coût moyen d'une certification ne s'appuie sur aucune justification en dehors d'une appréciation du degré d'acceptabilité du plafonnement fixé aux NPEC remontés par les branches ;
- ◆ lorsque le coût moyen issu de la comptabilité analytique est inférieur à 3000 €, il est remonté à cette valeur ;
- ◆ la majoration de 90 % de la valeur moyenne du domaine de spécialité pour les certifications pour lesquelles il n'existe pas suffisamment de données de comptabilité analytique est conventionnelle ;
- ◆ la méthode de réduction des écarts retenue par France compétences n'assure pas une répartition équitable de l'effort de convergence entre certifications car elle n'affecte pas les NPEC situés en dessous de la borne supérieure de la fourchette, implicitement considérés comme ayant déjà convergé vers un niveau acceptable, ce qui engendre un double inconvénient :
  - un effet de seuil au niveau de la borne haute de la fourchette établie pour chaque certification, seuls les NPEC situés au-delà de cette borne haute étant affectés par le mécanisme de convergence ;
  - une concentration des baisses d'autant plus significatives sur un nombre limité de certifications, et donc potentiellement de CFA.

**D'autre part, la méthode de détermination des fourchettes de NPEC n'intègre pas de manière satisfaisante l'objectif de soutenabilité des dépenses publiques d'apprentissage :**

- ◆ **l'absence de pondération des propositions de NPEC effectuées par les branches en fonction de l'effectif d'apprentis concernés revient à donner le même poids à toutes les branches**, quel que soit leur nombre d'apprentis, et ne permet pas de prendre en compte les conséquences budgétaires d'une variation de NPEC. Pour France Compétences, cette absence de pondération, critiquée par certaines branches (cf. annexe IV), est justifiée par le positionnement de l'opérateur depuis 2019, qui ne considère pas comme relevant de son mandat de limiter les capacités de remontées des CPNE. Elle s'explique également par une difficulté technique à apparier les effectifs actualisés avec les certifications (un tiers de non-appariement), toutefois en cours de résolution ;
- ◆ **le décalage temporel qui existe aujourd'hui entre les données de comptabilité analytique (année N) et leur exploitation** dans le cadre de la fixation des NPEC (novembre-décembre de l'année N+1) ne permet pas de prendre en compte l'évolution des charges des CFA, notamment celles liées à l'inflation mais aussi les gains de productivité.

**Enfin, cette méthode est intrinsèquement inflationniste car elle ne responsabilise pas les branches professionnelles.** Celles-ci contribuent directement à la détermination des NPEC alors qu'elles n'assurent pas le financement de leur proposition. Ce dernier est couvert par la Cufpa, qui est mutualisée entre toutes les entreprises, et par des financements complémentaires de l'État.

---

souples ; mathématiques et sciences ; mécanique, électricité, électronique ; sciences humaines et droit ; services à la collectivité ; services aux personnes ; spécialités pluri-technologiques de production ; spécialités plurivalentes des services ; transformations.

<sup>18</sup> Les réponses des branches au questionnaire de la mission font majoritairement apparaître une appréciation de complexité et d'incompréhension de la méthode utilisée (cf. annexe IV).

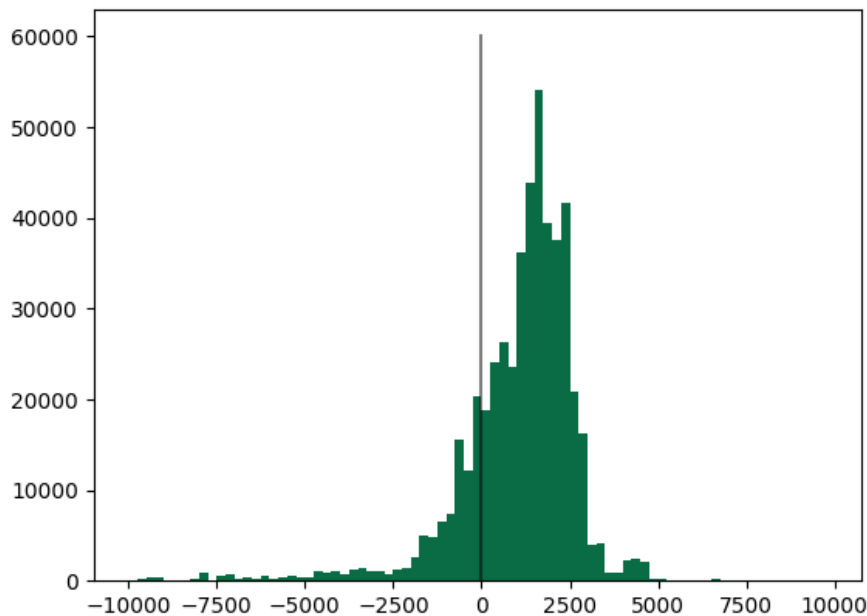


## Rapport

### 1.1.2.2. En conséquence, il existe des écarts importants, quoique différenciés selon les certifications, entre le NPEC et le coût moyen par apprenti

Il existe aujourd'hui une situation de surfinancement des contrats d'apprentissage en raison de l'écart entre NPEC et coût moyen lorsque les effectifs sont pondérés par certification. Lorsque France compétences fixe les NPEC, sans pondération par les effectifs, la différence entre les NPEC et le coût moyen issu de la comptabilité analytique par certification est légèrement supérieure à zéro. **Dès lors que cette différence est pondérée par les effectifs, la distribution de cet écart est modifiée et on observe un écart moyen de 1 006 € entre le NPEC et le coût moyen (cf. graphique 1). Les certifications avec le plus d'apprentis sont celles qui présentent l'écart le plus important entre NPEC et coût moyen par apprenti.** Les certifications dans le supérieur présentent des NPEC élevés en valeur absolue mais avec un écart par rapport au coût moyen par apprenti plus faible que celui des certifications dans le secondaire. En revanche, les NPEC sur les niveaux 3 et 4 sont plus faibles en valeur absolue mais présentent également les écarts entre NPEC et coût contrat les plus importants.

**Graphique 1 : Distribution des écarts entre NPEC et coûts moyens des contrats, pondérés par l'effectif (en €)**



*Source : Pôle science des données (PSD) de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*

### 1.2. Les enveloppes en investissement et en fonctionnement confiées aux régions et aux Opcó, dont les politiques de financement sont hétérogènes, affaiblissent la cohérence du système de financement

**Dans le cadre de la réforme de 2018, deux enveloppes de subvention, en fonctionnement et en investissement, ont été conservées à la main des régions « quand des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elles identifient le justifient »<sup>19</sup>.** Des arrêtés de 2019<sup>20</sup> et de 2020<sup>21</sup> fixent les montants relatifs respectivement au fonctionnement à 138 M€ et à l'investissement à 180 M€ et les ventilent par régions. À la demande des régions, un

<sup>19</sup> Selon les termes du I de l'article L. 6211-3 du code du travail.

<sup>20</sup> Arrêté du 21 octobre 2019 fixant le montant du fonds de soutien aux régions et à la collectivité de Corse.

<sup>21</sup> Arrêté du 2 décembre 2020 fixant le montant et la répartition de l'enveloppe investissement prévue à l'article L. 6211-3 du code du travail aux régions et à la collectivité de Corse.

## Rapport

décret a introduit fin 2021 une possibilité de fongibilité de l'enveloppe dédiée au fonctionnement vers l'investissement, dans un contexte de sous-consommation forte de l'enveloppe de fonctionnement (99 M€ en 2020 comme en 2021 sur 136M€)<sup>22</sup>.

**Les auditions menées ainsi que les données collectées par France compétences<sup>23</sup> soulignent le caractère hétérogène, sur les territoires et dans le temps, des pratiques de financement que la réforme de 2018 a ancré en prenant comme référence les valeurs constatées entre 2016 et 2018.**

Les remontées consolidées mettent ainsi en évidence :

- ◆ des écarts de versement de subventions de fonctionnement par apprenti entre régions : on observe ainsi un rapport de 1 à 13 en 2021 entre les dépenses par apprenti de la région Auvergne-Rhône-Alpes – où les montants par alternant sont les plus faibles – et de la région Hauts-de-France ;
- ◆ une forte concentration des dépenses d'investissement sur un nombre potentiellement limité de projets : en 2021, les dix projets les plus soutenus financièrement par les régions représentaient un tiers du montant global de l'enveloppe investissement des régions, ce qui laisse penser que la logique d'appels à projets régionaux favorise les structures de grande taille davantage outillées pour y répondre.

Les Opco peuvent également financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des CFA :

- ◆ une partie des frais de fonctionnement supplémentaires liés à l'apprentissage peuvent être financés, en complément des NPEC (cf. *supra*, section 1.1.1) ;
- ◆ ils disposent d'une enveloppe équivalant à 10 % de leur quote-part de Cufpa pour des postes dits non péréquables permettant de financer la formation et l'accompagnement de la fonction tutorale et des maîtres de stage en entreprises ainsi que l'investissement, sachant que cette enveloppe a été majoritairement utilisée en 2021 pour le soutien à l'exercice de la fonction tutorale ou de maître d'apprentissage (cf. *infra*, section 1.3.1.2).

**D'après les données communiquées à la mission, les Opco se distinguent par des politiques très hétérogènes en matière de financement de l'investissement des CFA (cf. tableau 1) :**

- ◆ trois Opco n'ont pas financé d'investissement sur les années 2021 et 2022 ;
- ◆ la part de l'investissement dans le total des emplois non éligibles va de 3 % pour l'Opco Commerce à 90 % pour l'Opco Mobilités ;
- ◆ en valeur absolue, les crédits dédiés à l'investissement en 2022 vont de 480 426 € pour l'Opco Cohésion sociale à 43 071 495 € pour l'Opco 2i.

---

<sup>22</sup> Décret n° 2021-1850 du 28 décembre 2021 relatif à l'utilisation des ressources allouées aux régions pour le financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement des centres de formation des apprentis, qui crée un article R. 6211-5 nouveau au sein du code du travail.

<sup>23</sup> Les dispositions du code du travail prévoient la transmission annuelle au préfet de région et à France compétences d'un rapport de bilan des financements engagés au titre de l'apprentissage. En pratique, France compétences consolide annuellement par enquête auprès des régions des données d'engagement budgétaire en fonctionnement comme en investissement.

## Rapport

**Tableau 1 : Part de l'investissement dans l'enveloppe non éligible à la péréquation des Opco**

Opco	Dépenses d'investissement (en €)		Total des emplois non éligibles (en €)		Part de l'investissement dans le total	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Atlas	2 971 045	8 984 866	14 279 995	37 508 075	21 %	24 %
Ociat	0	0	13 776 033	14 968 449	0 %	0 %
Zi	26 112 759	43 071 495	47 606 602	67 278 394	55 %	64 %
AFDAS	0	0	5 252 419	6 512 092	0 %	0 %
AKTO	0	0	19 537 984	26 224 514	0 %	0 %
Opco cohésion sociale	319 099	480 426	12 263 207	8 209 342	3 %	6 %
Opco construction	10 071 838	13 635 249	21 146 274	21 347 715	48 %	64 %
Opco Entreprises de proximité	11 983 864	11 095 078	12 503 875	12 699 983	96 %	87 %
Opcommerce	640 015	566 019	20 627 420	20 685 225	3 %	3 %
Opco Mobilités	7 494 354	13 829 125	10 687 355	15 377 044	70 %	90 %
Opco Santé	840 964	0	12 376 398	7 187 799	7 %	0 %
<b>Total</b>	<b>60 433 938</b>	<b>92 526 237</b>	<b>190 057 562</b>	<b>237 998 632</b>	<b>32 %</b>	<b>39 %</b>

*Source : Direction financière de France Compétences.*

**L'absence de mécanisme d'indexation des enveloppes dédiées à l'investissement des régions et des Opco soulève la question du financement de l'investissement des CFA**, dans un contexte macro-économique inflationniste. Le montant des enveloppes dédiées n'a pas évolué à due proportion de l'augmentation du nombre d'entrées en apprentissage depuis 2018. Toutefois, les investissements peuvent être financés par la capacité d'autofinancement dégagée par les CFA, qui est directement liée aux montants des NPEC (plus de la moitié des CFA indiquaient avoir utilisé leur marge en 2021 pour financer des investissements pour un montant d'environ 300 M€<sup>24</sup>).

**La mission n'a pas pu objectiver la situation réelle de l'investissement des CFA.** Les données issues de la comptabilité analytique des CFA montrent une baisse du montant des dotations aux amortissements par apprenti (419 €/apprenti en 2020 et 345 €/apprenti en 2021<sup>25</sup>). Ces données doivent néanmoins être interprétées avec prudence car elles donnent une vision imparfaite des CFA en raison de l'impossibilité de comparer leurs charges en fonction des choix de location ou d'acquisition du bâti d'une part, et des pratiques hétérogènes des CFA pour répartir les investissements par certification d'autre part<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Analyse des remontées analytiques des OFA au titre de 2021, document présenté au CA de France compétences le 15 décembre 2022.

<sup>25</sup> Analyse des remontées analytiques des OFA au titre de 2021, document présenté au CA de France compétences le 15 décembre 2022.

<sup>26</sup> La question des clés de ventilation des charges se pose de manière transversale mais singulièrement pour l'investissement.

### **1.3. La baisse annoncée du coût des contrats d'apprentissage ne suffirait pas à rétablir l'équilibre budgétaire de France compétences**

#### **1.3.1. Le budget annuel alloué par France compétences au financement des contrats d'apprentissage a augmenté chaque année depuis 2019 et atteint en 2022 un montant de 10 Md€, supérieur à celui de la Cufpa**

##### ***1.3.1.1. France compétences finance en lien avec les Opco des cohortes de contrats d'apprentissage sur la base de prévisions de dépenses systématiquement dépassées depuis 2020***

**Le coût annuel de la prise en charge des contrats d'apprentissage correspond à celui de cohortes d'entrées en apprentissage, estimé par France compétences à 10,3 Md€ dans son budget 2023 sur la base du volume, de la structure et de la durée moyenne des contrats signés.** France compétences a déterminé ce coût sur la base de la projection, communiquée par la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP), d'une croissance de 4,8 % des entrées en apprentissage par rapport à 2022, ce qui correspondrait à environ 877 000 entrées. Ce taux d'augmentation, inférieur à celui constaté entre 2021 et 2022 (cf. tableau 2), renvoie à une croissance linéaire des entrées en apprentissage entre 2022 et 2027 permettant d'atteindre la cible d'un million d'entrées en 2027. La durée moyenne des contrats en apprentissage retenue est de 18 mois.

**Ce coût prévisionnel, déterminé dans le cadre d'une comptabilité d'engagement, ne correspond pas aux décaissements qui seront effectivement réalisés en 2023 en faveur des Opco,** qui en effet dépendent d'une part de la volumétrie réelle des entrées en apprentissage, d'autre part du rythme de facturation par les CFA et du délai de paiement de ces factures par les Opco.

**Ces dépenses sont financées, dans un premier temps, par la quote-part de la collecte Cufpa attribuée à chaque Opco à proportion de la masse salariale des entreprises de la branche et versée trimestriellement par France compétences ; puis le cas échéant, lorsque cette quote-part est entièrement consommée, par une dotation dite « de péréquation ».**

**L'estimation du montant de la dotation de péréquation a été dépassée chaque année du fait d'une croissance des entrées en apprentissage tirée par l'enseignement supérieur (cf. tableau 2) plus forte que celle attendue.** Ce décalage peut aussi s'expliquer par le fait que le budget initial de France compétences pour l'année N est adopté en fin d'année N-1 sans connaître le nombre total d'entrées en apprentissage correspondant, dans un contexte où les évolutions successives des aides versées aux employeurs d'apprentis ont rendu plus difficile l'exercice de prévision réalisé par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares).

## Rapport

**Tableau 2 : Évolution des entrées annuelles en apprentissage  
(avec part des entrées dans l'enseignement supérieur) entre 2019 et 2022**

Entrées	2019	Δ 2019/2018 (en %)	2020	Δ 2020/2019 (en %)	2021	Δ 2021/2020 (en %)	2022	Δ 2022/2021 (en %)
Total des entrées annuelles	367 274	+ 14	531 790	+ 45	736 473	+ 38	837 029	+ 14
Dont niveaux 5 à 8 <sup>27</sup>	97 328	+ 40	188 785	+ 94	279 123	+ 48	324 767	+ 16
En % du total des entrées	26,5	Non applicable (N.A.)	35,5	N.A.	37,9	N.A.	38,8	N.A.

*Source : Mission à partir des données de la Dares.*

**Tableau 3 : Comparaison entre les montants prévisionnels/exécutés de la dotation de péréquation inter-branches alternance (en Md€)**

Catégories	2020 <sup>28</sup> (en Md€)	2021 (en Md€)	2022 (en Md€)	2023 <sup>29</sup> (en Md€)
Prévision budget initial	5,4	2,7	3,9	6,9
Exécution	5,7	5,2	6,1	Non disponible

*Source : Mission à partir des données de France compétences.*

### 1.3.1.2. Le maintien d'une distinction entre quote-part Cufpa et dotation de péréquation mérite d'être questionné

Dans le contexte de forte croissance du nombre d'entrées en apprentissage (+ 160 % entre 2018 et 2022), la part de la Cufpa dans le financement de l'alternance a diminué jusqu'à représenter en 2022 moins de 40 % du total des ressources. Deux tiers du coût de la prise en charge de l'alternance, constitué à 94 % par celui des contrats d'apprentissage<sup>30</sup>, reposent aujourd'hui sur la péréquation. Ces proportions varient selon les Opco (cf. tableau 4) en fonction d'une part de la quote-part de Cufpa qui leur est attribuée en lien avec la masse salariale des branches qu'ils regroupent et d'autre part du nombre d'apprentis qu'elles recrutent. À titre d'illustration, les contrats d'apprentissage au sein de l'Opco EP (« Entreprises de proximité »), dont les branches sont constituées essentiellement de très petites entreprises avec une tradition de recours important à l'apprentissage, sont financés à 80 % par la péréquation. À l'inverse, le financement de l'apprentissage au sein de l'Opco Zi, qui regroupe des branches de l'industrie avec des entreprises présentant une masse salariale plus importante, est assis à 60 % sur la Cufpa.

**Cette distinction entre deux catégories de ressources finançant l'alternance a perdu aujourd'hui sa pertinence.** En effet, quelles que soient l'évolution de la Cufpa et celle du nombre d'entrées en apprentissage, France compétences alloue aux Opco le montant de dotation de péréquation nécessaire pour couvrir le besoin de financement des contrats d'alternance. La part de Cufpa allouée au financement de l'alternance, par rapport à celle finançant d'autres catégories de dépenses (formation des demandeurs d'emploi, compte personnel de formation, plan de formation des entreprises de moins de 50 salariés) est issue d'une clé de répartition permettant systématiquement d'aboutir à un montant de 3,6 Md€, soit environ un tiers de la Cufpa.

<sup>27</sup> Équivalents à bac + 2 et au-delà.

<sup>28</sup> Année de reprise des stocks de contrats d'apprentissage auparavant financés par les Régions.

<sup>29</sup> Budget prévisionnel actualisé par France compétences à l'occasion du conseil d'administration du 13 avril 2023.

<sup>30</sup> Le financement de pro-A (dispositif de reconversion par l'alternance destiné aux salariés) et des contrats de professionnalisation a représenté en 2022 un budget d'environ 0,6 Md€ (données du budget rectificatif 2022).

## Rapport

Le motif historique de distinction de ces deux catégories de ressources, qui complexifie par ailleurs l'organisation du circuit de la dépense, consistait à isoler une part maximale de 10 % de la Cufpa. En effet, elle peut être allouée par les Opco à des dépenses non éligibles à la péréquation (investissement et formation des maîtres d'apprentissage en particulier) sur la base d'un montant plafonné depuis 2019 malgré la croissance du nombre d'apprentis. Cette dotation, non fongible avec le financement des coûts-contrat, pourrait donc désormais être fixée indépendamment de toute référence à la collecte de Cufpa.

**Proposition n° 1 : Supprimer la distinction entre les lignes budgétaires Cufpa et péréquation qui financent conjointement la section alternance des Opco et fixer directement l'enveloppe attribuée à chaque Opco pour certaines dépenses des CFA (investissements, financement des maîtres d'apprentissage).**

## Rapport

Tableau 4 : Répartition des fonds dédiés à l'alternance par catégorie et par Opco en 2022 (en M€)

Opco	Quote-part Cufpa <sup>31</sup> (en M€) (A)	Part (en %)	Péréquation <sup>32</sup> (en M€) (B)	Part (en %)	Total (en M€)(A+B)
Atlas	613	46	723	54	1 336
Ocapiat	190	29	466	71	656
ZI	759	61	479	39	1 238
Afdas	165	32	350	68	515
Akto	563	40	837	60	1 400
Uniformation	97	45	120	55	217
Constructys	244	27	670	73	914
EP	334	20	1 339	80	1 673
Opcommerce	265	27	707	73	972
Mobilités	296	34	584	66	880
Santé	162	58	120	42	282
<b>Total</b>	<b>3 689</b>	<b>37</b>	<b>6 393</b>	<b>63</b>	<b>10 082</b>

Source : Mission à partir des données de France compétences.

<sup>31</sup> Dotations définitives.

<sup>32</sup> Dotations prévisionnelles.

### **1.3.2. Une baisse de 10 % des NPEC ne suffirait pas à assurer l'équilibre budgétaire de France compétences, en 2023 et au-delà**

#### **1.3.2.1. La baisse totale de 10 % des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, avec une première baisse de 2,8 % mise en œuvre en septembre 2022, engendrerait selon France compétences 800 M€ d'économies**

France compétences, dans la délibération de son conseil d'administration datée du 30 juin 2022, a estimé à 800 M€ les économies qui pourraient être engendrées par une baisse, en deux étapes, de 10 % du NPEC des contrats d'apprentissage. Cette estimation ne tient pas compte :

- ◆ du volume constaté d'entrées en apprentissage en 2022, supérieur à celui sur lequel se fondait cette estimation<sup>33</sup> ;
- ◆ de l'éventuelle évolution de la structure des entrées en apprentissage en lien avec un ralentissement de la croissance des entrées dans l'enseignement supérieur.

La première baisse des NPEC, qui devait être de 5 %, a finalement été recalibrée à 2,8 % du fait d'erreurs d'interprétation des données de comptabilité analytique remontées sur 275 certifications.

#### **1.3.2.2. À ce jour, France compétences prévoit, sur la base de sous-jacents fragiles en ce qui concerne l'apprentissage, un déficit prévisionnel de 2,9 Md€ à fin 2023 avec un risque de rupture de trésorerie dès octobre prochain**

La deuxième étape de baisse des NPEC, dont l'ampleur reste à arbitrer à la date de la mission, devrait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre prochain, au lieu du 1<sup>er</sup> avril comme initialement prévu, après deux reports successifs, pour un rendement estimé par France compétences entre 277 et 768M€ (cf. *infra*, section 3.1.1.). Ces économies, chiffrées par France compétences sur la base de trois scénarios de baisse des NPEC (2,6, 5 et 7,4 %), seraient réalisées sur les contrats signés à partir de la date d'entrée en vigueur de la baisse. Elles n'auraient donc qu'un impact marginal sur l'exécution budgétaire de France compétences en 2023, et *a fortiori* sur sa situation de trésorerie.

Or le budget 2023 de France compétences, dans sa version actualisée le 13 avril dernier, fait apparaître un déficit prévisionnel de 2,9 Md€ et un besoin de trésorerie non couvert par les emprunts bancaires dès octobre prochain, même si ces prévisions sont à considérer avec prudence au regard des sous-jacents fragiles utilisés :

- ◆ ce budget repose sur une hypothèse de croissance de 4,9 % du nombre d'entrées en apprentissage alors que la Dares projette une hausse de 0,8 %<sup>34</sup> ;
- ◆ il intègre une baisse de 5 % du NPEC des contrats d'apprentissage en avril 2023 qui a été reportée au 1<sup>er</sup> septembre ;
- ◆ il prévoit une enveloppe de frais de gestion et de mission pour l'alternance, attribuée aux Opco, d'un montant de 438 M€, inférieur à celui inscrit au budget initial 2022 (460 M€) et à celui exécuté (583 M€) alors que la DGEFP a indiqué à la mission que le pourcentage appliqué à la Cufpa pour définir ces frais devait être équivalent à celui de 2022.

---

<sup>33</sup> Environ 55 % des contrats d'apprentissage sont signés avant le 1<sup>er</sup> septembre.

<sup>34</sup> Note Dares du 25 mai 2023.



## **2. Les données de comptabilité analytique ne permettent pas de se prononcer sur l'efficience des CFA mais mettent en évidence un surfinancement global de l'apprentissage, avec toutefois une forte hétérogénéité**

### **2.1. La comptabilité analytique des CFA présente des limites qui biaisent la comparaison des modèles économiques des CFA**

#### **2.1.1. La comptabilité analytique constitue une démarche encore récente pour une partie des CFA qui ont bénéficié jusqu'ici d'une relative flexibilité de la part de France compétences**

**Si certains CFA avaient mis en place une comptabilité analytique avant la réforme de 2018, l'obligation de mener cet exercice, posée en 2020, n'a été mise en œuvre qu'à deux reprises.** La détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage sur la base d'une valeur « capée » par une valeur maximale issue du coût moyen par apprenti majoré par France compétences suppose de recueillir ces données à la maille de l'ensemble des environ 3 300 certifications. Le premier exercice de remontée des données sur la plateforme dédiée (Karoussel) créée par France compétences a eu lieu à l'été 2020 sur la base de l'arrêté du 21 juillet 2020 qui prévoit :

- ◆ la tenue d'une comptabilité analytique, au titre d'une année civile, pour tous les organismes de formation professionnelle, publics ou privés, qui réalisent à titre exclusif ou non une activité de formation par apprentissage ;
- ◆ la mise en œuvre de la méthode dite des coûts complets pour, d'une part, établir le coût propre à l'activité d'apprentissage et, d'autre part, déterminer par diplôme et titre préparé, le coût réel de la formation et les produits correspondants ;
- ◆ la tenue de cette comptabilité analytique par établissement lorsque les prestations se réalisent sur des sites différents ;
- ◆ des clés de répartition des charges indirectes communes à l'ensemble des activités de l'organisme (immobilier, maintenance, flux, services administratifs, personnel), soit en fonction des effectifs propres à chaque activités, soit des mètres carrés occupés par cette activité, soit des heures de prestations réalisées ou, à défaut, toute autre méthode dûment justifiée et documentée.

**Les règles de mise en œuvre de la comptabilité analytique au sein des organismes de formation qui dispensent des formations par apprentissage tendent à se renforcer.** À l'issue du dernier exercice de remontée clos à date, qui portait sur l'année 2021 et s'est finalisé en octobre 2022, 1 967 formulaires avaient été déposés par les OFA (contre 1 660 en 2020), correspondant à 2 909 certifications (contre 2 400 en 2020) et environ 98 % des apprentis déclarés au 31 décembre 2021. Contrairement à ce que prévoyait l'arrêté du 21 juillet 2020, aucune sanction n'a pu être mise en œuvre à l'encontre des CFA n'ayant pas remonté leur comptabilité analytique faute de disposition spécifique prévue dans le code du travail. L'arrêté du 30 mars 2023 modifiant l'arrêté du 21 juillet 2020 a renforcé les obligations des OFA et les prérogatives de l'État dans le cadre de la remontée de leur comptabilité analytique. Les CFA sont en particulier dorénavant tenus de faire valider les données comptables transmises par France compétences par un commissaire aux comptes, un expert-comptable ou le comptable public de l'organisme qui produit une attestation relative à leur fiabilité.

### 2.1.2. La variabilité des clés de répartition des charges et produits selon les CFA, et les « angles morts » de la comptabilité analytique, fragilisent les comparaisons de leurs modèles économiques respectifs

Si l'étude menée en avril 2023 sur un échantillon non représentatif de 40 OFA<sup>35</sup> montre que deux tiers d'entre eux présentaient une comptabilité analytique « *suffisamment rigoureuse et sérieuse* », elle souligne aussi différents facteurs de fragilité :

- ◆ seul un tiers des OFA dispose d'une comptabilité analytique native, c'est-à-dire intégrée à leur système d'information et au logiciel de comptabilité, ce qui engendre des risques d'erreurs dans l'affectation des données ;
- ◆ les CFA ne documentent pas systématiquement les clés de répartition et les choix de comptabilité opérés ;
- ◆ une partie des CFA observés n'affectent pas les charges et/ou les produits à une certification en particulier mais les consolident au niveau global et les ventilent sur la base d'une clé unique de répartition ;
- ◆ environ un tiers des CFA de l'échantillon présente des pratiques analytiques contestables telles que la ventilation pour moitié des charges communes entre apprentissage et autres activités, sans lien avec la part réelle représentée par l'apprentissage, ou encore l'affectation dans la catégorie « pédagogie » de l'ensemble de ses charges.

### 2.1.3. Les limites actuelles des remontées de comptabilité analytique ne doivent pas conduire à renoncer à ce levier important de régulation, qui doit faire l'objet d'une démarche d'amélioration continue dans les prochaines années

**Compte tenu de la mise en place récente d'une telle obligation, le caractère encore perfectible de la comptabilité analytique des CFA ne constitue pas une anomalie.** Les pistes identifiées par l'étude précitée d'avril 2023 représentent, pour la mission, un cadre pertinent pour perfectionner la fiabilité de cette comptabilité analytique : travaux avec les principaux éditeurs de logiciels comptables utilisés par les CFA pour intégrer une comptabilité analytique native, directives plus précises de ventilation de certaines charges, etc.

**La fiabilisation progressive des pratiques de comptabilité analytique des CFA nécessite un suivi renforcé des organismes.** La mission n'avait pas pour finalité d'étudier le niveau d'investissement requis en la matière, ni les modalités optimales à retenir, avec des ressources internes à France compétences ou par le biais d'un prestataire externe. Il apparaît cependant à la mission nécessaire de renforcer la capacité de suivi des pouvoirs publics sur ces données.

**Enfin, une accélération du rythme de remontée et de consolidation des données de comptabilité analytique apparaît indispensable.** Les données sont actuellement, en application de l'arrêté précité de 2020, remontées à France compétences avant le 31 juillet N+1 au titre de N. Compte tenu des retards de transmission et des délais nécessaires d'analyse, elles ne sont définitivement consolidées par France compétences qu'en novembre N+1. Ce décalage important a pour conséquence, *a fortiori* dans un contexte de forte inflation, de s'appuyer sur des données observées anciennes au moment des prises de décisions éventuelles sur l'évolution des NPEC.

Il est ainsi proposé, après une concertation technique avec les CFA, de prévoir une anticipation progressive des remontées de comptabilité analytique, à fin juin puis à fin mai. L'attribution à France compétences de pouvoirs réglementaires de sanction en cas de défaut de déclaration ou de transmission tardive apparaît également indispensable. Cette anticipation doit permettre une

---

<sup>35</sup> Étude menée par le cabinet Sémaphores à la demande de France compétences sur un échantillon de 40 OFA relevant de trois catégories (artisanat, taux de marge supérieur à 20 %, écarts importants entre le coût moyen et la recommandation de France compétences). Ces OFA représentaient 1 406 certifications différentes et 70 888 apprentis.

## Rapport

consolidation plus précoce en cours d'année N+1 par France compétences, potentiellement en septembre voire à fin juillet. Il apparaît en effet légitime que compte tenu de l'importance des financements publics mobilisés comme de leur part dans le financement des CFA les pouvoirs publics puissent dès la fin du premier semestre N+1 disposer d'une vision consolidée des évolutions de charges des CFA.

**Proposition n° 2 : Poursuivre la fiabilisation des comptabilités analytiques (encadrement des clés de répartition des charges indirectes) et anticiper leur remontée à France compétences à fin juin puis à fin mai N+1.**

### 2.2. L'analyse du niveau et de la répartition des charges et produits entre certifications et CFA met néanmoins en lumière des indices invitant à repenser le juste financement de l'apprentissage

#### 2.2.1. Le taux de marge moyen de 11 % des CFA interroge le niveau global de financement public alloué aux contrats d'apprentissage

**Le taux de marge moyen des CFA, qui était de 11 % en 2021<sup>36</sup>, est lié essentiellement au surfinancement opéré via les NPEC.** En effet, dans la mesure où 87 % des produits incorporables sont issus des NPEC, ce taux marge moyen est tiré principalement de l'écart moyen pondéré entre le NPEC et le coût moyen par apprenti (cf. *supra*, section 1.1.2.2. d'environ 1000 €.

**Ce taux de marge est près de deux fois supérieur à celui du secteur de l'enseignement dans son ensemble.** En effet, le taux de marge de ce secteur atteint en moyenne 6,2 %, avec des différences entre l'enseignement supérieur (7,3 % et l'enseignement secondaire (3,1 %) <sup>37</sup>.

#### 2.2.2. Il existe une variabilité du niveau de marge en fonction du statut juridique, du niveau de formation, de la localisation géographique ainsi que du volume d'effectifs de chaque CFA

**La forme juridique des CFA est le principal facteur d'explication de l'écart de marge entre CFA toutes choses égales par ailleurs.** En effet, lorsque toutes les autres variables sont neutralisées (même nombre d'effectifs, même niveau de formation, etc.), les CFA associatifs présentent un taux de marge<sup>38</sup> inférieur de 1,9 % à la moyenne des CFA. Les sociétés commerciales sont, en revanche, celles qui réalisent le plus de marge toutes choses égales par ailleurs. En effet, quand les autres variables sont contrôlées, les CFA sous statut de société commerciale présentent un taux de marge de 10,6 points supérieur à la moyenne des CFA.

**Le niveau de marge pour les formations de niveau 3, 4 et 5 est nettement plus important que pour les niveaux 6 et 7.** En effet, la marge moyenne est de 13,7 % pour le niveau 3, de 14,2 % pour le niveau 4 et de 13,3 % pour le niveau 5 tandis qu'il chute à 8,3 % pour le niveau 6 et à 5 % pour le niveau 7. Lorsque l'on compare, toutes choses égales par ailleurs, le taux de marge des CFA en fonction du niveau moyen des formations qu'ils proposent, on observe que les CFA de niveau 3 ont un taux de marge 3 points supérieur à la moyenne tandis que les CFA de niveau 7 ont un taux de marge inférieur de 7,7 points à la moyenne.

---

<sup>36</sup> Ici, le taux de marge est un indicateur qui rapporte le résultat (bénéfice ou perte) aux produits reçus par les CFA. Il prend en compte les investissements des CFA (dotations aux amortissements).

<sup>37</sup> France compétences, janvier 2023, rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle.

<sup>38</sup> Ici, le taux de marge est calculé de la façon suivante, sur la base des comptabilités analytiques 2021 : (produits incorporables - charges incorporables)/produits incorporables.

## Rapport

**L'implantation géographique des CFA explique également une part importante des différences de niveau de marge des CFA.** En effet, les CFA implantés en Guyane, en Guadeloupe, en Île-de-France et en Martinique réalisent, en moyenne, moins de marge que ceux de la Réunion, de Normandie ou de Bourgogne-France-Comté. Toutes choses égales par ailleurs, il existe une différence de taux de marge de plus de 20 points entre un CFA implanté en Guyane et un CFA implanté en Bourgogne-France-Comté. Les produits (hors NPEC) varient de façon importante en fonction des zones géographiques, de 270 € par apprenti en Guyane à plus de 1 600 € par apprenti en Corse.

**Enfin, le nombre d'apprentis par CFA a un effet positif sur la marge réalisée.** Toutes choses égales par ailleurs, les CFA comptant moins de 10 apprentis présentent un taux de marge 19,9 points inférieur à la moyenne. Pour une même certification, dans des CFA similaires, la marge réalisée par le CFA augmente avec le nombre d'apprentis ce qui tend à confirmer l'existence d'économies d'échelle.

### **3. Assurer la soutenabilité du financement de l'apprentissage impose de clarifier ce qui relève des financements publics et ce qui relève des branches professionnelles et des entreprises**

#### **3.1. À court terme, baisser les NPEC de façon proportionnée à l'écart constaté au coût moyen par certification**

Les développements de la mission ont été finalisés à la date du 29 juin 2023.

##### **Encadré 2 : Précisions méthodologiques relatives aux données utilisées**

Pour conduire ses travaux, la mission s'est principalement appuyée sur les dernières données disponibles de deux bases transmises par France compétences :

- ◆ les NPEC en vigueur en 2022 associés aux effectifs que France compétences est en mesure d'apparier (environ 70 % des effectifs) (cf. *supra*, section 1.1.2.1.) ;
- ◆ les comptabilités analytiques remontées par les CFA au titre de 2021.

L'exploitation de ces bases de données a permis de construire les scénarios de régulation de financement des CFA présentés *infra*. La mission n'a cependant pas pu procéder aux investigations suivantes :

- ◆ le croisement des NPEC avec les données issues d'InserJeunes qui aurait permis de comparer le niveau de financement de chaque certification et le niveau d'insertion des apprentis à l'issue de leur formation. En effet, les données remontées dans InserJeunes n'intégreront les taux d'insertion de l'enseignement supérieur qu'à l'horizon de la fin 2023 ou 2024, ce qui n'aurait pas permis de disposer d'une vision globale des taux d'insertion, d'après les éléments de calendrier communiqués à la mission par la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche ;
- ◆ le croisement des NPEC avec les données issues de l'enquête sur les besoins en main d'œuvre (BMO) conduite par Pôle emploi qui aurait permis de comparer les NPEC avec les métiers en tension et de proposer un modèle de révision des NPEC qui prenne en compte, de façon explicite, les besoins en main d'œuvre (l'appariement entre les formations suivies et les métiers auxquels elles préparent aurait nécessité des travaux qui ne pouvaient être menés à bien dans les délais impartis).

*Source : Mission.*

#### **3.1.1. France Compétences a expertisé un modèle de baisse des NPEC au 1<sup>er</sup> septembre qui aboutit selon les scénarios à une fourchette d'économies allant de 277 M€ (-2,6 %) à 768 M€ (-7,4 %) par cohorte**

**Le conseil d'administration de France compétences a voté le 30 juin 2022<sup>39</sup> le principe**

<sup>39</sup> Délibération du conseil d'administration n° 2022-06-017 en date du 30 juin 2022 relative au principe d'une baisse en deux étapes des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage définis par les branches.

## Rapport

**d'une baisse des NPEC de 10 % en deux étapes (cf. *supra*, section 1.3.2.1).**

**Pour cette deuxième étape de baisse, France compétences a construit plusieurs scénarios autour de trois principaux ordres de grandeur de réduction des NPEC :**

- ◆ **un scénario 1 de baisse autour de 2,6 %** (équivalente à la baisse de septembre 2022) représentant une **économie de 277 M€ par cohorte**<sup>40</sup> ;
- ◆ **un scénario 2 de baisse autour de 5 %** (ordre de grandeur initialement envisagé pour la 2<sup>ème</sup> baisse) représentant une **économie de 519 M€ par cohorte** ;
- ◆ **un scénario 3 de baisse de 7,4 %** (pour atteindre, en cumulant les deux baisses, le total de - 10 % initialement envisagé en juin 2022) **représentant une économie de 768 M€**.

Cette baisse est la résultante d'une approche paramétrique visant à tenir davantage compte de la robustesse statistique des comptabilités analytiques<sup>41</sup>, et à aboutir à des baisses restant micro-économiquement raisonnables (cf. encadré 3)<sup>42</sup>.

### **Encadré 3 : Méthode de révision à la baisse des NPEC développée par France Compétences en lien avec les administrations et cabinets ministériels**

Le modèle repose sur les cinq étapes suivantes :

- ◆ une première étape consistant à calculer une valeur de référence égale à la moyenne des charges remontées par les CFA dans les comptabilités analytiques majorée d'un pourcentage allant de 5,2 % à 40 % selon les scénarios et en fonction de la robustesse de la comptabilité analytique<sup>41</sup> en compte – de manière largement conventionnelle – l'inflation constatée par les CFA en 2022 et sur l'année en cours et une marge dite d'intégration de la « qualité » de la formation<sup>43</sup> ;
- ◆ une deuxième étape consistant à réduire de 50 % à 67 % selon les scénarios l'écart entre la valeur de référence et le NPEC maximal fixé par les CPNE dans le cadre de la procédure générale de fixation des NPEC 2022. À l'issue de cette étape, l'ensemble des NPEC supérieurs à la valeur de référence majorée ou NPEC maximal sont rapportés à ce nouveau NPEC maximal ;
- ◆ une troisième étape consistant à plafonner la baisse issue de la deuxième étape de 9 % à 15 % selon les scénarios en fonction de la robustesse des comptabilités analytiques, et ce afin d'éviter des baisses trop importantes au niveau microéconomique – et quel que soit le niveau d'évolution agrégé des NPEC pour l'ensemble des formations dispensées au périmètre du CFA ;
- ◆ une quatrième étape consistant à appliquer une baisse forfaitaire de 1 % aux NPEC maximaux issus des étapes précédentes s'ils sont supérieurs à la valeur de référence + 10 % afin de prendre en compte de manière conventionnelle les économies d'échelle et gains de productivité ;
- ◆ une cinquième étape consistant à plafonner le NPEC maximal issu des étapes précédentes par les charges les plus élevées remontées par les CFA dans leurs comptabilités analytiques majorées de 5,2 % à 20 % selon les scénarios.

*Source : France Compétences.*

<sup>40</sup> Une cohorte s'entend comme une génération d'apprentis pendant la durée de leur apprentissage soit en moyenne 18 mois en 2022.

<sup>41</sup> La robustesse de la comptabilité analytique est définie par France compétences sur la base de deux critères : l'existence d'au moins quatre remontées de comptabilité analytique et la stabilité des charges et produits, d'une année sur l'autre, dans un intervalle de - 15 % à + 10 %. Si les deux critères sont réunis, la comptabilité analytique est considérée très robuste. Si seul un des deux critères est rempli, la comptabilité analytique est considérée comme robuste. Si aucun des critères n'est rempli, la comptabilité analytique est considérée comme peu robuste.

<sup>42</sup> France Compétences, *Note relative à la seconde révision des NPEC de juillet 2023 (CA du 11 mai)*, 14 avril 2023

<sup>43</sup> Qui repose là aussi sur une convention forte, non étayée empiriquement, voire largement contre-intuitive puisque le pré-supposé implicite est celui d'une qualité homogène de la formation dispensée pour tous les CFA, à rebours des objectifs généralement visés par une prise en compte de la qualité dans le financement et qui conduisent de fait à une volonté de différenciation en fonction de la mesure effectuée de cette notion de qualité.

## Rapport

**S'inscrivant dans le cadre de la méthode développée en interaction étroite avec les pouvoirs publics par France compétences, la direction du budget a proposé sa propre variation des paramètres retenus afin de réaliser une baisse de 7,4 % des NPEC, qui se rapproche du scénario 3 de France compétences.** Afin d'aboutir à ce niveau d'économies, la direction du budget propose notamment de majorer les charges moyennes remontées par les CFA de 5,2 % afin de ne prendre en compte que l'inflation, de réduire davantage l'écart entre la valeur de référence et le NPEC maximal (66,6 %) ou encore de plafonner le nouveau NPEC par les charges les plus élevées remontées par les CFA avec une majoration ne s'élevant qu'à 5 %.

**De manière générale, le modèle établi par France Compétences, et *a fortiori* les propositions de la direction du budget, vont dans le sens d'un niveau de prise en charge plus bas, et convergeant vers le coût observé.** La méthodologie utilisée s'avère uniforme pour l'ensemble des certifications mais touche différemment les CFA en fonction de leur taille ou le niveau des formations qu'ils dispensent : les formations particulièrement impactées sont celles de niveau 3 et 4 et celles qui représentent le plus d'effectifs.

Tableau 5 : Proposition de baisse des NPEC de France compétences et de la direction du budget

Acteur	Qualité de la comptabilité analytique	Majoration de la valeur de référence (en %)	Réduction de l'écart entre NPEC maximal et valeur de référence majorée (en %)	Plafonnement de la baisse issue de l'étape précédente (en %)	Baisse forfaitaire de 1 % pour les NPEC maximaux s'ils sont supérieurs au coût moyen + X (en %)	Plafonnement du nouveau NPEC par les charges les plus élevées + X %	Baisse des NPEC (en %)	Economies réalisées (en M€ par cohorte)
France compétences – scénario 1	Très robuste	20	50	9	1010	20	2,6	277
	Robuste	30						
	Peu robuste	40						
France compétences – scénario 2	Très robuste	10	50	15	1010	10	4,9	519
	Robuste	15						
	Peu robuste	20						
France compétences – scénario 3	Très robuste	5,2	67	12,5	1010	5,2	7,4	768
	Robuste							
	Peu robuste							
Direction du budget	Non applicable (N.A.)	5,2	66,6	12,5	5	5	7,4	725

Source : France compétences, direction du budget.

## Rapport

### 3.1.2. La mission propose de simplifier le modèle de révision à la baisse des NPEC et d'assurer une convergence faisant davantage contribuer les certifications surfinancées par rapport à leur coût moyen

La mission a établi une méthode proportionnant une baisse éventuelle des NPEC à l'écart constaté entre NPEC et coût moyen par certification, dans la limite d'un plafond permettant d'éviter des baisses trop importantes. Plus précisément, cinq objectifs ont été retenus par la mission pour définir les paramètres de son modèle (cf. encadré 4) :

- ◆ **simplifier la méthode élaborée par France compétences** : d'une part, les cinq étapes sont difficilement compréhensibles par les acteurs du secteur ; d'autre part, certains paramètres ont été retenus de manière largement conventionnelle ;
- ◆ **différencier l'effort demandé par certification tout en faisant converger coûts observés et NPEC** : les certifications surfinancées au regard de l'écart avec la valeur observée<sup>44</sup> (Vobs) seront mises à contribution tandis que celles qui sont déjà proches du coût observé seront exemptées d'effort de convergence (ainsi, les certifications pour lesquelles le NPEC 2022 est déjà compris entre la Vobs et la Vobs + 8 % ne sont pas concernées par l'effort, cf. *infra*) ; à l'inverse, la méthode développée par France compétences concentre l'effort sur un nombre d'acteurs circonscrit ;
- ◆ **éviter les effets de seuils** induits par la méthodologie établie par France compétences et également retenue par la direction du budget, qui n'impose un effort de convergence qu'aux NPEC les plus éloignées de la Vobs ;
- ◆ **éviter des baisses trop importantes pour les CFA**, en plafonnant la baisse des NPEC à 10 % au maximum, niveau considéré comme acceptable par les commanditaires et déjà présent dans le modèle France compétences ;
- ◆ **prendre en compte l'inflation**, à l'instar du modèle de France compétences (en réhaussant la valeur observée en 2021 à hauteur de l'évolution du niveau général des prix constatée depuis lors) ainsi que les économies d'échelle et les gains de productivité qui devraient être constatés dans un contexte global de hausse très dynamique de l'apprentissage.

#### Encadré 4 : Paramètres retenus par la mission

**La mission a arrêté les paramètres suivants :**

- ◆ pour chaque certification, on définit une valeur de référence, Vobs 2023, égale au coût moyen observé (Vobs constatée sur les données de comptabilité analytique 2021) auquel on ajoute 8 % pour prendre en compte l'effet de l'inflation sur deux ans (environ 10 % entre 2022-2023)<sup>45</sup> et les gains de productivité (hypothèse conventionnelle d'1 % par an<sup>46</sup>) ;
- ◆ révision à la baisse des NPEC 2022 en définissant de nouveaux NPEC 2023 :
  - si le NPEC 2022 est inférieur à Vobs 2023, le NPEC 2023 est inchangé : les certifications ont déjà convergé et ne sont pas mises à contribution ;
  - si le NPEC 2022 est compris entre cette nouvelle valeur et le coût moyen observé + 20 %, l'écart est diminué jusqu'à 10 %, proportionnellement à son importance ; on a donc une baisse linéaire de 0 à 10 % entre Vobs 2023 et Vobs 2023 + 20 %. Si l'écart est de 20 %, la baisse est de 10 %, si l'écart est de 10 %, la baisse est de 5 %, si l'écart est de 2 %, la baisse est de 1 % ;
  - si le NPEC 2022 est supérieur au coût moyen observé + 20 %, le NPEC 2022 est diminué de 10 % ; baisse plafonnée à 10 % quel que soit l'écart entre NPEC 2022 et Vobs 2023 + 20 %.

**On notera que la mission a travaillé sur une approche impactant chaque certification et chaque branche et non par une approche par valeur maximale des NPEC proposés par les branches.**

*Source : Mission.*

<sup>44</sup> Coût moyen par apprenti observé sur la base des remontées de comptabilité analytique des CFA.

<sup>45</sup> En 2022, la variation annuelle du taux d'inflation s'élève à 5,2 % d'après l'Insee ; environ 6% en 2023 d'après l'Insee.

<sup>46</sup> L'ordre de grandeur, forcément fragile, ainsi retenu, est cohérent avec les estimations macroéconomiques des gains de productivité constatées sur le territoire national



## Rapport

**La révision proposée aboutit à une économie estimée de 582 M€.** Pour comparaison, la révision proposée par France compétences dans son scénario 2 se traduit par des économies attendues de 519 M€ (4,9 % de baisse des NPEC).

**La mission a fait varier les paramètres de son modèle afin de pouvoir proposer un montant d'économie du même ordre de grandeur que celui de la direction du budget :** plutôt qu'une diminution de 10 % quand NPEC = 1,22 x Vobs 2023, la mission a retenu une diminution des NPEC de 12,5 % quand NPEC = 1,15 x Vobs 2023. **Ce 2<sup>ème</sup> scénario produit des économies estimées à 796 M€.**

Les scénarios de la mission impliquent une contribution équivalente des niveaux 3 et 4 aux économies (51 % des économies portées par les niveaux 3 et 4 dans chaque scénario) à celles des propositions de France compétences (scénario 2 intermédiaire : 50 % sur les niveaux 3-4) et de la direction du budget (51 %).

Les scénarios de la mission font contribuer de façon équivalente les CFA aux effectifs les plus importants : les CFA de plus de 400 apprentis portent 54 % des économies dans le scénario 1 (et 53 % dans le scénario 2) de la mission alors que leur contribution s'élève à 53 % dans les modèles de France compétences et utilisés par la direction du budget.

**Proposition n° 3 : Dans le cadre de la révision à court terme des NPEC, réduire le surfinancement de l'apprentissage en simplifiant le modèle de France compétences et en respectant une logique de convergence proportionnée à l'écart constaté entre les NPEC et les coûts observés par contrat (économie envisagée : 580 M€).**

### **3.2. À moyen terme, assurer la soutenabilité budgétaire de l'apprentissage, responsabiliser les branches et préserver les fondamentaux de la réforme de 2018 sur la base de deux options**

#### **3.2.1. Pour assurer la soutenabilité budgétaire de la politique en faveur de l'apprentissage, l'État doit déterminer les moyens qu'il souhaite allouer à ses priorités tout en responsabilisant davantage les branches professionnelles**

**La mise en œuvre d'une baisse paramétrique des NPEC des contrats d'apprentissage ne garantit pas la soutenabilité budgétaire de l'apprentissage à l'aune de l'objectif d'un million d'entrées annuelles en 2027.** En effet, la méthode actuelle de détermination des NPEC est intrinsèquement porteuse d'une dynamique haussière de la dépense publique : les NPEC reposent largement sur les propositions des branches sans conséquences financières pour ces dernières. En outre, les entreprises ne contribuent que marginalement au financement des CFA (reste à charge de 111 M€ en 2022, soit moins de 2 % de l'ensemble des ressources de l'activité d'apprentissage des OFA au titre de l'exercice 2022). Les versements conventionnels ne sont, pour leur part, pas autorisés par le cadre juridique en vigueur au titre du financement de l'apprentissage alors qu'ils représentent 675 M€ en matière de formation professionnelle.

**Au préalable, l'État doit déterminer la contribution budgétaire qu'il souhaite allouer, sur une base pluriannuelle, à la prise en charge des contrats d'apprentissage, en tenant compte des aides financières aux employeurs et sans remettre en cause le financement à guichet ouvert.**

**Quelle que soit la proposition retenue, une telle réforme nécessitera de modifier la loi et d'adapter les textes réglementaires** en particulier pour modifier les rôles respectifs des branches et de France compétences dans le processus de fixation des NPEC.

## Rapport

**Proposition n° 4 : À moyen terme, assurer la soutenabilité budgétaire de l'apprentissage en responsabilisant financièrement les branches, selon deux scénarios alternatifs :**

- ◆ **permettre aux branches de moduler les NPEC à la hausse comme à la baisse dans le respect d'un cadrage financier par branche fixé par l'État ;**
- ◆ **fixer un niveau de prise en charge socle déterminé par l'État sur la base de ses priorités, et complété par des contributions conventionnelles traduisant les priorités des branches.**

### **3.2.2. Scénario n°1 – permettre aux branches de moduler les NPEC à la hausse comme à la baisse dans le respect d'un cadrage financier par branche fixé par l'État**

Développée par France compétences, cette proposition consiste à déterminer une **enveloppe budgétaire « théorique » par branche**. Elle correspondrait aux effectifs de la dernière année connue sur les certifications auxquelles la branche a eu recours, multipliés par le niveau des NPEC de la branche. La branche serait ensuite amenée à définir de nouveaux NPEC respectant l'enveloppe ainsi définie, en les modulant à la hausse ou à la baisse en fonction de ses priorités métiers. Il s'agit bien d'une enveloppe « théorique » dans la mesure où les financements retenus varieront en fonction des effectifs réels, que l'évolution se fasse à la hausse comme à la baisse par rapport aux effectifs de la dernière année connue. En cas de hausse des effectifs, le financement demeure donc assuré à guichet ouvert par l'État.

Une valeur minimale de NPEC pourrait être fixée par France compétences afin d'encadrer la baisse maximale pouvant être décidée par les branches. La définition d'un tel minimum aurait pour objet de garantir les CFA contre des baisses trop importantes d'un exercice sur l'autre d'une branche pouvant représenter des volumes significatifs au sein des apprentis formés. Le mécanisme retenu consisterait à fixer un pourcentage maximal de variation à la baisse – qui pourrait par exemple être de 15 ou 20 % – d'une année sur l'autre du NPEC fixé par chaque CPNE. Une telle corde de rappel n'est pas sans limites, car elle ne garantit pas au CFA un niveau minimal de financement d'une certification au regard des coûts observés : le NPEC fixé par une CPNE peut en effet être déconnecté du niveau de charges mobilisé pour la formation par tel ou tel CFA. Cependant, il paraît, malgré cette limite, d'une plus grande simplicité dans un système fondé sur la possibilité donnée aux branches de faire varier les NPEC dans le respect d'une enveloppe théorique globale de conserver cette logique pour déterminer le mécanisme de sécurisation financière des CFA<sup>47</sup>.

En régime de croisière, les enveloppes allouées aux branches seraient dimensionnées après avoir analysé l'évolution des coûts et des gains de productivité d'une année sur l'autre.

### **3.2.3. Scénario n°2 - fixer un niveau de prise en charge socle déterminé par l'État sur la base de ses priorités, et complété par des contributions conventionnelles traduisant les priorités des branches**

#### **3.2.3.1. France compétences fixerait un niveau socle pour chaque certification, modulé le cas échéant en fonction des objectifs stratégiques de l'État en matière d'apprentissage**

**Sur la base de l'enveloppe que l'État souhaite allouer à la prise en charge des contrats d'apprentissage, et donc du « reste à financer » qui serait renvoyé aux branches, France**

---

<sup>47</sup> Dans le cas contraire, on ferait sans doute peser une complexité et un degré de contrainte excessif pour les branches. Si était retenu par exemple un mécanisme de sécurisation d'un pourcentage, à déterminer, du coût observé de chaque CFA, chaque CPNE devrait tenir compte du niveau de coût observé par le CFA le moins cher afin de fixer le NPEC de la certification. Il ne paraît pas cohérent de contraindre ainsi les branches dans leurs possibilités de modulation en les obligeant à rentrer dans une démarche de prise en compte des coûts propres à chaque CFA dispensant la formation en question.

## Rapport

**compétences fixerait une valeur socle de NPEC pour chacune des 3 300 certifications existantes en fonction :**

- ◆ **des priorités de l'État** en matière d'apprentissage en se fondant sur des critères tels que :
  - les effets emploi des certifications, ce qui supposerait de fixer un socle plus élevé pour les certifications des niveaux 3 et 4 qui ont un impact plus important sur l'insertion professionnelle des jeunes et nécessitent en outre un accompagnement plus intense des apprentis que dans l'enseignement supérieur ;
  - les besoins en compétences associés aux priorités stratégiques publiques, avec par exemple la possibilité de soutenir financièrement plus particulièrement les certifications contribuant au développement de compétences utiles à la transition écologique ou à des métiers peu attractifs à forte utilité sociale.
- ◆ **de la spécificité de certains territoires ou publics d'apprentis en prévoyant une bonification du socle**, appliquée par les Opcos, comme elle existe aujourd'hui pour les apprentis en situation de handicap ou pour les publics les plus en difficulté en outre-mer, sur la base de critères tels que :
  - la localisation des CFA dans des zones où les charges sont plus élevées, comme l'Île-de-France ou l'outre-mer ;
  - la localisation des CFA dans des bassins d'emploi où le taux de chômage est plus élevé que la moyenne régionale, comme les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
  - à terme, la qualité de la formation et de l'accompagnement dispensés par un CFA objectivable, par exemple, grâce au taux d'insertion professionnelle par certification et par CFA qui, comparé au taux d'insertion attendu en fonction des caractéristiques des publics accueillis (cf. données accessibles sur InserJeunes pour les certifications jusqu'à bac +2), mesure la plus-value des CFA.

**Le niveau du socle, qui pourrait donc être variable y compris pour une même certification (par exemple, en fonction du niveau du diplôme ou du bonus appliqué par les Opcos sur la base des critères déterminés par l'État), serait défini en fonction des choix budgétaires de l'État et du niveau de prise de risque assumé quant à la mobilisation par les branches de financements conventionnels<sup>48</sup> :**

- ◆ si le socle était fixé au niveau de la valeur observée moyenne 2021, le montant des économies calculé sur la durée moyenne des contrats et l'ensemble des effectifs serait de 1,5 Md€, soit une baisse des NPEC de 14,0 % par rapport à leur valeur actuelle ;
- ◆ si le socle était fixé au niveau de la valeur observée moyenne 2021 majorée de 10,0 %, le montant des économies serait de 585 M€, soit une baisse des NPEC de 5,6 % par rapport à leur valeur actuelle ;
- ◆ si le socle était fixé au niveau du niveau moyen des NPEC 2022, le montant des économies serait de 234 M€, soit une baisse des NPEC de 2,3 % par rapport à leur valeur actuelle.

*In fine*, la valeur du socle pourrait être fixée en fonction du niveau de la baisse qui pourrait être décidée à compter du 1<sup>er</sup> septembre prochain. Plus cette baisse sera importante, plus le socle, déterminé alors sur la base de NPEC révisés pourrait être fixé à un niveau élevé.

---

<sup>48</sup> Source : France compétences, note sur un système pérenne de détermination des NPEC de l'apprentissage – Scénarios, chiffres et évolutions juridiques, 29 mars 2023.

### *3.2.3.2. Les branches seraient libres d'abonder, au cas par cas et via les Opco, la prise en charge publique de ces contrats sur la base d'un financement conventionnel*

**Le deuxième niveau de financement serait assuré par les branches professionnelles à travers des financements conventionnels qui peuvent se justifier pour les motifs suivants :**

- ◆ la mobilisation de financements conventionnels approfondit la logique introduite par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel en incitant, y compris financièrement, les branches à développer des stratégies de déploiement d'une offre d'apprentissage en réponse à leurs besoins (métiers en tension ; prise en compte des nouveaux métiers, etc.) ;
- ◆ une part des jeunes quitte l'entreprise à l'issue de leur apprentissage pour trouver un emploi dans une entreprise relevant souvent du même secteur, et donc de la même branche : les apprentis alimentent un vivier de compétences qui doit se comprendre à l'échelle de la branche et non uniquement de l'entreprise.

L'effort contributif via des contributions conventionnelles serait modulé en fonction de la taille de l'entreprise.

Ces deux propositions, qui ont pour point commun de responsabiliser davantage les branches, présentent des caractéristiques différentes (cf. tableau 6).

---

<sup>49</sup> Ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective instituant un article L. 2261-23-1 au sein du code du travail.

Tableau 6 : Comparaison des deux scénarios systémiques

Critère d'analyse	Proposition 1 : enveloppe par branche	Proposition 2 : socle État + contributions conventionnelles	Commentaires
<b>Lisibilité</b>	+	++	La proposition 2 permet de distinguer plus nettement le NPEC (fixé par l'État) et le soutien financier des branches (via les contributions conventionnelles)
<b>Atteinte de l'objectif d'1 M d'entrées en 2027</b>	++/+	++/+	Le niveau de prise de risque sur l'atteinte de cet objectif dépend dans la proposition 1 de la taille de l'enveloppe et, dans la proposition 2, du niveau du socle. En régime de croisière, le succès de la proposition n° 2 dépend de la capacité à mobiliser des financements conventionnels
<b>Soutenabilité budgétaire</b>	+	++	La soutenabilité budgétaire dépend là aussi de la taille de l'enveloppe et du niveau du socle. Néanmoins, la mobilisation de financements conventionnels est davantage susceptible à moyen terme de réduire la participation financière de l'État
<b>Responsabilisation des branches</b>	+	++	Dans les deux propositions, les branches sont davantage incitées qu'aujourd'hui à traduire au niveau budgétaire leurs priorités stratégiques
<b>Traduction des priorités stratégiques de l'État</b>	-	+	La proposition 1 ne permet pas à l'État de moduler le NPEC, fixé par les branches, en fonction de ses priorités
<b>Prise en compte des caractéristiques des publics et des CFA</b>	+	++	Dans la proposition 2, dans la mesure où la valeur socle des NPEC est décidée uniquement par l'État, il est plus facile d'introduire aussi des logiques de majoration en fonction de critères déterminés par lui

Source : Mission

### **3.3. Mobiliser davantage le levier de la taxe d'apprentissage via la rationalisation des dérogations actuelles et une modulation de son taux en fonction de la situation du marché du travail**

#### **3.3.1. Un montant de ressources supplémentaires d'environ 300 M€ pourrait être obtenu en révisant l'assiette de la taxe d'apprentissage**

**La Cufpa regroupe la contribution à la formation professionnelle et la taxe d'apprentissage** (qui est complétée elle-même par la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)), due uniquement par les grandes entreprises). La Cufpa a été créée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Les deux taxes qui la composent conservent un corpus juridique distinct, notamment une assiette spécifique et des taux différenciés (0,68 % de la masse salariale pour la part relative à l'apprentissage). La taxe d'apprentissage (ou Cufpa-TA) est caractérisée par un nombre important de dispositifs dérogatoires, au contraire de la contribution à la formation professionnelle (ou Cufpa-CFP).

**La réglementation relative à la part affectée à l'apprentissage de la Cufpa se caractérise par un haut niveau de complexité.** Elle comprend ainsi de multiples dispositifs dérogatoires :

- ◆ de nature géographique, avec un taux réduit de de 0,44 % applicable à la masse salariale de l'entreprise contre 0,68 % dans le droit commun ;
- ◆ de nature sectorielle, avec des exemptions de Cufpa - TA sur l'ensemble des rémunérations versées pour les associations, mutuelles, organismes HLM, coopératives agricoles, etc. ;
- ◆ liés à la taille de l'entreprise, avec deux mécanismes destinés aux très petites entreprises, l'un variant en fonction du nombre d'apprentis, l'autre non :
  - une exemption de Cufpa - TA sur les rémunérations versées aux apprentis pour les employeurs de moins de onze salariés ;
  - une exemption de Cufpa -TA sur l'ensemble des rémunérations versées par les employeurs d'au moins un apprenti dont la masse salariale globale ne dépasse pas 6 SMIC mensuels.

**La complexité de la Cufpa - TA est encore accentuée par :**

- ◆ la distinction entre une part principale, représentant 87 % du produit de la Cufpa - TA, destinée intégralement à l'apprentissage, et un solde dédié majoritairement à l'affectation par les employeurs de financements à des formations initiales professionnelles ou technologiques hors apprentissage ;
- ◆ la possibilité pour les employeurs de déduire des dépenses liées à l'apprentissage via plusieurs mécanismes de déduction :
  - deux sur la part principale de la taxe, pour le financement de CFA d'entreprises ou d'offres de formations nouvelles en apprentissage ;
  - un sur le solde de la Cufpa - TA, pour les subventions en nature à des CFA.

## Rapport

Enfin, **un dernier étage de prélèvement opéré sur la masse salariale est constitué par la CSA**<sup>50</sup>. Elle est due par les structures dont l'effectif est supérieur à 250 salariés et qui n'atteignent pas le seuil de 5 % de contrats favorisant l'insertion professionnelle, dont les contrats d'apprentissage<sup>51</sup>. Son taux varie selon la proportion d'alternants au sein des effectifs, dans une logique incitative<sup>52</sup>.

**Le produit de la Cufpa – TA et de la CSA s'est élevé à 3,2 Md€ en 2021, dernière année de collecte par les Opcv**<sup>53</sup> (pour un montant global de Cufpa de 8,6 Md€). Le bilan publié par France compétences<sup>54</sup> fait état d'un gain net de 700 M€ pour la Cufpa en 2022 lié au transfert de la collecte, dont 255 M€ au titre de la part principale de la taxe d'apprentissage<sup>55</sup>.

**Les estimations des dérogations à la Cufpa – TA issues des données de l'Urssaf Caisse nationale et de la CCMSA, sur lesquelles se fondent la mission**<sup>56</sup>, **aboutissent à des pertes de recettes de l'ordre de 373 M€ en 2022 :**

- ◆ le taux réduit applicable en Alsace-Moselle induirait une perte de recettes de 53 M€ ;
- ◆ la perte de recettes liée à l'exemption pour les employeurs d'au moins un apprenti dont la masse salariale globale ne dépasse pas 6 SMIC mensuels serait évaluée à 42 M€<sup>57</sup> ;
- ◆ la perte de recettes liée à l'exemption de Cufpa – TA applicable à la rémunération des apprentis pour les employeurs comptant moins de 11 salariés s'élèverait à 24 M€<sup>58</sup> ;
- ◆ les exemptions d'assiette dont bénéficient certains employeurs en raison de leur statut juridique constituent la perte de recettes la plus importante. Elle représenterait 239 M€ en 2022<sup>59</sup> et est quasi-exclusivement centrée sur les associations ;
- ◆ le montant des exonérations et exemptions applicables spécifiquement ou de manière transversale au secteur agricole s'élève à 15 M€ en 2022.

---

<sup>50</sup> Article L. 6242-1 du code du travail.

<sup>51</sup> Ainsi que les contrats de professionnalisation et les conventions industrielles de formation par la recherche (Cifre).

<sup>52</sup> Les taux applicables sont par ailleurs réduits de 52 % en Alsace-Moselle.

<sup>53</sup> Source : jaune « formation professionnelle » annexé au projet de loi de finances pour 2023, p. 56-57.

<sup>54</sup> Sur la base de données des seules URSSAF.

<sup>55</sup> Ce bilan ne traite pas du solde de la TA. Il ne retrace pas non plus les résultats constatés en matière de CSA.

<sup>56</sup> Ces données reposent sur les informations issues des déclarations sociales mensuelles réalisées par les employeurs auprès des organismes de recouvrement. Elles diffèrent des chiffreages produits par France compétences comme par la DGEFP, qui aboutissent à des estimations supérieures en s'appuyant sur une autre méthode de calcul, fondée sur le différentiel entre l'assiette déclarée au titre de la contribution à la formation professionnelle de la Cufpa, qui ne comporte pas d'exemptions, et celle de la Cufpa – TA. Des travaux complémentaires gagneraient à être menés par la DGEFP, France compétences et l'Urssaf Caisse nationale afin de disposer d'une vision commune de ces dispositifs dérogatoires.

<sup>57</sup> Dont 1,4 M€ au titre des employeurs d'Alsace-Moselle.

<sup>58</sup> Dont 0,7 M€ au titre des employeurs d'Alsace-Moselle.

<sup>59</sup> Dont 10 M€ au titre des employeurs d'Alsace-Moselle.

**Tableau 7 : récapitulatif des pertes de recettes de Cufpa – TA par dispositif dérogatoire en 2022 (en M€)**

Exemption/exonération	Montant de la perte de Cufpa (en M€)
Taux réduit applicable en Alsace-Moselle	53
Exemption pour les employeurs d'au moins un apprenti dont la masse salariale globale ne dépasse pas 6 SMICS mensuels	42
Exemption de rémunération des apprentis pour les employeurs comptant moins de 11 salariés	24
Statut juridique (associations, certaines mutuelles, etc.) hors secteur agricole	239
Secteur agricole	15
<b>Total</b>	<b>373</b>

Source : Données Urssaf caisse nationale et CCMSA.

**L'intensité du recours à l'apprentissage des employeurs bénéficiaires de ces exemptions et taux réduits s'avère proche de la moyenne nationale** (et très supérieure, comme déjà documenté par les travaux de la Dares, au sein des très petites entreprises) :

- ◆ les catégories juridiques (associations, organismes HLM, etc.) d'employeurs bénéficiaires des exemptions de Cufpa – TA ont recours de manière significative à l'apprentissage, à un niveau un peu inférieur à la moyenne nationale (3 % en 2022) mais ne constituant en tout état de cause aucunement une atypie<sup>60</sup>. La part des apprentis dans les effectifs s'élève à 2,2 % pour les associations, 2 % pour les mutuelles et 2,8 % pour les organismes HLM ;
- ◆ les données de l'Urssaf caisse nationale confirment, de manière prévisible, le fort taux de recours à l'apprentissage dans les très petites entreprises<sup>61</sup>. Ce taux s'élève à 7,3 % pour les employeurs de moins de 11 salariés et est encore légèrement plus marqué pour ceux parmi ces employeurs dont la masse salariale est inférieure à 6 SMIC, de manière prévisible puisque leur champ doit correspondre en moyenne aux entreprises les plus petites de cette tranche ;
- ◆ la part de l'apprentissage est quasiment équivalente en Alsace-Moselle à celle observée au niveau national<sup>62</sup>. Elle s'élève à 2,9 % de l'emploi salarié global public et privé en 2022 ;
- ◆ enfin, la part de l'apprentissage s'élève à 4,9 %, largement au-dessus de la moyenne nationale, pour les employeurs agricoles bénéficiaires de dispositifs dérogatoires. Ce taux varie de 1 % pour les groupements d'employeurs agricoles à 2,3 % pour les coopératives de production ou 3,4 % en Alsace-Moselle.

**En termes d'évolution, la dynamique très forte de développement de l'apprentissage depuis 2019 pourrait légitimer une hausse de la part principale de Cufpa – TA.** Cependant, il apparaît préférable de surseoir à toute évolution sur cette question d'une évolution du niveau de la part principale tant que la connaissance des affectations concrètes du solde de TA n'est pas affinée, à savoir à compter d'octobre prochain. **Cette connaissance constitue un préalable à toute évolution complémentaire sur ce point.**

<sup>60</sup> Données Urssaf caisse nationale, sur le secteur public et le secteur privé, 2022.

<sup>61</sup> Données Urssaf caisse nationale, sur le secteur public et le secteur privé, 2022.

<sup>62</sup> Source : données DARES pour les effectifs d'apprentis ; données INSEE pour les effectifs globaux d'emploi salarié public et privé.



**La mission propose par ailleurs une approche transversale pour l'ensemble des exonérations et exemptions visant à les rendre systématiquement incitatives au recrutement d'apprentis et ainsi plus cohérentes avec les objectifs quantitatifs fixés.** Comme évoqué, seule l'exemption en vigueur pour les employeurs de moins de 11 salariés<sup>63</sup> repose actuellement sur un mécanisme applicable uniquement aux rémunérations des apprentis. Les autres dispositifs s'appliquent à l'ensemble des rémunérations quelle que soit la proportion d'apprentis au sein des effectifs. Ils ne comportent soit aucune incitation à recruter des apprentis – comme les exemptions sectorielles ou le taux réduit applicable en Alsace-Moselle – soit aucune incitation à recruter plus d'un apprenti – comme l'exemption applicable pour les employeurs dont la masse salariale est inférieure à 6 SMIC.

**Le recentrage des exemptions existantes sur les seules rémunérations des apprentis, dans cette logique d'incitation à l'emploi d'apprentis supplémentaires, ainsi que la suppression du taux réduit applicable en Alsace-Moselle générerait environ 300 M€ de recettes complémentaires.**

Les dérogations ne représenteraient plus, hors secteur agricole, que 61 M€ de pertes de recettes, dont :

- ◆ 24 M€ pour les bénéficiaires de l'exemption actuelle applicable aux employeurs de moins de onze salariés, qui demeurerait inchangée ;
- ◆ 32 M€ pour les ex-bénéficiaires de l'exemption applicable aux employeurs dont la masse salariale est inférieure à 6 SMIC (contre 42 M€ actuellement, le resserrement du dispositif ne générant que peu d'effet financier du fait d'un effectif moyen proche d'un apprenti dans ce segment) ;
- ◆ 5 M€ pour les employeurs bénéficiaires des actuelles exemptions sectorielles. Pour ces secteurs, une réduction progressive, sur deux ou trois années, devrait être envisagée.

**Enfin, la mission propose la suppression du taux réduit applicable en Alsace-Moselle (50 M€ environ de recettes supplémentaires), compte tenu de son absence de justification sur le fond.** Transposer la logique d'application de la dérogation au droit commun aux seules rémunérations des apprentis ne paraît pas pertinent : les montants par employeur seraient trop faibles, dans la mesure où il s'agit d'un taux réduit et pas d'une exemption, pour jouer un rôle réellement incitatif.

**Proposition n° 5 : Recentrer les dispositifs dérogatoires de Cufpa – TA sur les exemptions applicables au salaire de l'apprenti, dans une logique incitative, et supprimer la réduction de taux pour l'Alsace-Moselle (rendement estimé à environ 300 M€).**

### 3.3.2. La question d'une modulation du taux de Cufpa – TA en fonction de la situation du marché du travail et des tensions de recrutement pourrait être posée

**Compte tenu de la dynamique d'entrées en apprentissage observée depuis l'entrée en vigueur de la réforme<sup>64</sup>, la part de la Cufpa – TA dans le financement des CFA est devenue minoritaire, à hauteur de 3 Md€ en 2021 (auxquels il convient d'ajouter 200 M€ de recettes de CSA), sur 6,6 Md€ de produits constatés au titre du même exercice.**

**Cette tendance peut interroger en termes de soutenabilité et de cohérence de la répartition des financements, à terme, dans le contexte de l'objectif présidentiel fixé pour 2027, dans la mesure où cette croissance a été largement portée par les dotations exceptionnelles de l'État à France compétences et par le déficit global de cet opérateur.**

---

<sup>63</sup> Et, en dehors des dispositifs dérogatoires, de manière similaire la CSA.

<sup>64</sup> Couplée, de manière seconde, à une augmentation des coûts unitaires des contrats.

### **Ce statu quo pourrait évoluer dans la mesure où :**

- ◆ par construction, une partie de la progression récente de la dépense est « couverte » par un déficit public ;
- ◆ la ressource issue de l'un des deux premiers bénéficiaires de la politique d'apprentissage – avec les apprentis – n'a pas évolué au-delà de la dynamique d'assiette depuis 2019, alors même que le bénéfice de cette politique publique a cru depuis cette date :
  - du fait de la hausse du nombre d'apprentis ;
  - du fait de l'accroissement de l'effort financier public par apprenti, notamment via l'aide exceptionnelle au recrutement ;
- ◆ les tensions croissantes de recrutement dans le contexte de l'amélioration de la situation du marché du travail renforcent encore l'attrait pour les employeurs de l'apprentissage comme levier de recrutement d'une main d'œuvre progressivement formée par le biais de l'alternance aux futurs métiers exercés.

La politique d'apprentissage constitue de ce fait un des leviers majeurs de résorption des tensions existant dans le recrutement de certains métiers et il paraît raisonnable de considérer que la préférence de l'employeur pour l'apprentissage s'accroît avec l'amélioration de la situation de l'emploi et l'accroissement des difficultés de recrutement. Dans une telle logique, le coût de la prise en charge de l'apprentissage s'accroît du fait de l'amélioration du marché du travail. Or, cette hausse ne peut pas être comblée, comme cela a été vérifié dans la période récente, par la dynamique de la masse salariale qui sert d'assiette à la Cufpa, créant un besoin de financement à couvrir, dont il n'est pas légitime qu'il soit intégralement comblé par une dotation de l'État ou *a fortiori* le recours à l'emprunt.

**À ce titre, il pourrait être envisagé d'introduire une modulation du taux de la Cufpa en fonction de la situation du marché de l'emploi et de l'évolution des tensions de recrutement.** Cette modulation reposerait sur un indicateur unique et simple, à savoir le taux de chômage. Le franchissement de seuils, à définir, déclencherait ainsi automatiquement une évolution, à la hausse ou à la baisse, du taux de la part principale de la Cufpa – TA. À titre d'exemple, la variation du taux de chômage autour du seuil de 7 % induirait un relèvement ou une baisse de 0,01 point du taux par évolution de 0,1 point du taux de chômage, soit une recette supplémentaire d'environ 60 M€. Cette variation aurait vocation à s'effectuer une fois par an. Un tel schéma présenterait l'avantage de fixer des règles de pilotage connues à l'avance de cette ressource, de nature à assurer une plus grande équité dans les modalités de financement d'une politique publique qui a connu un développement massif, et d'assurer une plus grande cohérence avec l'évolution de la situation du marché du travail au regard du cycle économique, dans le prolongement de réformes récentes dans le champ de la politique de l'emploi.

**Proposition n° 6 : Étudier la modulation du taux de la Cufpa en fonction des tensions de recrutement sur le marché du travail.**

### **3.4. Réinterroger le niveau du soutien financier de l'État à l'apprentissage dans l'enseignement supérieur**

**La baisse du NPEC des contrats d'apprentissage à partir de bac +3 (niveaux de diplôme 6 à 7) ne peut pas être envisagée dans une logique de convergence :** l'écart entre le niveau de la valeur observée et celui des NPEC, pondéré par les effectifs, y est en moyenne plus faible que dans secondaire.

**En revanche, la baisse du NPEC dans l'enseignement supérieur pourrait se justifier pour au moins deux raisons :**

- ◆ le niveau moyen de la prise en charge des contrats d'apprentissage dans l'enseignement supérieur (8 428 €) est nettement plus élevé que dans l'enseignement secondaire (7 560 €) ;

## Rapport

- ◆ au-delà de bac +2, la valeur ajoutée de l'apprentissage sur l'insertion professionnelle des étudiants est inférieure à celle constatée pour les niveaux de diplôme inférieurs<sup>65</sup>.

**La diminution du soutien financier de l'État aux certifications de niveaux 6 à 7 pourrait prendre deux formes alternatives :**

- ◆ soit une baisse du NPEC de ces certifications plus importante que pour les autres certifications (par exemple, en modulant à la baisse le niveau socle des NPEC correspondant à ces niveaux de diplôme) ;
- ◆ soit une modulation à la baisse des aides aux employeurs recrutant des apprentis dans l'enseignement supérieur par rapport au montant des aides versées aux autres employeurs. Cette modalité permet de freiner la dynamique budgétaire sans cesser de couvrir les coûts engendrés par ce type de formation.

Quelle que soit l'option retenue, face au risque concernant l'atteinte de l'objectif d'un million d'entrées en apprentissage en 2027, **la mission recommande de réallouer tout ou partie des économies engendrées vers un soutien aux dispositifs favorisant l'entrée et la réussite des jeunes les moins qualifiés en apprentissage.**

**Proposition n° 7 : Réduire le NPEC des niveaux 6 et 7 tout en redirigeant une partie des économies réalisées sur les dispositifs préparant à l'apprentissage sur les niveaux 3 et 4. Alternativement, envisager une modulation des aides aux employeurs en fonction du niveau de diplôme.**

### **3.5. Clarifier les rôles respectifs des acteurs et mieux les outiller afin d'améliorer le suivi du modèle économique des CFA**

#### **3.5.1. La régulation du système nécessite de perfectionner le modèle actuel de pilotage par France compétences, en assurant une meilleure compréhension des modèles économiques des CFA, des évolutions de coûts et des gains de productivité**

**Les modalités de régulation des dépenses reposent sur une logique de prise en compte par France compétences d'informations exclusivement issues d'acteurs externes – les NPEC proposés par les CPNE, les coûts moyens observés par les CFA – ce qui n'est pas satisfaisant. Il importe donc d'améliorer les outils de connaissance et de transparence du modèle économique des CFA, notamment à travers :**

- ◆ une connaissance du détail de la structure de charges des CFA, permettant de procéder à des analyses au regard de l'évolution du niveau des prix : dans le schéma actuel, France compétences organise une remontée d'un jeu de données simplifiées issues du plan comptable général, qui ne permet par exemple pas de disposer d'une vision exhaustive des dépenses de personnel selon les choix fait par les CFA d'internalisation ou d'externalisation ou d'analyser les évolutions de certains postes de charges qui ont pu se révéler particulièrement sensibles dans la période récente, comme les dépenses d'énergie ;
- ◆ une transparence sur les assiettes et les clés de ventilation des charges ou de refacturation interne, pour les CFA mixtes ou les CFA dépendant d'ensembles plus vastes (groupes privés, groupes scolaires, universités ou grandes écoles...). L'audit cité (cf. *supra*, section 2.1.3.) n'a pas conclu à des dysfonctionnements majeurs. Cependant, les délais ramassés de ces travaux ponctuels ne permettent pas d'écarter tout risque ;

<sup>65</sup> Bref du Céreq (2016) « insertion des apprentis : un avantage à interroger » ; Céreq bref (2021) « débiter en CDI : le plus des apprentis ».

## Rapport

- ◆ une objectivation des économies d'échelle potentielles réalisées par les CFA. L'un des objectifs de la réforme<sup>66</sup> était de créer une incitation financière à développer le volume d'apprentis formés. Elle devait conduire à optimiser le remplissage des sessions de formation : le coût fixe du formateur et des frais de structure liés aux lieux d'enseignement s'amortit théoriquement au fur et à mesure de la hausse du taux de remplissage sur un nombre croissant d'apprentis et de coûts contrats;
- ◆ une meilleure connaissance de la qualité des formations dispensées, en particulier au regard de l'insertion dans l'emploi telle que mesurée par InserJeunes<sup>67</sup>. Cette approche par les résultats finaux, fondamentale, mériterait d'être complétée par une démarche plus systématique<sup>68</sup> d'enquête de satisfaction auprès des apprentis ou des employeurs, ainsi que d'évaluation externe de la qualité pédagogique des formations. Compte tenu de travaux inter-inspections en cours sur la qualité de la formation, ces aspects n'ont pas été traités au fond par cette mission.

### **Le choix des modalités de remédiation à cette connaissance partielle ne va pas de soi :**

- ◆ en termes d'acceptabilité pour les CFA. Néanmoins, compte tenu des enjeux pour les finances publiques ainsi que de la part quasi exclusive de financements publics dans le budget des CFA, un tel enrichissement apparaît cependant légitime ;
- ◆ en termes de capacité à faire pour consolider et effectuer l'analyse de ces nouvelles données, compte tenu du caractère contraint des effectifs de France compétences consacrés à la régulation de l'apprentissage.

En tout état de cause, quelle que soit l'option retenue, **un système complémentaire de remontée d'informations et d'analyse doit être mis en place pour assurer le suivi des évolutions de prix et de performance des CFA.**

La mission suggère en particulier :

- ◆ l'enrichissement des données actuelles par des remontées de comptabilité générale détaillées, pour disposer de la structure de charges complète de dépenses des CFA. Ces informations ne constitueraient pas une charge administrative nouvelle dès lors que la tenue d'une comptabilité générale relève des dispositions de droit commun ;
- ◆ le suivi des économies d'échelle constatées par les CFA par une remontée annuelle du nombre de sections par certification et d'apprentis par section, afin de pouvoir établir des ratios de remplissage par CFA et au niveau national. Cette remontée aurait une visée d'enrichissement du système de régulation financière, afin d'étayer un taux national d'économies d'échelle et donc de gains de productivité constatés. Les remontées de comptabilité analytique ne seraient pas exploitées de manière « brute » mais corrigées au niveau macroéconomique, voire à une maille plus fine – par exemple pour tenir compte d'évolutions différenciées des prix entre types de CFA ayant une structure de charges hétérogènes<sup>69</sup> – des effets prix globalement constatés, afin de « neutraliser » les évolutions de prix atypiques observées dans certains CFA, et des gains de productivité.

Ce sont ces données comptables corrigées d'un effet prix « raisonnable » et d'un effet productivité « souhaitable » qui serviraient de fondement au calcul du socle ou de l'enveloppe théorique.

---

<sup>66</sup> Via le remplacement d'un financement sous enveloppe par une solvabilisation du coût de chaque contrat.

<sup>67</sup> Qui portent notamment sur la valeur ajoutée des CFA, à savoir l'écart entre le taux d'emploi constaté et attendu, la part de contrats d'apprentissage ou de formations interrompus avant terme, le taux de poursuite des études.

<sup>68</sup> Comme cela peut être fait dans certains territoires comme en Normandie auprès des apprentis à la fin de chaque formation, sous l'impulsion du conseil régional auprès des apprentis.

<sup>69</sup> Correspondant à des formations de nature industrielle ou artisanale d'une part, de services d'autre part.

**Proposition n° 8 : Enrichir les remontées de données des CFA vers France compétences pour permettre une meilleure connaissance de leurs modèles économiques (comptabilité générale détaillée, taux de remplissage des sections).**

Deux types de modèles peuvent, selon la mission, être envisagés :

- ◆ **un modèle de perfectionnement de la logique existante**, qui est fondée sur des remontées exhaustives de tous les CFA. Les données de comptabilité continueraient à faire l'objet d'une consolidation et d'une exploitation nationale par France compétences ;
- ◆ **un modèle d'échantillonnage**, avec la constitution d'un groupe représentatif de l'ensemble des formations dispensées ainsi que des CFA, dans leur diversité (statut, taille, caractère spécialisé des formations dispensées<sup>70</sup>, etc.). L'échantillon pourrait tourner selon un rythme pluriannuel. C'est sur le fondement des seules remontées de l'échantillon que seraient établis le socle ou l'enveloppe théorique et les remontées seraient supprimées pour les autres CFA. Il existe cependant un risque induit par la perte d'information administrative, financière et comptable sur les CFA hors échantillon, notamment dans une optique de contrôle, ainsi qu'un risque politique d'acceptabilité : l'option repose sur le pari que la légitimité statistique de l'échantillon ne serait pas remise en cause par des CFA hors échantillon ou des secteurs qui se percevraient comme imparfaitement représentés. Ce risque ne peut par construction être écarté *a priori*.

**Proposition n° 9 : Instruire l'opportunité et la possibilité de mettre en place un échantillon de CFA représentatif à la fois de l'ensemble des formations dispensées et de l'ensemble des CFA.**

### 3.5.2. La dispersion actuelle des financements de l'investissement par les régions et les OpcO justifie une clarification des rôles

La mission estime nécessaire une simplification forte des règles de financement de l'investissement dans les CFA. Comme évoqué *supra* (cf. section 1.1.1.1.), trois sources de financement potentielles coexistent aujourd'hui : la capacité d'autofinancement dégagée par les CFA, l'enveloppe de dépenses non éligibles des OpcO ainsi que l'enveloppe à la main des régions. La capacité d'autofinancement provient essentiellement du NPEC qui, dans les faits, finance ainsi largement économiquement si ce n'est juridiquement l'investissement amortissable sur une durée supérieure à trois ans. La distinction entre amortissements inférieurs ou supérieurs à trois ans apparaît ainsi comme largement artificielle et source d'une inutile complexité, retenue de manière incidente dans les équilibres de la réforme de 2018. Enfin, sans que cette hypothèse puisse par construction être objectivée, l'existence d'une double possibilité de financement de l'investissement des CFA par des acteurs extérieurs semble faciliter des comportements non coopératifs. Un financeur peut d'autant plus aisément ne pas du tout ou faiblement investir dans cette mission qu'existent théoriquement des financeurs alternatifs.

**Au-delà de la simplification des sources de financement, il est donc proposé de supprimer la distinction entre amortissements de plus et de moins de 3 ans.** Cette évolution doit tout d'abord permettre une simplification du système de financement. Elle doit par ailleurs permettre une meilleure comparabilité entre CFA : en effet, les dispositions actuelles excluent du NPEC l'ensemble des amortissements immobiliers – nécessairement supérieurs à trois ans – ce qui induit une distorsion entre les organismes selon qu'ils sont propriétaires ou locataires de leurs locaux. Le modèle de fixation des recommandations pour les NPEC par France compétences sous-estime ainsi les coûts globaux des CFA propriétaires de leur immobilier.

---

<sup>70</sup> Industrielles et artisanales ou de services, par exemple.

Le socle, ou le NPEC moyen selon le scénario retenu, aurait ainsi vocation à couvrir également, au moins en partie en fonction des équilibres budgétaires retenus, les amortissements de plus de trois ans.

**Les Opco se verraient confirmés dans leur rôle de financeur de l'investissement**, au-delà des possibilités de financement par le NPEC ou indirectement par la marge. Ce dispositif permettrait d'assurer une allocation équitable des sommes allouées, indépendamment de la localisation ou de la taille des CFA<sup>71</sup>. La question de la taille de l'enveloppe allouée aux Opco à cette fin ne peut être dissociée de celle de la fixation du socle ou du NPEC moyen selon le scénario de moyen – long terme retenu. La règle d'indexation de cette enveloppe à retenir doit par ailleurs éviter le double écueil actuel :

- ◆ être déconnectée de l'évolution du volume d'apprentis tout comme des coûts globaux des CFA ;
- ◆ risquer un effet d'éviction au sein d'une enveloppe commune avec des dépenses liées au fonctionnement des CFA et évoluant comme le volume d'apprentis formés, comme cela est le cas aujourd'hui au sein des dépenses non éligibles avec les frais de formation des maîtres d'apprentissage ;

Enfin, le cadre réglementaire devra garantir des remontées annuelles précises sur les enveloppes attribuées et leur allocation, permettant à France compétences de consolider les données relatives à la politique de financement des investissements des Opco en matière d'apprentissage au sein du rapport annuel sur l'usage des fonds de la formation professionnelle prévu par les textes en vigueur et publié depuis 2022<sup>72</sup>.

**L'enveloppe régionale en investissement, caractérisée par une grande hétérogénéité entre territoires et une concentration significative sur de la dépense sur quelques gros projets, mérite d'être réinterrogée.** Une telle évolution permettrait une clarification et une rationalisation de l'architecture financière du système, avec un seul acteur institutionnel en charge du financement de l'investissement en complément des ressources allouées par France compétences. Elle éviterait tout risque de comportement non coopératif entre catégories de financeurs. Elle s'inscrirait enfin pleinement dans la logique de la réforme de 2018 en mettant au cœur de la politique d'apprentissage les secteurs professionnels – ici par l'intermédiaire de l'Opco représentant à travers son conseil d'administration les branches adhérentes.

Une transition progressive de l'enveloppe financière vers les Opco, sur une durée qui ne devrait pas excéder deux ans pour donner rapidement une plus grande visibilité aux acteurs, pourrait être le cas échéant retenue.

**L'effort des régions en matière d'apprentissage serait recentré sur les subventions en fonctionnement aux CFA.** Il répondrait, dans la continuité de la loi de 2018, à la nécessaire prise en compte d'une logique de développement économique, notamment pour les offres nouvelles de formation ou les métiers émergents, ainsi que des impératifs d'aménagement du territoire, à hauteur de l'enveloppe de fonctionnement consommée en 2022<sup>73</sup>.

**Proposition n° 10 : Supprimer la distinction entre amortissements de plus et de moins de 3 ans dans les NPEC, recalibrer l'enveloppe allouée aux Opco pour le financement de l'investissement des CFA et le soutien aux maîtres d'apprentissage en tenant compte de la croissance du nombre d'apprentis depuis 2018, et y intégrer l'enveloppe des régions en faveur de l'investissement (180 M€ en 2022).**

---

<sup>71</sup> Qui peuvent être indirectement défavorisés par une logique d'appel à projets, logique qui peut induire le renseignement de dossiers de candidature parfois techniques et impliquer des équipes outillées pour de telles tâches, ce qui peut ne pas être toujours le cas de CFA de petite taille.

<sup>72</sup> Articles L. 6123-5 et L. 6123-11 du code du travail.

<sup>73</sup> Sans remise en cause du mécanisme d'évolution actuel.

### 3.5.3. Les modalités de contrôle des CFA et l'organisation du circuit des dépenses d'apprentissage doivent faire l'objet de travaux *ad hoc*

Compte tenu du délai imparti et du périmètre de la commande, la mission n'a pas instruit l'organisation du circuit des dépenses d'apprentissage mais a relevé plusieurs points d'attention :

- ◆ le rythme de versement des fonds alloués par France compétences à l'alternance ne tient que partiellement compte de la situation de trésorerie des Opco sur la section alternance : la quote-part de Cufpa est versée sur une base trimestrielle indépendamment des besoins des Opco tandis que, selon France compétences, la dotation de péréquation inter-branches est allouée, le cas échéant une fois que les Opco ont utilisé les ressources issues de la Cufpa, en M-1 sur la base des prévisions de décaissement communiquées par les Opco et du besoin de financement identifié sur la section alternance à l'aide de pièces justificatives ;
- ◆ deux Opco ont néanmoins indiqué à la mission que, en raison de la transmission parfois plus tardive que prévue des factures par les CFA et des délais de liquidation des dossiers qui peuvent conjoncturellement s'allonger au-delà des 20 jours prévus par les textes, la section alternance des Opco pouvait présenter une trésorerie excédentaire ;
- ◆ le rythme de versement aux CFA des financements alloués aux contrats d'apprentissage, défini par décret sur la base de trois acomptes (40 % du montant dans les 30 jours suivant la réception de la facture du contrat par l'Opco ; 30 % au 7<sup>ème</sup> mois ; le solde au 10<sup>ème</sup> mois), sans lien avec le besoin de trésorerie des CFA ;
- ◆ les frais de gestion et de mission appliqués par les Opco dans le cadre de l'alternance (617 M€ en 2022<sup>74</sup> dont un tiers correspond à des frais de gestion, soit un taux global de 6,76 %, dont 2,29 % pour la seule gestion des 9 Md€ de fonds alternance qui transitent par les Opco) sont très variables selon les opérateurs sans que la DGEFP ait communiqué à la mission des critères qui permettraient d'objectiver ces différences et de calibrer un effort de réduction.

**La mission a constaté un manque de contrôle de l'utilisation des fonds publics par les CFA. Elle recommande d'investiguer :**

- ◆ les modalités d'un meilleur partage des données relatives aux CFA (bilans pédagogiques et financiers, remontées de comptabilité analytique, résultats des contrôles menés par les inspections d'académie...) entre l'ensemble des acteurs contribuant à leur financement ou à leur contrôle (Opco, Dreets, chambres régionales des comptes, rectorats...);
- ◆ les moyens aujourd'hui disponibles au sein de l'État, au niveau déconcentré dans les services régionaux de contrôle des Dreets, comme au niveau central (DGEFP, France compétences), pour mener de tels contrôles.

---

<sup>74</sup> Il s'agit des charges brutes non nettes des produits de fonctionnement (subventions de fonctionnement, cessions d'immobilisation, autres) contrairement au chiffre de 583 M€ utilisé par France compétences qui représente une charge nette.

## Rapport

À Paris, le 18 juillet 2023,

Les membres de la mission,

Pour l'IGF

L'inspecteur des finances,



Régis Verdier

Pour l'IGAS

L'inspectrice des affaires sociales,



Irina Schapira

L'inspecteur des finances,



Émile Blaison

L'inspecteur des affaires sociales,



Denis Le Bayon

Sous la supervision de  
l'inspectrice générale des finances,



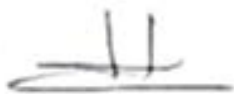
Marie-Christine Lepetit

Avec le concours du data scientist,



Thomas Sépulchre

Avec le concours  
de l'inspectrice stagiaire des finances,



Clémence Aluze



# **ANNEXES**



# **LISTE DES ANNEXES**

- ANNEXE I : MÉTHODOLOGIE DE FIXATION DES NPEC**
- ANNEXE II : EXPLOITATION DES COMPTABILITÉS ANALYTIQUES RELATIVES À L'EXERCICE 2021 DES CFA**
- ANNEXE III : LES RESSOURCES FINANCIÈRES MOBILISABLES**
- ANNEXE IV : ANALYSE DES RÉPONSES DES CPNE AU QUESTIONNAIRE DIFFUSÉ PAR LA MISSION**
- ANNEXE V : ANALYSE DES RÉPONSES DES OPCO AU QUESTIONNAIRE DIFFUSÉ PAR LA MISSION**
- ANNEXE VI : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**
- ANNEXE VII : LETTRE DE MISSION**



## **ANNEXE I**

### **Méthodologie de fixation des NPEC**



# SOMMAIRE

<b>1. DEPUIS LA RÉFORME DE 2018, FRANCE COMPÉTENCES ASSURE L'ESSENTIEL DU FINANCEMENT DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE À DES PRIX UNITAIRES FIXES ET À HAUTEUR DES VOLUMES EFFECTIVEMENT RÉALISÉS DANS UNE LOGIQUE DE GUICHET.....</b>	<b>1</b>
1.1. Les niveaux de prise en charge sont fixés par les branches dans une fourchette recommandée par France compétences, en fonction de leurs priorités et des coûts constatés.....	1
1.2. Le rôle combiné de France compétences et des branches dans la fixation des NPEC traduit l'ambivalence des objectifs assignés à l'outil.....	2
1.3. Ce financement « à guichet ouvert » est complété par des subventions forfaitaires gérées par les Opco et par les Régions.....	3
1.3.1. <i>En théorie, les NPEC couvrent une liste limitative de charges.....</i>	3
1.3.2. <i>Les Régions et les Opco complètent le financement des CFA, en gérant les enveloppes globales qui leur sont attribuées par France compétences.....</i>	4
<b>2. COMPLEXE ET PEU TRANSPARENT, LE MODE DE FIXATION DES NPEC NE PERMET NI UNE RÉGULATION EFFICACE ET ÉQUITABLE, NI LA MAÎTRISE FINANCIÈRE ET LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DU SYSTÈME .....</b>	<b>6</b>
2.1. La méthode de fixation des fourchettes de NPEC par France Compétences est complexe et peu transparente .....	6
2.1.1. <i>La méthode utilisée par France compétences pour fixer la fourchette de valeurs encadrant les NPEC comporte deux phases.....</i>	6
2.1.2. <i>La pluralité d'objectifs et le caractère arbitraire de certains paramètres nuisent à l'acceptabilité de la méthode par les acteurs de l'apprentissage.....</i>	8
2.2. La méthode de fixation des NPEC ne garantit pas un financement efficace et équitable de l'apprentissage.....	8
2.2.1. <i>Il demeure aujourd'hui des écarts importants, quoique variables selon les certifications, entre le niveau de prise en charge et le coût moyen par apprenant.....</i>	8
2.2.2. <i>Ce système de prix inefficace résulte des défauts intrinsèques de la méthode actuelle.....</i>	11
2.2.3. <i>De surcroît, la méthode actuelle n'assure pas une répartition équitable et compréhensible de l'effort de convergence entre certifications.....</i>	12
2.3. Le mode de fixation actuel des NPEC, potentiellement inflationniste, ne constitue ni un outil de pilotage budgétaire du dispositif, ni un levier efficace pour orienter l'offre de formation.....	13
2.3.1. <i>La méthode actuelle peut se révéler inflationniste.....</i>	13
2.3.2. <i>La méthode actuelle ne constitue pas un outil de pilotage budgétaire.....</i>	13
2.3.3. <i>Le mode de fixation actuel des NPEC n'apparaît pas comme un levier efficace d'orientation de l'offre et de mise en oeuvre des priorités de la politique d'apprentissage .....</i>	14

## **1. Depuis la réforme de 2018, France compétences assure l'essentiel du financement des contrats d'apprentissage à des prix unitaires fixes et à hauteur des volumes effectivement réalisés dans une logique de guichet**

### **1.1. Les niveaux de prise en charge sont fixés par les branches dans une fourchette recommandée par France compétences, en fonction de leurs priorités et des coûts constatés**

**La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (LCAP) du 5 septembre 2018<sup>1</sup> a profondément réformé le système de l'apprentissage** France compétences, via les opérateurs de compétences (Opco)<sup>2</sup>, assure désormais automatiquement le financement de chaque contrat d'apprentissage signé à hauteur d'un montant unitaire, le « niveau de prise en charge » (NPEC)<sup>3</sup>. Formellement, le NPEC de chaque certification ouverte à l'apprentissage est fixé par les commissions nationales paritaires pour l'emploi (CPNE)<sup>4</sup>, émanations des branches professionnelles, dans le cadre de fourchettes fixées par France compétences<sup>5</sup>. Ce mode de financement s'est substitué à la subvention d'équilibre versée auparavant par les régions aux centres de formation des apprentis (CFA) dans le cadre d'un dialogue de gestion annuel et visant à englober toutes les dimensions de l'activité, offre de formation, évolution des effectifs, qualité, situation financière) à une logique de financement par le coût contrat versé par les Opco aux CFA.

**Le processus de fixation des NPEC vise deux objectifs, éventuellement contradictoires :**

- ◆ permettre aux branches de moduler le NPEC en fonction des priorités stratégiques et des besoins des entreprises (métiers en tension, nouveaux métiers ou technologies, etc.) à l'intérieur d'une fourchette fixée par France compétences ;
- ◆ prendre en compte le coût moyen par apprenti de chaque certification sur la base des remontées de comptabilité analytique des CFA.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

<sup>2</sup> La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé les Opco en substitution des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) instaurés en 1971 pour assurer la collecte des fonds de la formation professionnelle continue et de financer la formation des salariés. La LCAP a entraîné la rationalisation supplémentaire du paysage institutionnel en actant le passage de 20 OPCA à 11 Opco (issus de la fusion de certains OPCA).

<sup>3</sup> Comme le souligne l'étude d'impact de la LCAP, « en transformant le système, le gouvernement souhaite passer d'un système administré à un système de libre développement des centres de formation des apprentis (CFA), correspondant à la demande des entreprises et aux attentes des jeunes ». La LCAP a également simplifié les modalités de créations des CFA. En effet, la LCAP « se donne pour objectif de simplifier la création de centres de formation d'apprentis (CFA) en ne soumettant plus leur existence et leurs formations à une autorisation administrative préalable. L'allègement des procédures permettra ainsi de rapprocher dans un délai nettement amélioré l'offre de formation à la demande des entreprises ». L'étude d'impact de la loi de 2018 n'explicite pas cependant les motivations et les modalités retenues d'évolution du financement des CFA. Étude d'impact de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (p.111).

<sup>4</sup> D'après l'article D. 6332-78 du code du travail, les commissions nationales paritaires pour l'emploi (CPNE) « déterminent le niveau de prise en charge du contrat d'apprentissage en fonction du diplôme ou du titre à finalité professionnelle préparé ».

<sup>5</sup> Article D6332-79 du code du travail.



## 1.2. Le rôle combiné de France compétences et des branches dans la fixation des NPEC traduit l'ambivalence des objectifs assignés à l'outil

**Les NPEC ne sont ni un signal prix ni un juste coût ce qui traduit l'ambivalence des objectifs qui leur sont assignés.** D'une part, ils ne couvrent qu'une partie des charges de fonctionnement et d'investissement des CFA et sont fixés dans le cadre d'une fourchette particulièrement large retenue par France compétences (cf. *infra*, section 1.3.1.). Ils ne peuvent pas, par conséquent être considéré comme un juste coût. Ils ne constituent pas, d'autre part, un signal prix dans la mesure où ils ne sont pas systématiquement utilisés par les branches en fonction de leurs besoins en compétences et que les offres de formation proposées par les CFA ne sont pas principalement décidées en fonction des NPEC.

**Ces deux objectifs sont, par ailleurs, mutuellement exclusifs :** il n'est pas possible de faire converger les NPEC tout en maintenant une fonction efficace de signal-prix.

**Le rôle combiné de France compétences et des branches dans cette démarche se traduit par un processus décomposable en quatre étapes :**

- ◆ étape 1 : les CPNE font remonter leur proposition de NPEC. Dans cet exercice, les branches ont la possibilité de se positionner sur l'ensemble des certifications – y compris donc celles auxquelles les entreprises adhérentes de leur branche n'ont par le passé pas eu recours – et peuvent bénéficier, si elles le souhaitent, d'un accompagnement de leur Opcv de rattachement ;
- ◆ étape 2 : sur la base des propositions des branches et des coûts analytiques constatés, France compétences fixe pour chaque certification une fourchette de valeurs à l'intérieur de laquelle les différentes branches sont invitées à fixer le NPEC ;
- ◆ étape 3 : dans le cas où la proposition initiale d'une branche ne serait pas conforme à l'intervalle ainsi déterminé, elle est appelée à se prononcer une seconde fois ;
- ◆ étape 4 : si les branches ne font pas de propositions cohérentes avec la fourchette, un arrêté de carence<sup>6</sup> fixe les NPEC concernés ainsi que les valeurs des NPEC pour les certifications sur lesquelles toutes les CPNE ne se sont pas positionnées aux étapes précédentes.

Cette procédure fixe, en principe, les NPEC pour une durée de deux ans<sup>7</sup>.

À titre indicatif, la procédure 2022 s'est déroulée selon le calendrier présenté *infra* (cf. tableau 1)

---

<sup>6</sup> L'article D. 6332-78-2 du code du travail prévoit qu'un « *arrêté des ministres chargés de la formation professionnelle et du budget fixe [...] le niveau de prise en charge du contrat d'apprentissage prévu à l'article D. 6332-78 à défaut de la détermination de ce niveau par la commission paritaire nationale de l'emploi ou, le cas échéant, par la commission paritaire de la branche professionnelle, ou à défaut de la prise en compte des recommandations de France compétences par celle-ci* ».

<sup>7</sup> Article D6332-79 du code du travail.

## Annexe I

**Tableau 1 : Calendrier de mise en œuvre de la procédure de détermination des NPEC en 2022**

Étape	Date
Lancement de la campagne de détermination des NPEC	15 décembre 2021
Vote par le conseil d'administration de France compétences d'un délai supplémentaire aux CPNE pour leur proposition	21 avril 2022
Remontées des propositions des CPNE	27 mai 2022
Vote des recommandations par le conseil d'administration de France compétences	30 juin 2022
Retours des CPNE sur la base des recommandations de France compétences pour les propositions non-conformes	20 août 2022
Publication de l'arrêté de carence <sup>8</sup>	31 août 2022
Entrée en vigueur du référentiel des NPEC	1 <sup>er</sup> septembre 2022

Source : France compétences.

En 2022, dans le cadre de la dernière révision d'ensemble des NPEC, les branches qui se sont positionnées ont remonté à France compétences 40 848 valeurs de NPEC, correspondant à environ 90 % des effectifs d'apprentis en N-1. Près de 80 % de ces valeurs étaient conformes aux recommandations émises en juin 2022 par France compétences. Une fois ces recommandations communiquées aux CPNE, la majorité des branches se sont repositionnées sur une valeur à l'intérieur de la fourchette de France compétences. *In fine*, seuls 2 % des NPEC sur lesquels les branches s'étaient positionnées restaient non conformes aux recommandations à fin août 2022. L'arrêté de carence a donc concerné ces NPEC ainsi que les certifications pour lesquelles au moins une branche ne s'est pas positionnée.

### 1.3. Ce financement « à guichet ouvert » est complété par des subventions forfaitaires gérées par les Opco et par les Régions

#### 1.3.1. En théorie, les NPEC couvrent une liste limitative de charges

En droit, les NPEC couvrent les charges suivantes<sup>9</sup> :

- ◆ la conception, la réalisation des enseignements dispensés pendant le temps de travail dans un CFA, l'accompagnement des élèves dans le cadre des formations réalisées à distance<sup>10</sup>, ainsi que l'évaluation des compétences acquises par les apprentis<sup>11</sup> ;
- ◆ la réalisation des missions d'accompagnement et de promotion de la mixité en matière d'intégration des personnes en situation d'handicap, d'égalité entre les femmes et les hommes, de soutien aux apprentis ayant interrompu leur formation ou n'ayant pas obtenu de diplôme à l'issue de leur formation et de soutien aux apprentis dans leurs démarches pour accéder aux aides auxquelles ils peuvent prétendre ;
- ◆ le déploiement d'une démarche qualité engagée pour satisfaire aux exigences liées au cadre de certification prévu par la réforme de 2018<sup>12</sup> ;

<sup>8</sup> Arrêté du 31 août 2022 fixant les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

<sup>9</sup> Article D. 6332-78 du code du travail.

<sup>10</sup> En application des dispositions du 11° de l'article L. 6231-2 du code du travail, qui prévoit que les centres de formation des apprentis ont pour mission « d'assurer le suivi et l'accompagnement des apprentis quand la formation [...] est dispensée en tout ou partie à distance ».

<sup>11</sup> 12° de l'article L. 6231-2 du code du travail.

<sup>12</sup> En application des dispositions de l'article L. 6316-1 du code du travail.

## Annexe I

- ◆ les charges d'amortissement annuelles comptabilisées pour des équipements qui participent à la mise en œuvre des enseignements dispensés par apprentissage ainsi qu'à l'ingénierie pédagogique sont prises en compte pour la détermination du niveau de prise en charge du contrat d'apprentissage dès lors que leur durée d'amortissement n'excède pas trois ans<sup>13</sup>.

Les investissements dont la durée d'amortissement est supérieure à trois ans ne sont donc pas couverts par le NPEC mais sont financés par les régions et les Opco dans le cadre d'appels à projet ou par la capacité d'autofinancement dégagée par les CFA. Or cette capacité d'autofinancement est directement liée aux NPEC dans la mesure où les CFA sont financés, de façon très majoritaire, par les NPEC. Ainsi, si dans les textes, les NPEC ne sont censés couvrir que les investissements dont l'amortissement est inférieur à trois ans, dans les faits, leur niveau élevé permet d'assurer le financement de l'ensemble des investissements des CFA.

Ne sont donc en principe pas couverts par le NPEC :

- ◆ les frais de repas et d'hébergement, qui relèvent de financements au forfait (respectivement de 3 euros par repas et de 6 euros par nuitée), obligatoirement financés par les Opco ;
- ◆ les frais de premier équipement (dans la limite de 500 euros par apprenti) et le cas échéant les frais relatifs à la mobilité européenne et internationale des apprentis, facultativement financés par les Opco
- ◆ les investissements amortissables sur plus de trois ans, financés par les Opco et les Régions, mais aussi par l'autofinancement des CFA, donc en fait pour partie par la marge dégagée sur les NPEC.

### 1.3.2. Les Régions et les Opco complètent le financement des CFA, en gérant les enveloppes globales qui leur sont attribuées par France compétences

**Chaque Opco reçoit une enveloppe équivalant à 10 % de sa quote-part de Cufpa<sup>14</sup> pour financer les postes de dépenses dites non péréquables : formation et accompagnement des tuteurs et maîtres d'apprentissage en entreprises et investissements amortissables sur plus de 3 ans.**

**D'après les données communiquées à la mission, les Opco se distinguent par des politiques très hétérogènes en matière de financement de l'investissement des CFA (cf. tableau 2) :**

- ◆ trois Opco n'ont pas financé d'investissement sur les années 2021 et 2022 ;
- ◆ la part de l'investissement dans le total des emplois non éligibles va de 3 % pour l'Opco Commerce à 90 % pour l'Opco Mobilités ;
- ◆ en valeur absolue, les crédits dédiés à l'investissement en 2022 vont de 480 426 € pour l'Opco Cohésion sociale à 43 071 495 pour l'Opco 2i.

---

<sup>13</sup> Article D. 6332-78 du code du travail.

<sup>14</sup> La quote-part de CUFPA perçue par chaque Opco correspond aux montants des contributions dues au titre de la CUFPA par les entreprises des branches qui relèvent d'un Opco.

## Annexe I

**Tableau 2 : Part de l'investissement dans l'enveloppe non éligible à la péréquation des Opco**

Opco	Dépenses d'investissement (en €)		Total des emplois non éligibles (en €)		Part de l'investissement dans le total	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Atlas	2 971 045	8 984 866	14 279 995	37 508 075	21 %	24 %
Ocapiat	0	0	13 776 033	14 968 449	0 %	0 %
Zi	26 112 759	43 071 495	47 606 602	67 278 394	55 %	64 %
AFDAS	0	0	5 252 419	6 512 092	0 %	0 %
AKTO	0	0	19 537 984	26 224 514	0 %	0 %
Opco cohésion sociale	319 099	480 426	12 263 207	8 209 342	3 %	6 %
Opco construction	10 071 838	13 635 249	21 146 274	21 347 715	48 %	64 %
Opco Entreprises de proximité	11 983 864	11 095 078	12 503 875	12 699 983	96 %	87 %
Opcommerce	640 015	566 019	20 627 420	20 685 225	3 %	3 %
Opco Mobilités	7 494 354	13 829 125	10 687 355	15 377 044	70 %	90 %
Opco Santé	840 964	0	12 376 398	7 187 799	7 %	0 %
<b>Total</b>	<b>60 433 938</b>	<b>92 526 237</b>	<b>190 057 562</b>	<b>237 998 632</b>	<b>32 %</b>	<b>39 %</b>

*Source : Direction financière de France Compétences.*

**Chaque région reçoit de France Compétences une dotation annuelle**, calibrée sur le volume d'apprentis de 2017, destinée à contribuer, de façon fongible depuis 2021<sup>15</sup>, à la couverture :

- ◆ des surcoûts de fonctionnement liés aux politiques régionales d'aménagement du territoire et de développement économique (montant total prévu au budget 2023 de France compétences : 138 M€) ;
- ◆ des dépenses d'investissement des CFA (montant prévu au budget 2023 de France compétences : 180 M€).

<sup>15</sup> Décret n° 2021-1850 du 28 décembre 2021 relatif à l'utilisation des ressources allouées aux régions pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement des centres de formation d'apprentis.

## **2. Complexe et peu transparent, le mode de fixation des NPEC ne permet ni une régulation efficace et équitable, ni la maîtrise financière et le pilotage stratégique du système**

### **2.1. La méthode de fixation des fourchettes de NPEC par France Compétences est complexe et peu transparente**

#### **2.1.1. La méthode utilisée par France compétences pour fixer la fourchette de valeurs encadrant les NPEC comporte deux phases**

La première phase repose sur les propositions initiales des branches<sup>16</sup> (cf. graphique 1) :

- ◆ France compétences retraite les propositions atypiques des branches c'est-à-dire celles se situant en dehors d'un intervalle fixé conventionnellement, à cette fin, entre 3 000 € et 25 000 € en les ramenant à la borne la plus proche<sup>17</sup> ;
- ◆ France compétences calcule une valeur dite pivot qui est la moyenne des NPEC remontés par les branches dès lors que plus de quatre propositions ont été remontées pour une même certification ou la médiane des NPEC si moins de quatre propositions ont été remontées<sup>18</sup> ;
- ◆ la borne haute est le 3<sup>ème</sup> quartile des propositions remontées par les branches s'il existe plus de quatre remontées par certifications ou le NPEC le plus élevé dans la limite de la moyenne des propositions + 50 % s'il existe moins de quatre propositions.

La seconde phase repose sur la comptabilité analytique remontée par les CFA :

- ◆ lorsqu'il existe une remontée de comptabilité analytique, la fourchette est plafonnée par le coût moyen majoré conventionnellement de 50 % ;
- ◆ lorsqu'il n'existe pas de remontée de comptabilité analytique, la fourchette est plafonnée par le coût moyen sur le domaine de spécialité majoré de 90 % (là aussi de manière conventionnelle) ;
- ◆ lorsque le coût moyen issu de la comptabilité analytique est inférieur à 3000 €, il est remonté à cette valeur ;
- ◆ dès lors qu'il existe moins de six remontées de comptabilité analytique sur une certification, France compétences retient la valeur maximum entre le coût moyen observé sur la certification + 50 % ou le coût moyen observé sur le domaine de spécialité<sup>19</sup> de la certification + 90 %, modulation plus ample destinée à tenir compte d'une moindre robustesse statistique due au nombre limité d'occurrences remontées. En d'autres termes, s'il n'existe pas suffisamment de données de comptabilité analytique sur une certification, France compétences considère les valeurs remontées comme peu fiables et retient la valeur moyenne majorée conventionnellement de 90 % du domaine de spécialité de la certification.

---

<sup>16</sup> Note de France compétences (2022), « détermination des recommandations relatives aux niveaux de prise en charges des contrats d'apprentissage 2022.

<sup>17</sup> A titre d'exemple, une proposition d'une branche fixant le NPEC à 27 000€ sera ramenée à 25 000€.

<sup>18</sup> La moyenne des NPEC étant dans cette situation considérée comme trop peu représentative du fait du faible nombre d'occurrences remontées.

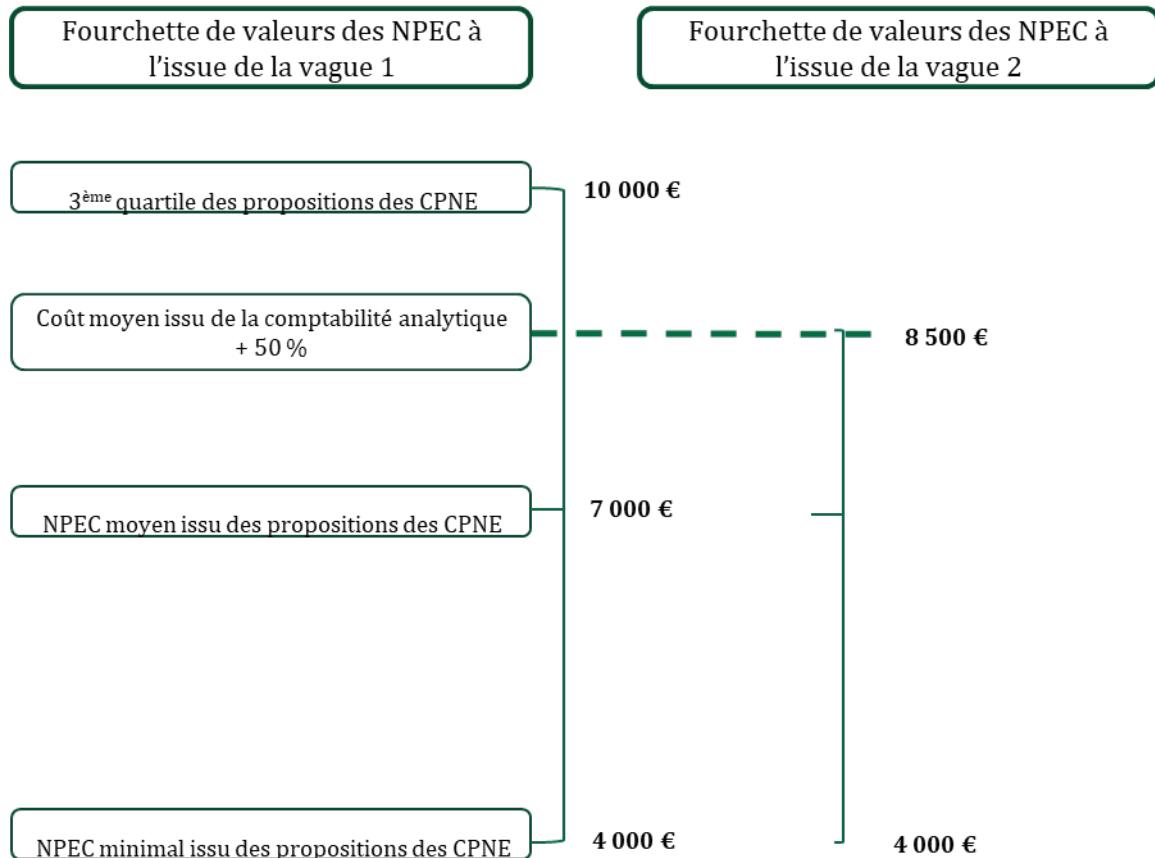
<sup>19</sup> Les domaines de spécialités retenus par France compétences sont les suivants : agriculture, pêche, forêt et espaces verts ; communication et information ; échanges et gestion ; génie civil, construction et bois ; lettres et arts ; matériaux souples ; mathématiques et sciences ; mécanique, électricité, électronique ; sciences humaines et droit ; services à la collectivité ; services aux personnes ; spécialités pluri-technologiques de production ; spécialités plurivalentes des services ; transformations.

## Annexe I

**Cette méthode repose en outre sur des paramètres nombreux déterminés tour à tour par France compétences et les branches :**

- ◆ les CPNE peuvent se positionner sur toutes les certifications, ce qui conduit à la multiplication de NPEC différents pour une même certification. En 2022, 198 CPNE sur un total de 216 ont fait remonter au moins une valeur en vague 1. Parmi elles, 170 branches se sont positionnées sur des certifications pour lesquelles elles ne disposaient pas d'apprentis. D'un point de vue juridique, les CPNE sont certes autorisées à se positionner sur toutes les certifications bien que France compétences recommande désormais aux CPNE de se positionner en priorité sur les certifications pour lesquelles elles disposent d'apprentis ;
- ◆ France compétences croise ensuite les valeurs remontées par les branches avec ses propres paramètres dont une partie est fondée sur la comptabilité analytique issue des remontées des CFA ;
- ◆ la valeur des paramètres utilisés par France compétences varie en fonction du nombre de valeurs remontées des CPNE lors de la 1<sup>ère</sup> vague.

**Graphique 1 : Représentation graphique théorique de la méthodologie de fixation des fourchettes de NPEC par France compétences dans le cas où il existe une remontée de comptabilité analytique<sup>20</sup>**



Source : Mission.

<sup>20</sup> En l'absence de remontée de comptabilité analytique, la méthode prévoit la majoration de la fourchette issue de la première vague par le coût moyen du domaine de spécialité + 90 % en lieu et place par le coût moyen de la certification + 50 % représenté sur le graphique.

### **2.1.2. La pluralité d'objectifs et le caractère arbitraire de certains paramètres nuisent à l'acceptabilité de la méthode par les acteurs de l'apprentissage**

**La méthode de détermination des fourchettes retenue par France Compétences vise plusieurs objectifs simultanément :**

- ◆ engager une convergence des NPEC entre certifications ;
- ◆ réguler l'évolution des dépenses liées aux coûts contrats ;
- ◆ assurer le financement des CFA ;
- ◆ pallier les faiblesses de remontées de comptabilité analytique.

**Par ailleurs certains paramètres ne sont pas fondés sur un rationnel clair, ce qui nuit à l'acceptabilité du modèle par les acteurs de l'apprentissage.** À titre d'exemple, le niveau de majoration fixé à de 50 % du coût moyen d'une certification ne s'appuie sur aucune justification en dehors d'une appréciation par France compétences du degré d'acceptabilité du cap fixé aux NPEC par les branches et les CFA.

**Cette complexité est accrue par le fait que la méthodologie utilisée a connu des changements entre 2019 et 2022**, par exemple à travers la prise en compte de l'exploitation des premières remontées de comptabilité analytique, en rajoutant la deuxième étape précitée dans le calcul.

### **2.2. La méthode de fixation des NPEC ne garantit pas un financement efficace et équitable de l'apprentissage**

#### **2.2.1. Il demeure aujourd'hui des écarts importants, quoique variables selon les certifications, entre le niveau de prise en charge et le coût moyen par apprenant**

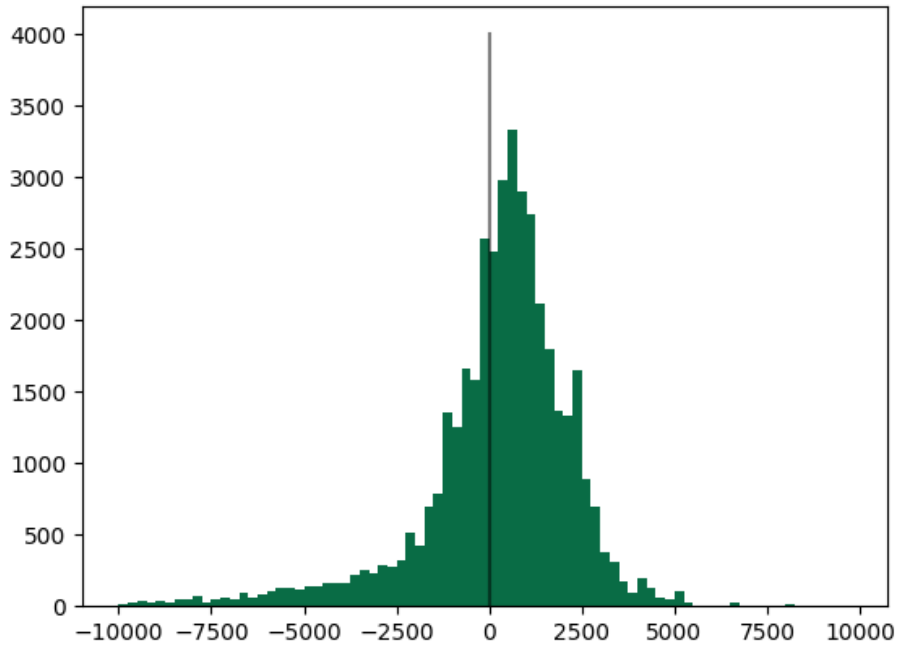
##### **2.2.1.1. Cet écart, rendu peu visible par la méthode du prix moyen non pondéré utilisé par France Compétences est mis en évidence quand on pondère les NPEC par les effectifs concernés dans chaque branche**

Dans le cadre de la procédure actuelle de fixation des NPEC, France compétences ne pondère pas les remontées des branches par les effectifs d'apprentis concernés (cf. *supra*, partie 2.1.1). Il en résulte une mauvaise appréciation de l'impact budgétaire des NPEC proposés par les branches, celles-ci disposant du même poids dans la procédure quel que soit le nombre d'apprentis qu'elles représentent.

Comme le souligne le graphique 2, lorsque France compétences fixe les NPEC, sans pondération par les effectifs, la différence entre les NPEC et le coût moyen issu de la comptabilité analytique par certification est légèrement supérieure à zéro. Dès lors que cette différence est pondérée par les effectifs, la distribution de cet écart est modifiée et on observe un écart moyen de 1 006 € entre le NPEC et le coût moyen (cf. graphique 3).

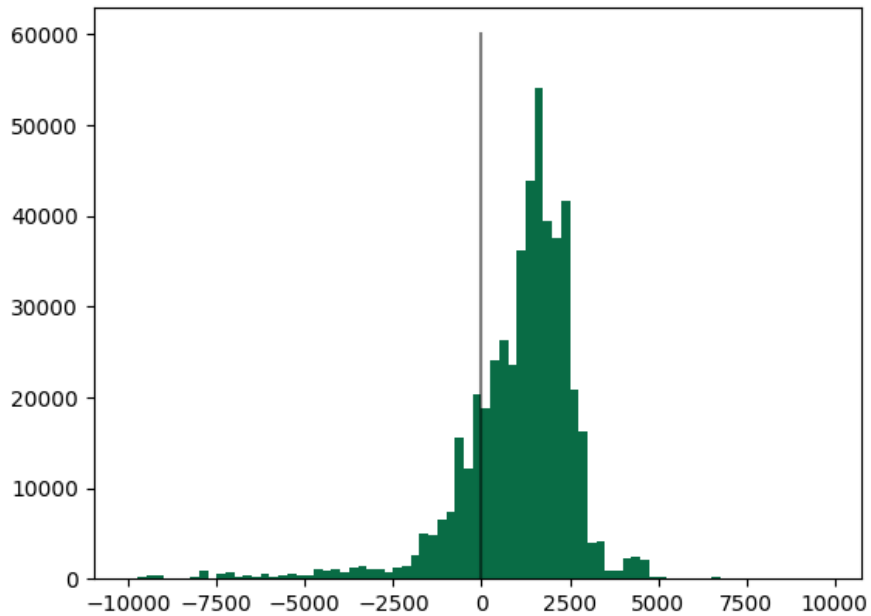
## Annexe I

**Graphique 2 : Distribution des écarts entre NPEC et coûts moyens des contrats**



*Source : Pôle science des données (PSD) de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*

**Graphique 3 : Distribution des écarts entre NPEC et coûts moyens des contrats, pondérés par l'effectif**



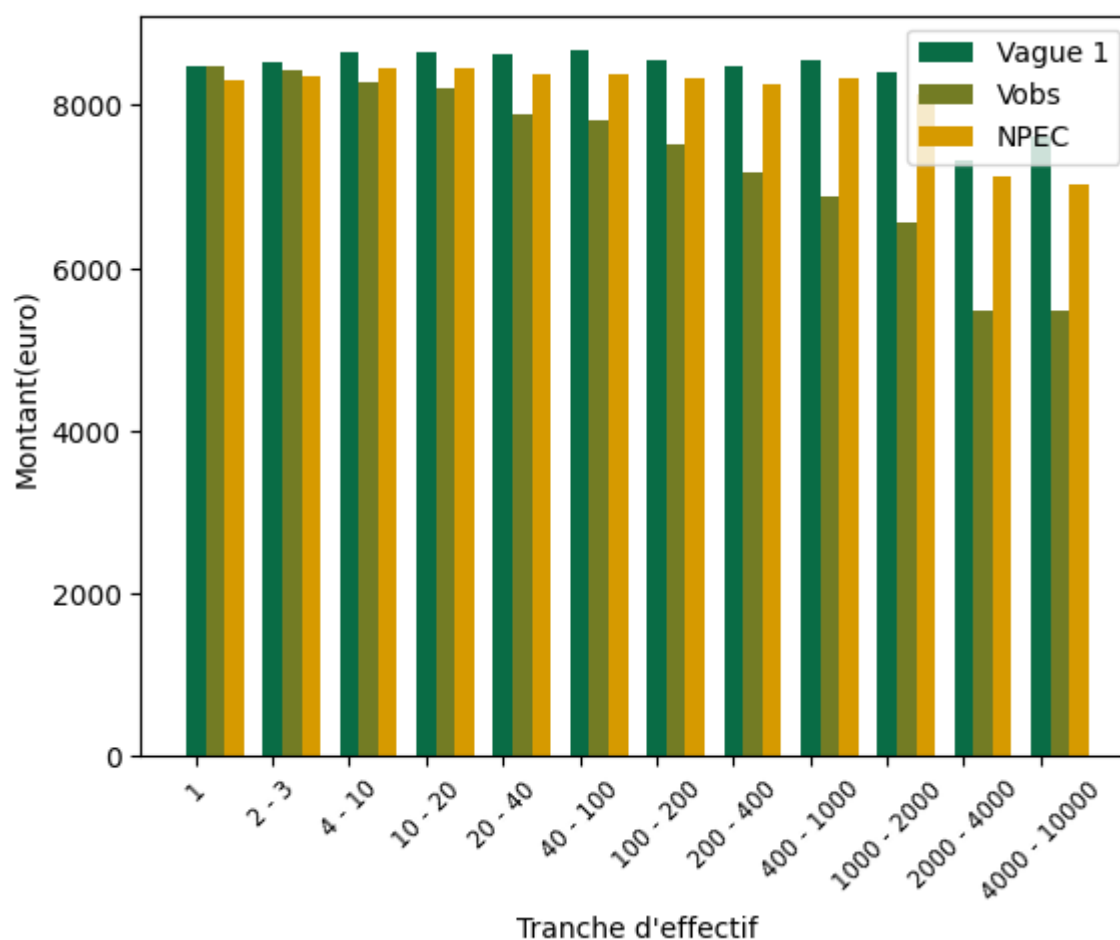
*Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*



### 2.2.1.2. Les écarts entre NPEC et coûts moyens par apprentis varient selon le volume d'apprentis par certification et le niveau de diplôme

Les certifications qui présentent le plus d'apprentis sont également celles pour lesquelles l'écart entre le NPEC et le coût contrat est le plus élevé (cf. graphique 4). En effet, l'écart entre NPEC et coût contrat est faible sur les certifications de 1 à 20 apprentis. Il augmente ensuite de façon continue jusqu'aux certifications présentant 10 000 apprentis. Par conséquent, il existe un surfinancement des certifications qui présentent le plus d'apprentis et contribuent davantage au déficit de France compétences, au regard des coûts constatés.

Graphique 4 : Écart entre NPEC et coût moyen issu de la comptabilité analytique en fonction des effectifs par certification, pondérés par les effectifs



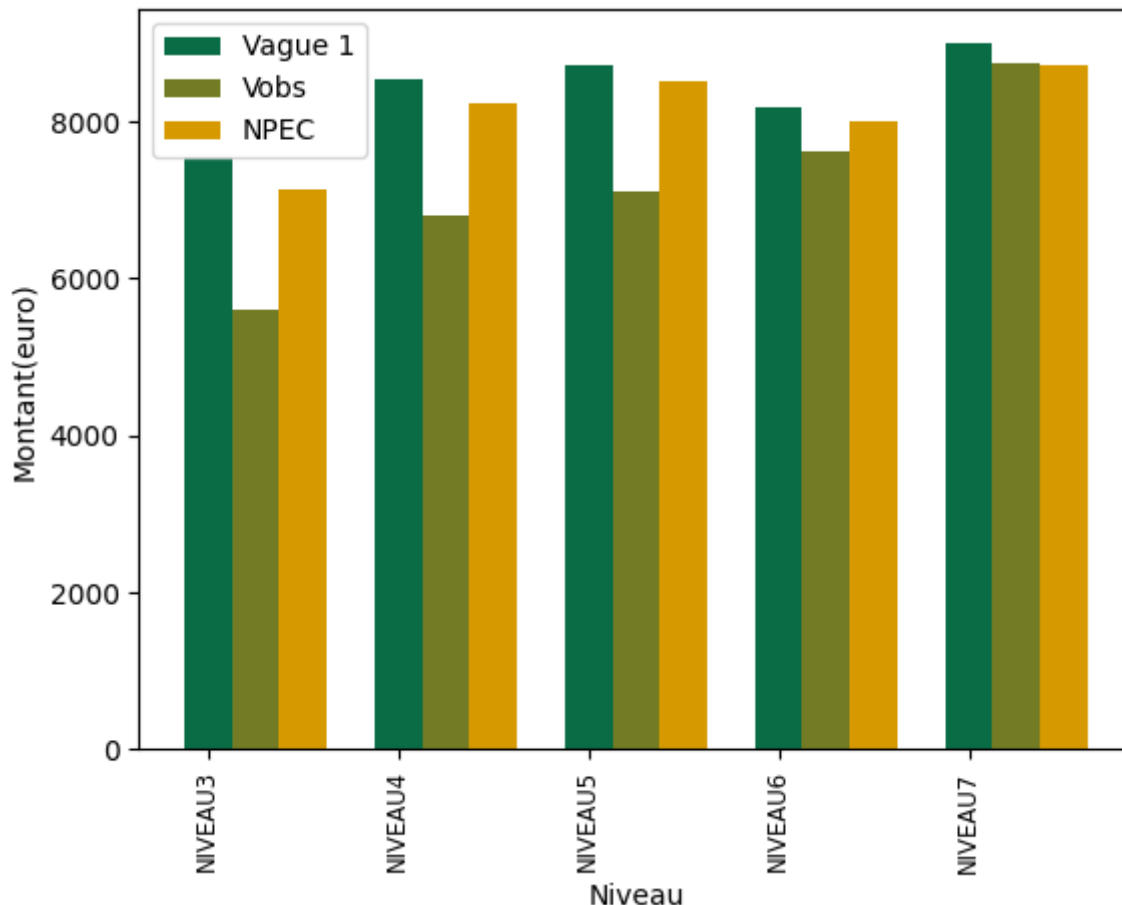
Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.

**Les certifications dans le supérieur présentent des NPEC élevés mais avec un écart par rapport au coût moyen par apprenti plus faible que celui des certifications dans le secondaire**

En valeur absolue, les NPEC des certifications de niveaux 5, 6 et 7 sont parmi les plus élevés. Pourtant, ce sont les niveaux de diplômes pour lesquelles les bénéfices de l'apprentissage en termes d'insertion dans l'emploi sont moins importants comparativement aux niveaux 3, 4 (cf. graphique 5). Pour autant, les niveaux 6 et 7 sont également ceux pour lesquels l'écart entre le NPEC et le coût moyen est le plus faible.

En revanche, les NPEC sur les niveaux 3 et 4 sont plus faibles en valeur absolue mais présentent également les écarts entre NPEC et coût contrat les plus importants (de même que le niveau 5).

Graphique 5 : Écart entre le NPEC et le coût moyen issu de la comptabilité analytique par niveau de certification, pondéré par les effectifs



Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.

### 2.2.2. Ce système de prix inefficace résulte des défauts intrinsèques de la méthode actuelle

L'allocation optimale des moyens dans un système en « guichet ouvert » repose en principe non sur la régulation des volumes mais sur les effets prix - et donc notamment sur la correcte évaluation des coûts, sur la transparence de l'information sur les prix.

**Or la méthodologie actuelle ne permet pas d'assurer une régulation efficace.**

**En premier lieu, comme cela a été relevé plus haut, France compétences ne pondère pas les remontées de NPEC des CPNE par l'effectif d'apprentis concernés.** Ce choix revient à donner le même poids à toutes les branches quel que soit le nombre d'apprentis qui relève de leur responsabilité sur une certification donnée. Par conséquent, les montants moyens calculés ne reflètent pas la réalité économique - et en sens inverse ne permettent pas d'anticiper l'impact budgétaire d'une variation de NPEC.

**En deuxième lieu, il existe un décalage temporel entre l'exploitation des comptabilités analytiques et la fixation des NPEC.** En effet, au regard du calendrier de remontées des comptabilités analytiques (cf. tableau 3), les données utilisées par France compétences dans la procédure générale de 2022 sont les données issues des comptes de 2021. Ce décalage ne permet pas de mesurer l'évolution des charges des CFA, notamment celles liées à l'inflation ou aux revalorisations salariales ainsi que les gains de productivité liés aux économies d'échelle. Pour pallier cette difficulté, France compétences a appliqué, dans le cadre de la procédure de révision engagée en 2022, une majoration du coût moyen observé dans les comptabilités analytiques de 10 % à 20 % en fonction de la robustesse des observations<sup>21</sup>. Cette majoration doit permettre notamment de prendre en compte l'inflation. Toutefois, ces taux de majoration apparaissent supérieurs aux taux d'inflation entre 2021 et 2022 et viennent donc augmenter, de façon économiquement non justifiée, les NPEC.

**Tableau 3 : Calendrier de remontées des comptabilités analytiques de 2021**

Étape	Calendrier
Ouverture de la plateforme Karoussel permettant la remontée des comptabilités analytiques	4 avril 2022
Date limite de dépôt par les CFA des comptabilités analytiques pour 2021	22 juillet 2022
Analyse des comptabilités analytiques par France compétences	Septembre à décembre 2022

*Source : France compétences.*

### 2.2.3. De surcroît, la méthode actuelle n'assure pas une répartition équitable et compréhensible de l'effort de convergence entre certifications

**La méthode de réduction des écarts retenue par France compétences n'affecte que les NPEC se situant au-delà de la borne haute de la fourchette établie.** Les NPEC se situant à l'intérieur de cette fourchette ne sont pas concernés par les recommandations et donc exclus du mécanisme de convergence (implicitement, il est considéré qu'ils ont en quelque sorte déjà convergé vers une fourchette de dispersion considérée comme acceptable).

Un tel choix méthodologique présente plusieurs inconvénients :

- ♦ il crée **un effet de seuil** au niveau de la borne haute de la fourchette établie pour chaque certification, seuls les NPEC situés au-delà de cette borne haute étant affectés par le mécanisme de convergence ;
- ♦ il a pour effet, en termes d'acceptabilité par le secteur, de **concentrer des baisses d'autant plus significatives sur un nombre limité de certifications** et donc potentiellement de CFA (même si un CFA peut naturellement proposer des certifications pour lesquels les NPEC proposés par les branches se situent au-delà comme en-deçà des bornes hautes, y compris pour une même certification en fonction du positionnement des CPNE).

<sup>21</sup> Deux critères ont été pris en compte par France compétences pour apprécier la robustesse des comptabilités analytiques des CFA : l'existence d'une variation de l'observation (entre - 10 et + 15 %) d'une année sur l'autre ; le nombre de remontées en année N (inférieur ou supérieur/égal à 4). Plus la variation observée est importante et plus le nombre de remontée est faible, moins la comptabilité analytique est jugée robuste.

## **2.3. Le mode de fixation actuel des NPEC, potentiellement inflationniste, ne constitue ni un outil de pilotage budgétaire du dispositif, ni un levier efficace pour orienter l'offre de formation**

### **2.3.1. La méthode actuelle peut se révéler inflationniste**

La méthode actuelle peut se révéler inflationniste pour deux motifs :

- ◆ parce qu'elle repose sur le positionnement des branches, en première vague sur les NPEC, alors que celles-ci n'assurent pas directement le financement de leur proposition. Il n'existe donc pas, dans le système actuel, d'incitation à la maîtrise des NPEC par les branches, le financement étant assuré par la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) qui est mutualisée entre toutes les entreprises et par des financements complémentaires de l'État ;
- ◆ parce que la « corde de rappel » que constitue l'exploitation des comptabilités analytiques issues des remontées des CFA n'incite aucunement les CFA à une optimisation de leurs coûts entre deux exercices annuels. En outre, le plafonnement par le coût moyen constaté est en fait rehaussé de valeurs assez larges, comme évoqué, de 50 % ou 90 %. En l'absence de démarche d'optimisation des coûts par les CFA et d'une réelle concurrence au sein de l'offre de formation, l'efficacité du plafonnement par les coûts constatés demeure par construction limitée.

### **2.3.2. La méthode actuelle ne constitue pas un outil de pilotage budgétaire**

Certes, en application des dispositions législatives du code du travail, l'objectif premier de France compétences en matière d'apprentissage est celui de la convergence de coûts entre CFA<sup>22</sup>. La méthode de fixation des NPEC est largement construite au regard de cet objectif.

Mais ces dispositions ont été complétées par la loi de finances initiale pour 2021 pour y intégrer l'objectif d'équilibre financier du budget de France compétences<sup>23</sup>.

Or, dès lors que la méthode de fixation des NPEC ne laisse place ni à un pilotage par les enveloppes, ni à un pilotage par les volumes et qu'elle ne permet en pratique pas un pilotage par les marges (cf. graphique 6), il apparaît que cette méthode ne peut contribuer à atteindre ce second objectif.

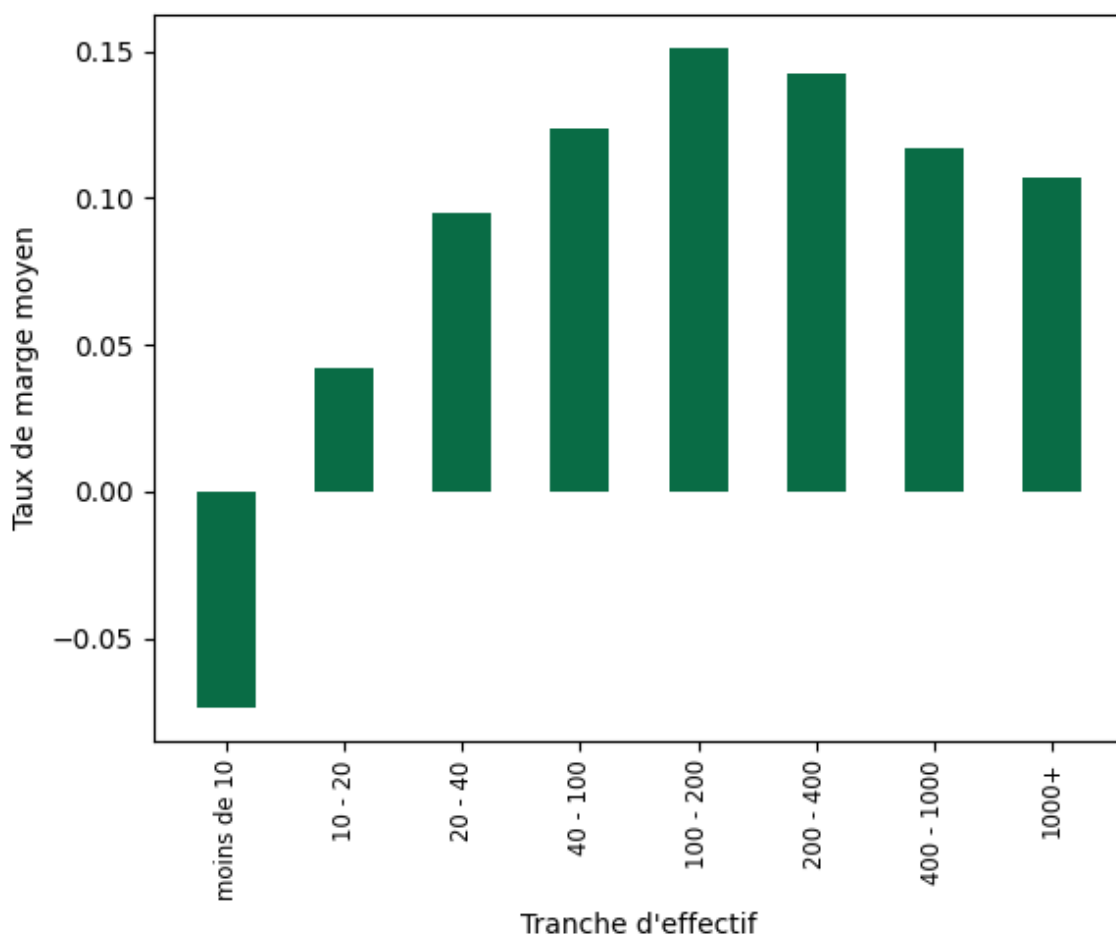
On ne peut à cet égard que constater la grande dispersion et la distribution assez aléatoire des niveaux de marge (donc de surfinancement) en fonction des effectifs par certification - qui manifestent le faible niveau de maîtrise budgétaire du dispositif (cf. graphique 4).

---

<sup>22</sup> Article L. 6123-5 du code du travail.

<sup>23</sup> Loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020.

Graphique 6 : Taux de marge moyen des CFA en fonction de leur effectif



Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.

### 2.3.3. Le mode de fixation actuel des NPEC n'apparaît pas comme un levier efficace d'orientation de l'offre et de mise en oeuvre des priorités de la politique d'apprentissage

**D'une part, l'effet d'une variation des NPEC sur l'offre de formation n'est pas avérée.**

La corrélation positive observée (cf. *supra*, section 2.2.) entre niveau de marge et effectifs en apprentissage pourrait laisser penser à un lien de causalité. Mais la mission n'a pu, par manque de données, confirmer une telle hypothèse, ni a fortiori mesurer une quelconque élasticité de l'offre de formation à l'évolution des NPEC. Il se trouve même qu'en sens inverse, les acteurs de l'apprentissage rencontrés par la mission ont indiqué que de leur point de vue les NPEC ne constituaient que marginalement une incitation à la création ou la fermeture de places en apprentissage.

**D'autre part, le modèle de France compétences, tel qu'il est mis en oeuvre actuellement, n'intègre pas d'objectifs de politiques publiques ou d'efficacité budgétaire.** A titre d'illustration, la méthode proposée ne fait pas varier les NPEC en fonction de l'effet sur l'insertion dans l'emploi des formations : or, la littérature économique disponible souligne par exemple que les niveaux de formation 6 et 7 sont ceux pour lesquels l'effet sur l'insertion des apprentis est le plus faible<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Bref du Céreq (2016) « insertion des apprentis : un avantage à interroger » ; bref du Céreq (2021) « débiter en CDI : le plus des apprentis ».



## **ANNEXE II**

### **Exploitation des comptabilités analytiques relatives à l'exercice 2021 des CFA**





# SOMMAIRE

<b>1. L'UTILISATION DES DONNÉES ISSUES DE LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE DES CFA POUR FIXER LE NIVEAU DE PRISE EN CHARGE DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE PRÉSENTE DES LIMITES MAJEURES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Au regard du caractère encore récent de cette obligation, les CFA bénéficient de marges de souplesse dans l'établissement de leur comptabilité analytique.....	1
1.1.1. Depuis 2021, les CFA remontent leur comptabilité analytique sur la base d'obligations fixées par arrêté qui tendent à se renforcer .....	1
1.1.2. L'utilisation de clés de répartition distinctes selon les CFA, parfois contestables, ainsi que les marges de souplesse prévues par France compétences limitent la comparabilité des données remontées.....	2
1.1.3. Au regard de l'absence de contrôle budgétaire des CFA, la certification de leur comptabilité analytique ne répond que partiellement à ces limites.....	3
1.2. Les données issues de la comptabilité analytique ne constituent pas une base fiable pour établir le « juste prix » des contrats d'apprentissage .....	3
1.2.1. Le nombre limité de valeurs pour plus d'un tiers des certifications et l'absence de pondération par les effectifs fragilisent le coût moyen établi sur la base de ces données.....	3
1.2.2. L'absence de précisions sur les autres activités économiques exercées par les CFA, les moyens en nature dont ils disposent et les transferts au sein d'un groupe nuit aussi à la fiabilité des données.....	5
1.2.3. Le calendrier de remontée et d'exploitation de ces données engendre un décalage en partie incompressible avec le processus de fixation des NPEC.....	6
<b>2. LES DONNÉES ISSUES DE LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE FOURNISSENT NÉANMOINS DES INDICES QUI ÉCLAIRENT LE NIVEAU DE MARGE DES CFA.....</b>	<b>7</b>
2.1. Le volume des effectifs par CFA permet d'identifier des seuils dans l'évolution du niveau de marge des CFA.....	7
2.1.1. Le montant moyen des produits et des charges par apprenti diminue de façon marquée à partir d'un seuil de 40 apprentis par CFA.....	7
2.1.2. Le taux de marge moyen des CFA est positif, toutes choses égales par ailleurs, sur les tranches d'effectifs 100 à 400 apprentis et au-delà de 1 000 apprentis.....	9
2.2. Au-delà de leur taille, le niveau de marge des CFA dépend aussi de variables liées à leurs caractéristiques propres.....	10
2.2.1. La forme juridique du CFA et le niveau moyen des formations proposées sont les variables qui contribuent le plus aux écarts de niveau de marge entre CFA .....	11
2.2.2. Les CFA pour lesquels la part de l'apprentissage dans leur activité est majoritaire réalisent en moyenne une marge supérieure de 7,3 points aux CFA pour lesquels cette part est marginale.....	13
2.2.3. La localisation en outre-mer (hors La Réunion) et en Île-de-France impacte négativement le taux de marge des CFA.....	14
2.3. Les CFA consulaires font, en moyenne, des marges plus faibles que les CFA privés et des marges similaires à celles des CFA publics.....	17

## **1. L'utilisation des données issues de la comptabilité analytique des CFA pour fixer le niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage présente des limites majeures**

### **1.1. Au regard du caractère encore récent de cette obligation, les CFA bénéficient de marges de souplesse dans l'établissement de leur comptabilité analytique**

#### **1.1.1. Depuis 2021, les CFA remontent leur comptabilité analytique sur la base d'obligations fixées par arrêté qui tendent à se renforcer**

La détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage sur la base d'une valeur capée par une valeur maximale issue du coût moyen par apprenti majoré par France compétences suppose de recueillir ces données à la maille de l'ensemble des environ 3 300 certifications. Le premier exercice de remontée des données sur la plateforme dédiée (Karoussel) créée par France compétences a eu lieu à l'été 2020 sur la base de l'arrêté du 21 juillet 2020 qui prévoit :

- ◆ la tenue d'une comptabilité analytique, au titre d'une année civile, pour tous les organismes de formation professionnelle, publics ou privés, qui réalisent à titre exclusif ou non une activité de formation par apprentissage ;
- ◆ la mise en œuvre de la méthode dite des coûts complets pour, d'une part, établir le coût propre à l'activité d'apprentissage et, d'autre part, déterminer par diplôme et titre préparé, le coût réel de la formation et les produits correspondants ;
- ◆ la tenue de cette comptabilité analytique par établissement lorsque les prestations se réalisent sur des sites différents ;
- ◆ des clés de répartition des charges indirectes communes à l'ensemble des activités de l'organisme (immobilier, maintenance, flux, services administratifs, personnel), soit en fonction des effectifs propres à chaque activités, soit des mètres carrés occupés par cette activité, soit des heures de prestations réalisées ou, à défaut, toute autre méthode dûment justifiée et documentée.

**Les règles de mise en œuvre de la comptabilité analytique au sein des organismes de formation qui dispensent des formations par apprentissage tendent à se renforcer.** À l'issue du dernier exercice de remontée clos à date, qui portait sur l'année 2021 et s'est finalisé en octobre 2022, selon France compétences, 1 967 formulaires avaient été déposés par les OFA (contre 1 660 en 2020), correspondant à 2 909 certifications (contre 2 400 en 2020) et environ 98 % des apprentis déclarés au 31 décembre 2021.

L'arrêté du 30 mars 2023 modifiant l'arrêté du 21 juillet 2020 a renforcé les obligations des OFA et les prérogatives de l'État dans le cadre de la remontée de leur comptabilité analytique :

- ◆ les OFA doivent dorénavant transmettre à France compétences une note de synthèse expliquant les conventions retenues ;
- ◆ les OFA sont tenus de faire valider les données comptables transmises par France compétences par un commissaire aux comptes, un expert-comptable ou le comptable public de l'organisme qui produisent une attestation relative à leur fiabilité ;

## Annexe II

- ◆ France compétences peut solliciter l'OFA pour obtenir des précisions sur la détermination des coûts remontés et adresser chaque année aux Drets la liste des OFA qui ont satisfait à leurs obligations en matière de comptabilité analytique.

### 1.1.2. L'utilisation de clés de répartition distinctes selon les CFA, parfois contestables, ainsi que les marges de souplesse prévues par France compétences limitent la comparabilité des données remontées

**Si l'étude menée en avril 2023 sur un échantillon non représentatif de 40 OFA<sup>1</sup> montre que deux tiers d'entre eux présentaient une comptabilité analytique « *suffisamment rigoureuse et sérieuse* », elle souligne aussi différents facteurs de fragilité :**

- ◆ seul un tiers des OFA dispose d'une comptabilité analytique native, c'est-à-dire intégrées à leur système d'information et au logiciel de comptabilité, ce qui engendre des risques d'erreurs dans l'affectation des données ;
- ◆ les CFA ne documentent pas systématiquement les clés de répartition et les choix de comptabilité opérés ;
- ◆ une partie des CFA observés n'affecte pas les charges et/ou les produits à une certification en particulier mais les consolident au niveau global et les ventilent sur la base d'une clé unique de répartition ;
- ◆ environ un tiers des CFA de l'échantillon présente des pratiques analytiques contestables telles que la ventilation pour moitié des charges communes entre apprentissage et autres activités, sans lien avec la part réelle représentée par l'apprentissage, ou encore l'affectation dans la catégorie « pédagogie » de l'ensemble de ses charges, y compris les dotations aux amortissements.

**Le caractère nécessairement conventionnel des clés de répartition retenues et les marges de souplesse accordées par France compétences invitent à apprécier avec prudence les écarts de coût moyen pour une même certification.** La notice fournie par France compétences aux OFA dans le cadre de la remontée de la comptabilité analytique 2021<sup>2</sup> accorde des marges de souplesse dans le renseignement des données attendues :

- ◆ les OFA devaient renseigner le dernier taux d'insertion connu dans l'emploi, information facultative, sans que cet indicateur soit défini ;
- ◆ conformément à l'arrêté du 21 juillet 2022, les OFA sont libres de déterminer les clés de répartition de leurs charges et produits indirects, ces clés pouvant varier selon la nature des charges et produits mais aussi d'une certification à l'autre au sein d'un même établissement ;
- ◆ les effectifs, ventilés par certification, sont remontés au 31 décembre de l'année N considérée et de l'année N-1, mais aussi sous la forme d'un effectif moyen mensuel, uniquement si l'OFA est en mesure de le faire ;
- ◆ les produits financiers exceptionnels, tels que l'allocation d'une subvention de la part d'une entreprise ou d'une collectivité, sont considérés comme non incorporables et non ventilables par certification ;
- ◆ les OFA doivent renseigner les contributions éventuelles en nature (bâtiment, formateur, outil pédagogique...) uniquement si elles sont sans contrepartie, critère librement apprécié par l'organisme et son comptable.

---

<sup>1</sup> Étude menée par le cabinet Sémaphores à la demande de France compétences sur un échantillon de 40 OFA relevant de trois catégories (artisanat, taux de marge supérieur à 20 %, écarts importants entre le coût moyen et la recommandation de France compétences). Ces OFA représentaient 1 406 certifications différentes et 70 888 apprentis.

<sup>2</sup> Document daté du 4 avril 2022.

## Annexe II

La mission a par ailleurs pu observer lors de ses visites dans les CFA que le traitement comptable des investissements amortissables sur plus ou moins de trois ans était mal maîtrisé par les CFA. Des représentants de CFA ont indiqué à la mission qu'ils ne distinguaient pas la durée des amortissements dans les remontées effectuées auprès de France compétences.

### 1.1.3. Au regard de l'absence de contrôle budgétaire des CFA, la certification de leur comptabilité analytique ne répond que partiellement à ces limites

**La certification de la comptabilité analytique des OFA ne garantit pas la robustesse des conclusions pouvant être tirées à partir de ces données.** Il convient d'abord de souligner que tous les CFA n'ont pas satisfait en 2022 cette obligation : plus d'un CFA sur dix retenus dans l'échantillon ne disposaient pas d'attestation comptable sans qu'aucune dérogation ait été préalablement autorisée. Par ailleurs, le fait qu'une comptabilité analytique ait été certifiée ne garantit pas la pertinence des clés d'affectation retenues, et donc le caractère robuste de la répartition des charges et produits entre activités et certifications. Seules les données issues du plan de comptabilité générale, quand elles sont certifiées, sont susceptibles de traduire fidèlement le modèle économique d'un OFA.

**Or aucun acteur n'exerce aujourd'hui un contrôle budgétaire des CFA dont les ressources proviennent pourtant très majoritairement d'argent public :**

- ◆ France compétences ne dispose que d'une vision imparfaite, en raison des limites inhérentes à la comptabilité analytique, des modalités d'allocation des fonds alloués au titre du soutien à l'apprentissage ;
- ◆ les Opco, qui avaient dans certains cas accès avant la réforme de 2018 à la comptabilité des CFA où les effectifs de leurs branches étaient majoritaires, ne sont, en droit, plus que destinataires des pièces justificatives nécessaires à l'établissement du service fait, préalable au versement des fonds dédiés à l'apprentissage ;
- ◆ les Dreets, conformément au code du travail<sup>3</sup>, sont destinataires chaque année, de la part de toutes les personnes réalisant des actions entrant dans le champ de la formation professionnelle, d'un bilan pédagogique et financier retraçant en particulier l'emploi des sommes reçues mais la faiblesse des moyens alloués au contrôle dans ces services limite fortement leur exploitation<sup>4</sup> ;
- ◆ enfin, les inspections d'académie, s'agissant en particulier des CFA rattachés à l'enseignement secondaire ou supérieur, peuvent participer à la gouvernance de ces derniers mais leur fonction de contrôle est ciblée sur le contenu de la formation dispensée.

## 1.2. Les données issues de la comptabilité analytique ne constituent pas une base fiable pour établir le « juste prix » des contrats d'apprentissage

### 1.2.1. Le nombre limité de valeurs pour plus d'un tiers des certifications et l'absence de pondération par les effectifs fragilisent le coût moyen établi sur la base de ces données

**Plus d'un tiers des certifications ne sont assurées que par un seul CFA, ce qui signifie que la valeur maximale de leur NPEC est assise, selon la méthodologie retenue par France**

---

<sup>3</sup> Voir article L. 6352-11 du code du Travail.

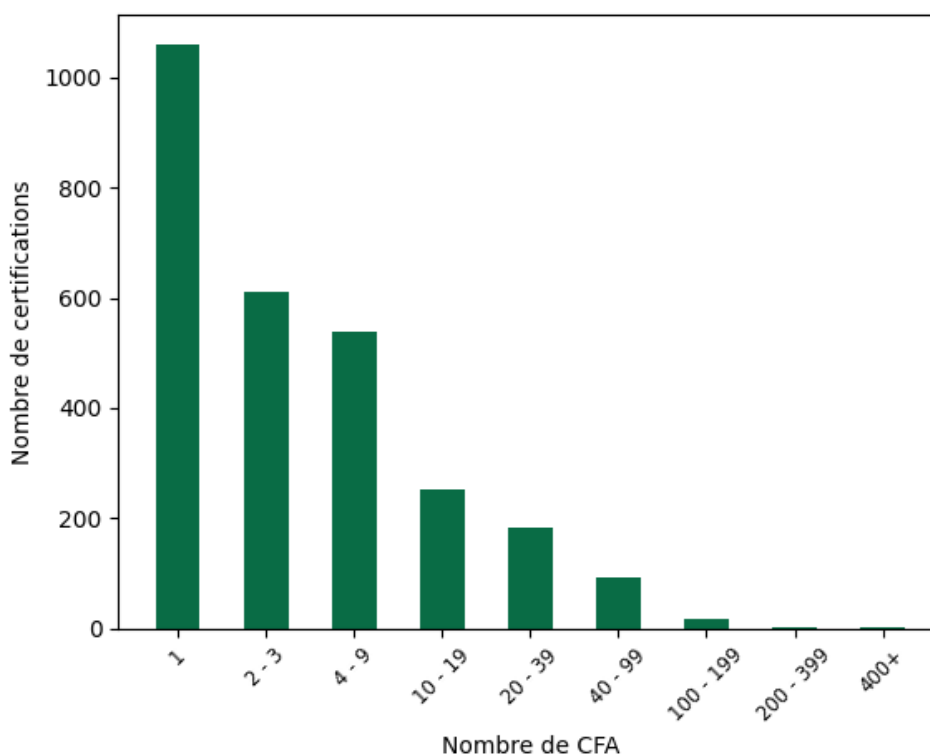
<sup>4</sup> À titre d'exemple, la Dreets des Hauts-de-France a indiqué à la mission qu'aucun contrôle n'avait été diligenté auprès des CFA par le service régional de contrôle en 2022.

## Annexe II

**compétences, sur le coût moyen du secteur + 90 % (cf. graphique 1).** À l'inverse, seules 20 % des certifications sont dispensées par au moins dix CFA. Au regard du traitement plus favorable accordé par France compétences aux certifications associées à un faible nombre de remontées de comptabilité analytique, ainsi que des limites inhérentes à cet exercice, ce constat questionne la possibilité d'utiliser la comptabilité analytique pour définir un niveau de prise en charge correspondant au « juste prix » d'une certification.

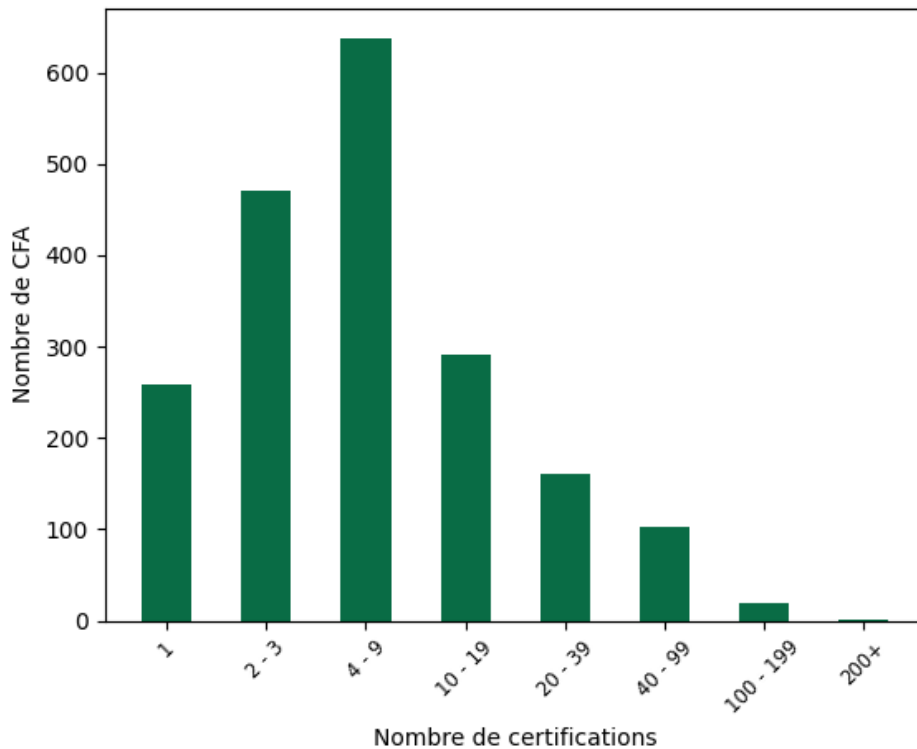
**Le coût moyen remonté par certification et par CFA dans le cadre de la comptabilité analytique est utilisé par France compétences sans pondération préalable par les effectifs.** En d'autres termes, pour une même certification, la valeur remontée par un CFA ayant dix apprentis aura le même poids que celle remontée par un CFA ayant cent apprentis. Or, si les CFA avaient en moyenne en 2021 250 apprentis, près de 250 CFA avaient moins de dix apprentis (cf. graphique 2).

**Graphique 1 : Distribution du nombre de CFA qui assurent une certification**



*Source : Pôle science des données (PSD) de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*

Graphique 2 : Distribution des CFA, par effectifs



Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.

### 1.2.2. L'absence de précisions sur les autres activités économiques exercées par les CFA, les moyens en nature dont ils disposent et les transferts au sein d'un groupe nuit aussi à la fiabilité des données

Les données issues de la comptabilité analytique des CFA, qu'il s'agisse du coût moyen par apprenti ou du taux de marge relatif à l'activité d'apprentissage, sont susceptibles de présenter d'autres biais difficiles à corriger. Ces biais concernent en particulier deux catégories de CFA : d'une part ceux qui exercent une autre activité en dehors de l'apprentissage et, d'autre part, les établissements qui relèvent d'un groupe, qu'il soit privé, parapublic ou public.

Concernant les CFA dits « mixtes », c'est-à-dire n'exerçant pas seulement une activité d'apprentissage, ils représentaient, en 2021, 30,3 % de l'ensemble des CFA ayant remonté leur comptabilité analytique. Les rubriques prévues par France compétences permettent de savoir, sur une base déclarative, si l'activité d'apprentissage représente une part majoritaire, limitée ou marginale du total de leur activité<sup>5</sup>. Les données ne permettent pas cependant de connaître la part exacte que représente l'apprentissage dans le total des charges et produits du CFA. Or les CFA pour lesquels l'apprentissage représente une part marginale ou limitée de leur activité présentent (i) une capacité supérieure à répartir leurs charges indirectes entre leurs différentes activités selon une clé qui leur est favorable (ii) une moindre sensibilité à toute baisse de leurs ressources sur la partie apprentissage. Ce constat s'applique en particulier aux CFA académiques, qu'ils soient rattachés à un lycée professionnel ou à une université, qui peuvent en outre bénéficier de moyens mis à disposition sans contrepartie.

<sup>5</sup> La notion de part de l'apprentissage est une donnée remplie par les CFA lors de leur remontée de comptabilité analytique sans qu'il soit défini de seuil explicite pour chacune des catégories. Il s'agit par ailleurs d'une donnée déclarative.

## Annexe II

**Concernant les CFA rattachés à un groupe ou à l'administration**, les informations remontées à France compétences étant à la maille des établissements (Siret), et non à celle des entreprises (Siren), les données disponibles ne permettent pas d'identifier correctement les transferts financiers intra-groupe, qu'ils concernent des charges ou des produits. Ainsi, le niveau de marge identifié à l'échelle d'un établissement ne dit rien sur la viabilité économique de l'activité d'apprentissage au niveau de l'ensemble du groupe et, par conséquent, sur sa sensibilité à toute évolution du NPEC des contrats.

### **1.2.3. Le calendrier de remontée et d'exploitation de ces données engendre un décalage en partie incompressible avec le processus de fixation des NPEC**

**Un délai de près de trois mois est accordé aux CFA pour remonter leur comptabilité analytique à partir d'une échéance nécessairement postérieure à la clôture de leurs comptes N-1.** Ainsi, la troisième campagne de remontée des données a débuté le 9 mai 2023 et prendra fin le 31 juillet. En raison du délai inhérent à la clôture budgétaire N-1, il n'est pas envisageable d'anticiper le lancement de cette campagne de remontée. Concernant le délai accordé aux CFA, sa réduction pourrait mettre en difficulté les petits CFA qui ne disposent pas d'un contrôle de gestion ou d'une comptabilité analytique intégrée à leur SI<sup>6</sup>.

**Concernant le délai d'exploitation de ces données par France compétences, estimé à environ trois mois également, il peut s'expliquer à la fois par le volume de valeurs à exploiter et par la faiblesse des moyens de l'opérateur.** Sa réduction permettrait néanmoins de limiter le décalage temporel entre le processus de fixation des données et la période concernée par les données de référence.

**Le décalage entre la date d'entrée en vigueur des NPEC et la période de référence des données utilisées dans leur processus de détermination est particulièrement problématique quand le contexte économique évolue.** À titre d'exemple, l'entrée en vigueur des nouveaux NPEC, prévue à ce stade au 1<sup>er</sup> septembre prochain, s'appuierait sur des données relatives à l'année 2021, soit antérieures à la forte augmentation de l'inflation.

---

<sup>6</sup> En outre, France compétences a indiqué à la mission que des CFA de taille importante remontaient avec retard leur comptabilité analytique.

## **2. Les données issues de la comptabilité analytique fournissent néanmoins des indices qui éclairent le niveau de marge des CFA**

### **2.1. Le volume des effectifs par CFA permet d'identifier des seuils dans l'évolution du niveau de marge des CFA**

#### **2.1.1. Le montant moyen des produits et des charges par apprenti diminue de façon marquée à partir d'un seuil de 40 apprentis par CFA**

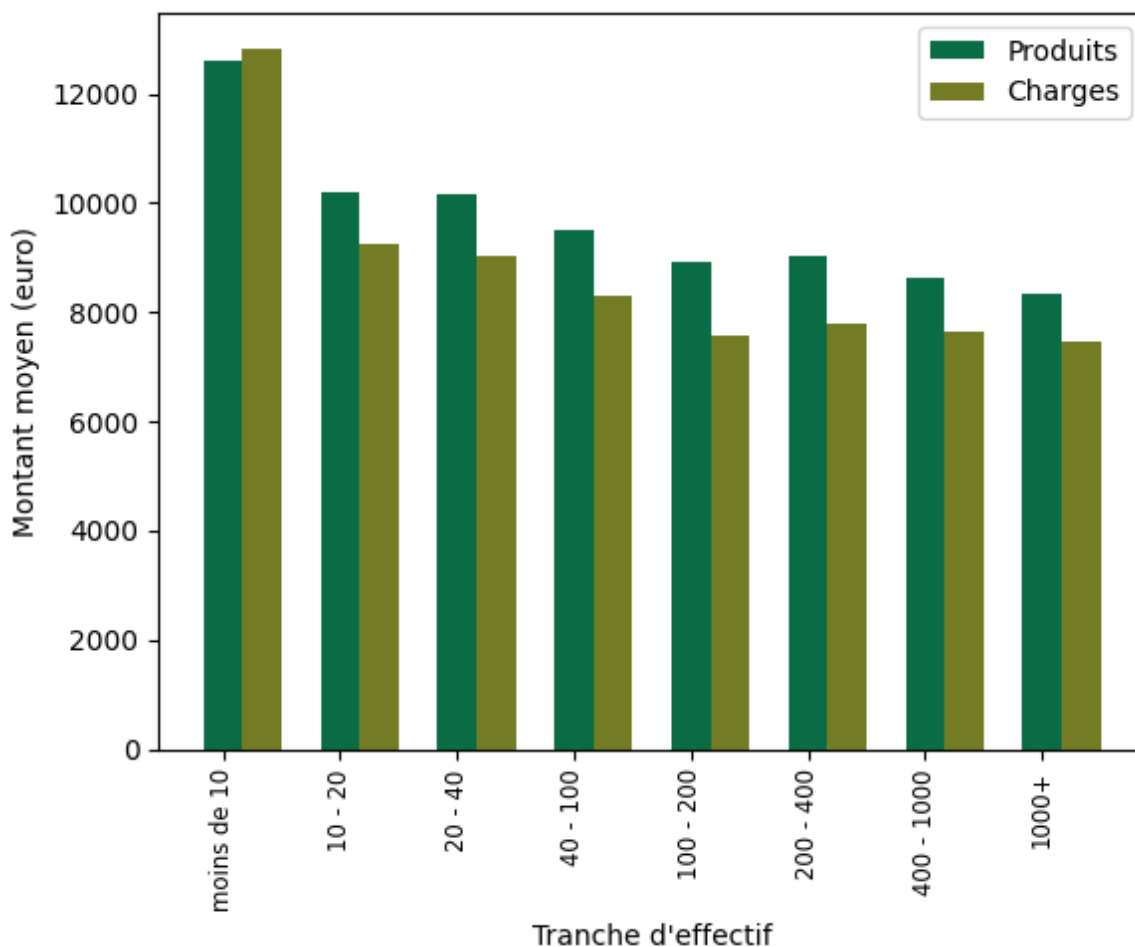
**Les données issues de la comptabilité analytique de l'exercice 2021 fournissent un indice sur l'existence d'économies d'échelles.** En effet, elles témoignent de l'existence d'une relation entre le niveau moyen de charges par apprenti et les effectifs d'apprentis accueillis par les CFA, toutes certifications confondues. Les charges moyennes par apprenti décroissent avec l'augmentation des effectifs du CFA (cf. graphique 3), avec un effet marqué à partir de 40 apprentis :

- ◆ en-deçà de 10 apprentis, les charges moyennes par apprenti sont très élevées, atteignant 12 842 € par apprenti et sont supérieures aux produits moyens par apprentis (de 12 602 € par apprenti) ;
- ◆ entre 10 et 40 apprentis, les charges moyennes par apprenti connaissent un premier seuil à environ 9 100 € par apprenti par rapport aux CFA de moins de 10 apprentis ;
- ◆ entre 40 et 100 apprentis, les charges moyennes par apprenti sont de 8 309 € par apprenti ;
- ◆ entre 100 et 1 000 apprentis, les charges moyennes par apprenti connaissent un deuxième seuil et sont relativement stables autour de 7 600 € par apprenti sur l'intervalle ;
- ◆ au-delà de 1 000, les charges moyennes par apprenti connaissent un dernier seuil et atteignent 7 477 € par apprenti.

Les produits sont constitués à 87 % par les niveaux de prise en charge (NPEC).



**Graphique 3 : Produits moyens et charges moyennes<sup>7</sup> des CFA par apprenti, en fonction de la taille du CFA (en euros)**



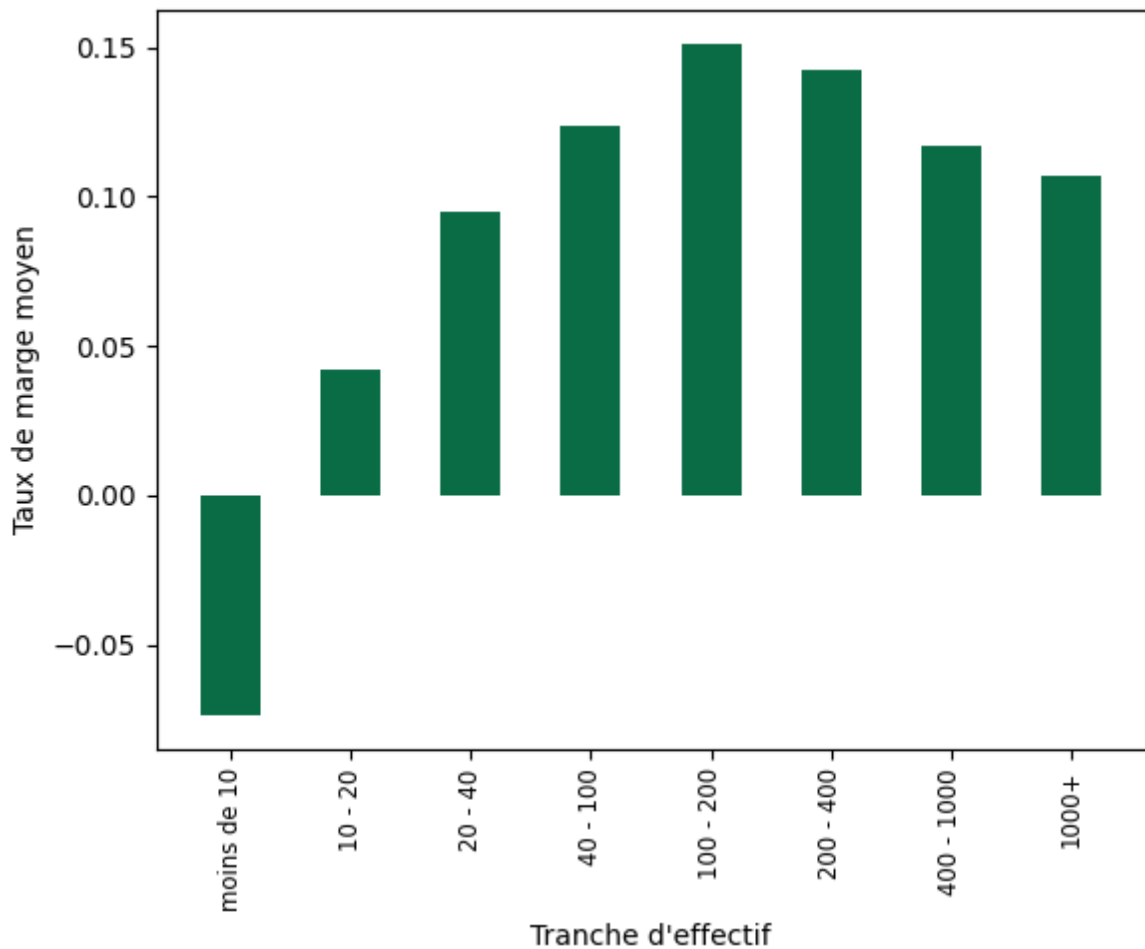
*Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*

**À partir de 20 apprentis, les CFA présentent des taux de marges élevés mais différenciés.** L'évolution du taux de marge moyen des CFA présente quatre seuils distincts (cf. graphique 4) :

- ◆ en-deçà de 10 apprentis, le taux de marge moyen des CFA est négatif ;
- ◆ de 10 à 40 apprentis, le taux de marge moyen augmente de façon significative avec le nombre d'apprentis, passant de 4,2 % à 9,5 % ;
- ◆ le taux de marge moyen atteint un maximum sur l'intervalle allant de 40 à 400 apprentis et atteint 15,1 % sur l'intervalle 100 à 200 apprentis ;
- ◆ au-delà de 400 apprentis, le taux de marge moyen diminue et atteint 10,7 % pour les CFA de plus de 1 000 apprentis.

<sup>7</sup> Les charges sont entendues comme les charges incorporables dont l'amortissement et les produits comme les produits incorporables. La mission s'appuie sur ces mêmes éléments pour calculer les taux de marge. Par conséquent, ne sont pas comptabilisés ici les charges et les produits exceptionnels. Cette définition vaut pour l'ensemble des analyses de l'annexe2.

Graphique 4 : Marge moyenne en fonction de l'effectif total du CFA, pondérée par les effectifs



*Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*

**La mission ne peut toutefois conclure, sur le fondement de ces éléments, à l'existence d'économie d'échelle** car la baisse observée des charges moyennes par apprenti pourrait être due à un autre facteur que l'effectif. Pour essayer de dépasser cette limite, la mission a cherché à analyser l'effet de l'effectif sur la marge toutes choses égales par ailleurs (cf. *infra*, section 2.1.2).

### 2.1.2. Le taux de marge moyen des CFA est positif, toutes choses égales par ailleurs, sur les tranches d'effectifs 100 à 400 apprentis et au-delà de 1 000 apprentis

**Toutes choses égales par ailleurs, le nombre d'apprentis par CFA a un effet positif sur la marge réalisée.** Ici, la mission étudie l'écart des taux de marge quand l'ensemble des variables pouvant l'affecter sont identiques (la certification, le niveau de la certification, la zone géographique d'implantation du CFA, etc.). Il faut donc distinguer ces éléments de ceux présentés au graphique 4 qui présentent la marge moyenne des CFA en fonction de leurs effectifs et qui ne sont donc qu'une observation de l'existant n'isolant pas l'impact des effectifs.

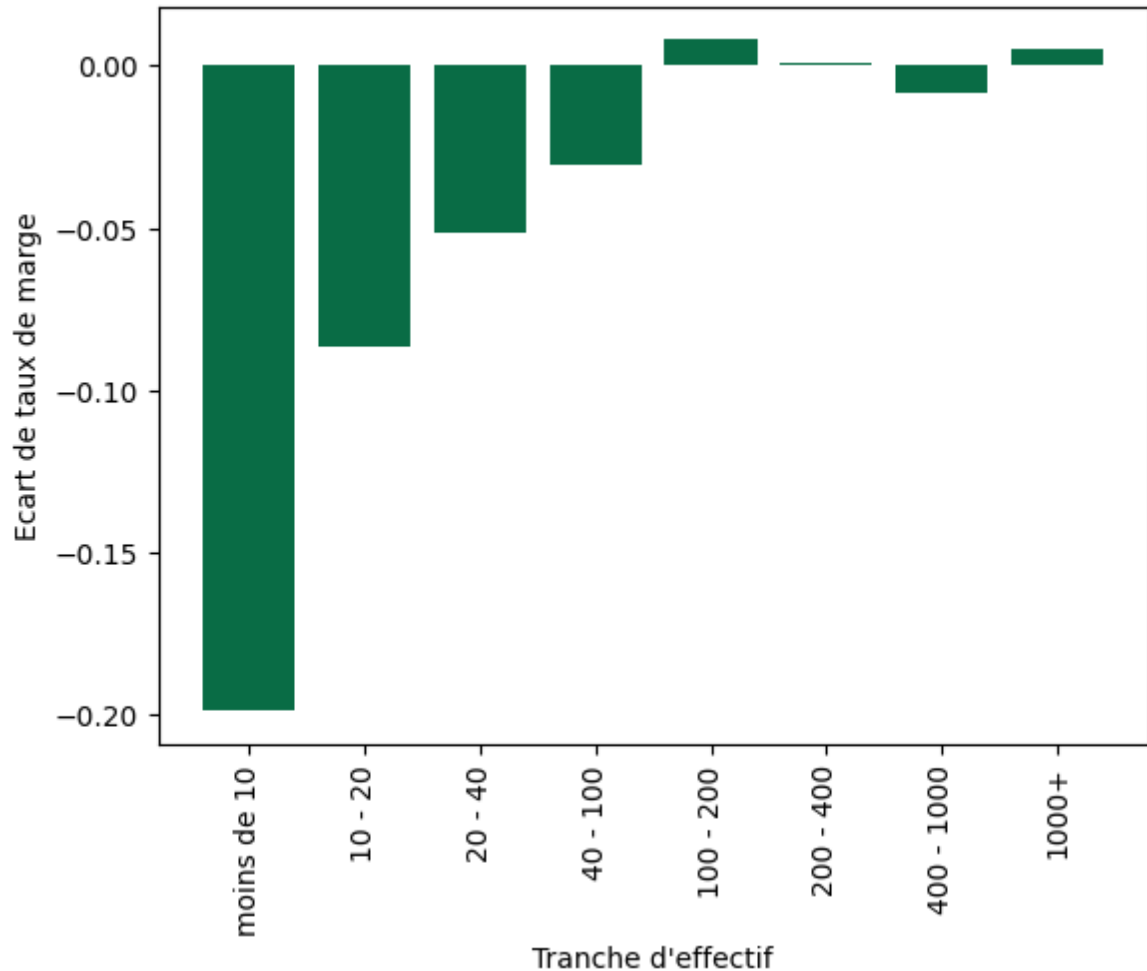
Toutes choses égales par ailleurs, les CFA comptant moins de 10 apprentis présentent un taux de marge 19,9 % inférieur à la moyenne (cf. graphique 5)<sup>8</sup>. Pour une même certification, dans

<sup>8</sup> Il faut lire le niveau de marge indiqué sur ce graphique comme un différentiel de marge entre deux certifications pour des effectifs différents et non comme un taux de marge en valeur.

## Annexe II

des CFA similaires, la marge réalisée par le CFA augmente avec le nombre d'apprentis ce qui tend à confirmer l'existence d'économies d'échelle.

**Graphique 5 : Ecart de taux de marge des CFA par tranche d'effectif, toutes choses égales par ailleurs**



*Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*

### **2.2. Au-delà de leur taille, le niveau de marge des CFA dépend aussi de variables liées à leurs caractéristiques propres**

Plusieurs éléments peuvent impacter le taux de marge des CFA. Une analyse « toutes choses égales par ailleurs » permet d'identifier les caractéristiques des CFA selon leur niveau de rentabilité et d'en déduire, le cas échéant, les variables qui conduisent à des surfinancements. La mission a analysé les variables suivantes :

- ◆ la forme juridique de l'organisme de formation afin d'identifier les différences de marge entre CFA selon leur statut juridique qu'il soit consulaire, public, associatif, société commerciale ou autre statut privé ;
- ◆ le niveau de formation afin d'identifier les écarts de taux de marge liés aux niveaux de formation délivrée par les CFA ;

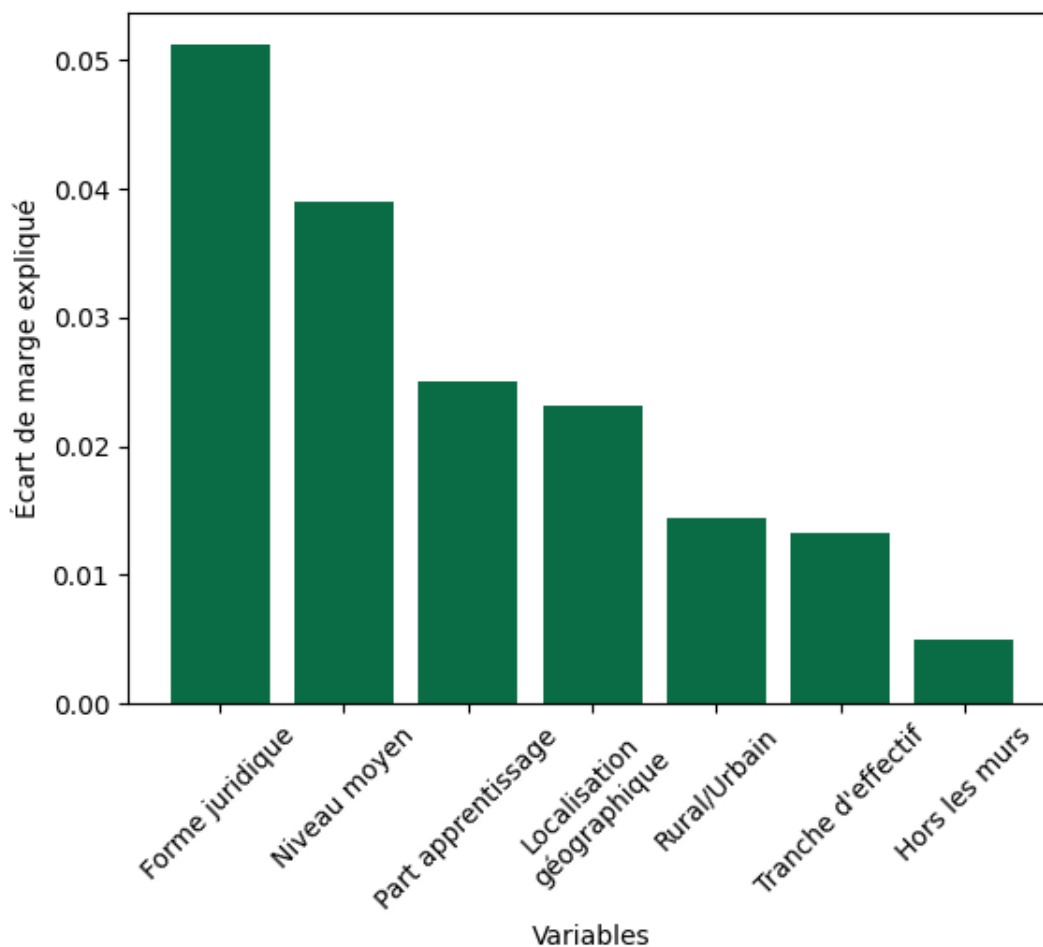
## Annexe II

- ◆ la part de l'apprentissage au sein de l'organisme de formation afin d'identifier les différences de marge, au sein de la section « apprentissage » entre les organismes de formation ayant pour activité unique, majoritaire, mixte ou marginale l'apprentissage ;
- ◆ la localisation géographique afin d'identifier les écarts de marge des CFA en fonction de leur région d'implantation- ;
- ◆ sa localisation en milieu rural ou urbain afin d'identifier, en complément de la région d'implantation, les différences de marge en fonction d'une implantation rurale ou urbaine ;
- ◆ la qualification de CFA hors les murs afin d'identifier les différences de marge selon le statut de CFA hors les murs ou non.

### 2.2.1. La forme juridique du CFA et le niveau moyen des formations proposées sont les variables qui contribuent le plus aux écarts de niveau de marge entre CFA

Les deux variables ayant le plus d'impact sur le niveau de marge des CFA sont la forme juridique des CFA et le niveau moyen des formations proposées<sup>9</sup>. La variable « forme juridique » explique une variation de marge de 5,1 %. Ainsi, entre deux CFA identiques pour toutes les autres variables, mais qui diffèrent dans leur forme juridique, on peut s'attendre à un écart de marge de 5 points entre les deux CFA (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Importance des différentes variables sur les écarts de taux de marge



Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.

<sup>9</sup> À partir du niveau de chacune des formations, allant de 3 à 8, il est possible de calculer une moyenne du niveau des formations proposées pour chaque CFA.

### 2.2.1.1. Le statut juridique du CFA a un impact positif sur la marge des CFA constitués en société commerciale

La forme juridique des CFA est le principal facteur d'explication de l'écart de marge toutes choses égales par ailleurs. En effet, lorsque toutes les autres variables sont égales (même nombre d'effectifs, même niveau de formation, etc.) les CFA associatifs présentent un taux de marge 1,9 % inférieur à la moyenne des CFA. Il convient par ailleurs de noter que les CFA associatifs sont ceux qui comptent le plus d'apprentis en 2021 (367 706 apprentis) (cf. tableau 1).

Les sociétés commerciales sont, en revanche, celles qui réalisent le plus de marge toutes choses égales par ailleurs. En effet, quand les autres variables sont contrôlées, le taux de marge des CFA sous statut de société commerciale est de 10,6 points supérieurs à la moyenne des CFA.

Les cinq catégories retenues dans les remontées de comptabilité analytique demeurent hétérogènes. À titre d'illustration, des CFA impliquant des universités peuvent être portés par des organismes associatifs privés et non ou par les universités elles-mêmes et des CFA inter-consulaires peuvent afficher un statut juridique de droit privé et non une forme consulaire.

Tableau 1 : Marge des CFA en fonction du statut juridique

Catégorie	Nombre de CFA	Effectif total (en nombre d'apprentis)	Marge	Produit moyen (€)	Charges moyennes (€)	Écart de marge toutes choses égales par ailleurs
Association	961	367 706	9,5 %	9216	8393	-1,9 %*** <sup>10</sup>
Structure publique	226	107 826	10,4 %	7652	6805	-2,9 %***
Société commerciale	548	124 143	18,6 %	8361	6762	10,6 %***
Autre structure privée	139	21 051	15,9 %	8308	6980	7,6 %***
Consulaire	73	116 551	10,3 %	7629	6855	-4,0 %*

Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.

### 2.2.1.2. La marge réalisée par les CFA est plus importante pour les niveaux 3, 4 et 5 qui correspondent au secondaire et aux premiers diplômes de l'enseignement supérieur

Les taux de marge pour les formations de niveau 3, 4 et 5 sont nettement plus importants que pour les niveaux 6 et 7. En effet, la marge moyenne est de 13,7 % pour le niveau 3, de 14,2 % pour le niveau 4 et de 13,3 % pour le niveau 5 tandis qu'il chute à 8,3 % pour le niveau 6 et à 5,0 % pour le niveau 7.

Lorsque l'on compare, toutes choses égales par ailleurs, les marges des CFA en fonction du niveau moyen des formations qu'ils proposent, on observe que les CFA de niveau 3 ont un taux de marge 3,0 % supérieur à la moyenne tandis que les CFA de niveau 7 ont un taux de marge inférieur de 7,7 % à la moyenne (cf. tableau 2).

<sup>10</sup> \*\*\* p-value < 1% ; \*\* p-value < 5% ; \* p-value < 10%.

## Annexe II

**Tableau 2 : Marge des CFA en fonction du niveau des formations dispensées**

Catégorie	Nombre de CFA	Effectif total (en nombre d'apprentis)	Marge	Produit moyen (€)	Charges moyennes (€)	Écart de marge toutes choses égales par ailleurs
Niveau 3	337	164 718	13,7 %	7826	6720	3,0 %***
Niveau 4	652	187 802	14,2 %	8239	7099	3,6 %***
Niveau 5	492	119 906	13,3 %	9160	8033	0,8 %
Niveau 6	311	184 171	8,3 %	8750	8018	-3,6 %***
Niveau 7	155	80 681	5,0 %	9540	8989	-7,7 %***

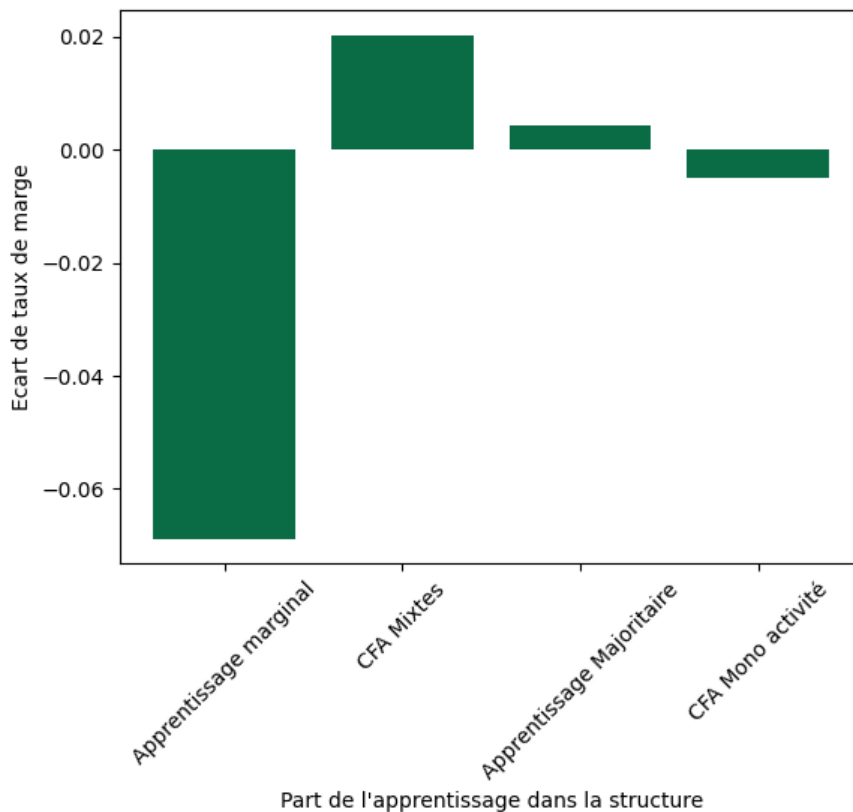
*Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*

### 2.2.2. Les CFA pour lesquels la part de l'apprentissage dans leur activité est majoritaire ont en moyenne un taux de marge supérieur de 7,3 points aux CFA pour lesquels cette part est marginale

Toutes choses égales par ailleurs, les CFA avec apprentissage marginale présentent un taux de marge 6,9 points inférieur à la moyenne. En revanche, les CFA pour lesquels l'apprentissage est majoritaire réalisent un taux de marge supérieure de 0,4 point supérieur à la moyenne des CFA. Par conséquent, l'écart entre un CFA avec apprentissage majoritaire et un CFA avec apprentissage minoritaire est de 7,3 points (cf. graphique 7).

La mission souligne que la catégorisation entre CFA avec apprentissage minoritaire, majoritaire, mixte et monoactivité est issue de la comptabilité analytique des CFA. Cette information est, par conséquent, déclarative. Les catégories ne sont pas, par ailleurs, définies précisément.

**Graphique 7 : Écart de taux de marge des CFA en fonction de la part de l'apprentissage, toutes choses égales par ailleurs**



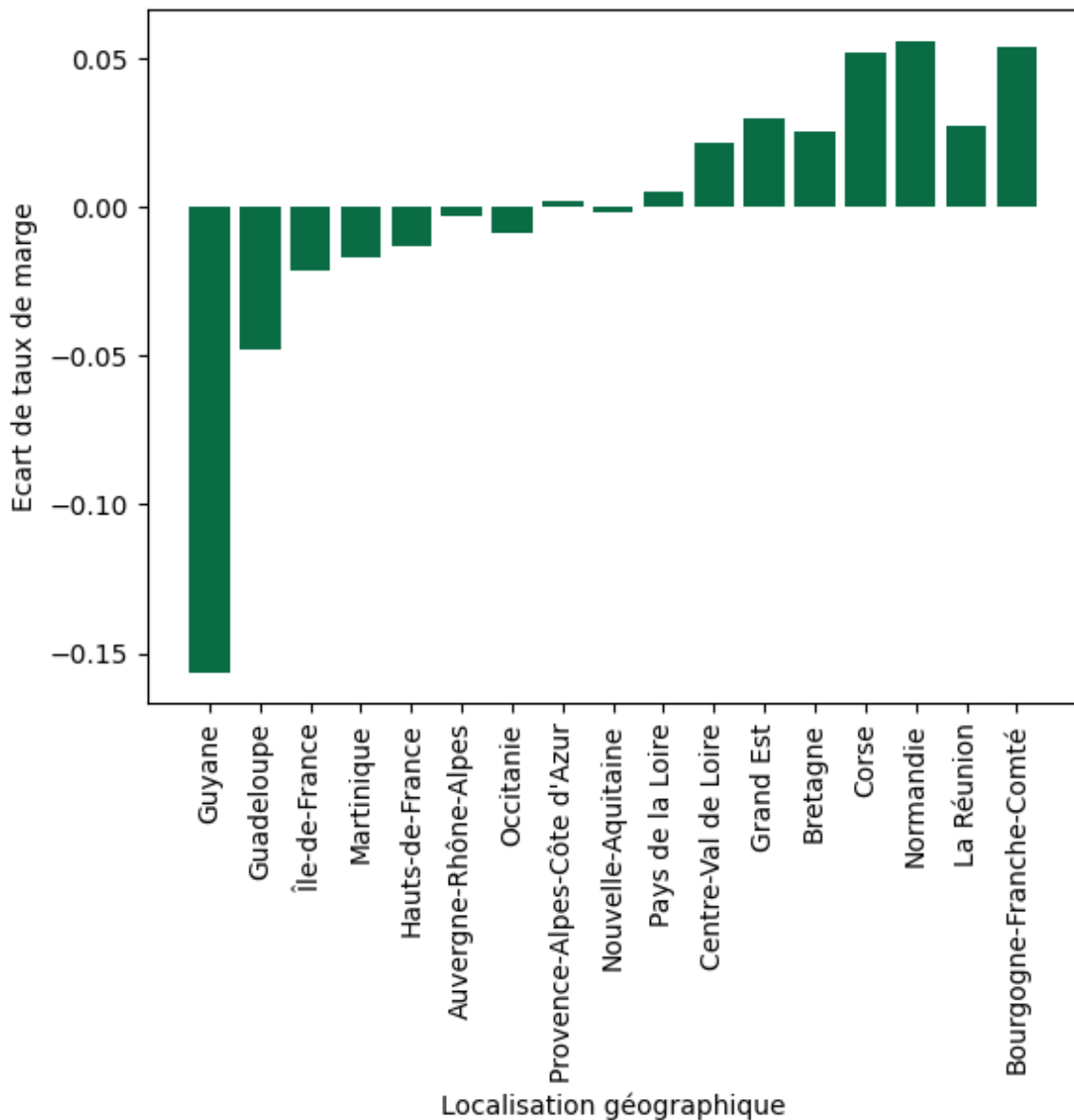
*Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*

### 2.2.3. La localisation en outre-mer (hors La Réunion) et en Île-de-France impacte négativement le taux de marge des CFA

L'implantation géographique des CFA explique également une part importante des différences de niveau de marge des CFA. En effet, les CFA implantés en Guyane, en Guadeloupe, en Île-de-France et en Martinique réalisent, en moyenne, moins de marge que de la Réunion, de Normandie ou Bourgogne-Franche-Comté. Il existe une différence de taux de marge de plus de 20 points entre un CFA implanté en Guyane et un CFA implanté en Bourgogne-Franche-Comté (cf. graphique 8). Ces différences s'expliquent notamment, selon les acteurs rencontrés par la mission, par la difficulté à massifier les effectifs dans les départements et régions d'outre-mer, par la nécessité de mettre en place un accompagnement social renforcé au regard du profil des apprentis recrutés ainsi que par les coûts des matières premières.

Une analyse géographique montre également que le nombre d'apprentis est relativement concentré en Ile-de-France qui accueille 30,8 % des apprentis (cf. tableau 3).

Graphique 8 : Impact sur le taux de marge de la région, toutes choses égales par ailleurs

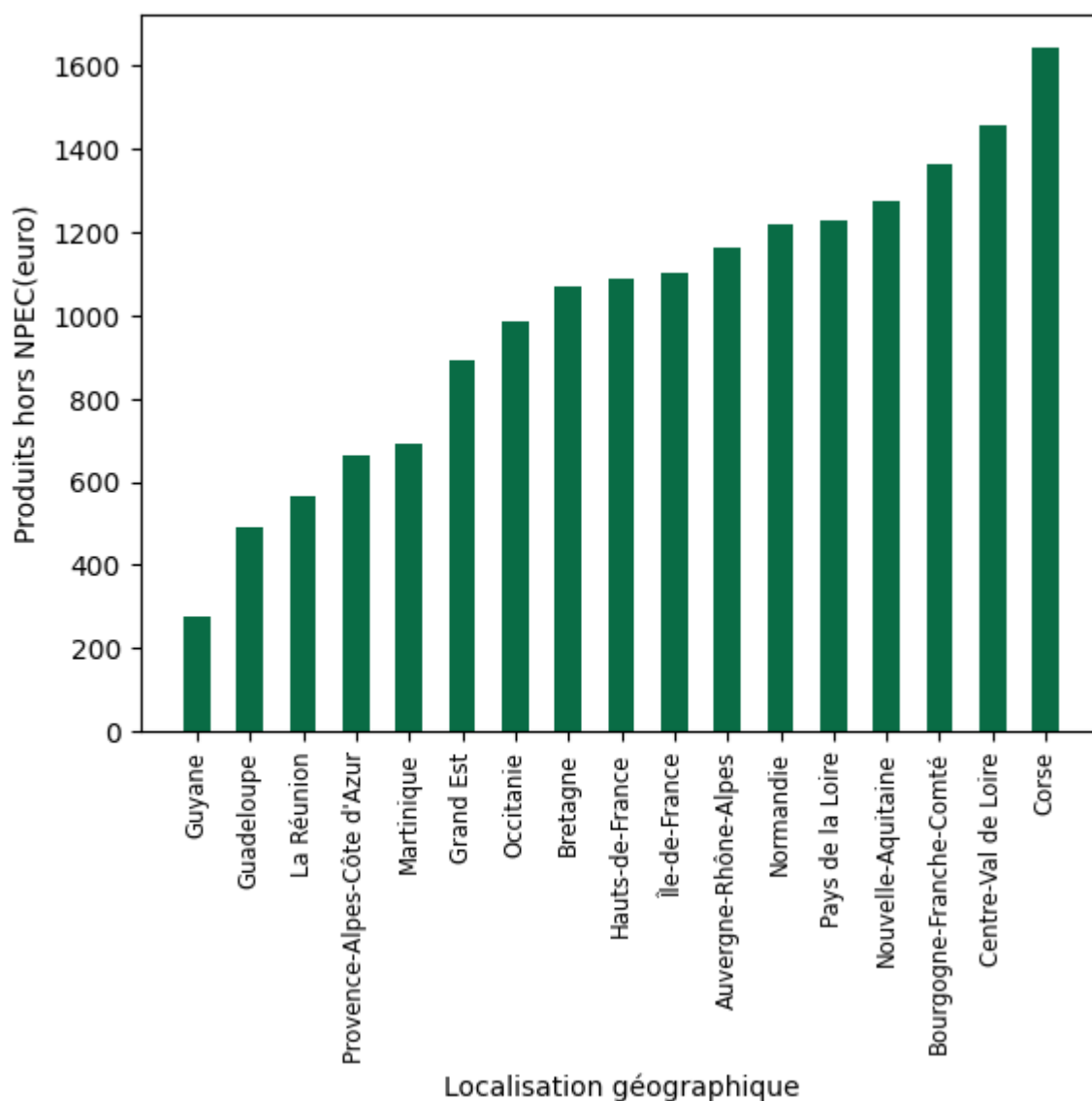


Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.

## Annexe II

Ces écarts de marges ne peuvent être expliqués, par définition, que par des produits plus faibles et/ou des charges plus importantes. D'une part, les produits (hors NPEC) varient de façon importante en fonction des zones géographiques de 270 € par apprenti en Guyane à plus de 1 600 € par apprenti en Corse (cf. graphique 9). D'autre part, les charges moyennes par apprenti diffèrent de façon importante en fonction des zones géographiques d'implantation des CFA. C'est notamment le cas des dépenses d'accompagnement qui varient de 250 € par apprenti en Guadeloupe à 1 400 € par apprenti en Guyane (cf. graphique 10). De même, les charges de structure varient de 1 400 € par apprenti en Guadeloupe à 2 500 € par apprenti en Guyane tandis que les charges de pédagogie varient de 2 500 € par apprenti en Guyane à 4 800 € par apprenti dans les Hauts-de-France.

**Graphique 9 : Produits moyens hors NPEC, par localisation géographique**

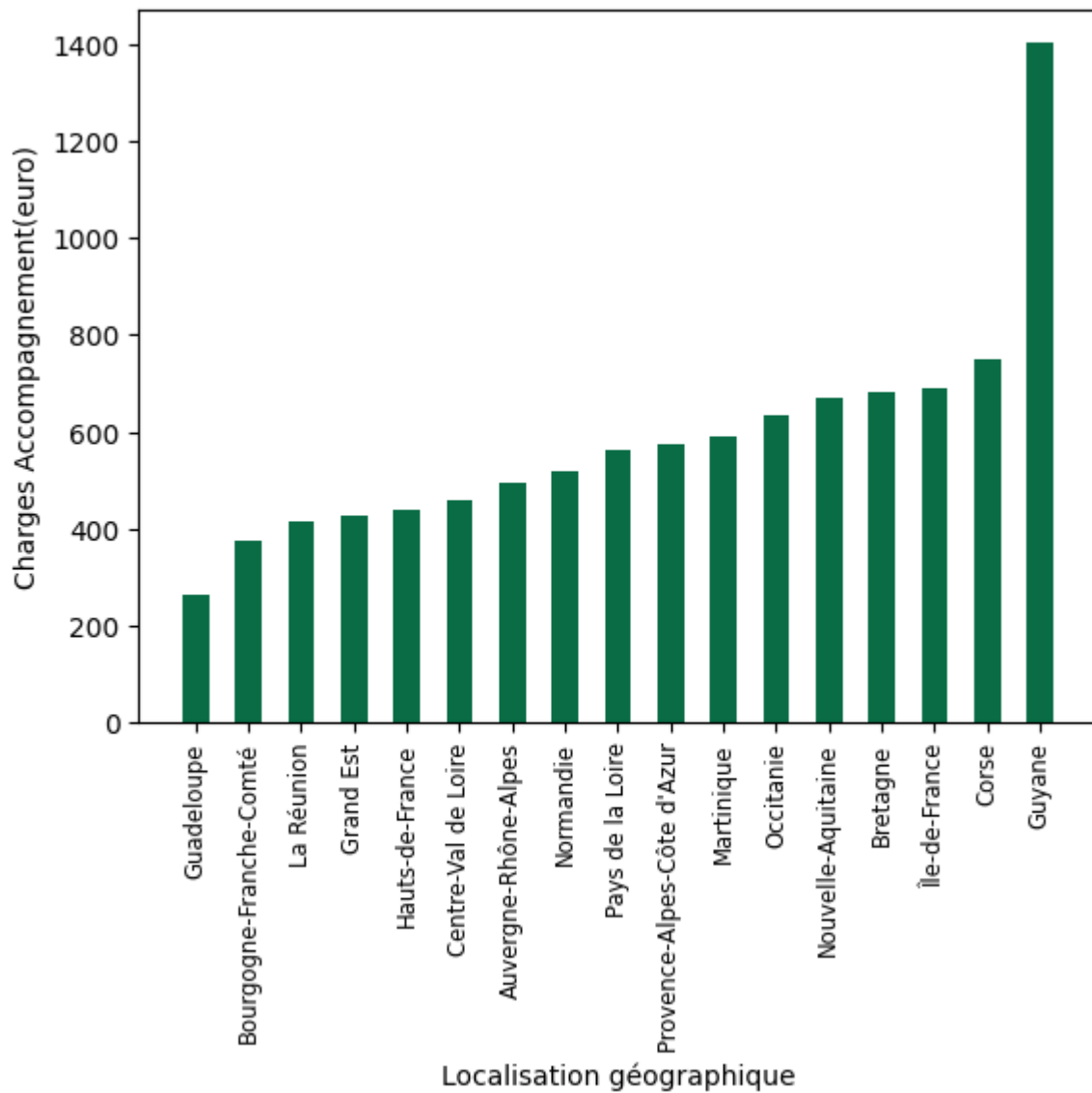


*Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*



## Annexe II

Graphique 10 : Charges d'accompagnement moyennes par localisation géographique



Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.

## Annexe II

**Tableau 3 : Marge des CFA en fonction du niveau de l'implantation géographique des CFA**

Catégorie	Nombre de CFA	Effectif total (en nombre d'apprentis)	Marge	Produit moyen (€)	Charges moyennes (€)	Écart de marge toutes choses égales par ailleurs
Bourgogne-F.C.	91	24 989	16,8 %	8755	7313	5,4 %***
Nouvelle-Aquitaine	177	55 146	11,9 %	8485	7462	-0,2 %
Auvergne-Rhône-Alpes	250	77 408	10,8 %	8652	7740	-0,3 %
Île-de-France	339	215 408	8,3 %	8987	8261	-2,1 %*
PACA	154	44 790	11,8 %	8171	7128	0,2 %
Pays de la Loire	138	39 343	13,1 %	8516	7401	0,5 %
Hauts-de-France	89	49 777	10,1 %	8351	7514	-1,3 %
Occitanie	154	47 664	11,5 %	8089	7183	-0,8 %
La Réunion	54	8 743	16,4 %	7245	5973	2,7 %
Normandie	92	28 057	16,1 %	9083	7692	5,6 %***
Bretagne	106	33 215	15,1 %	8585	7267	2,5 %*
Grand Est	140	46 607	14,4 %	8034	6965	3,0 %*
Corse	11	1 700	15,7 %	8504	7123	5,2 %
Centre-Val de Loire	64	21 964	13,6 %	8518	7381	2,2 %
Guadeloupe	11	2 049	8,1 %	7381	6429	-4,8 %
Martinique	7	1 733	8,7 %	6692	6139	-1,7 %
Guyane	5	603	-5,8 %	6626	6919	-15,6 %*

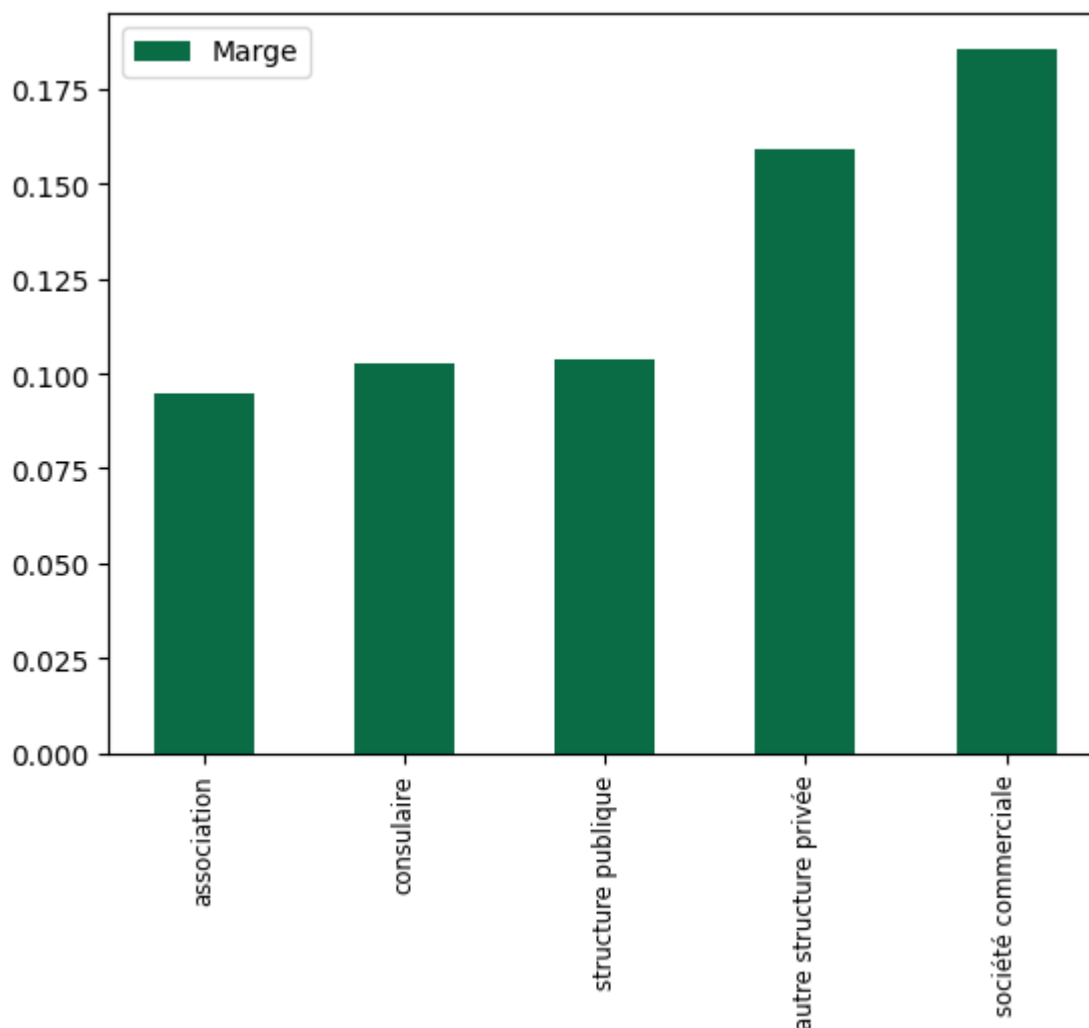
*Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*

### **2.3. Les CFA consulaires font, en moyenne, des marges plus faibles que les CFA privés et des marges similaires à celles des CFA publics**

**Les CFA consulaires font, en moyenne, des marges plus faibles que les CFA privés et des marges similaires à celles des CFA publics.** En effet, le taux de marge des CFA consulaires est d'environ 10 % tandis qu'il est de 10,2 % pour les CFA publics et de 17,5 % pour les CFA privés (cf. graphique 11).

## Annexe II

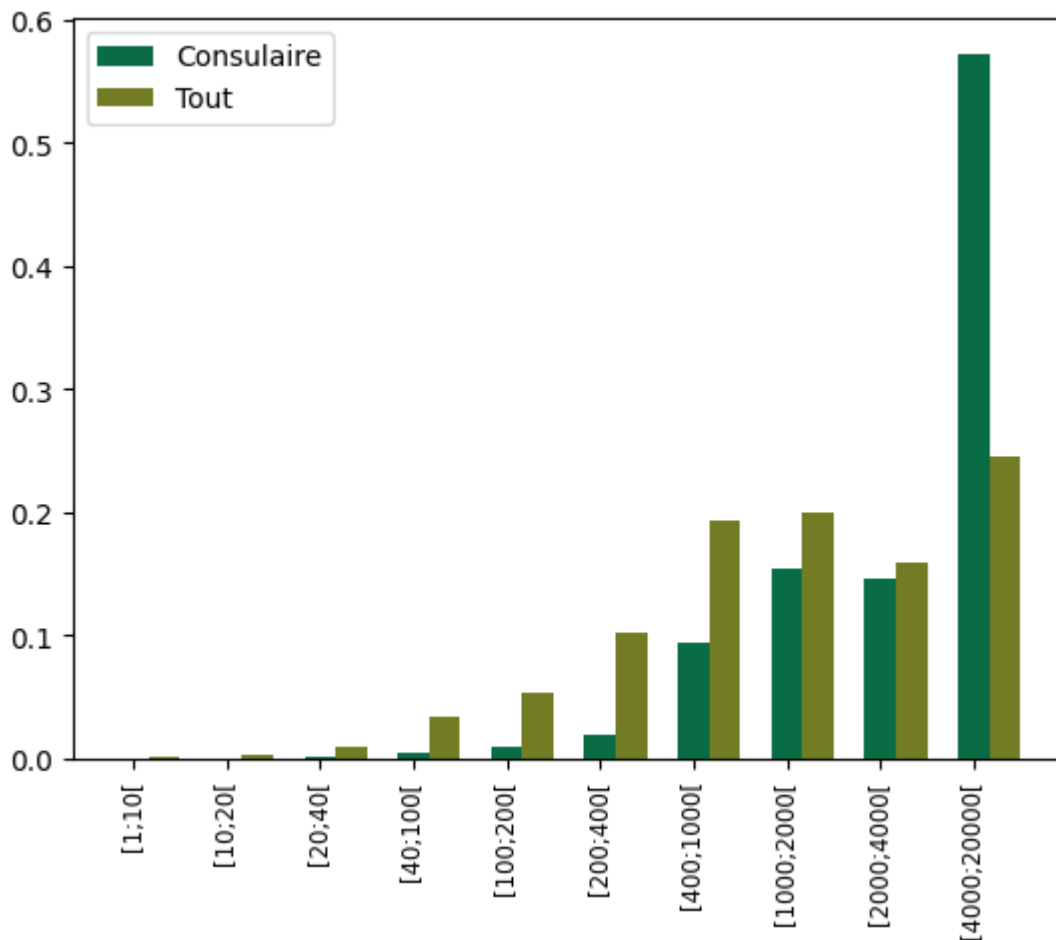
Graphique 11 : Taux de marge des CFA par nature juridique (en %)



*Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*

**Les CFA consulaires se caractérisent par l'importance de leurs effectifs.** En effet, 58 % des apprentis formés dans des CFA consulaires fréquentent un CFA de plus de 4 000 apprentis tandis que cette part n'est que de 25 % sur l'ensemble des CFA. Au total, près de 97 % des apprentis issus d'un CFA consulaire fréquentent un CFA de plus de 400 apprentis tandis que cette part n'est que de 84 % sur l'ensemble des CFA (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Répartition des effectifs des CFA consulaires par tranche d'effectif



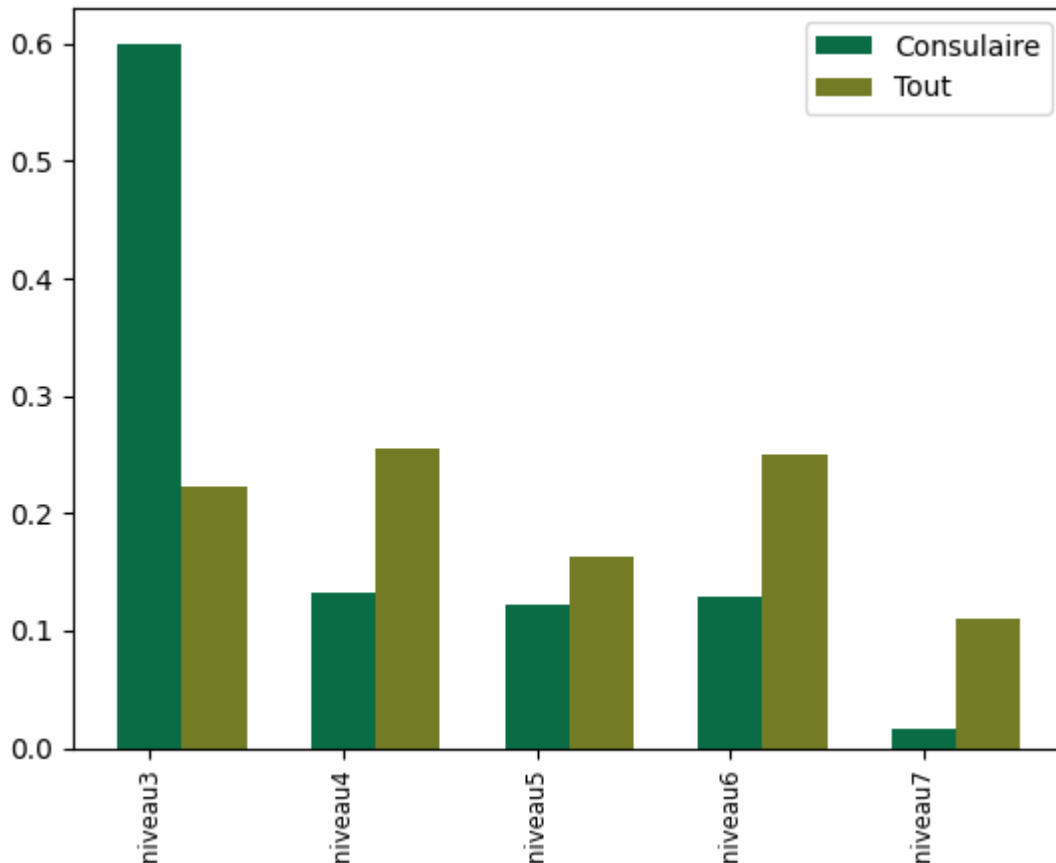
*Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*

**Les CFA consulaires se caractérisent par un positionnement à environ 60 % sur des certifications de niveau 3** tandis que la part des certifications de niveau 3 dans l'ensemble des certifications proposées par les CFA n'est que de 22 % (cf. graphique 13).

Le niveau de marge faible des CFA consulaires et leur positionnement sur des certifications de niveau 3 pour lesquelles il existe un écart important entre le niveau de prise en charge et le coût moyen est contradictoire. En effet, dans la mesure où les NPEC constituent la source de financement ultra majoritaire des CFA, les CFA consulaires doivent présenter des niveaux de charges très élevés par rapport aux autres CFA sans que la mission ait pu, sur la base des seules comptabilités analytiques, identifier spécifiquement les différences au niveau des postes de dépense.

Par ailleurs, ce constat explique, en partie et au regard du nombre important d'apprentis dans les CFA consulaires, la baisse de la rentabilité des CFA de plus de 1 000 apprentis pris dans leur ensemble.

Graphique 13 : Niveau des certifications proposées par les CFA consulaires

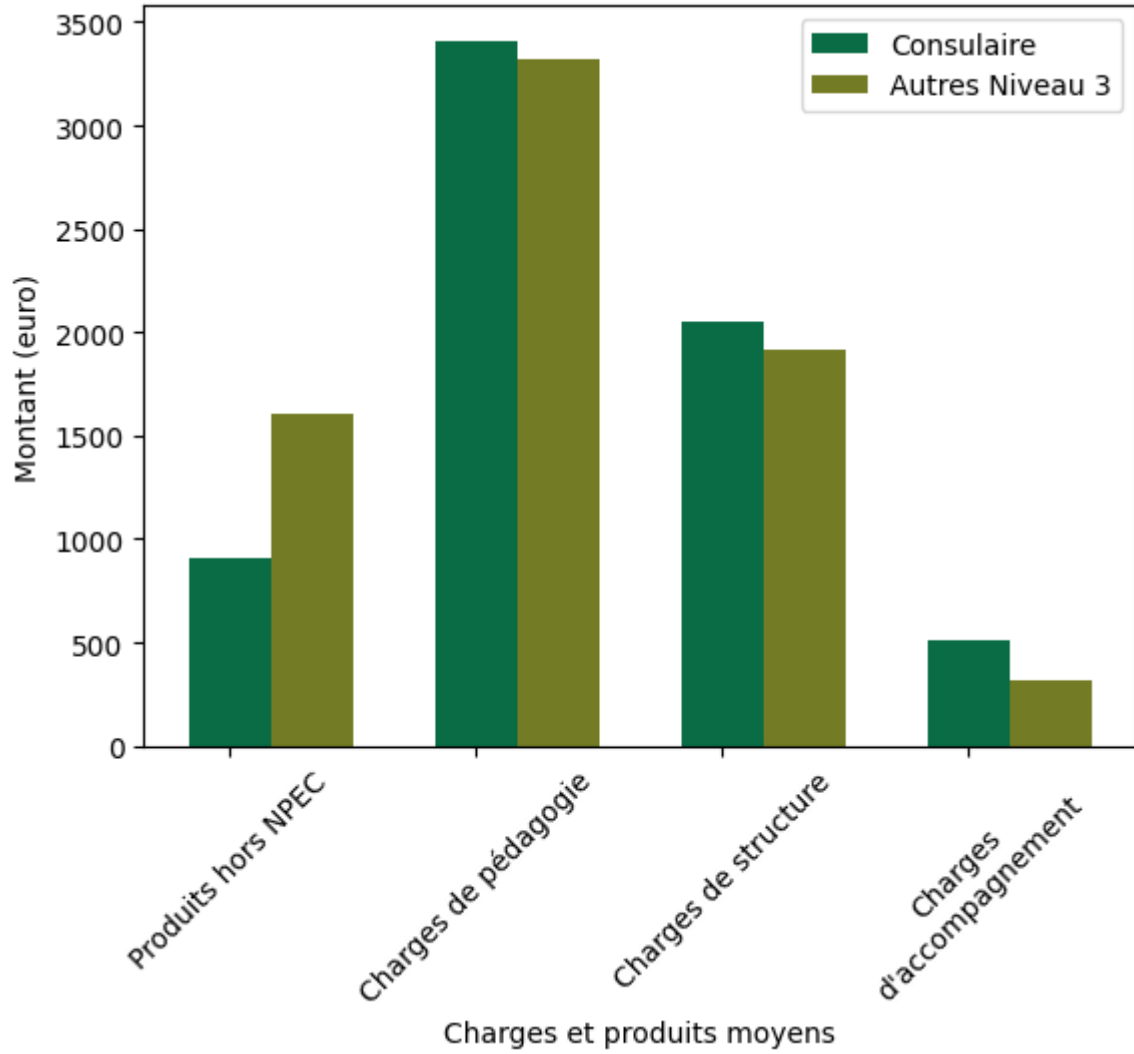


*Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.*

**Le différentiel de marge entre CFA consulaires et autres CFA de niveau 3 s'explique tant par de moindres recettes externes par apprenti que par des charges plus élevées.** L'analyse des différences de produits (hors NPEC) et des différents postes de charge des CFA consulaires par rapport aux autres CFA de niveau 3 montre que les CFA consulaires perçoivent moins de financements externes que les autres CFA de niveau 3 (environ 600 € de recettes en moins par apprenti) mais présentent davantage de charges tant sur les charges de pédagogie, les charges de structure que les charges d'accompagnement que les autres CFA de niveau 3 (environ 300 € par apprenti en cumul)(cf. graphique 14).

Annexe II

Graphique 14 : Comparaison des charges et produits (hors NPEC)  
entre les CFA consulaires et les CFA de niveau 3



Source : PSD de l'Inspection générale des finances d'après les données de France compétences.

## **ANNEXE III**

### **Les ressources financières mobilisables**





# SOMMAIRE

<b>1. LES DISPOSITIFS DÉROGATOIRES APPLICABLES AU VOLET APPRENTISSAGE DE LA CUFPA, QUI CONSTITUENT UN ENSEMBLE COMPLEXE ET NON JUSTIFIÉ, PRÉSENTENT UN POTENTIEL DE RESSOURCES IMPORTANT POUR LE FINANCEMENT DES CFA.....</b>	<b>1</b>
1.1. La sédimentation progressive de dispositifs dérogatoires à l’assujettissement à la taxe d’apprentissage aboutit à un schéma d’ensemble complexe et peu suivi par les pouvoirs publics .....	1
1.2. Les données collectées par la mission indiquent un montant approximatif de 370M€ de perte de recettes et permettent de ventiler cette perte globale par dispositif .....	4
1.3. Le transfert à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2022 de la collecte de la Cufpa des Opc aux Urssaf et caisses de MSA a permis une rationalisation conséquente du recouvrement, avec des gains financiers significatifs.....	6
1.4. Les catégories juridiques d’employeurs, zones géographiques et très petites entreprises bénéficiaires de ces dérogations ont également recours de manière significative à l’apprentissage.....	7
1.5. Une rationalisation et une simplification des exonérations et exemptions doit être envisagée et pourrait générer 310 M€ de recettes.....	9
1.6. Le taux de la Cufpa – TA pourrait faire l’objet d’une évolution en fonction de la situation du marché du travail, tenant compte d’une importance stratégique encore plus forte de l’apprentissage pour les entreprises en période de tensions sur l’offre.....	11
<b>2. LE LEVIER D’UN FINANCEMENT DIRECT PAR LES ENTREPRISES, QUI N’EST ACTUELLEMENT MOBILISÉ QU’À LA MARGE, POURRAIT ÊTRE DAVANTAGE SOLLICITÉ .....</b>	<b>13</b>
2.1. Les versements volontaires constituent aujourd’hui une ressource minoritaire dans le financement des CFA.....	13
2.2. Le reste à charge des entreprises est essentiellement le fait de CFA privés et se concentre sur les niveaux 6 et surtout 7 de certification .....	14
2.3. Le financement direct des CFA par les entreprises et les branches se révèle inférieur à celui constaté pour les contrats de professionnalisation .....	17
2.4. Un financement accru par les entreprises sur des bases volontaires apparaît difficilement envisageable compte tenu de la pratique historique du secteur ...	20
2.5. Un recours au financement conventionnel, qui nécessite une modification de la loi, apparaît plus praticable et permettrait de doser les efforts contributifs en fonction de la taille de l’entreprise ou du niveau de qualification.....	20

<b>3. LES RESSOURCES DES RÉGIONS CONSTITUENT UNE SOURCE DE FINANCEMENT MINORITAIRE ET TENDANCIELLEMENT APPELÉE À SE RÉDUIRE ENCORE .....</b>	<b>20</b>
3.1. Deux enveloppes de subvention, en fonctionnement comme en investissement, ont été conservées à la main des régions dans le cadre de la réforme .....	20
3.2. L'utilisation de ces enveloppes a été assouplie par un décret récent, qui permet une fongibilité au bénéfice de l'investissement.....	21
3.3. L'absence d'indexation de l'enveloppe soulève la question du financement de l'investissement des CFA.....	21
3.4. Les entretiens menés ainsi que les données disponibles soulignent le caractère hétérogène et fluctuant des politiques de financement par les régions.....	22
<b>4. LA MOBILISATION DE RESSOURCES AUPRÈS DES FAMILLES A VOCATION À DEMEURER TOTALEMENT MARGINALE .....</b>	<b>24</b>

## Annexe III

La présente annexe passe en revue différents leviers pouvant, théoriquement, être mobilisés pour financer les CFA, en complément des financements issus des NPEC versés par les Opco en fonction du nombre d'apprentis en formation :

- ◆ réduction ou suppression des exonérations et exemptions de Contribution unique pour la formation professionnelle et l'apprentissage (Cufpa), pour la part liée à l'apprentissage, dont bénéficient certains secteurs d'activité, zones géographiques et catégories d'employeurs (1.) ;
- ◆ financement par voie conventionnelle ou sous forme de versement volontaire des entreprises (2.) ;
- ◆ subventions au fonctionnement ou à l'investissement versées par les régions (3.) ;
- ◆ participations demandées aux familles (4.).

### **1. Les dispositifs dérogatoires applicables au volet apprentissage de la Cufpa, qui constituent un ensemble complexe et non justifié, présentent un potentiel de ressources important pour le financement des CFA**

#### **1.1. La sédimentation progressive de dispositifs dérogatoires à l'assujettissement à la taxe d'apprentissage aboutit à un schéma d'ensemble complexe et peu suivi par les pouvoirs publics**

La Contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (Cufpa) a été créée par la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (LCAP). Elle regroupe la contribution à la formation professionnelle et la taxe d'apprentissage (qui intègre elle-même la contribution supplémentaire à l'apprentissage due uniquement par les grandes entreprises) : ces deux taxes conservent des dispositions distinctes au sein du code du travail au niveau législatif comme réglementaire, notamment une assiette spécifique et des taux différenciés. La taxe d'apprentissage (ou Cufpa-TA) est caractérisée par un nombre important de dispositifs dérogatoires, comme développé *infra*, au contraire de la Contribution à la formation professionnelle ou Cufpa-CFP).

**La réglementation relative à la part affectée à l'apprentissage de la Cufpa (ci-après Cufpa-TA)<sup>1</sup> se caractérise par un haut niveau de complexité :** elle comprend des dispositifs dérogatoires de nature géographique ; de nature sectorielle ; liés à la taille de l'entreprise combinée à l'embauche d'au moins un apprenti ; de déduction de dépenses liées ou non à l'apprentissage.

---

<sup>1</sup> La contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage a été créée par la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Elle regroupe la contribution à la formation professionnelle et la taxe d'apprentissage : ces deux taxes conservent des dispositions distinctes au sein du code du travail au niveau législatif comme réglementaire, et notamment une assiette spécifique (la Cufpa - TA étant caractérisée par un nombre important de dispositifs dérogatoires, comme développé *infra*, au contraire de la Cufpa - CFP) et des taux différenciés.

### Annexe III

Ces dispositifs font échapper une part significative de l'assiette à l'application du taux de droit commun de 0,68 % de la Cufpa – TA applicable à la masse salariale de l'établissement<sup>2</sup>. Ce taux comporte deux composantes :

- ◆ une part, dite « principale », qui représente 87 % du produit de la Cufpa – TA, soit un taux de 0,59 %. De cette part principale peuvent être déduits deux types de dépenses liées à l'apprentissage<sup>3</sup> :
  - les dépenses relatives au financement des formations délivrées par leur propre CFA, pour les entreprises qui en disposent ;
  - les dépenses relatives au financement du développement d'offres nouvelles de formation par apprentissage, lorsque ces offres sont utilisées pour former au moins un apprenti employé par l'entreprise ;
- ◆ une part dite « solde de la taxe d'apprentissage », à hauteur de 13 % du produit de la Cufpa - TA, correspondant à un taux de 0,09 %<sup>4</sup>. Les employeurs peuvent bénéficier sur ce solde<sup>5</sup> de deux déductions :
  - l'une correspondant aux subventions versées en nature aux CFA sous forme d'équipements et de matériels conformes aux besoins des formations dispensées<sup>6</sup> ;
  - l'autre réservée aux entreprises de 250 salariés et plus qui dépassent, au titre d'une année, le seuil d'effectif de 5 % de salariés apprentis et de doctorants inscrits dans une convention industrielle de formation par la recherche (Cifre). Elles bénéficient d'une créance imputable sur le solde de la Cufpa – TA à hauteur du pourcentage de l'effectif dépassant ce taux multiplié par l'effectif annuel et par un montant forfaitaire.

Enfin, un dernier étage de prélèvement opéré sur la masse salariale est constitué par la **Contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)**, qui fait partie de la Cufpa-TA<sup>7</sup>. Elle est due par les structures assujetties à la taxe d'apprentissage dont l'effectif annuel moyen est supérieur à 250 salariés et qui n'atteignent pas 5 % de leur effectif annuel moyen en contrats favorisant l'insertion professionnelle, à savoir les contrats d'apprentissage, les contrats de professionnalisation et les Cifre. Le taux de cette contribution varie selon la proportion d'alternant au sein des effectifs de l'entreprise, dans une logique incitative. Les taux applicables sont par ailleurs réduits de 52 % en Alsace-Moselle (cf. tableau 1).

**Tableau 1 : Taux de CSA appliqué aux entreprises au régime général en fonction du nombre d'alternants par rapport à leur effectif moyen annuel**

Taux d'alternants	Taux de CSA
Moins de 1 %	0,40 %
Moins de 1 % (effectif > 2 000 salariés)	0,60 %
Entre 1 et 2 %	0,20 %
Entre 2 et 3 %	0,10 %
Entre 3 et 5 %	0,05 %
Supérieur à 5 %	Exonéré

*Source : Article L. 6242-1 du code du travail.*

<sup>2</sup> Masse salariale correspondant à l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activités définie au I de l'article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> Dispositions du I de l'article L. 6241-2 du code du travail.

<sup>4</sup> Dispositions du II de l'article L. 6241-2 du code du travail.

<sup>5</sup> À l'exception des employeurs du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de Moselle qui ne peuvent bénéficier par construction d'une telle déduction puisqu'ils ne sont pas assujettis au versement du solde de taxe d'apprentissage.

<sup>6</sup> Article L. 6241-4 du code du travail.

<sup>7</sup> Article L. 6242-1 du code du travail.

**Cette complexité d'ensemble, fruit d'une sédimentation progressive des dispositifs, n'a pas été fondamentalement remise en cause par la loi du 5 septembre 2018.** L'étude d'impact du projet de loi souligne le choix de *statu quo* fait en matière de dispositifs dérogatoires applicables à la Cufpa - TA, dans une optique d'absence de hausse des prélèvements obligatoires. Quelques modifications circonscrites ont été effectuées concernant la Cufpa - TA, comme la réduction de la part du solde de TA (anciennement dite « hors quota ») de 23 % à 13 % du produit global.

**Un premier type de dérogation à l'assiette de la Cufpa - TA repose sur des mécanismes d'exemptions<sup>8</sup> applicables à certains types de structures<sup>9</sup> :**

- ◆ les mutuelles régies par les livres Ier et III du code de la mutualité ;
- ◆ les associations, organismes fondations, fonds de dotation, congrégations, syndicats à activités non lucratives ;
- ◆ les coopératives et unions artisanales, maritimes, de transport fluvial et d'entreprises de transport ;
- ◆ les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés anonymes de crédit immobilier et les unions d'économie sociale ;
- ◆ les sociétés coopératives de construction ;
- ◆ certaines structures agricoles :
  - les groupements d'employeurs agricoles ;
  - les sociétés coopératives agricoles d'approvisionnement et d'achat et les unions de sociétés coopératives agricoles d'approvisionnement et d'achat ;
  - les sociétés coopératives de production, de transformation, conservation et vente de produits agricoles ainsi que les unions de sociétés coopératives de production, transformation, conservation et vente de produits agricoles.

**Un deuxième type de dérogation en termes d'assujettissement à la Cufpa - TA repose sur l'application d'exemptions au bénéfice des très petites entreprises :**

- ◆ les employeurs ayant une masse salariale globale inférieure à 6 SMIC et employant au moins un apprenti bénéficient d'une exemption mensuelle de Cufpa - TA pour l'ensemble de leurs salariés<sup>10</sup> ;
- ◆ les employeurs de moins de 11 salariés sont exemptés du versement de la Cufpa - TA<sup>11</sup> au titre des rémunérations dues à leurs apprentis.

**Un dernier type de dérogation repose sur une logique géographique,** avec un taux réduit de Cufpa - TA de 0,44 % au lieu de 0,68 % applicable pour les employeurs d'Alsace-Moselle. Le solde de la Cufpa - TA n'est ainsi pas dû par ces employeurs.

**Le produit de la Cufpa - TA et de la CSA s'est élevé à 3,2 Md€ en 2021, dernière année de collecte par les Opcv<sup>12</sup> (pour un montant global de Cufpa de 8,6 Md€).** 3 Md€ ont été versés par 1,2 millions d'entreprises au titre de la part principale de la TA et 194 M€ ont été collectés auprès de 3 836 entreprises de 250 salariés ou plus au titre de la CSA.

---

<sup>8</sup> Une exemption se distingue d'une exonération selon la définition fournie par l'annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (p. 29) en ce qu'elle consiste à exclure certains revenus de l'assiette soumise aux prélèvements.

<sup>9</sup> Selon une liste fixée au III de l'article L. 6241-1 du code du travail.

<sup>10</sup> IV de l'article L. 6241-1 du code du travail.

<sup>11</sup> Article L. 6241-1-1 du code du travail.

<sup>12</sup> Source : jaune « formation professionnelle » annexé au projet de loi de finances pour 2023, p. 56-57.

## 1.2. Les données collectées par la mission indiquent un montant approximatif de 370M€ de perte de recettes et permettent de ventiler cette perte globale par dispositif

Les estimations de l'Urssaf Caisse nationale et de la CCMSA, sur lesquelles se fonde la mission, aboutissent à des pertes de recettes de l'ordre de 373 M€ en 2022 (cf. tableau 2)<sup>13</sup>.

Il est possible de ventiler ces pertes de recettes entre dispositifs :

- ◆ le taux réduit applicable en Alsace-Moselle induirait une perte de recettes de 53 M€ ;
- ◆ la perte de recettes liée à l'exemption de Cufpa - TA pour les employeurs d'un moins un apprenti dont la masse salariale globale ne dépasse pas 6 SMIC mensuels serait évaluée à 42 M€<sup>14</sup> ;
- ◆ la perte de recettes liée à l'exemption de Cufpa - TA applicable à la rémunération des apprentis pour les employeurs comptant moins de 11 salariés s'élèverait à 24 M€<sup>15</sup> ;
- ◆ les exemptions d'assiette dont bénéficient certains employeurs en raison de leur statut juridique constituent la source de perte de recettes la plus importante. Elle représenterait 239 M€ en 2022<sup>16</sup> ;
- ◆ le montant des exonérations et exemptions applicables spécifiquement ou de manière transversale au secteur agricole s'élève à 15 M€ en 2022<sup>17</sup>.

**Tableau 2 : Récapitulatif des pertes de recettes de Cufpa - TA par dispositif dérogatoire en 2022 (en M€)**

Exemption/exonération	Montant de la perte de CUFPA (en M€)
Taux réduit applicable en Alsace-Moselle	53
Exemption pour les employeurs d'au moins un apprenti dont la masse salariale globale ne dépasse pas 6 SMICS mensuels	42
Exemption de rémunération des apprentis pour les employeurs comptant moins de 11 salariés	24
Statut juridique (associations, mutuelles, etc.)	239
Secteur agricole	15
<b>Total</b>	<b>373</b>

*Source : Données Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) caisse nationale et CCMSA.*

Le tableau ci-après ventile ces montants en fonction de la nature juridique des structures, avec une perte de Cufpa - TA quasi-exclusivement ciblée sur les associations (cf. tableau 3).

<sup>13</sup> Ces données reposent sur les informations issues des déclarations sociales mensuelles réalisées par les employeurs auprès des organismes de recouvrement. Elles diffèrent des chiffrages produits par France compétences comme par la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP), qui aboutissent à des estimations supérieures en s'appuyant sur une autre méthode de calcul, fondée sur le différentiel entre l'assiette déclarée au titre de la contribution à la formation professionnelle de la Cufpa, non mitée, et celle de la Cufpa - TA. Des travaux complémentaires gagneraient à être menés par la DGEFP, France compétences et l'Urssaf caisse nationale afin de disposer d'une vision commune de ces dispositifs dérogatoires.

<sup>14</sup> Dont 1,4 M€ au titre des employeurs d'Alsace-Moselle.

<sup>15</sup> Dont 0,7 M€ au titre des employeurs d'Alsace-Moselle.

<sup>16</sup> Dont 10 M€ au titre des employeurs d'Alsace-Moselle.

<sup>17</sup> Source : données caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

### Annexe III

**Tableau 3 : Montant des pertes de recettes 2022 de Cufpa - TA liées aux exemptions applicables en fonction du statut juridique de la structure (hors employeurs agricoles)**

Catégorie juridique	Montant de la perte de Cufpa - TA (en €)
Associations	224 881 543
Coopératives de construction	3 689
Coopératives de transport	579 002
Mutuelles	9 865 053
Organismes HLM	3 376 064
<b>Total</b>	<b>238 705 350</b>

*Source : Données Urssaf caisse nationale.*

**Le montant des exonérations et exemptions applicables spécifiquement ou de manière transversale au secteur agricole s'élève à 15 M€ en 2022<sup>18</sup>.** Le tableau 4 ci-après détaille la ventilation de ces montants par dispositifs (dispositifs propres au secteur agricole et effets dans le secteur agricole des dispositifs transversaux).

**Tableau 4 : Pertes de recettes 2022 induites par les exonérations et exemptions agricoles**

<b>Total des exemptions et exonérations applicables aux structures agricoles (en M€)</b>	
Perte de TA annuelle	15 137 518
<b>Exemption pour les établissements ayant une masse salariale &lt; 6 SMIC employant un apprenti</b>	
Nombre mensuel moyen d'établissements	13 890
Nombre mensuel de salariés	44 335
Perte de TA annuelle	3 695 893
<b>Exemption des groupements d'employeurs agricoles</b>	
Nombre mensuel moyen d'établissements	2 933
Nombre mensuel de salariés	37 345
Perte de TA annuelle	3 686 732
<b>Exemption des COOP d'approvisionnement et des unions de COOP</b>	
Nombre mensuel moyen d'établissements	561
Nombre mensuel de salariés	13 200
Perte de TA annuelle	2 485 920
<b>Exemption des COOP de production</b>	
Nombre mensuel moyen d'établissements	1 906
Nombre mensuel de salariés	25 431
Perte de TA annuelle	4 316 436
<b>Effet du différentiel de taux pour l'Alsace-Moselle</b>	
Nombre mensuel moyen d'établissements	1 336
Nombre mensuel de salariés	16 453
Perte de TA annuelle	604 047
<b>Exemption des apprentis dans les entreprises de moins de 11 salariés</b>	
Nombre mensuel moyen d'établissements	3 582
Nombre mensuel de salariés	7 444
Perte de TA annuelle	348 490

*Source : Données CCMSA.*

<sup>18</sup> Source : données CCMSA.

### 1.3. Le transfert à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 de la collecte de la Cufpa des Opco aux Urssaf et caisses de MSA a permis une rationalisation conséquente du recouvrement, avec des gains financiers significatifs

La loi du 5 septembre 2018 a fixé le principe d'un transfert de la collecte de la Cufpa des Opco aux Urssaf et caisses de MSA. L'étude d'impact de la LCAP mettait en avant le caractère simplificateur d'une unification du recouvrement de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage, issue de la CFP et de la TA en centralisant cette collecte auprès des Urssaf et caisses de MSA. Les Urssaf assuraient en effet déjà une part de la collecte pour certaines populations spécifiques comme les travailleurs indépendants ou les particuliers employeurs<sup>19</sup>. La réforme prévoyait un transfert de la collecte dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021, date finalement reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Elle s'est traduite par une mensualisation de la collecte de la part principale de la taxe d'apprentissage, recouvrée au fil de l'eau à l'occasion de la réception des déclarations sociales nominatives (DSN) du 5 ou du 15 du mois M+1 au titre du mois M.

Par ailleurs, la procédure d'affectation du solde de la taxe d'apprentissage<sup>20</sup>, qui faisait l'objet d'un versement direct par les entreprises aux établissements de formation initiale bénéficiaires avant le 15 juillet de l'année N+1 au titre de l'année N<sup>21</sup>, a été profondément modifiée par la réforme. L'affectation du solde de la Cufpa – TA s'effectue annuellement à compter de 2023 au titre de 2022 de la manière suivante :

- ◆ le montant dû au titre du solde doit être déclaré via la DSN auprès des Urssaf (ou des caisses de MSA pour les employeurs agricoles) et acquitté avant le 5 ou le 15 mai de l'année N+1 au titre de l'année N ;
- ◆ la répartition vers le ou les établissements d'enseignement, les organismes d'insertion ou d'orientation professionnelle choisis par l'employeur doit être effectuée à compter de fin mai / début juin de l'année N+1 au titre de l'année N sur la plateforme SOLTÉA gérée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). C'est la CDC qui reverse ensuite en fonction des choix effectués par les entreprises les montants collectés par les Urssaf et caisses de MSA aux établissements et organismes bénéficiaires.

**France compétences a récemment établi un bilan très positif de ce transfert, avec des gains liés à l'amélioration du nombre d'entreprises recouvrées<sup>22</sup>.** L'exercice 2022 a été marqué par une forte hausse du nombre d'entreprises ayant acquitté la Cufpa, à savoir 500 000 de plus par rapport à 2021. La collecte au titre de la Cufpa au global – agréant les parts relatives à l'apprentissage et à la formation professionnelle – se révèle également en forte hausse, de 1,3 Md€ (et de 500 M€ pour la part relative à l'apprentissage), par rapport à l'année précédente, portant le produit de cette contribution à 10,1 Md€ (3,5 Md€ pour la part relative à l'apprentissage). En 2022, on compte ainsi 31 % d'entreprises nouvellement assujetties ou acquittant pour la

<sup>19</sup> L'étude d'impact de la réforme mettait en avant les arguments suivants en faveur du transfert de cette collecte aux organismes de sécurité sociale : un potentiel d'augmentation de la collecte globale, même si aucun chiffrage n'était avancé sur ce point, compte tenu de la visibilité des Urssaf et caisses de MSA sur l'ensemble des employeurs devant être assujettis (la Cufpa devant être prélevée sur la même assiette que celle des revenus d'activité) et des moyens de contrôle à disposition de ces organismes ; une possibilité de recentrage des Opco sur leur cœur de métier d'offre de services aux entreprises et sur le développement de nouveaux services en tant que financeurs de formations ; une perspective de rationalisation des frais de recouvrement, les coûts moyens de collecte des Opco s'élevant à 0,7 % des montants collectés contre 0,26 % pour les Urssaf ; une possibilité d'amélioration de la connaissance par les Opco des entreprises de leur ressort, par la transmission de données des Urssaf sur le périmètre des entreprises collectées et leurs effectifs.

<sup>20</sup> Ex-part dite « hors quota » de la taxe d'apprentissage.

<sup>21</sup> Une procédure de répartition associant la région, les OPCA et le bureau du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles ventilant les sommes non affectées par les entreprises entre les établissements de formation.

<sup>22</sup> Bilan du transfert de la collecte CFP – TA, juin 2023. Il a été présenté au conseil d'administration de France compétences le 25 mai 2023 et est établi sur la base des données communiquées par l'Urssaf caisse nationale et la CCMSA.



### Annexe III

première fois la Cufpa, représentant seulement 7 % de la masse salariale en 2022, compte tenu de la prévalence de petites voire de très petites entreprises en leur sein : 47 % sont des entreprises qui comptent un salarié ou moins.

Ces entreprises nouvellement contributrices sont particulièrement représentées dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration (45 %), des services marchands (35 %) et non marchands (30 %) ainsi que du commerce (29 %). Inversement, elles sont peu représentées dans les branches relevant des Opco suivants :

- ◆ Constructys, dont la collecte était préalablement assurée par Pro BTP via la DSN, donc selon les mêmes modalités déclaratives – à défaut de modalités de recouvrement similaires – qu'après le transfert de la collecte ;
- ◆ OCAPAT, dont la collecte était préalablement en partie gérée par la MSA ;
- ◆ l'Opco Zi, dont la collecte concerne principalement de grandes entreprises.

Les caractéristiques de ces trois secteurs soulignent en creux l'impact en tant que tel du transfert de la collecte pour les entreprises relevant de branche adhérent à d'autres Opco, pour lesquels le transfert a représenté un changement des pratiques de recouvrement plus important.

**Le bilan publié par France compétences<sup>23</sup> fait état d'un gain net de 700 M€ pour la Cufpa en 2022 lié au transfert de la collecte, dont 255 M€ au titre de la part principale de la taxe d'apprentissage<sup>24</sup>.** A cette fin, la méthodologie employée a consisté à identifier la hausse de la masse salariale liée à l'évolution spontanée de l'assiette (au sein d'une masse salariale augmentant de près de 15 % par rapport à 2021) pour isoler le seul effet du transfert de la collecte. Les augmentations de rendement liées au transfert de la collecte sont proches entre la part de Cufpa relative à la formation professionnelle (+ 7 %) et celle liée à l'apprentissage (8,5 %).

#### **1.4. Les catégories juridiques d'employeurs, zones géographiques et très petites entreprises bénéficiaires de ces dérogations ont e cours de manière significative à l'apprentissage**

**Les catégories juridiques (associations, organismes HLM, etc.) d'employeurs bénéficiaires des exemptions de Cufpa – TA ont recours de manière significative à l'apprentissage, à un niveau un peu inférieur à la moyenne nationale (cf. tableau 5).** Les données communiquées par l'Urssaf caisse nationale au titre de la première collecte de cette taxe opérée par son réseau en 2022 font apparaître des parts d'apprentis rapportées aux effectifs significatives, légèrement inférieures à la moyenne nationale mais ne constituant en tout état de cause aucunement une atypie. Le tableau ci-après détaille ces résultats par catégories juridiques.

---

<sup>23</sup> Sur la base de données des seules Urssaf.

<sup>24</sup> Ce bilan ne traite pas du solde de la TA. Il ne retrace pas non plus les résultats constatés en matière de CSA, compte tenu de l'absence de recul suffisant sur ce transfert, qui n'a été effectif pour cette contribution collectée en avril de l'exercice N+1 au titre de l'exercice N que fin avril 2023 (pour les sommes dues au titre de 2022).

### Annexe III

**Tableau 5 : Part des apprentis dans les effectifs par catégorie juridique bénéficiaire d'exemptions de Cufpa – TA, hors secteur agricole**

Type d'acteur	Effectifs totaux 2022 <sup>25</sup>	Apprentis 2022	Apprentis / effectifs
Associations	1 930 581	41 713	2,2 %
Coopératives de construction	11	0	0,0 %
Coopératives de transport	4 942	179	3,6 %
Mutuelles	87 063	1 703	2,0 %
Organismes HLM	17 904	509	2,8 %
<b>Total général (secteur public et privé)</b>	<b>26 785 593</b>	<b>815 488</b>	<b>3,0 %</b>

*Source : Urssaf caisse nationale.*

**Les données de l'Urssaf caisse nationale confirment, de manière attendue, le fort taux de recours à l'apprentissage dans les très petites entreprises (cf. tableau 6).** Ce taux s'élève à 7,3 % pour les employeurs de moins de 11 salariés et est encore légèrement plus marqué pour ceux parmi ces employeurs dont la masse salariale est inférieure à 6 SMIC, de manière prévisible puisque leur champ doit correspondre en moyenne aux entreprises les plus petites de cette tranche.

**Tableau 6 : Part des apprentis dans les effectifs de très petites entreprises bénéficiaires d'exemptions de Cufpa – TA, hors secteur agricole**

Catégorie	Assiette	Effectifs totaux 2022 <sup>26</sup>	Apprentis 2022	Apprentis / effectifs
<b>Effectifs &lt; 11 salariés</b>	Assiette > 6 SMIC	1 705 526	113 023	6,6 %
	Assiette < 6 SMIC	3 192 504	242 892	7,6 %
<b>Total effectifs &lt; 11 salariés</b>		<b>4 898 031</b>	<b>355 915</b>	<b>7,3 %</b>
<b>Effectifs &gt;= 11 salariés</b>	Assiette > 6 SMIC	20 448 094	427 985	2,1 %
	Assiette < 6 SMIC	1 439 469	31 588	2,2 %
<b>Total effectifs &gt;= 11 salariés</b>		<b>21 887 563</b>	<b>459 573</b>	<b>2,1 %</b>
<b>Total général (secteur public et privé)</b>		<b>26 785 593</b>	<b>815 488</b>	<b>3,0 %</b>

*Source : Urssaf caisse nationale.*

**Par ailleurs, la part de l'apprentissage est quasiment équivalente en Alsace-Moselle à celle observée au niveau national<sup>27</sup>.** Cette part s'élève à 2,9 % de l'emploi salarié global public et privé en 2022.

<sup>25</sup> Les effectifs retracés (pour les salariés comme pour les apprentis) reflètent la moyenne des effectifs fin de mois, sur l'ensemble des mois de l'année 2022. Ils comprennent le secteur public comme le secteur privé.

<sup>26</sup> Les effectifs retracés (pour les salariés comme pour les apprentis) reflètent la moyenne des effectifs fin de mois, sur l'ensemble des mois de l'année 2022. Ils comprennent le secteur public comme le secteur privé.

<sup>27</sup> Source : données direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) pour les effectifs d'apprentis, recensant le nombre de nouveaux contrats d'apprentissage en 2022 ; données institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour les effectifs globaux d'emploi salarié public et privé, reposant sur

**Enfin, la part de l'apprentissage s'élève à 4,9 %, largement au-dessus de la moyenne nationale, pour les employeurs agricoles bénéficiaires de dispositifs dérogatoires<sup>28</sup>. Ce taux varie de 1 % pour les groupements d'employeurs agricoles à 2,3 % pour les coopératives de production ou 3,4 % en Alsace-Moselle.**

### **1.5. Une rationalisation et une simplification des exonérations et exemptions doit être envisagée et pourrait générer 310 M€ de recettes**

**Au regard de la faiblesse des justifications sous-jacentes et de l'impact micro-économique limité pour les entités concernées, un effort de rationalisation mérite d'être conduit pour simplifier un ensemble complexe et peu cohérent de règles.** Les pistes d'évolution suivantes peuvent en particulier être avancées :

- ◆ la réglementation en vigueur fait se superposer deux dispositifs dérogatoires pour les très petites entreprises, celle applicable aux rémunérations des apprentis pour les employeurs de moins de 11 salariés et celle, plus généreuse, applicables aux rémunérations de tous les salariés pour les établissements ayant une masse salariale mensuelle globale inférieure à 6 SMIC et comptant au moins un apprenti au sein de leurs effectifs. Une simplification consisterait à supprimer l'exemption applicable aux employeurs dont la masse salariale mensuelle est inférieure à 6 SMIC :
  - une telle suppression n'induirait pas de perte de tout avantage pour les employeurs concernés, qui pourraient bénéficier pour l'avenir de l'exemption applicable aux employeurs de moins de 11 salariés sur la rémunération de leurs apprentis ;
  - une telle suppression aurait le mérite de rendre plus cohérentes les dispositions en vigueur, puisque l'exemption applicable pour les masses salariales inférieures à 6 SMIC, dans la mesure où elle s'applique également aux rémunérations des salariés hors apprentissage, n'est par construction incitative qu'à l'embauche d'un seul apprenti et pas au-delà, contrairement à l'autre exemption pour les TPE, qui est toujours incitative à l'embauche d'un apprenti supplémentaire ;
- ◆ le système actuel prévoit deux étages distincts de déductibilité de la Cufpa – TA au titre de l'apprentissage, sur la part principale (pour le financement des CFA d'entreprise et pour le financement des offres de formation nouvelles en CFA) comme sur le solde (pour les subventions en nature versées aux CFA). On peut s'interroger sur la superposition de deux possibilités de déduction au bénéfice des CFA, sur la part principale comme sur le solde. La seule justification de cette complexité supplémentaire réside dans l'affectation majoritairement extérieure à l'apprentissage du solde de TA, l'existence d'une possibilité de déductions au bénéfice des CFA sur la part principale permettant de ne pas détourner la répartition retenue par les entreprises d'autres finalités de politique publique. Ce solde a en effet vocation à financer :
  - les formations initiales en enseignement technique ou professionnel, dans le secondaire comme dans le supérieur, dispensées à temps complet et de manière continue, donc hors apprentissage ;
  - l'insertion professionnelle, notamment les frais de premier équipement, dans la mesure où elle est réalisée au sein de catégories d'établissements définies par la loi.

---

les déclarations sociales mensuelles des employeurs et retraçant un niveau d'emploi moyen sur l'année (*Estimations trimestrielles d'emploi salarié au 4<sup>e</sup> trimestre 2022 et évolutions par grand secteur d'activité - comparaisons régionales et départementales*, parution le 6 avril 2023).

<sup>28</sup> Données CCMSA, nombre mensuel moyen d'apprentis et de salariés en 2022.

### Annexe III

- ◆ en pratique, ces dispositions permettent de financer des établissements du second degré comme de l'enseignement supérieur, publics comme privés, des établissements gérés par des chambres consulaires, des écoles de la seconde chance, des écoles de production, des établissements ou services d'aide par le travail, etc. La mise en place précitée à compter de 2023 au titre de l'année 2022 d'une plateforme en ligne, SOLTÉA, recueillant les choix d'affectation des employeurs, permettra de connaître précisément l'usage fait de cette possibilité de déduction, notamment quant aux catégories d'établissements ainsi financées. La CDC sera en mesure de fournir des éléments de *reporting* sur la base des informations collectées via SOLTÉA à compter d'octobre 2023 ;
- ◆ les possibilités de financement de l'apprentissage à travers la déduction totale ou partielle du solde de TA sont limitées aux avantages en nature, ce qui peut poser question en termes de cohérence d'ensemble puisque la déduction de subventions en espèces aux CFA est, elle, autorisée pour la part principale de la Cufpa - TA. De même que le questionnaire précédent, une telle incohérence ne s'explique que par l'objectif de limiter la part affectée au sein du solde de la TA aux dépenses d'apprentissage, via la mise en place d'une contrainte d'utilisation de subventions sous forme d'équipements et de matériel<sup>29</sup> ;
- ◆ les entreprises de plus de 250 salariés juridiquement redevables de la CSA mais dont les effectifs d'apprentis ou de bénéficiaires de contrats de professionnalisation ou de Cifre dépassent le seuil de 5 % de leurs effectifs globaux bénéficient d'une créance imputable sur le solde de la Cufpa - TA à hauteur du pourcentage de l'effectif dépassant ce taux multiplié par l'effectif annuel et par un montant forfaitaire. Ce dispositif a représenté 5,6 M€ en 2022<sup>30</sup>. La pertinence de ce double avantage, pour des employeurs qui n'acquittent pas la CSA dans la mesure où ils dépassent le seuil légal de 5 % d'alternants dans leurs effectifs, peut être interrogée.

**Enfin, peut se poser la question du niveau adéquat de la part du solde au sein de la Cufpa - TA.** Lors de la réforme de 2018, la part du « hors quota » a été réduite de 23 % à 13 % du produit global de la taxe d'apprentissage. Cette réduction s'était accompagnée d'une restriction des usages potentiels du hors quota, la possibilité de verser des subventions en espèces aux CFA étant supprimée : à ce titre, la réduction de 23 % à 13 % de la part du hors quota ne s'est pas traduite par une augmentation à due concurrence des sommes consacrées à l'apprentissage. Il peut cependant, en tout état de cause, être considéré que le contexte a fortement évolué sur la période récente :

- ◆ avec le plus que doublement des entrées annuelles en apprentissage depuis 2019, qui nécessite de mobiliser davantage de financements pour assurer la soutenabilité de cette politique publique prioritaire ;
- ◆ avec la mise en place annoncée de financements complémentaires significatifs pour certains des dispositifs finançables par le solde de TA, comme pour les lycées professionnels<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Même si certaines souplesses sont en pratique admises dans les modalités concrètes de financement du CFA. Le précis de l'apprentissage édité par la DGEFP précise ainsi qu'« *il est loisible au CFA de déposer une liste de matériel chez un fournisseur, liste que l'entreprise pourrait ensuite utiliser pour acheter un équipement ou un matériel, conforme aux besoins des formations dispensées, pour la donner au CFA.* »

<sup>30</sup> Données : Urssaf caisse nationale.

<sup>31</sup> Dossier de presse du 4 mai 2023 : « *Réformer les lycées professionnels* ».

## Annexe III

La dynamique très forte de développement de l'apprentissage depuis 2019 pourrait ainsi légitimer une nouvelle étape de hausse de la part principale de Cufpa – TA. Cependant, il apparaît préférable de surseoir à toute évolution sur cette question d'une évolution du niveau de la part principale tant que la connaissance des affectations concrètes du solde de TA n'est pas affinée, à savoir à compter d'octobre prochain. **Cette connaissance constitue un préalable à toute évolution complémentaire, tout comme aux autres pistes d'évolution mentionnées supra – relatives à l'extension de la possibilité de déduction sur le solde aux subventions en espèces ou de la concentration de l'ensemble des mécanismes de déduction sur ce même solde.**

**In fine, la mission propose de retenir une approche transversale pour l'ensemble des exonérations et exemptions visant à les rendre systématiquement incitatives au recrutement d'apprentis et, à ce titre, plus cohérentes avec les objectifs quantitatifs fixés.** Comme évoqué, seule l'exemption en vigueur pour les employeurs de moins de 11 salariés<sup>32</sup> repose actuellement sur un mécanisme applicable uniquement aux rémunérations des apprentis. Les autres dispositifs s'appliquent à l'ensemble des rémunérations quelle que soit la proportion d'apprentis au sein des effectifs. Ils ne comportent soit aucune incitation à recruter des apprentis – comme les exemptions sectorielles ou le taux réduit applicable en Alsace-Moselle – soit aucune incitation à recruter plus d'un apprenti – comme l'exemption applicable pour les employeurs dont la masse salariale est inférieure à 6 SMIC.

Le recentrage des exemptions existantes sur les seules rémunérations des apprentis, dans cette logique d'incitation systématique à l'emploi d'apprentis supplémentaires, générerait 310 M€ de recettes complémentaires. Demeureraient 62 M€ de pertes de recettes, dont :

- ◆ 24 M€ pour les bénéficiaires de l'exemption actuelle applicable aux employeurs de moins de onze salariés, qui demeurerait inchangée ;
- ◆ 32 M€ pour les ex-bénéficiaires de l'exemption applicable aux employeurs dont la masse salariale est inférieure à 6 SMIC (contre 42 M€ actuellement, le resserrement du dispositif ne générant que peu d'effet financier du fait d'un effectif moyen proche d'un apprenti dans ce segment) ;
- ◆ 5 M€ pour les employeurs bénéficiaires des actuelles exemptions sectorielles. Pour ces secteurs, une réduction progressive, sur deux ou trois années, devrait sans doute être envisagée ;
- ◆ 1 M€ pour les dispositifs dérogatoires agricoles.

**Enfin, la mission propose la suppression du taux réduit applicable en Alsace-Moselle, compte tenu de son absence de justification sur le fond.** Transposer la logique d'application de la dérogation au droit commun aux seules rémunérations des apprentis ne paraît pas pertinent, car les montants par employeur seraient trop faibles, dans la mesure où il s'agit d'un taux réduit et pas d'une exemption, pour réellement jouer un rôle incitatif.

### **1.6. Le taux de la Cufpa – TA pourrait faire l'objet d'une évolution en fonction de la situation du marché du travail, tenant compte d'une importance stratégique encore plus forte de l'apprentissage pour les entreprises en période de tensions sur l'offre**

**Compte tenu de la dynamique d'entrées en apprentissage observée depuis l'entrée en vigueur de la réforme<sup>33</sup>, la part de la Cufpa – TA dans le financement des CFA est devenue minoritaire, à hauteur de 3 Md€ en 2021 (auxquels il convient d'ajouter 200 M€ de recettes de CSA), sur 6,6 Md€ de produits constatés au titre du même exercice). Si les comptes des CFA pour 2022 ne sont pas encore connus, cette tendance n'a pu naturellement que se confirmer sur**

<sup>32</sup> Et, en dehors des dispositifs dérogatoires, de manière similaire la CSA.

<sup>33</sup> Couplée, de manière seconde, à une augmentation des coûts unitaires des contrats.

## Annexe III

le dernier exercice, la forte hausse du produit de la Cufpa (près de 15 % étant à mettre en regard de la hausse des entrées en apprentissage de plus de 14 %, dans un contexte de fortes tensions inflationnistes).

**Cette tendance peut interroger en termes de soutenabilité et de cohérence de la répartition des financements, à terme, dans le contexte de l'objectif présidentiel fixé pour 2027**, dans la mesure où cette croissance a été largement portée par les dotations exceptionnelles de l'État à France compétences et par le déficit global de cet opérateur. La hausse de 15 % du produit de la Cufpa en 2022 est par ailleurs, comme évoqué, pour moitié exceptionnelle, du fait de la rationalisation apportée par le transfert de la collecte. Pour les exercices à venir, alors que l'atteinte de l'objectif présidentiel implique une hausse d'environ 20 % des entrées en apprentissage d'ici 2027, l'assiette de la Cufpa constituée de la masse salariale évoluerait de 6,1 % en 2023 puis oscillerait entre 3,3 % et 3,5 % entre 2024 et 2027<sup>34</sup>, pour une hausse globale de 21 %. Cette hausse ne couvrirait donc sur la période que l'effet volume dans la trajectoire de coût des CFA, sans couverture des évolutions de prix.

En outre, cela reviendrait, à structure de taux de la Cufpa – TA inchangée, à considérer que la déformation de la structure de financement des CFA constatée, depuis 2019, vers des ressources issues de dotations de l'État ou du déficit global de France compétences, n'est pas, même pour partie, remise en cause pour l'avenir.

**Ce *statu quo* ne va pas pas de soi, dans la mesure où :**

- ◆ par construction, une partie de la progression récente de la dépense est « couverte » par un déficit public ;
- ◆ la ressource issue de l'un des deux premiers bénéficiaires de la politique d'apprentissage – avec les apprentis – n'a pas évolué au-delà de la dynamique d'assiette depuis 2019, alors même que le bénéfice de cette politique publique a cru depuis cette date :
  - du fait de la hausse du nombre d'apprentis ;
  - du fait de l'accroissement de l'effort financier public, notamment via l'aide exceptionnelle au recrutement ;
- ◆ les tensions croissantes de recrutement dans le contexte de l'amélioration de la situation du marché du travail renforcent encore l'attrait pour les employeurs de l'apprentissage comme levier de recrutement d'une main d'œuvre progressivement formée par le biais de l'alternance aux futurs métiers exercés.

La politique d'apprentissage constitue de ce fait un des leviers majeurs pour surmonter les tensions existant dans le recrutement de certains métiers et l'on pourrait ainsi postuler que, de manière générale, la préférence de l'employeur pour l'apprentissage s'accroît avec l'amélioration de la situation de l'emploi et l'accroissement des difficultés de recrutement. Dans une telle logique, le coût de la prise en charge de l'apprentissage s'accroît du fait de l'amélioration du marché du travail, contrairement à d'autres leviers de la politique de l'emploi (contrats aidés par exemple). Or, cette hausse ne peut pas être comblée, comme cela a été vérifié dans la période récente, par la dynamique de la masse salariale qui sert d'assiette à la Cufpa, créant un besoin de financement à couvrir, dont il n'est pas légitime qu'il soit intégralement comblé par une dotation de l'État ou *a fortiori* le recours à l'emprunt.

**Dès lors, il pourrait être envisagé d'introduire, dans une logique inspirée de la réforme récente de l'indemnisation du chômage**, faisant suite notamment à des travaux du conseil d'analyse économique<sup>35</sup>, **une modulation du taux de la Cufpa en fonction de la situation du marché de l'emploi et de l'évolution des tensions de recrutement**. Cette modulation

---

<sup>34</sup> Programme de stabilité 2023-2027, pour les branches marchandes non agricoles, p. 17, avril 2023.

<sup>35</sup> Repenser l'assurance chômage : règles et gouvernance, Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo, Camille Landais, Notes du CAE, janvier 2021. Le décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage décline la mise en place de ce mécanisme de modulation de la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi en fonction de la situation du marché du travail,

reposerait sur un indicateur unique, simple et non contestable à savoir le taux de chômage. Le franchissement de seuils, à définir, déclencherait ainsi automatiquement une évolution, à la hausse ou à la baisse, du taux de la Cufpa – TA. À titre d'exemple, la variation du taux de chômage autour du seuil de 7 % induirait un relèvement ou une baisse de 0,01 point du taux par évolution de 0,1 point du taux de chômage, soit une recette supplémentaire d'environ 60 M€. Cette variation aurait vocation à s'effectuer une fois par an. Un tel schéma présenterait l'avantage de fixer des règles de pilotage connues à l'avance de cette ressource, de nature à assurer une plus grande équité dans les modalités de financement d'une politique publique qui a connu un développement massif, et d'assurer une plus grande cohérence avec l'évolution de la situation du marché du travail au regard du cycle économique, dans le prolongement de réformes récentes dans le champ de la politique de l'emploi.

## 2. Le levier d'un financement direct par les entreprises, qui n'est actuellement mobilisé qu'à la marge, pourrait être davantage sollicité

### 2.1. Les versements volontaires constituent aujourd'hui une ressource minoritaire dans le financement des CFA

**Les versements volontaires des entreprises aux CFA représentaient en 2021<sup>36</sup> un produit de 111 M€<sup>37</sup>.** Cette source de financement équivaut à **un peu moins de 2 % de l'ensemble des ressources** de l'activité d'apprentissage des OFA au titre de l'exercice 2022<sup>38</sup> et constitue donc une part marginale aujourd'hui dans leurs recettes.

Les versements conventionnels ne sont, pour leur part, pas autorisés par le cadre réglementaire en vigueur au titre du financement de l'apprentissage.

**Il convient de souligner qu'une petite part de ces versements ne constitue pas un coût réel pour les contributeurs car elle vient en déduction de la Cufpa – TA acquittée.** Les versements volontaires peuvent en effet être neutralisés, sous certaines conditions mentionnées au 1 de la présente annexe, les montants ainsi affectés venant en déduction de l'acquittement de la part dédiée à l'apprentissage de la Cufpa :

- ◆ sur la part principale de la Cufpa – TA, en cas de déduction des dépenses engagées au titre des formations mises en œuvre par le CFA dont dispose l'entreprise ou pour subventionner des offres de formation nouvelles en CFA auxquelles ont recours des apprentis de l'entreprise ;
- ◆ sur le solde de la Cufpa – TA, en cas d'attribution de subventions en nature à des CFA.

Le montant de 111 M€ de versements volontaires retracés en 2021 doit ainsi être rapproché des sommes déduites par les employeurs au titre de la part principale ou du solde de la Cufpa – TA, aboutissant à un montant net de 105 M€. En effet, selon les données communiquées à la mission par l'Urssaf caisse nationale :

- ◆ 2,6 M€ ont été déduits de la part principale de la Cufpa – TA en 2022 par 402 établissements, au titre des CFA d'entreprise et des formations nouvelles ;
- ◆ 3,2 M€ ont été déduits du solde de TA en 2022 au titre des subventions en nature aux CFA.

---

<sup>36</sup> Dernier exercice connu à la date de réalisation de la mission.

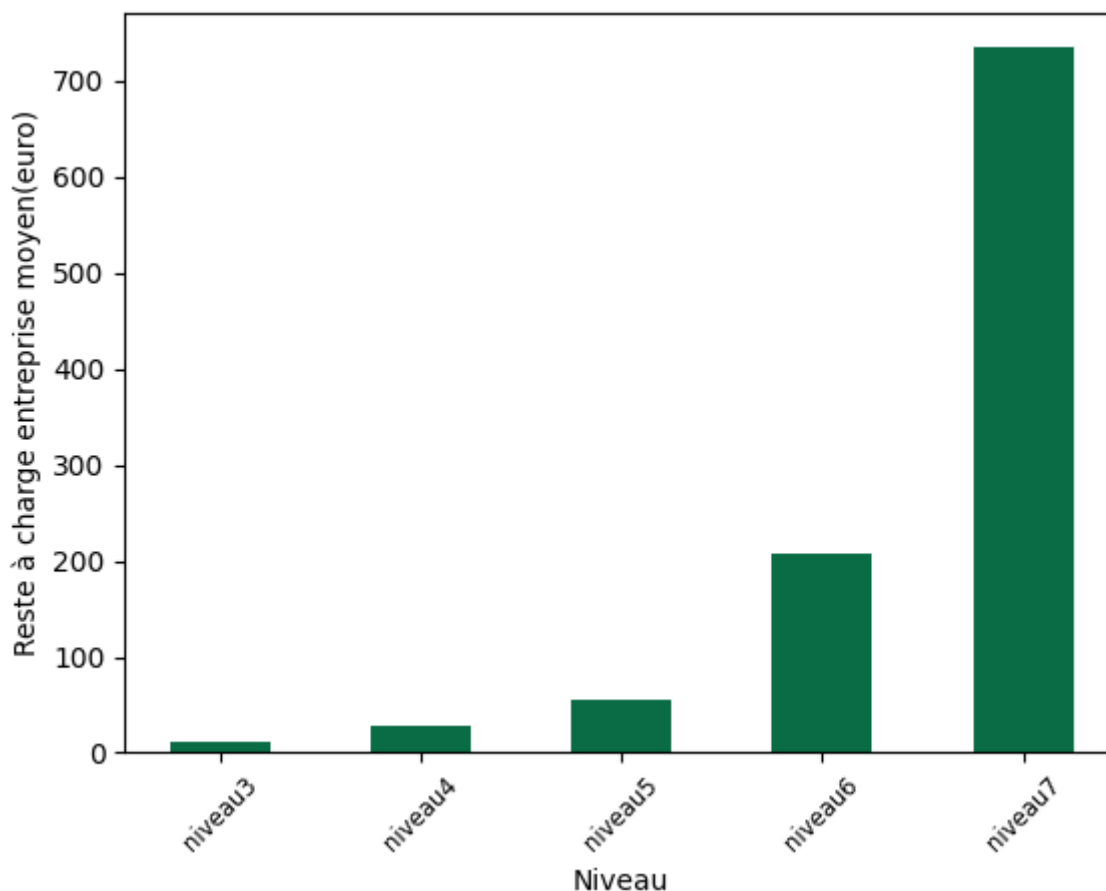
<sup>37</sup> Source : France compétences, Rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle, édition 2022.

<sup>38</sup> 8,6 Md€. Source : actualisation des prévisions budgétaires 2022 et 2023 de France compétences, conseil d'administration du 13 avril 2023.

## 2.2. Le reste à charge des entreprises est essentiellement le fait de CFA privés et se concentre sur les niveaux 6 et surtout 7 de certification

**Le reste à charge des entreprises** (c'est-à-dire la possibilité pour un CFA de demander à l'entreprise embauchant l'apprenti de contribuer au financement d'une partie de la formation) **se concentre essentiellement sur les bacs + 3 et bac +5 (cf. graphique 1)**. Ce constat est en ligne avec les entretiens menés par la mission ayant fait état de pratiques de reste à charge auprès des entreprises. Les restes à charge moyens s'élèvent, en 2021, à environ 200 euros pour le niveau 6 de certification (licence, licence professionnelle, BUT<sup>39</sup>) et près de 750 euros pour le niveau 7 (masters, diplômes d'ingénieur). Ils représentent ainsi une part non négligeable pour les masters et écoles d'ingénieur, avec près de 10 % du coût moyen observé pour ce niveau de qualification.

**Graphique 1 : Reste à charge moyen de l'entreprise, par niveau de qualification en 2021**



*Source : Données France Compétences, traitement par le Pôle Science des Données de l'IGF.*

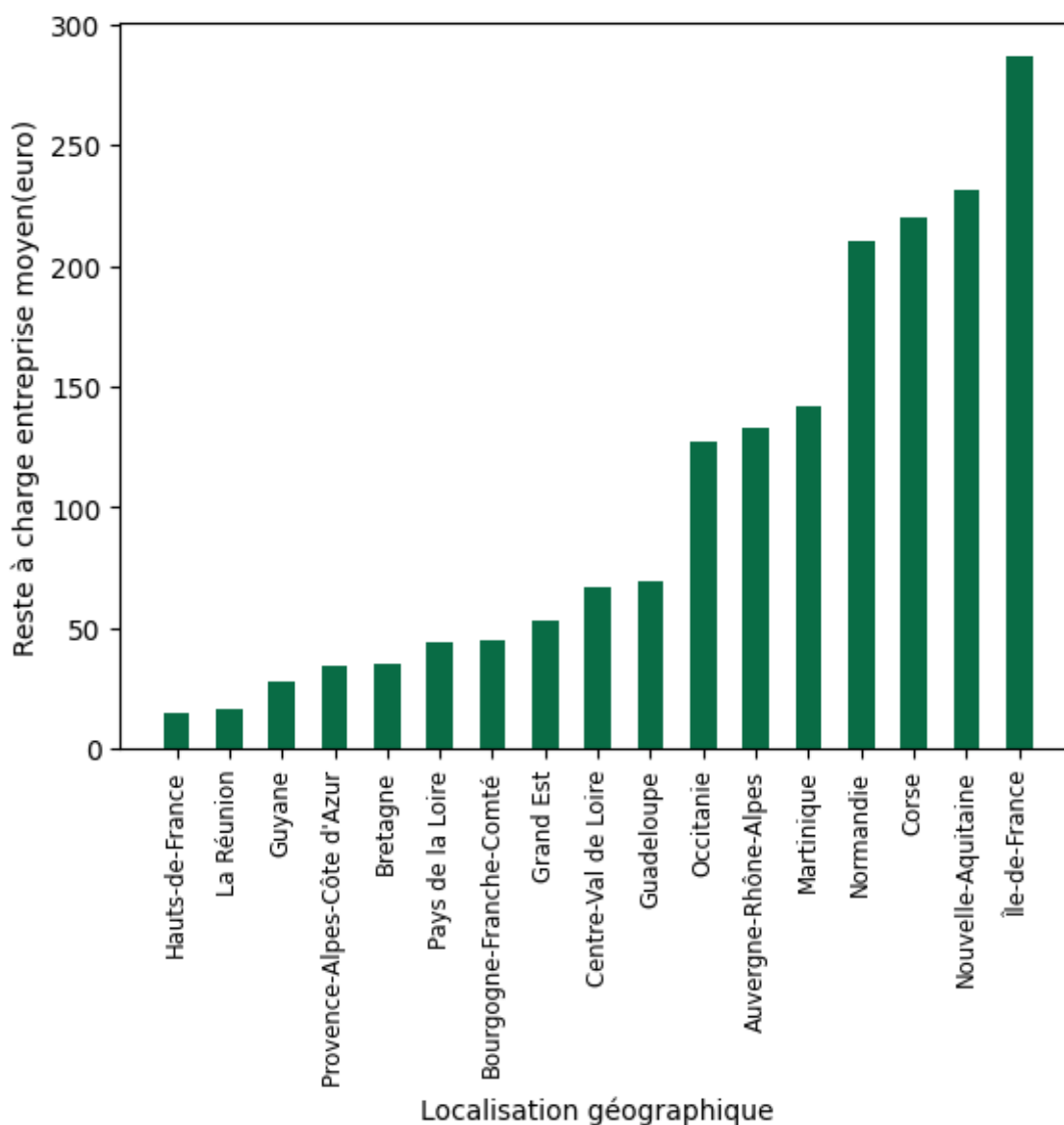
*Lecture : le reste à charge moyen de l'entreprise par apprenti s'élève à 734€ par apprenti pour le niveau 7, contre 11€ pour le niveau 3.*

**Un enseignement peu intuitif de l'analyse des restes à charge issus de la comptabilité analytique est la très grande dispersion des pratiques entre régions (cf. graphique 2).** On peut ainsi observer des écarts allant de 1 à 14 dans la mobilisation des restes à charge entre certaines régions, sans qu'il ait été possible dans les délais de réalisation de la mission d'identifier une causalité sur ce point.

<sup>39</sup> Bachelor universitaire de technologie.



Graphique 2 : Reste à charge moyen par entreprise, par région en 2021

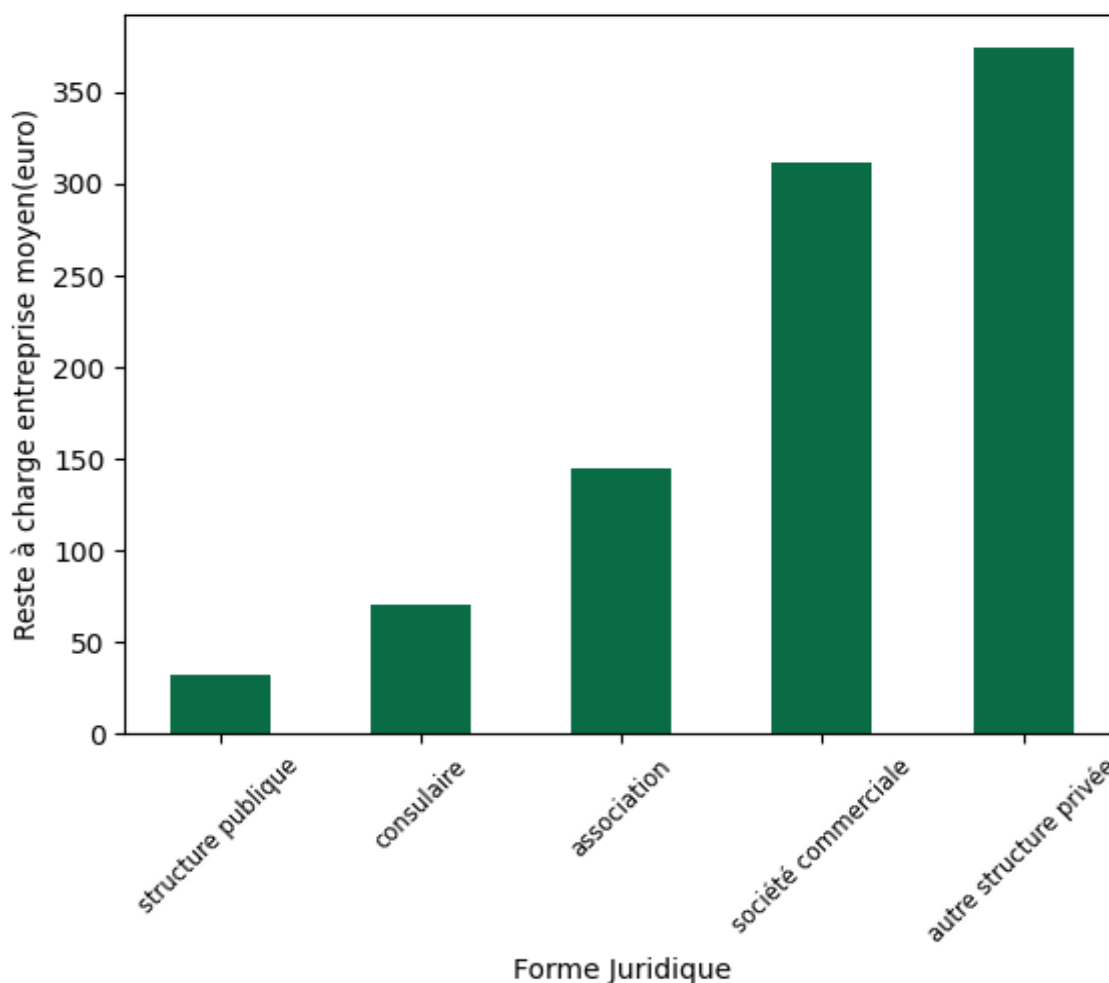


*Source : Données France Compétences, traitement par le Pôle Science des Données de l'IGF.*

*Lecture : le reste à charge entreprise moyen par apprenti s'élève à 15€ par apprenti dans les Hauts-de-France, contre 287€ pour l'Île-de-France.*

**Enfin, les restes à charge apparaissent concentrés sur les CFA de statut privé** (cf. graphique 3), avec des niveaux moyens s'élevant à 310 euros pour les sociétés commerciales et 375 euros pour les autres structures privées. Ce levier est utilisé de manière marginale par les CFA publics et consulaires.

Graphique 3 : Reste à charge moyen par entreprise, par forme juridique en 2021



*Source : Données France Compétences, traitement par le Pôle Science des Données de l'IGF.*

*Lecture : le reste à charge entreprise moyen par apprenti s'élève à 32€ par apprenti pour les structures publiques, 145€ par apprenti pour les associations, et 311€ par apprenti pour les sociétés commerciales.*

**L'existence de financements conventionnels est marginale dans le domaine de l'apprentissage et cantonnée à quelques rares branches pour lesquelles cette modalité est autorisée par la réglementation.**

Des possibilités de mobilisation conventionnelle ont été historiquement mises en place par la voie législative ou réglementaire dans certaines branches :

- ◆ dans le secteur du BTP, en application des articles L. 6331-35 et suivants du code du travail : la contribution a été mise en place historiquement pour compenser les nombreuses exonérations et exemptions de taxe d'apprentissage appliquées dans la branche du fait de la prépondérance en son sein d'entreprises de très petites tailles. Le taux de la contribution n'est plus fixé depuis la réforme de 2018 par la loi mais par accord de branche. Les produits de la contribution sont affectés à un organisme mentionné dans la loi, le comité de concertation et de coordination pour l'apprentissage dans le BTP (CCCA-BTP) chargé de ventiler les sommes entre CFA du secteur. La contribution est recouvrée depuis 2022 par les Urssaf pour les entreprises de 11 salariés et plus (et par Pro BTP pour les entreprises de moins de 11 salariés). Les dernières données disponibles font état d'un produit de 73,3 M€ pour 2022 pour les entreprises de 11 salariés et plus et de 46 M€ pour 2021 pour les entreprises de moins de 11 salariés. Selon le CCA-BTP, la taxe représentait sur l'exercice 2017 entre 13 et 20 % des ressources des CFA bénéficiaires ;

### Annexe III

- ◆ en matière de réparation automobile, dans le cadre prévu par l'article 1609 *sexvicies* du code général de impôts. Le produit de cette taxe, collectée par la direction générale des finances publiques, est affecté à l'association nationale pour la formation automobile (ANFA), qui a notamment pour mission d'apporter un soutien financier aux CFA. En 2022, l'ANFA a perçu 33 M€ de ressources à ce titre ;
- ◆ dans le domaine du transport et de la logistique, en application d'un décret de 2000<sup>40</sup> qui a ensuite été pérennisé, le produit de la collecte étant reversé à l'association française pour le développement de la formation professionnelle dans les transports. Le montant perçu en 2022 s'est élevé à 63 M€ ;

### 2.3. Le financement direct des CFA par les entreprises et les branches se révèle inférieur à celui constaté pour les contrats de professionnalisation

**Le financement direct des branches et des entreprises s'avère bien plus significatif en matière de formation professionnelle** (où le principe d'un financement conventionnel est autorisé par les textes de manière transversale, contrairement aux contrats d'apprentissage ou de professionnalisation) **et représente 15 % des contributions globales**. Les éléments communiqués à la mission par la DGEFP au titre de l'année 2021 font état de versements conventionnels de branche et de versements volontaires d'entreprises s'élevant à 1,5 Md€ en 2021, dont 675 M€ de versements conventionnels et 830 M€ de versements volontaires. Ces montants représentaient, en 2021, 17,5 % de la collecte légale due au titre de la formation professionnelle et 14,9 % de l'ensemble de la collecte, légale comme supplémentaire.

La ventilation par Opco fait apparaître une grande dispersion dans le poids relatif des contributions supplémentaires tout comme en leur sein des équilibres entre contributions conventionnelles et volontaires, comme l'illustre le tableau ci-après.

---

<sup>40</sup> Décret n°2000-1336 du 26 décembre 2000 instituant une taxe parafiscale en vue du développement de la formation professionnelle dans les transports routiers.

Annexe III

Tableau 4 : ventilation par Opco des contributions légales, conventionnelles et volontaires au titre de la formation professionnelle en 2021

Contribution	Contributions légales (en M€)	Contributions conventionnelles (en M€)	Contributions conventionnelles / supplémentaires (en %)	Versements volontaires (en M€)	Versements volontaires / contributions supplémentaires (en %)	Contributions supplémentaires (en M€)	Contributions supplémentaires / collecte totale (en %)	Total des collectes (en M€)
AFDAS	333	89	84,40 %	16	15,60 %	106	24,10 %	439
AKTO	1 198	98	44,20 %	123	55,80 %	221	15,60 %	1 419
ATLAS	1 398	46	87,50 %	7	12,50 %	53	3,60 %	1 451
CONSTRUCTYS	533	64	95,70 %	3	4,30 %	67	11,20 %	600
OpcoMMERCE	618	3	24,60 %	9	75,40 %	12	2,00 %	631
MOBILITES	693	41	30,00 %	95	70,00 %	136	16,40 %	829
OCAPIAT	505	9	4,90 %	183	95,10 %	192	27,50 %	697
Opco 2I	1 949	12	6,10 %	192	93,90 %	204	9,50 %	2 153
Opco EP	699	135	92,20 %	11	7,80 %	147	17,30 %	845
Opco SANTE	409	72	29,90 %	168	70,10 %	240	36,90 %	649
UNIFORMATION	257	105	82,50 %	22	17,50 %	127	33,10 %	384
<b>Total</b>	<b>8 593</b>	<b>675</b>	<b>44,90 %</b>	<b>829</b>	<b>55,10 %</b>	<b>1 504</b>	<b>14,90 %</b>	<b>10 097</b>

Source : DGEFP.

**Le financement par les entreprises sur la base de versements volontaires<sup>41</sup> représente 3 % environ du financement global des contrats de professionnalisation** (hors aide aux employeurs pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation), correspondant à un montant de 176 euros par contrat d'apprentissage<sup>42</sup>.

**Les arguments traditionnels justifiant d'une contribution plus haute des branches et / ou entreprises pour financer la formation professionnelle et les contrats de professionnalisation que pour l'apprentissage n'apparaissent pas pleinement convaincants.** Ils reposent essentiellement sur l'opposition entre :

- ◆ la formation initiale dont relève l'apprentissage et dont le principe serait la gratuité ou la quasi-gratuité pour l'élève ou l'étudiant et par extension pour l'employeur du jeune avec un financement quasi-exclusif par l'État – par le biais de dotations ou de l'affectation d'un prélèvement obligatoire comme la Cufpa – TA<sup>43</sup> ;
- ◆ la formation continue dont relèvent les contrats de professionnalisation comme la formation professionnelle, pour laquelle une part de financement plus élevée pourrait se justifier.

Cependant, les arguments suivants plaidant pour une contribution accrue des employeurs peuvent être mis en avant :

- ◆ la distinction entre contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation, en dehors de la situation spécifique des demandeurs d'emploi de moins de 26 ans, s'est dans les faits largement atténuée, le principal motif de recours à l'un ou l'autre dispositif reposant aujourd'hui pour les acteurs interrogés par la mission sur la validation de l'accès à un diplôme pour la formation ou sur la reconnaissance ou non de la formation au répertoire national de la certification professionnelle (RNCP)<sup>44</sup> ;
- ◆ plus que d'opérer des distinctions entre caractère initial et continu de la formation, le point nodal de la réflexion doit être de rechercher si la formation comporte ou non une plus-value pour l'employeur. De ce point de vue, les avantages du recours à l'apprentissage font peu de doutes :
  - en termes de productivité immédiate de l'apprenti, d'autant plus au fur et à mesure que la part des formations du supérieur augmente dans l'apprentissage, et avec elle sur le plan théorique et sans doute de manière générale l'employabilité immédiate du jeune dans l'entreprise ;
  - en termes de sas d'entrée dans l'entreprise, le contrat d'apprentissage pouvant dans les faits permettre de tester un recrutement pérenne potentiel pour l'employeur.
- ◆ plus la situation sur le marché du travail se traduit par des tensions de recrutement, comme cela est le cas sur la période récente, plus la plus-value du recours à l'apprentissage en tant que vecteur d'apport d'une main d'œuvre nécessaire au bon fonctionnement des entreprises se fait prégnante ;

---

<sup>41</sup> Il n'existe pas de contributions conventionnelles pour le financement des contrats de professionnalisation.

<sup>42</sup> Rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle, France compétences, édition 2022, p. 29.

<sup>43</sup> Bien que les acteurs du secteur perçoivent généralement cette taxe comme une contribution des entreprises et non, comme l'impôt sur les sociétés par exemple, comme un prélèvement obligatoire du point de vue juridique, abondant à ce titre le budget de l'État comme toute imposition de toute nature. Il est vrai que la dérogation au principe d'universalité induite par l'inscription de la Cufpa au budget de France compétences à des fins de financement de l'alternance comme de la formation professionnelle peut donner la vision d'un prélèvement dédié à une politique publique, à ce titre spécifique et qui pourrait se confondre avec la contribution des entreprises qui se verraient légitimes à en décider l'affectation.

<sup>44</sup> Les formations ne préparant pas à un diplôme reconnu par un département ministériel ou non inscrites au RNCP ne pouvant pas faire l'objet, en l'état actuel de la législation, d'un financement par le biais de l'apprentissage.

- ◆ la mise en place de l'aide exceptionnelle et sa pérennisation jusqu'en 2027 constituent de fait un appui accru des pouvoirs publics au recrutement d'apprentis, par la baisse significative du coût du travail qu'il implique pour l'employeur sur ce type de contrats. Cet effort accru sur les aides à l'embauche peut justifier la recherche d'un autre équilibre sur le financement des coûts de formation en CFA.

#### **2.4. Un financement accru par les entreprises sur des bases volontaires apparaît difficilement envisageable compte tenu de la pratique historique du secteur**

**Une mobilisation plus intense du levier du reste à charge auprès des entreprises pourra difficilement passer par le canal des contributions volontaires.** Les entretiens menés par la mission auprès des acteurs du secteur et notamment des CFA mettent en avant un scepticisme certain quant à l'acceptabilité d'une telle piste par les entreprises. Les acteurs pointent notamment le risque, difficilement mesurable *ex ante* mais qui n'est pas que théorique, d'une forme de mise en concurrence des CFA par les entreprises en cas de montée en puissance dispersée de ce levier de financement.

#### **2.5. Un recours au financement conventionnel, qui nécessite une modification de la loi, apparaît plus praticable et permettrait de doser les efforts contributifs en fonction de la taille de l'entreprise ou du niveau de qualification**

**La mise en place de contributions conventionnelles présente l'avantage de permettre de mutualiser au sein d'une branche le financement de politiques de branche spécifiques. Elle permet aussi une modulation de l'effort contributif en fonction de la taille de l'entreprise.** En application des ordonnances travail du 22 septembre 2017<sup>45</sup>, l'extension des conventions de branche par l'État est conditionnée à l'existence de stipulations spécifiques à la situation des entreprises de moins de 50 salariés. Des contributions conventionnelles pourraient ainsi prévoir de manière cohérente des taux d'effort réduits pour les entreprises en-deçà de ce seuil, dans une logique d'acceptabilité et d'équité de la mesure.

**Introduire la possibilité de recourir à des contributions conventionnelles pour le financement de l'apprentissage nécessite une modification législative.** Ce mécanisme est notamment prévu par la loi pour la formation professionnelle continue (article L. 6332-1-2 du code du travail) ou, comme évoqué *supra*, pour les branches pour lesquelles une telle possibilité existe dans le domaine de l'apprentissage.

### **3. Les ressources des régions constituent une source de financement minoritaire et tendancielle à se réduire encore**

#### **3.1. Deux enveloppes de subvention, en fonctionnement comme en investissement, ont été conservées à la main des régions dans le cadre de la réforme**

**La loi de 2018 a conservé des capacités d'intervention des régions en termes d'aide au fonctionnement comme à l'investissement des CFA, « quand des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elle identifie le justifient »<sup>46</sup>.**

---

<sup>45</sup> Ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective instituant un article L. 2261-23-1 au sein du code du travail.

<sup>46</sup> Selon les termes du I de l'article L. 6211-3 du code du travail.

## Annexe III

La loi précise, parmi les missions assignées à France compétences, celle de verser aux régions des fonds leur permettant de financer des centres de formation des apprentis, conformément au rôle qui leur est confié par les textes issus de la loi de 2018<sup>47</sup>. Un décret en Conseil d'État pris en application de ces dispositions prévoit la fixation de deux montants distincts par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle<sup>48</sup>.

**Des arrêtés de 2019 et de 2020 fixent les montants relatifs respectivement au fonctionnement à 138 M€ et à l'investissement à 180 M€** et les ventilent par régions, au prorata des dépenses engagées sur les trois derniers exercices précédant l'entrée en vigueur de la réforme de 2018<sup>49</sup>.

### 3.2. L'utilisation de ces enveloppes a été assouplie par un décret récent, qui permet une fongibilité au bénéfice de l'investissement

À la demande des régions, un décret de fin 2021 introduit une possibilité de fongibilité de l'enveloppe dédiée au fonctionnement vers l'investissement<sup>50</sup>. Le décret encadre de manière relativement limitée cette possibilité de transfert, les dispositions du code du travail plafonnant simplement à 82 % du montant annuel des sommes versées au titre du fonctionnement les montants pouvant être virés vers de l'investissement. Ces dispositions nouvelles entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, l'enveloppe de fonctionnement non consommée en 2021 pouvant par ailleurs être réutilisée pour verser des subventions d'investissement au titre de 2022. À la date de réalisation de la mission, les données consolidées des dépenses des régions pour 2022 n'étaient pas encore disponibles pour mesurer l'effet de ce nouveau cadre réglementaire.

### 3.3. L'absence d'indexation de l'enveloppe soulève la question du financement de l'investissement des CFA

**Les arrêtés précités de 2019<sup>51</sup> et de 2020<sup>52</sup> fixant les enveloppes de fonctionnement et d'investissement ne prévoient pas de mécanisme d'indexation.** Ces enveloppes font donc l'objet d'une érosion, qui s'est accélérée depuis la fin 2021 et l'apparition d'un contexte macro-économique inflationniste.

**Cette attrition progressive appelle les remarques suivantes :**

- ♦ elle peut contribuer à fragiliser le financement de l'investissement dans les CFA, dans la mesure où les deux enveloppes complémentaires au financement par les NPEC, celles des Opco comme celle des régions, sont, en l'état des dispositions en vigueur (cf. annexe 1), amenées à se rétrécir progressivement dans le temps ;

---

<sup>47</sup> Article L. 6123-5 du code du travail.

<sup>48</sup> Article R. 6123-25 du code du travail.

<sup>49</sup> 2016 à 2018.

<sup>50</sup> Décret n° 2021-1850 du 28 décembre 2021 relatif à l'utilisation des ressources allouées aux régions pour le financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement des centres de formation des apprentis, qui crée un article R. 6211-5 nouveau au sein du code du travail.

<sup>51</sup> Arrêté du 21 octobre 2019 fixant le montant du fonds de soutien aux régions et à la collectivité de Corse.

<sup>52</sup> Arrêté du 2 décembre 2020 fixant le montant et la répartition de l'enveloppe investissement prévue à l'article L. 6211-3 du code du travail aux régions et à la collectivité de Corse.

### Annexe III

- ♦ elle pose la question, couplée à la possibilité de fongibilité vers les dépenses d'investissement, de la pertinence d'une enveloppe consacrée au fonctionnement s'élevant à 100 M€ par an à la main des régions, soit 1 % des ressources des CFA, et amenée à décroître tendanciellement.

#### **3.4. Les entretiens menés ainsi que les données disponibles soulignent le caractère hétérogène et fluctuant des politiques de financement par les régions**

**Les auditions menées ainsi que les données collectées par France compétences soulignent le caractère hétérogène et pouvant par ailleurs varier dans le temps des pratiques de financement.** Les dispositions du code du travail prévoient la transmission annuelle au préfet de région et à France compétences d'un rapport de bilan des financements engagés au titre de l'apprentissage. En pratique, France compétences consolide annuellement par enquête auprès des régions des données d'engagement budgétaire en fonctionnement comme en investissement (voir tableau *infra* pour l'année 2021, les données n'étant pas encore disponibles à la date de finalisation des travaux de la mission pour l'exercice 2022).



### Annexe III

Tableau 5 : dépenses par région des dépenses de fonctionnement et d'investissement 2021, en montant global et en montant par apprenti (en €)

Régions et collectivités	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	CP par apprenti	Autorisation de Programme	Crédit de Paiement	CP par apprenti
Auvergne Rhône-Alpes	10 243 369	2 502 146	31	15 262 471	15 562 624	192
Bourgogne Franche-Comté	4 153 209	3 667 846	155	21 725 052	10 445 247	441
Bretagne	6 680 000	2 262 600	76	7 689 033	7 688 344	259
Centre-Val de Loire	8 916 000	4 096 222	172	25 386 400	12 088 192	509
Corse	709 400	708 724	331	205 000	174 916	82
Grand Est	1 935 625	1 935 625	39	4 264 202	12 852 479	257
Guyane	1 145 000	350 336	351	- 923 673	9 418	9
Hauts de France	24 021 527	20 036 989	411	23 192 482	24 897 097	510
Île-de-France	29 129 060	25 080 038	198	23 025 413	18 034 549	142
Normandie	1 802 752	1 337 345	40	18 249 996	3 677 118	110
Nouvelle-Aquitaine	15 329 567	13 020 495	229	21 251 178	22 618 965	397
Occitanie	8 092 616	11 602 062	222	9 200 000	14 926 586	286
Pays de la Loire	10 234 256	8 130 262	190	6 490 519	17 145 952	400
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3 555 337	2 418 981	54	3 519 547	8 388 698	189
La Réunion	423 048	1 996 781	245	1 761 160	8 043 667	987
<b>Total</b>	<b>126 370 764</b>	<b>99 146 453</b>	<b>159</b>	<b>180 298 779</b>	<b>176 553 852</b>	<b>282</b>

Source : France compétences, consolidation des remontées des régions.

Au-delà de la sous-consommation importante déjà mentionnée de l'enveloppe de fonctionnement, ces remontées permettent de mettre en évidence :

- ◆ les écarts considérables, et difficilement justifiables en pratique, de versement de subventions de fonctionnement par apprenti entre régions : on constate ainsi un rapport de 1 à 13 en 2021 entre les dépenses par apprenti de la région Auvergne-Rhône-Alpes – où les montants par alternant sont les plus faibles – et de la région Hauts-de-France. Les causes de ces écarts sont certes connues : ils reposent sur la logique historique retenue au moment de la réforme, qui a pris comme référence des enveloppes régionales les trois exercices 2016-2018. Ils interrogent cependant, dans la mesure où les régions se voient confier par la loi une mission en la matière d'aménagement du territoire et que les écarts ne paraissent pas liés à cet objectif ;
- ◆ les écarts également importants constatés en termes de crédits de paiement en investissement par apprenti en 2021 entre régions, avec un rapport de 1 à 6<sup>53</sup> constaté entre la Corse et les Hauts-de-France ;
- ◆ la forte concentration des dépenses d'investissement sur un nombre potentiellement limité de projets : en 2021, les dix projets les plus soutenus financièrement par les régions représentaient un tiers des montants dépenses par les régions au global en subvention à l'investissement. Un tel degré de concentration peut interroger, notamment en termes d'équité entre CFA au regard de logiques d'appel à projet régionaux qui pourraient implicitement avantager les structures de grande taille, mieux armées administrativement pour répondre à de tels dossiers.

#### 4. La mobilisation de ressources auprès des familles a vocation à demeurer totalement marginale

**Le financement de la formation en CFA par les apprentis et leurs familles n'est pas autorisé par les textes.** Ainsi, l'article L. 6211-1 du code du travail qui pose les grands principes et objectifs de la politique d'apprentissage précise que « *la formation est gratuite pour l'apprenti et pour son représentant légal* ». Les dispositions de l'article L. 6221-2 du code du travail prévoient par ailleurs qu'« *aucune contrepartie financière ne peut être demandée ni à l'apprenti ou à son représentant légal à l'occasion de la conclusion, du dépôt ou de la rupture du contrat d'apprentissage, ni à l'employeur à l'occasion du dépôt du contrat d'apprentissage* ».

Il ne peut donc en principe être pratiqué de restes à charges vis-à-vis des apprentis et de leurs familles. Le Conseil d'État a dans une décision et sans que la jurisprudence en soit solidement établie admis une participation « modeste et proportionnelle aux revenus » de l'apprenti et/ou de sa famille dans le cadre d'éventuels droits d'inscription à l'enseignement supérieur. Par ailleurs, la doctrine établie par le ministère du travail permet une tolérance pour la pratique de frais de dossiers raisonnables. Cette même doctrine n'exclut pas que des restes à charge puissent, de manière limitée, être demandés aux familles pour des frais non liés à la formation en tant que telle, comme des frais d'hébergement, de restauration ou de transport, à la condition naturellement que cette facturation soit la contrepartie de frais réellement engagés par le CFA.

**Les restes à charges pour les apprentis et leurs familles s'avèrent en pratique totalement marginaux.** Le rapport de France compétences sur l'usage des fonds de la formation professionnelle<sup>54</sup> mentionne un financement des CFA par les apprentis et leurs familles à hauteur de 31,4 M€ en 2021.

---

<sup>53</sup> Hors outre-mer.

<sup>54</sup> Édition 2022.

### Annexe III

**La finalité de ces restes à charge n'est que partiellement connue.** Sans que le montant précité soit ventilé par types de dépenses financées<sup>55</sup>, le rapport précise que les familles sont notamment sollicitées pour abonder les frais d'hébergement et de restauration – au-delà des forfaits de six euros par nuitée et trois euros par repas obligatoirement pris en charge par les Opco si ces frais sont financés par le CFA – ainsi que de transport.

**En tout état de cause, une sollicitation accrue des apprentis et de leurs familles apparait résolument à écarter :**

- ◆ dans la mesure où elle contreviendrait à la logique de formation initiale de l'apprentissage, formation initiale dont le financement repose traditionnellement sur le principe de gratuité, dans l'enseignement secondaire comme supérieur ;
- ◆ dans la mesure où elle soulèverait des risques d'acceptabilité mal anticipables du côté des apprentis et de leurs familles. Dans un contexte marqué par une tension davantage liée à l'identification de publics potentiels pour les places disponibles, selon les enseignements des entretiens menés auprès des CFA, qu'à la création d'offre de formation (au sein d'un cadre réglementaire largement libéralisé), une telle option apparait de nature à mettre en risque la dynamique de croissance.

---

<sup>55</sup> Sachant qu'en tout état de cause, l'information disponible dans les remontées Karoussel identifie seulement les apprentis et familles en tant que contributeurs au financement des CFA et les montants globaux associés mais sans que la finalité de ces versements soit ventilée par motif de reste à charge.



## **ANNEXE IV**

### **Analyse des réponses des CPNE au questionnaire diffusé par la mission**



## SOMMAIRE

1. LES CPNE ÉMETTENT MAJORITAIREMENT UNE APPRÉCIATION NÉGATIVE DE LA PROCÉDURE COMME DE LA MÉTHODE EMPLOYÉE POUR DÉTERMINER LES NPEC ..... 1
2. MALGRÉ CE RESENTI D'UNE FAIBLE LATITUDE DISPONIBLE, LES CPNE FONT NÉANMOINS ÉTAT DE LA DÉFINITION DE STRATÉGIES DE BRANCHE, ESSENTIELLEMENT EN FAVEUR DES FORMATIONS CŒUR DE MÉTIER ET MÉTIERS EN TENSION.....2
3. LA MAJORITÉ DES CPNE INDIQUE S'APPUYER SUR LEUR OPCO, AVEC DES DEGRÉS VARIABLES, DE LA FOURNITURE DE DONNÉES À LA PROPOSITION DE NPEC VOIRE DANS CERTAINS CAS D'UNE DOCTRINE TRANSVERSE AUX BRANCHES QUI EN RELÈVENT .....2
4. PEU DE PISTES D'ÉVOLUTION FONT CONSENSUS EN MATIÈRE DE RÉGULATION, À L'EXCEPTION DE MODULATIONS EN FONCTION DE LA QUALITÉ, DE LA LOCALISATION DU CFA OU DU BÉNÉFICE D'AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT PUBLIC ..... 3
5. LA BRANCHE EST L'ACTEUR QUI APPARAÎT SELON LES CPNE DEVOIR ÊTRE RENFORCÉ, FRANCE COMPÉTENCES ET L'OPCO ÉTANT CONSIDÉRÉS COMME DEVANT ASSUMER UN RÔLE D'APPUI À LA PRISE DE DÉCISION.....3

## Annexe IV

La présente annexe restitue les enseignements d'un questionnaire diffusé par la mission auprès des 220 commissions paritaires nationales de l'emploi et de la formation professionnelle (CPNE) aux fins d'éclairage des travaux de la mission. Il a été diffusé auprès des CPNE début juin et les questionnaires renseignés ont pu être renvoyés jusqu'au 26 juin. 89 CPNE ont répondu dans les délais fixés. Un autre questionnaire a parallèlement été transmis aux 11 Opco (cf. annexe V).

Comme précisé lors de l'envoi du questionnaire aux CPNE, aucune exploitation « nominative » n'est faite de la position de telle ou telle branche, l'objectif étant de disposer d'une appréciation globale du positionnement des commissions sur le système actuel et ses perspectives d'évolution.

Ce questionnaire portait sur trois grandes séries d'interrogations, dont les principaux enseignements sont restitués dans la présente annexe :

- ◆ les modalités de construction actuelles des niveaux de prise en charge ;
- ◆ les pistes potentielles de régulation de la dépense d'apprentissage ;
- ◆ les évolutions potentielles du rôle des acteurs.

### 1. Les CPNE émettent majoritairement une appréciation négative de la procédure comme de la méthode employée pour déterminer les NPEC

**Les CPNE interrogées, malgré une minorité de positions dissonantes, émettent un jugement négatif marqué sur :**

- ◆ **la procédure d'élaboration des NPEC**, mettant en avant des délais insuffisants pour mener une analyse satisfaisante, des sollicitations non programmées ne s'articulant pas avec le calendrier annuel de réunion des instances, souvent au cours de périodes inadaptées (vacances estivales) ;
- ◆ **l'instabilité des niveaux de prise en charge ;**
- ◆ **la méthode de détermination des NPEC au regard :**
  - de sa complexité, très largement évoquée, et perceptible par incidente dans quelques réponses ponctuelles de CPNE retraçant de manière erronée les caractéristiques du modèle utilisé ;
  - du caractère mouvant des règles utilisées depuis la mise en œuvre de cette nouvelle procédure ;
  - de l'ancienneté des données de comptabilité analytique utilisées (2021) pour le prochain exercice de révision ;
  - du caractère estimé imprécis ou peu fiable de ces données de comptabilité analytique ;
  - ◆ de l'absence de pondération des NPEC par les effectifs d'apprentis par certification en fonction des branches
  - de l'absence de modulation à la baisse des financements en fonction du bénéfice de subventions publiques ou de mises à disposition d'équipements ou locaux relevant d'une structure publique ;
  - de l'absence de prise en compte des variations de coût potentielles en fonction de la localisation géographique des CFA.



**Le ressenti global exprimé par un nombre significatif d'entre elles est celui d'une dépossession de la compétence des branches** par les recommandations émises par France compétences – et donc malgré la fixation par cet opérateur de seules valeurs maximales qui laissent ainsi une fourchette de valeurs à disposition des CPNE pour se positionner. Cette situation apparaît d'autant plus contestable pour certaines CPNE s'agissant de la détermination des NPEC pour les formations relevant plus particulièrement de ce qu'elles estiment être le cœur de métier de leur branche.

## **2. Malgré ce ressenti d'une faible latitude disponible, les CPNE font néanmoins état de la définition de stratégies de branche, essentiellement en faveur des formations cœur de métier et métiers en tension**

Malgré ce constat sévère porté sur la procédure, le modèle employé et leur propre latitude, **les CPNE indiquent majoritairement déployer une stratégie de branche dans la détermination des NPEC**. Cette stratégie se matérialise dans la plupart des cas par une priorisation des formations relevant du cœur de métier de la branche ainsi que dans une moindre mesure des métiers en tension. La priorisation des formations les plus utilisées est également parfois évoquée, lorsqu'elles ne recourent pas ou pas de manière systématique les formations relevant du cœur de métier de la branche.

**De manière plus ponctuelle, certaines CPNE font état de stratégies :**

- ◆ de recherche de valorisations cohérentes des NPEC entre branches d'un même Opco sur des formations transversales à certaines branches ;
- ◆ de modulation des NPEC en fonction des niveaux de diplôme ;
- ◆ d'évitement des restes-à-charge pour les employeurs des branches.

## **3. La majorité des CPNE indique s'appuyer sur leur Opco, avec des degrés variables, de la fourniture de données à la proposition de NPEC voire dans certains cas d'une doctrine transverse aux branches qui en relèvent**

**La grande majorité des CPNE évoque solliciter leur Opco dans l'élaboration des NPEC. Son rôle revêt dans la majorité des cas une dimension d'expertise et d'appui :**

- ◆ dans l'explicitation de la procédure et du modèle déployé par France compétences ;
- ◆ dans la présélection des certifications relevant du cœur de métier de la branche ou les plus utilisées ;
- ◆ dans la fourniture et l'explicitation de données complémentaires à celles de France compétences, par exemple sur les effectifs par certification dans la branche ;
- ◆ dans le partage des pratiques d'autres branches relevant de l'Opco sur des certifications communes, dans une logique de recherche de cohérence.

**Dans certains cas, minoritaires, l'Opco peut aller plus loin dans l'appui :**

- ◆ **en allant jusqu'à proposer pour base de discussion en commission des valeurs de NPEC** sur la base de ses travaux et analyses préalables ;
- ◆ **en formalisant une doctrine mobilisable par les branches de son périmètre**, dans le cas de l'Opco 2i, sur la base des discussions préalables entre l'Opco et les CPNE le composant.

#### 4. Peu de pistes d'évolution font consensus en matière de régulation, à l'exception de modulations en fonction de la qualité, de la localisation du CFA ou du bénéfice d'autres sources de financement public

La mission a en premier lieu testé quelques grandes familles de scénarios de nature systémique en matière de régulation des coûts contrats :

- ◆ une préservation de la logique actuelle de régulation de la dépense ;
- ◆ une option, correspondant au premier scénario évoqué dans le rapport de synthèse, de modulation par les branches des NPEC dans le respect d'un cadrage financier prenant la forme d'un NPEC moyen annuel fondé sur les effectifs constatés dans chaque branche par certification pour le dernier exercice connu (en finançant par ailleurs les effets volume en cas d'évolution du nombre d'apprentis) ;
- ◆ une option alternative de la précédente de modulation par les branches des NPEC mais dans le respect d'un cadrage financier fixé non pas au niveau de la branche mais de l'Opco.

Peu d'enseignements à tirer des réponses à ces questionnements dans la mesure où la plupart des CPNE se sont moins positionnées sur les mécanismes envisagés et leur logique (dont l'explicitation dans un format raccourci de questionnaire n'est pas évidente) que sur la perception du plus ou moins grand renforcement de tel ou tel acteur en fonction du scénario envisagé (plutôt la branche dans le deuxième, plutôt l'Opco dans le troisième par exemple).

En deuxième lieu, le questionnaire avait pour visée de recueillir le positionnement des CPNE sur différentes pistes de nature plus paramétrique de régulation :

- ◆ **l'instauration d'une part de financement des CFA à la qualité** : cette piste est considérée favorablement par les CPNE ; sa mise en œuvre apparaît sujette à discussion, un grand nombre d'options d'opérationnalisation étant ouvertes dans les réponses formulées par les branches ;
- ◆ **la mise en place d'une modulation des NPEC en fonction du niveau de diplôme** : cette option recueille des avis majoritairement négatifs de la part des branches ;
- ◆ **la prise en compte de la localisation géographique des CFA dans les NPEC**, option qui recueille une majorité de positionnements favorables ;
- ◆ **la mise en place de restes-à-charge accrus auprès des employeurs** : cette option est considérée comme devant être écartée par une majorité de CPNE ;
- ◆ **la modulation à la baisse des NPEC pour les CFA bénéficiant d'autres sources de financement public** (par exemple sous la forme de mises à disposition gratuites) fait l'objet majoritairement d'une approbation.

#### 5. La branche est l'acteur qui apparaît selon les CPNE devoir être renforcé, France compétences et l'Opco étant considérés comme devant assumer un rôle d'appui à la prise de décision

La très grande majorité des branches estime nécessaire un renforcement de la latitude laissée aux CPNE dans la détermination des NPEC : pour la plupart d'entre elles sur l'ensemble des certifications sur lesquelles elles sont amenées à se positionner ; pour une minorité d'entre elles *a minima* sur les formations relevant du cœur de métier de la branche. Dans cette logique, les Opco comme France compétences seraient cantonnés à un rôle d'appui dans la procédure de fixation des NPEC, par exemple pour l'opérateur national sur le chantier de la prise en compte de la qualité dans le financement des CFA.

## **ANNEXE V**

### **Analyse des réponses des Opco au questionnaire diffusé par la mission**



## **SOMMAIRE**

- 1. LES OPCO SONT CRITIQUES VIS-À-VIS DU PROCESSUS ACTUEL D'ÉLABORATION DES NPEC, EN PARTICULIER SUR SON CALENDRIER..... 1**
- 2. LES OPCO JOUENT MAJORITAIREMENT UN RÔLE D'APPUI VIS-À-VIS DES BRANCHES DANS LE CADRE DE CE PROCESSUS MAIS DE FAÇON VARIABLE.....1**
- 3. LES OPCO SONT FAVORABLES À UNE ÉVOLUTION DES MODALITÉS D'ÉLABORATION DES NPEC SANS QU'AUCUN SCÉNARIO FASSE L'UNANIMITÉ....2**

## Annexe V

Cette annexe synthétise les réponses apportées par les Opérateurs de compétence (Opco) à un questionnaire diffusé par la mission en juin au sujet des Niveaux de prise en charge (NPEC) des contrats d'apprentissage. Sur les onze Opco, dix ont répondu.

Ce questionnaire était structuré en trois parties :

- ◆ appréciation globale des Opco sur le processus d'élaboration des NPEC ;
- ◆ rôle des Opco vis-à-vis des branches dans le cadre de ce processus ;
- ◆ avis des Opco sur des évolutions possibles du processus d'élaboration des NPEC.

### 1. Les Opco sont critiques vis-à-vis du processus actuel d'élaboration des NPEC, en particulier sur son calendrier

**Les principales critiques adressées par les Opco sur le processus actuel d'élaboration des NPEC portent, dans l'ordre d'importance, sur :**

- ◆ le calendrier du processus :
  - le délai et la temporalité de la consultation des branches en vague 2 (août 2022 et, *a priori*, août 2023) sont jugés incompatibles avec les contraintes des Opco ;
  - l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2022 (et, *a priori*, au 1<sup>er</sup> septembre 2023) des NPEC révisés complique selon les Opco la programmation budgétaire des CFA en raison du nombre relativement important d'entrées en apprentissage en septembre ;
- ◆ l'absence de prise en compte du poids des effectifs de chaque branche dans les certifications sur lesquelles elles se positionnent ;
- ◆ le caractère aléatoire de la communication de France compétences, qui s'adresse parfois aux branches sans associer les Opco, et mobilise d'autres fois les Opco comme un relais d'informations vis-à-vis des branches ;
- ◆ le rétrécissement des marges de manœuvre des branches à l'intérieur de la fourchette de recommandations de France compétences et leur difficulté croissante à faire valoir des spécificités sectorielles noyées dans des valeurs agrégées au niveau des NPEC ;
- ◆ l'absence de prise en compte de la qualité des programmes et contenus financés.

**Sept Opco indiquent que, dans deux tiers des cas, les recommandations de NPEC formulées par France compétences ne leur paraissent pas justifiées.**

### 2. Les Opco jouent majoritairement un rôle d'appui vis-à-vis des branches dans le cadre de ce processus mais de façon variable

Sur les dix Opco répondants, sept indiquent être associés de façon systématique aux branches dans l'élaboration des NPEC, deux de façon ponctuelle et un n'a pas répondu à cette question.

Les réponses détaillées apportées par une partie des Opco répondants indiquent que la nature et l'intensité de l'appui fourni par ces derniers aux branches varient :

- ◆ **les Opco soulignent que le degré de sollicitation varie selon les caractéristiques des branches, en particulier :**
  - leur taille ;
  - leur maturité sur ce sujet ;
  - leur connaissance de l'appareil de formation, notamment quand il existe des CFA de branches ;

## Annexe V

- leur rapport à l'Opco, différent selon si la branche a intégré cet Opco à la suite de la réorganisation intervenue en 2019 ou si elle lui était déjà rattachée.
- ◆ **les Opco indiquent que, quand ils sont sollicités par les branches, leur appui prend en général les formes suivantes :**
  - mise à disposition des branches de données recueillies par les Opco, en particulier par leurs observatoires prospectifs, pour éclairer les données de coûts remontées par les CFA de branche ;
  - sollicitation éventuelle des CFA pour les NPEC jugés sensibles et nécessitant d'examiner leur comptabilité analytique ;
  - comparaison des données de coût communiquées par France compétences avec les données dont disposent les Opco sur le volume d'heures de formation et d'effectifs par CFA ;
  - partage de données croisées entre les branches pour qu'elles puissent mieux se positionner sur les NPEC, en particulier sur les certifications transversales ;
  - organisation de temps de réflexion inter-branches, en particulier pour les certifications menant à des métiers communs dans un même secteur d'activité ;
  - explicitation des préconisations de France compétences, les Opco répondants précisant néanmoins que les branches restent libres de s'y conformer ou non, et notamment de se positionner sur des certifications qu'elles utilisent peu ou pas.

### **3. Les Opco sont favorables à une évolution des modalités d'élaboration des NPEC sans qu'aucun scénario fasse l'unanimité**

**La majorité des Opco répondants questionne la pertinence de la logique actuelle de convergence aux motifs suivants :**

- ◆ cette approche interprofessionnelle ne permettrait pas aux branches de préserver leurs certifications stratégiques ;
- ◆ la convergence nierait les différences de coût liées à la situation géographique des CFA, leur modèle économique ou leur nature juridique ;
- ◆ l'usage croissant par les branches de certifications transversales remettrait en cause cette démarche dans la mesure où elle ne permet pas de différencier les branches qui utilisent ponctuellement ces certifications et celles qui en sont expertes.

**La possibilité de mettre en place une régulation des NPEC au niveau de chaque branche divise les Opco répondants :**

- ◆ une partie d'entre eux estime que ce scénario permettrait aux branches de se rapprocher du modèle de gestion des contrats de professionnalisation avec la possibilité de développer une politique de certification dans les métiers prioritaires tout en assurant une maîtrise des coûts ;
- ◆ d'autres estiment que ce scénario pourrait remettre en cause la tendance à l'harmonisation des NPEC entre branches d'un même secteur, avec un risque de pénaliser les branches ne disposant pas des moyens suffisants pour assurer ce travail ;
- ◆ enfin, un Opco suggère de fixer à chaque branche un objectif de réduction inversement proportionnel aux efforts déjà consentis dans le passé par la branche.

**La possibilité de mettre en place une régulation des NPEC au niveau de chaque Opco ne fait pas non plus l'unanimité :**

- ◆ une partie des Opco estime que cette option présenterait plusieurs avantages :
  - elle favoriserait un dialogue et une régulation entre les branches, en particulier dans les Opco où les branches adhérentes sont homogènes ;
  - elle faciliterait les opérations de gestion ultérieures pour les certifications communes à plusieurs branches ;
- ◆ d'autres Opco expriment, à l'inverse, les réserves suivantes sur un tel scénario :
  - sur le principe, il remettrait en cause le rôle de régulation des branches qui dépend des besoins en compétences de leurs entreprises ;
  - en pratique, il serait difficile à mettre en œuvre dans les Opco dont les branches présentent un taux de recours très différent à l'apprentissage.

**S'agissant des critères de modulation des NPEC, les Opco expriment des positions contrastées :**

- ◆ **ils sont partagés sur la pertinence de moduler les NPEC par CFA en fonction de la qualité des formations dispensées.** Si une telle modulation devait être mise en œuvre, ils privilégieraient en majorité des critères autres que le caractère présentiel/distanciel de la formation ou les indicateurs d'InserJeunes. Un Opco suggère plutôt d'utiliser des critères relatifs au taux de rupture anticipée des contrats ou encore à la diversité des apprentis recrutés ;
- ◆ ils sont **majoritairement défavorables** à une modulation des NPEC **en fonction du niveau de diplôme** ;
- ◆ ils sont **partagés** sur la possibilité de moduler les NPEC **en fonction de la localisation géographique des CFA** ;
- ◆ ils sont en revanche **majoritairement favorables à une modulation en fonction d'autres sources de financements publics** (mise à disposition de locaux à titre gratuit, par exemple).

**S'agissant de la mobilisation possible d'autres sources de financement, les positions des Opco sont nettement plus tranchées :**

- ◆ ils sont unanimement **défavorables** à la mise en place d'un **reste à charge** minimal par contrat d'apprentissage pour les entreprises, en particulier les très petites et moyennes entreprises (TPME) ;
- ◆ **ils ne se prononcent pas** en revanche sur la possibilité de mettre en place des **contributions conventionnelles** au niveau des branches pour financer l'apprentissage.

Enfin, concernant le processus de fixation des NPEC lui-même, **une partie des Opco estime qu'ils pourraient jouer un rôle accru**, en particulier s'ils avaient accès à la comptabilité analytique des CFA.



## **ANNEXE VI**

### **Liste des personnes auditionnées**



# SOMMAIRE

<b>1. CABINETS MINISTÉRIELS .....</b>	<b>1</b>
1.1. Président de la République .....	1
1.2. Première ministre .....	1
1.3. Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique .....	1
1.4. Ministre délégué chargé des comptes publics .....	1
1.5. Ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion .....	1
1.6. Ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnelle .....	1
1.7. Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche .....	1
<b>2. ADMINISTRATIONS CENTRALES .....</b>	<b>2</b>
2.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique .....	2
2.2. Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion .....	2
2.3. Ministère de la transformation et de la fonction publique .....	3
2.4. Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse .....	3
2.5. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche .....	3
<b>3. OPÉRATEURS .....</b>	<b>3</b>
3.1. France compétences .....	3
3.2. Opérateurs de compétence (Opco) .....	3
<b>4. ACTEURS DE L'APPRENTISSAGE .....</b>	<b>4</b>
4.1. Branches professionnelles .....	4
4.2. Fédération nationale des écoles de production .....	4
4.3. Syndicat national des organismes de formation (Synofdes) .....	5
4.4. Acteurs de la compétence .....	5
4.5. Fédération nationale des directeurs de centres de formation d'apprentis .....	5
4.6. Chambre des métiers et de l'artisanat .....	5
4.7. Réseau des Carif-Oref .....	5
<b>5. AUTRES INSTITUTIONS .....</b>	<b>5</b>
5.1. Cour des comptes .....	5
5.2. Institut des politiques publiques .....	5
5.3. Régions de France .....	5
<b>6. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES .....</b>	<b>6</b>
<b>7. CABINETS DE CONSEIL .....</b>	<b>6</b>
7.1. Sémaphores .....	6

<b>8. DÉPLACEMENTS EN RÉGION .....</b>	<b>6</b>
8.1. Lille.....	6
8.2. Rouen .....	6
8.3. Le Havre .....	7

## **1. Cabinets ministériels**

### **1.1. Président de la République**

- ◆ M<sup>me</sup> Annelore Coury, conseillère sociale
- ◆ M<sup>me</sup> Alexandra Roulet, conseillère macro-économie et politiques publiques

### **1.2. Première ministre**

- ◆ M<sup>me</sup> Marianne Kermoal-Berthome, cheffe du pôle social
- ◆ M. Bilale Ahmimache, conseiller technique chargé du travail et plein emploi
- ◆ M. Louis d'Humières, conseiller technique chargé du budget

### **1.3. Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique**

- ◆ M<sup>me</sup> Clémence Lenoir, conseillère chargée de la macroéconomie
- ◆ M. Nicolas Gelli, conseiller chargé de la fiscalité

### **1.4. Ministre délégué chargé des comptes publics**

- ◆ M. Rayan Nezzar, conseiller comptes et budgets sociaux

### **1.5. Ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion**

- ◆ M<sup>me</sup> Alicia Saoudi, conseillère chargée du budget

### **1.6. Ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnelle**

- ◆ M. Bruno Clément-Ziza, directeur de cabinet
- ◆ M. Axel Cournède, conseiller chargé de la formation professionnelle et de l'apprentissage

### **1.7. Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche**

- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle Prat, conseillère chargée de la formation et des sciences humaines et sociales

## **2. Administrations centrales**

### **2.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique**

#### **2.1.1. Direction du budget (DB)**

- ◆ M<sup>me</sup> Marie Chanchole, sous-directrice, 6<sup>ème</sup> sous-direction budgets des secteurs de la santé, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la solidarité et de l'insertion
- ◆ M. Paul Dejean De La Bâtît, chef du bureau emploi et formation professionnelle
- ◆ M<sup>me</sup> Laura Damblemont, cheffe de bureau adjoint emploi et formation professionnelle

### **2.2. Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion**

#### **2.2.1. Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle**

- ◆ M<sup>me</sup> Rachel Becuwe, cheffe de service, adjointe au délégué général à l'emploi et la formation professionnelle
- ◆ M. Stéphane Rémy, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle
- ◆ M. Laurent Gaullier, adjoint au sous-directeur des politiques de formations et du contrôle
- ◆ M. Boris Supiot, adjoint au sous-directeur financement et modernisation
- ◆ M<sup>me</sup> Christine Matraglia, cheffe de la mission de l'alternance et de l'accès aux qualifications
- ◆ M. Gauthier Donnezan, chargé de mission financement de l'apprentissage
- ◆ M. Philippe Machover, adjoint au chef de mission des affaires financières de la sous-direction du financement et de la modernisation
- ◆ M<sup>me</sup> Natacha Djani, chef de mission droit et financement de la formation professionnelle

#### **2.2.2. Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques**

- ◆ M. Michel Houdebine, directeur
- ◆ M. Sébastien Durier, adjoint à la cheffe de bureau formation professionnelle et alternance
- ◆ M. Michael Orand, chef de la mission d'analyse économique
- ◆ M<sup>me</sup> Mathilde Gaini, sous-directrice du suivi et de l'évaluation des politiques d'emploi et de formation professionnelle
- ◆ M. Sylvain Grognet, chef du département des synthèses sur les politiques de l'emploi et de la formation
- ◆ M. Alexandre Fauchon, chargé d'études économiques
- ◆ M. Quentin Villemain, assistant au chargé de mission

## **2.3. Ministère de la transformation et de la fonction publique**

### **2.3.1. Direction interministérielle du numérique**

- ◆ M. Alexis Akinyemi, expert scientifique pour le développement de services publics numériques

## **2.4. Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse**

### **2.4.1. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance**

- ◆ M<sup>me</sup> Natalie Caron, sous-directrice des statistiques et des synthèses
- ◆ M. Erwan Coubrun, adjoint à la sous-direction des statistiques et des synthèses
- ◆ M<sup>me</sup> Sylvie Rousseau, cheffe du bureau du compte de l'éducation et du patrimoine des établissements

## **2.5. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche**

### **2.5.1. Sous-direction des systèmes d'information et d'études statistiques**

- ◆ M<sup>me</sup> Pierrette Schuhl, sous-directrice
- ◆ M<sup>me</sup> Clotilde Lixi, cheffe du département des études statistiques de l'enseignement supérieur

## **3. Opérateurs**

### **3.1. France compétences**

- ◆ M. Stéphane Lardy, directeur général
- ◆ M. Hugues De Balathier-Lantage, directeur général adjoint
- ◆ M. Renaud Bricq, directeur de la régulation
- ◆ M. Marc-Antoine Estrade, directeur observation et évaluations
- ◆ M<sup>me</sup> Cécile Bosdonnat, directrice financière
- ◆ M. Franck Agohi-Oka, data manager de la direction observation et évaluations
- ◆ M<sup>me</sup> Inès Jacquot, pilote des mécanismes de régulation
- ◆ M. Wilfried Jason, responsable contrôleur financier

### **3.2. Opérateurs de compétence (Opcv)**

#### **3.2.1. Afdas**

- ◆ M. Thierry Teboul, directeur général

### 3.2.2. Constructys

- ◆ M. Sébastien Bouleau, directeur général
- ◆ M. Noaman Saddoud, directeur général adjoint
- ◆ M<sup>me</sup> Laura Puiatti Taisne, directrice de l'offre de services

### 3.2.3. EP

- ◆ M. Arnaud Muret, directeur général
- ◆ M<sup>me</sup> Céline Schwebel, co-présidente
- ◆ M<sup>me</sup> Aline Mougnot, co-présidente
- ◆ M<sup>me</sup> Armelle Robert, directrice partenariat, alternance et départements et régions d'Outre-mer
- ◆ M<sup>me</sup> Emilie Martinez, directrice de mission

### 3.2.4. Akto

- ◆ M. Laurent Barthélémy, président
- ◆ M. Jean Hédou, vice-président
- ◆ M<sup>me</sup> Valérie Sort, directrice générale
- ◆ M<sup>me</sup> Sylvia Rodriguez, secrétaire général

## 4. Acteurs de l'apprentissage

### 4.1. Branches professionnelles

#### 4.1.1. Union des industries et métiers de la métallurgie

- ◆ M David Derré, directeur emploi formation
- ◆ M<sup>me</sup> Florence Buisson, directrice juridique emploi formation
- ◆ M. Xavier Delpy, chef de service direction juridique emploi formation
- ◆ M<sup>me</sup> Rosane Chmek, assistante direction emploi formation
- ◆ M. David Perrin, responsable conseil et performances

#### 4.1.2. Hôtels cafés restaurants

- ◆ M. Thierry Boukarabila, président CPNE-HCR
- ◆ M. Laurent Barthelemy, président branche des saisonniers UMIH

### 4.2. Fédération nationale des écoles de production

- ◆ M. Patrick Carret, directeur général



#### **4.3. Syndicat national des organismes de formation (Synofdes)**

- ◆ M. David Cluzeau, délégué général
- ◆ M<sup>me</sup> Silouane Gamavo, chargée de mission droit et économie de la formation professionnelle
- ◆ M. Bertrand Derouineau, membre

#### **4.4. Acteurs de la compétence**

- ◆ M<sup>me</sup> Claire Khecha, déléguée générale
- ◆ M. Vincent Cohas, vice-président
- ◆ M<sup>me</sup> Nais Laurandel, responsable pôle affaires publiques et communication

#### **4.5. Fédération nationale des directeurs de centres de formation d'apprentis**

- ◆ M. Alban Margueritat, délégué national
- ◆ M. Pascal Picault, président
- ◆ M. Jean-Philippe Audrain, vice-président

#### **4.6. Chambre des métiers et de l'artisanat**

- ◆ M. Thierry Bachtanik, directeur de l'appui à l'organisation et aux projets du réseau
- ◆ M. Philippe Perfetti, directeur du développement économique et de la formation
- ◆ M. Philippe Gueucier, chargé de mission au sein de la direction formation emploi

#### **4.7. Réseau des Carif-Oref**

- ◆ M. Ludovic Bertrand, directeur
- ◆ M<sup>me</sup> Adeline Petrovitch, chargée de mission

### **5. Autres institutions**

#### **5.1. Cour des comptes**

- ◆ M<sup>me</sup> Corinne Soussia, conseillère maître, présidente de section à la cinquième chambre
- ◆ M<sup>me</sup> Maud Choquet, auditrice à la cinquième chambre

#### **5.2. Institut des politiques publiques**

- ◆ M<sup>me</sup> Audrey Rain, responsable du pôle insertion et formation

#### **5.3. Régions de France**

- ◆ M. Philippe Bailbe, délégué général

## Annexe VI

- ◆ M. Emmanuel Georges-Picot, conseiller formation, éducation et emploi

### 6. Personnalités qualifiées

- ◆ M<sup>me</sup> Carine Seiler, inspectrice générale des affaires sociales
- ◆ M. Antoine Foucher, président de Quintet

### 7. Cabinets de conseil

#### 7.1. Sémaphores

- ◆ M. Jérôme Rivalin, directeur secteur public

### 8. Déplacements en région

#### 8.1. Lille

##### 8.1.1. CFA Scop Instep Formation

- ◆ M. Pierre Thomas, directeur stratégie de développement
- ◆ M<sup>me</sup> Cécile Benet, responsable du CFA
- ◆ M<sup>me</sup> Esthel Meinsier, contrôleuse de gestion

##### 8.1.2. CFA Institut des services de l'environnement

- ◆ M<sup>me</sup> Sanaa Ghailan, directrice adjointe

##### 8.1.3. Dreets Hauts-deFrancee

- ◆ M. Bruno Drolez, directeur
- ◆ M<sup>me</sup> Mathilde Vasseur, responsable du service emploi et formation professionnelle

#### 8.2. Rouen

##### 8.2.1. CFA Pigier

- ◆ M. Alexandre Martini, gérant du campus Saint-Marc
- ◆ M<sup>me</sup> Hélène Duarte, manager département entreprises et talents

### **8.3. Le Havre**

#### **8.3.1. CFA UIMM Eure Seine estuaire**

- ◆ M. Jonathan Boulanger, directeur
- ◆ M. Philippe Quesnay, agent comptable

#### **8.3.2. CFA Université Le Havre Normandie**

- ◆ M. Jean-Robert Delahaye, directeur du CFA et du centre de formation continue
- ◆ M<sup>me</sup> Nathalie Leparc, gestionnaire financière
- ◆ M<sup>me</sup> Nathalie Boivin, responsable de la cellule d'appui au pilotage
- ◆ M. Olivier Thuries, agent comptable



## **ANNEXE VII**

### **Lettre de mission**





Paris, le 01 MARS 2023

**Objet : Mission sur les modalités de financement des centres de formation d'apprentis (CFA)**

Monsieur le Chef de service,

La loi de finances pour 2023 prévoit la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Le dispositif proposé repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) et dont les conclusions sont transmises au Parlement au printemps de chaque année, afin d'irriguer les travaux budgétaires et parlementaires. Ces évaluations visent expressément à identifier des mesures de maîtrise de la trajectoire des finances publiques dans une perspective pluriannuelle.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 a profondément réformé le fonctionnement de l'apprentissage, en mettant notamment en place de nouvelles modalités de financement des centres de formation d'apprentis (CFA). Il est désormais prévu un financement au contrat conclu, avec un niveau de prise en charge (NPEC) par certification fixé par les branches sur le fondement de recommandations de France compétences ou, à défaut, par arrêté. Ce financement est pris en charge par les opérateurs de compétences (OPCO), eux-mêmes refinancés par France compétences. Dans l'esprit de la loi de 2018, la prise en charge des coûts-contrats des CFA doit répondre à une logique de juste prix : la robustesse de l'observation des coûts des CFA est donc un préalable majeur pour assurer la soutenabilité du système.

Dans un contexte de forte montée en charge de l'apprentissage, qui a constitué le principal facteur de déséquilibre du budget de l'opérateur nécessitant des subventions exceptionnelles de l'Etat, il convient de pouvoir garantir l'équilibre et la soutenabilité du système dans son ensemble, et d'assurer l'atteinte de la cible d'un million d'apprentis fixée par le Président de la République.

Monsieur Thomas AUDIGÉ  
Chef du service de l'Inspection Générale des Affaires Sociales  
Tour Mirabeau  
39-43 quai André-Citroën  
75015 PARIS

## Annexe VII

**Nous souhaitons donc confier à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale des affaires sociales une mission sur les modalités de financement de la formation des apprentis.**

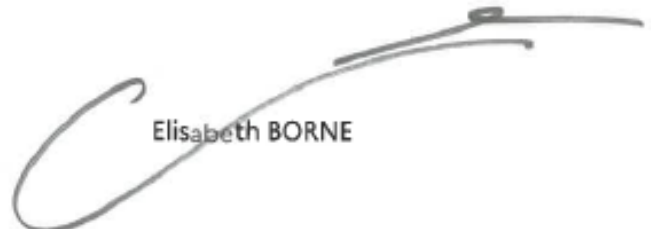
La mission devra examiner en particulier les points suivants :

- les modalités de mise en œuvre de la comptabilité analytique actuellement dans les CFA et les voies d'amélioration pour représenter plus fidèlement les coûts réellement supportés et les dépenses nécessaires au fonctionnement de ces organismes ;
- la pertinence de la méthodologie de France compétences pour comparer l'écart entre coûts réels des CFA et NPEC, ainsi que sa méthodologie de fixation des recommandations au regard de son objectif d'équilibre du budget (art. L.6123-5) et des coûts devant effectivement être couverts par les NPEC (art. D.6332-78) ;
- la possibilité de mobiliser les autres sources de financement des CFA (OPCO, entreprises, régions, branches etc.) en coordination avec les financements de France compétences, notamment sur la prise en charge des frais d'investissement et des frais annexes ;
- l'organisation du circuit de la dépense (France compétences et les OPCO);
- toute mesure permettant de participer au rétablissement de l'équilibre financier du dispositif de l'apprentissage (pertinence d'un niveau de couverture uniforme, prise en charge priorisée au regard de l'effet emploi ou d'un indicateur de tension du métier, modalité de mise en œuvre d'un reste à charge entreprise et ses effets en termes d'aléas moral, traitement des écarts constatés, évolutions de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage, ouverture de l'apprentissage aux contributions conventionnelles, etc.) et les vecteurs associés.

La mission s'attachera à présenter une estimation de l'effet des mesures sur le nombre d'apprentis, afin d'assurer la cohérence des évolutions recommandées avec l'objectif présidentiel.

La mission bénéficiera de l'appui de la direction du budget, de la direction générale du Trésor, de la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle et pourra consulter France compétences, les opérateurs de compétences et tout autre organisme qu'elle estimerait pertinent de rencontrer.

Nous souhaitons que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport intermédiaire début avril et d'un rapport final mi-mai afin de respecter l'échéance prévue par l'article 167 de la loi de finances pour 2023.



Elisabeth BORNE