



Inspection générale
des affaires sociales

Évaluation des conventions d'objectifs et de moyens des OPCA et OPACIF

RAPPORT

Établi par

Laurent CAUSSAT

Frédéric REMAY

Véronique WALLON

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Avril 2018 -
- 2017-127R -

SYNTHESE

Les vingt Organismes paritaires collecteurs agréés pour la collecte des contributions au financement de la formation professionnelle continue (OPCA) et les vingt-cinq Organismes paritaires collecteurs agréés pour la collecte de la contribution au financement du congé individuel de formations (OPACIF) gèrent près de 7 milliards d'euros de contributions des entreprises, destinés au financement des différents dispositifs de la formation professionnelle continue. Cette somme représente plus du tiers de la dépense globale de formation continue et d'apprentissage (hors fonction publique) qui est de près de 20 milliards d'euros. Ces organismes sont de taille très variable (le montant des sommes gérées varie de 1 à 9 pour les OPCA, le nombre de salariés couverts de 1 à 49) et leur périmètre d'action peut être celui d'une seule branche comme il peut être interprofessionnel.

Les Conventions triennales d'objectifs et de moyens (COM) conclues entre l'État d'une part, les OPCA et les OPACIF d'autre part, ont été créées par la loi du 24 novembre 2009.

Deux générations de COM ont été conclues, pour les années 2012-2014 puis pour la période 2015-2017, et un avenant 2018 est en cours de signature pour chaque organisme dans l'attente de la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle.

Aux termes de la loi, ces conventions définissent les modalités de financement et de mise en œuvre des missions des OPCA et OPACIF. La loi prévoit donc un large périmètre pour ces conventions, qui peuvent porter sur l'ensemble des missions des organismes. Toutefois, elle est plus précise sur la régulation de leur gestion. L'article R.6332-37 du code du travail organise le suivi du financement à deux niveaux :

- les frais de gestion et d'information, dont la liste est établie par décret, ne peuvent excéder un plafond déterminé dans la COM, lui-même encadré par un plancher et un plafond fixés par arrêté et exprimés en part de la collecte ;
- la COM fixe, également en part de collecte, et pour chaque ligne de dépenses, dont la liste est également fixée par décret, les plafonds des frais associés aux missions des OPCA et OPACIF.

Des sanctions sont prévues en cas de dépassement des plafonds.

Le rapport fait ressortir deux niveaux complémentaires d'observations :

- **Dans un contexte de profonde évolution du cadre législatif et réglementaire de la formation professionnelle, l'exercice de contractualisation a permis une meilleure connaissance mutuelle entre l'État et les organismes paritaires, un dialogue renforcé, un début de dynamique collective et une amélioration de la gestion des organismes.**

Chacune des deux générations de COM a été négociée immédiatement après une réforme du cadre législatif et réglementaire de la formation professionnelle. L'exercice de contractualisation se devait donc d'accompagner le changement.

Dans ce contexte, les organismes apprécient positivement les évolutions introduites pour les COM 2015-2017 et l'enrichissement progressif des échanges avec les services de l'État. La première génération de COM a été centrée essentiellement sur le contrôle de l'évolution des dépenses des OPCA/OPACIF et la volonté de l'État d'appréhender plus précisément les pratiques et les résultats de leur gestion. La deuxième génération a infléchi sensiblement cette approche en simplifiant l'exercice et en portant le dialogue sur les conditions de mise en œuvre des politiques de la formation professionnelle, notamment en accompagnement de la réforme du 5 mars 2014. La

formalisation des échanges a fait progresser la confiance après un début de contractualisation sous tension.

L'exercice de contractualisation, ainsi que les évolutions réglementaires en matière de qualité, ont incité les organismes à s'engager dans une démarche plus collective, symbolisée par la construction d'un système mutualisé de référencement des organismes de formation (Datadock).

La mission a également constaté une maîtrise des coûts sur la période, assortie d'écarts persistants entre organismes, et un ralentissement depuis 2015.

La part des frais de gestion et de missions rapportés à la collecte est passée de 9,45 % pour les OPCA et 9,35 % pour les OPACIF en 2012 à 8,8 % et 8,6 % respectivement en 2014. Les OPCA ont vu cette part légèrement augmenter en 2015 (9,1 %) pour diminuer de nouveau en 2016 (moins de 7,5 % mais avec une modification de périmètre) alors que pour les OPACIF l'évolution est plus régulière (8,6 % en 2015, un peu plus de 8 % en 2016).

Il faut cependant relever que :

- ces taux sont calculés sur la base de progressions significatives de la collecte en 2015 (+12,4 %) et 2016 (+6,9 %), ce qui atténue la réalité du résultat en termes de productivité ;
- les différences de structure de coûts, liées aux caractéristiques des branches adhérentes, rendent délicate la comparaison entre OPCA des performances sur la seule base des taux de frais de gestion ;
- selon les organismes, la réduction globale des frais de gestion représente entre 0,1 et 3,7 points de collecte, ce qui prouve qu'il existe encore des ressources de productivité, alors même que la contractualisation 2015-2017 a été, dans un contexte de mise en œuvre de la réforme, accommodante sur ces dépenses.

La mise sous tension des OPCA et des OPACIF sur les frais de gestion a de fait été réelle – en incitant notamment les organismes et leur gouvernance à réexaminer leurs modes de gestion - mais modeste. Si les COM fournissent désormais à chaque OPCA et OPACIF un repère, elles ne constituent pas à elles seules un levier de performance, au sens de la qualité de gestion et de l'efficacité des politiques menées.

➤ **Les défauts de construction des COM n'ont pas permis d'en faire des outils appropriés pour l'amélioration de la performance globale des OPCA.**

- **En premier lieu, le déséquilibre dans l'évaluation de la performance entre l'analyse de la gestion et celle de l'impact des politiques mises en œuvre persiste.**

Dans le suivi de la deuxième génération des COM, le dialogue État – OPCA/OPACIF a indéniablement davantage porté sur les politiques menées par les organismes. Mais la construction des conventions n'a pas suivi cette pratique et est restée centrée sur les taux de gestion, jusqu'à l'avenant 2018 en tout cas. L'appréciation de l'efficacité et de l'impact des politiques menées aurait gagné à être mesurée par des indicateurs de résultats et pas seulement des données relatives aux moyens mis en œuvre.

La mission a pu constater que certains axes prioritaires fixés par la loi, tels la mutualisation en faveur des TPE et PME, sont inégalement appliqués par les organismes et peu contrôlés par l'administration.

Par ailleurs, le processus des COM est loin de rassembler l'ensemble des relations conventionnelles entre l'État et les organismes paritaires sur la formation professionnelle continue, qui passent

également par d'autres cadres conventionnels, pas toujours articulés, notamment en matière de mutations économiques.

- **En second lieu, l'État n'est pas réellement entré dans une démarche d'animation collective et transversale des organismes.**

Le choix, jusqu'à l'avenant 2018, d'adopter un cadre unique ne s'est pas avéré adapté à la réalité d'un ensemble d'organismes dont les missions sont juridiquement communes mais les cadres d'action hétérogènes. Il a paradoxalement freiné l'État dans la diffusion d'analyses comparées des performances des acteurs.

Selon les textes, les OPCA collectent les contributions des entreprises à la formation professionnelle, informent et sensibilisent les entreprises, notamment les TPE-PME, dans l'analyse de leurs besoins en matière de gestion prévisionnelle des compétences et de formation, s'assurent de la qualité des formations dispensées, et contribuent au financement de l'ingénierie et des dispositifs de formation et de qualification, en application d'accords de branche ou d'accords collectifs d'entreprise.

En pratique, l'activité des OPCA diffère très largement selon la nature de leur agrément sur le champ de la formation professionnelle, leur périmètre et la complexité de leur organisation, leur taille, la structure des entreprises adhérentes et les politiques mises en œuvre par les branches qui les gouvernent.

Conscient de cette diversité, mais aussi des limites de ses outils de mesure, l'État a paradoxalement renoncé à diffuser des analyses consolidées et comparées des performances des organismes au regard des objectifs assignés : le parangonnage s'est limité à des indications orales lors de réunions bilatérales. La publication de telles analyses, assorties d'une grille de lecture prenant en compte des spécificités de contexte, n'empêcherait pas de compléter les objectifs communs par des objectifs différenciés propres à chaque organisme. Les avenants pour 2018 amorcent d'ailleurs une évolution dans ce sens, mais la démarche reste inachevée puisque les résultats consolidés des indicateurs communs n'ont pas été publiés.

- **En troisième lieu, la mission souligne les limites méthodologiques des outils de mesure de la performance contenus dans les COM et de leur utilisation.**

À l'exception des taux de gestion, les indicateurs retenus ne s'appuient pas sur des échanges de données collectées directement et automatiquement dans les systèmes de gestion des organismes. Les États statistiques et financiers (ESF), plateformes d'échanges de données entre les organismes et l'État, ont le mérite d'exister mais sont dans la pratique peu utilisés et présentent de grandes fragilités qui nécessitent de repenser leur périmètre au regard des finalités de leur utilisation. La définition des indicateurs s'est avérée insuffisante dans de nombreux cas.

S'agissant des taux de gestion, la mission souligne également les limites méthodologiques de l'exercice :

- la précision du niveau d'encadrement réglementaire des dépenses limite l'intérêt de la contractualisation : elle fige une grille analytique trop détaillée et dont la pertinence est remise en cause par les évolutions de la politique de formation professionnelle ;
- l'appréciation des frais de gestion, d'information et de missions en part de collecte de l'année courante est discutable sur le principe et peu incitative à la productivité en période de progression dynamique de la collecte ;

- des événements extérieurs à la gestion des organismes ont pu affecter leurs résultats, notamment l'impact de la loi de 2014 sur la collecte légale, des modifications du périmètre de certains OPCA et la redéfinition des implantations en région au regard de la mise en œuvre de la loi NOTRe, avec parfois l'engagement de plans de sauvegarde de l'emploi ;
- certains organismes n'appliquent pas correctement les textes relatifs au périmètre des charges ventilées par destination, et, même si elle affine progressivement ses contrôles de cohérence, la DGEFP n'est pas toujours en mesure de détecter ces erreurs ; d'une façon plus générale, les ressources en compétences d'analyse financière de la DGEFP sont insuffisantes pour suivre de manière éclairée et pertinente la soutenabilité financière de l'activité des organismes et la performance de leur gestion.

Au total, ces difficultés ou ces limites du dispositif des COM confirment qu'il est illusoire d'avoir l'ambition de suivre de manière pertinente et juste la performance des OPCA/OPACIF par la seule observation des taux, segmentés en sous-catégories, de frais de gestion-information et de missions.

○ **Enfin, l'ensemble du champ de la régulation n'est pas couvert :**

- au plan national l'État ne garantit pas suffisamment les synergies entre les COM, la négociation de l'annexe financière du FPSPP et les relations financières entre le FPSPP et les OPCA/OPACIF ; à titre d'exemple, le FPSPP peut allouer des sommes en faveur des contrats de professionnalisation, au titre de la péréquation, à des OPCA qui par ailleurs ne pratiquent pas la fongibilité descendante en faveur des TPE-PME sur le plan de formation ;
- par ailleurs les COM n'évoquent pas les synergies à rechercher entre les OPCA/OPACIF et Pôle emploi alors même qu'une approche transversale par les parcours des individus plutôt que par leur statut à un instant donné est recherchée ;
- la dimension régionale et les enjeux territoriaux restent largement absents des COM et des dialogues de gestion, alors que les Régions sont pilotes en matière de formation professionnelle continue et que les enjeux opérationnels – la mission a pu le vérifier lors de ses deux déplacements – relèvent souvent du niveau territorial ;
- l'articulation avec les logiques et niveaux de gouvernance paritaire est diverse et complexe, et exige une pratique de la régulation sur laquelle les services de l'État doivent encore progresser.

La période qui s'ouvre offre l'opportunité d'un enrichissement des COM en les concevant comme des outils de régulation par l'État des politiques de formation professionnelle.

La réforme annoncée de la formation professionnelle porte en elle une transformation profonde du rôle des OPCA, qui ne seront plus collecteurs mais « opérateurs de compétences ». Cette évolution est largement amorcée depuis une dizaine d'années, avec la délégation aux OPCA et OPACIF par l'État de certaines « missions d'intérêt général » telles que la gestion des droits des salariés en matière de formation continue, et le conseil ou l'accompagnement des entreprises en matière de gestion prévisionnelle des compétences. Mais le projet actuel l'accélère fortement.

Il était prématuré pour la mission de configurer les prochaines COM alors même que le projet de loi réformant la formation professionnelle n'est pas connu à la conclusion de ce rapport. En revanche, la mission préconise de prendre en compte les limites et faiblesses des précédentes générations de COM pour conclure des conventions qui contribuent réellement à la performance des actions menées par les futurs opérateurs de compétences.

La mission propose quelques principes de méthode pour conduire la préparation des prochaines COM, dont elle propose qu'elles soient reconduites dès 2019, sur une base triennale (2019-2021) ou quadriennale (2019-2022) :

- **privilégier l'alignement stratégique explicite de l'action publique**, et donc le dialogue sur les objectifs de politiques publiques de l'emploi et de la formation, dans le respect d'une part de l'exécution des décisions publiques, d'autre part de l'autonomie d'action des organismes paritaires. À titre d'exemple, le choix d'une branche de privilégier l'alternance doit prendre en compte les objectifs transversaux fixés par le législateur en faveur des publics prioritaires (demandeurs d'emploi, personnes peu qualifiées, TPE-PME), avec une réelle mesure de l'impact (taux d'insertion et niveau de qualification atteint) ;
- **contractualiser avec les opérateurs de compétences sur les fonctions pour lesquelles ils doivent apporter une valeur ajoutée** : mise en œuvre de leur rôle dans la réforme de l'alternance, accompagnement des entreprises dans leurs stratégies de compétences, appui des branches en matière d'ingénierie de compétences, notamment la certification et la prospective, et efficacité dans l'usage des fonds de la formation professionnelle ;
- **retenir trois valeurs clés pour les relations État - opérateurs** : **exigence** donc logique de résultats, **simplicité** dans la gestion des outils et des flux d'information et de données, et **stabilité** du cadre contractuel.

Tirer les enseignements des procédures anciennes mais également profiter de la dynamique de la réforme suppose deux évolutions :

- Le monde paritaire doit franchir une étape nouvelle de cohérence et de regroupement que les COM doivent accompagner :
 - les opérateurs de compétences ne pourront atteindre les résultats attendus qu'en se constituant sur la base de familles professionnelles correspondant à des filières économiques cohérentes, et en structurant fortement leurs organisations territoriales ; le cas particulier des OPCA interprofessionnels devra notamment faire l'objet de réflexions spécifiques ;
 - les Fongecif seront confrontés aux appels d'offres régionaux pour l'attribution des missions de Conseil en évolution professionnelle (CEP), dont le modèle économique reste largement à stabiliser ;
 - l'enjeu de transformation interne des OPCA, notamment de leurs métiers et de leurs compétences, est considérable, la mue de la mission de collecteur/répartiteur de fonds vers l'activité de services aux entreprises étant amorcée depuis 2009 mais très inégalement avancée.
- Les services de l'État doivent eux-mêmes faire évoluer leur positionnement et leurs pratiques :
 - en étant exigeants sur l'alignement et l'atteinte des résultats opérationnels des opérateurs de compétences, mais flexibles sur la mise en œuvre, notamment au regard des spécificités de leurs contextes professionnels et des inégalités de situation ;
 - en structurant le dialogue autour des trois valeurs-clés exprimées précédemment et en s'appuyant sur les DIRECCTE pour avoir en permanence une vision concrète de la réalité des actions conduites et de leurs effets dans les territoires ;
 - en se dotant – dès la période de mise au point des textes réglementaires - d'éléments de doctrine explicites, d'outils simples et efficaces (indicateurs bien définis issus des systèmes de gestion), de systèmes d'information évolutifs et de compétences financières leur permettant d'exercer une véritable régulation.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
SOMMAIRE.....	9
RAPPORT	11
1. CONÇUES EN 2009 COMME DES OUTILS DE CONTROLE DES FRAIS DE GESTION, LES COM EVOLUENT VERS UN OUTIL DE DIALOGUE OPERATIONNEL ENTRE L'ÉTAT ET LES OPCA	13
1.1 Le cadre contractuel établi en 2010 s'applique à des organismes très hétérogènes et en profonde évolution	13
1.1.1 Une évolution importante du cadre réglementaire et des missions assignées aux OPCA et OPACIF	13
1.1.2 Des missions communes mais des contextes d'action très hétérogènes.....	14
1.1.3 Des enjeux croissants de sécurisation des parcours professionnels	18
1.2 L'évolution entre les deux générations de COM est réelle.....	19
1.2.1 La première génération est très normée et essentiellement consacrée à la maîtrise des frais de gestion.....	19
1.2.2 Les évolutions pour les COM 2015-2017 sont sensibles.....	23
1.3 Dans un ensemble complexe d'acteurs et d'outils de dialogue, le dispositif des COM apparaît bien perçu.....	25
1.3.1 Il constitue un cadre utile pour les discussions État – OPCA et État – OPACIF.....	25
1.3.2 Mais les COM ne constituent pas le seul cadre d'échanges entre les OPCA / OPACIF et l'État.....	26
1.3.3 L'articulation avec les enjeux transversaux des politiques de formation reste difficile, au niveau national comme au niveau régional.....	27
2. LES COM ONT FAVORISE LA MAITRISE DES FRAIS DE GESTION PAR LES OPCA/OPACIF, MAIS NE REGULENT PAS LEUR PERFORMANCE GLOBALE	32
2.1 Objectif initial des COM, l'amélioration de la gestion des OPCA et des OPACIF est difficile à mesurer mais apparaît réelle	32
2.1.1 Plusieurs difficultés méthodologiques pénalisent le suivi de la gestion des OPCA et des OPACIF.....	32
2.1.2 La mission a constaté une certaine maîtrise des coûts, atténuée depuis 2015 et assortie d'écarts persistants entre organismes	36
2.2 Le dialogue État –OPCA n'est pas encore arrivé à maturité.....	42
2.2.1 Les COM constituent pour chaque OPCA un repère mais pas un levier direct de performance.....	42
2.2.2 La dynamique collective de l'ensemble des organismes est très récente	44
2.3 La mise en œuvre des réformes de 2014 a accentué les écarts entre organismes.....	45
2.3.1 La montée en puissance de dispositifs centrés sur les personnes se heurte aux logiques traditionnelles d'intervention.....	45

2.3.2	La mobilisation des OPCA et OPACIF sur des cibles prioritaires pour l'État (salariés des TPE-PME, travailleurs peu qualifiés et demandeurs d'emploi) est loin d'être totale.....	48
2.3.3	L'évolution des métiers des OPCA est en cours mais l'offre de services proposée reste très inégale et les enjeux de territorialisation et de mutualisation des actions sont déterminants.....	52
3.	CONSTRUIRE DES OUTILS DE REGULATION STABLES ET ADAPTES AUX OBJECTIFS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	56
3.1	Quel modèle pour le dialogue entre l'État et les OPCA « nouvelle génération » devenus « opérateurs de compétences » ?.....	56
3.1.1	Les évolutions connues au 15 mars 2018	56
3.1.2	Orienter le dialogue État – opérateurs de compétences sur l'alignement des objectifs et la mesure de la valeur ajoutée des organismes.....	59
3.1.3	Cette évolution est exigeante pour chacune des parties, ce que doivent traduire les engagements dans les COM.....	63
3.2	Propositions de principe pour la nouvelle génération des COM.....	66
3.2.1	Conforter les COM en en faisant un levier d'application de la réforme.....	66
3.2.2	Il faut tirer dès 2018-2019 les leçons des deux générations de COM.....	69
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	71
	LETTRE DE MISSION	75
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	77
	ANNEXE 1 : LE SYSTEME DES ORGANISMES PARITAIRES COLLECTEURS.....	87
	ANNEXE 2 : LE FPSPP	109
	ANNEXE 3 : LES FRAIS DE GESTION ET DE MISSIONS DES OPCA ET DES OPACIF.....	117
	ANNEXE 4 : LES ESF	129
	ANNEXE 5 : LES INDICATEURS DE LA DEUXIEME GENERATION DE COM	155
	ANNEXE 6 : MAQUETTES DES COM.....	169
	ANNEXE 6-1: CONVENTION-TYPE OPCA 1 ERE GENERATION.....	171
	ANNEXE 6-2: CONVENTION-TYPE OPCA 1 ERE GENERATION-ANNEXE 1.....	177
	ANNEXE 6-3: CONVENTION-TYPE OPCA_1 ERE GENERATION-ANNEXE 2A.....	181
	ANNEXE 6-4: CONVENTION-TYPE OPCA 1 ERE GENERATION-ANNEXE 2B.....	185
	ANNEXE 6-5: CONVENTION-TYPE OPCA 1 ERE GENERATION-ANNEXE 3.....	187
	ANNEXE 6-6: EXEMPLE DE COMDE 2 EME GENERATION 3.....	189
	ANNEXE 6-7: AVENANT-TYPE_COM OPCA 2018.....	199
	SIGLES UTILISES.....	211

RAPPORT

[1] Par lettre du 31 août 2017, la ministre du travail a saisi l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) d'une mission d'évaluation des Conventions triennales d'objectifs et de moyens (COM) conclues par l'État et les Organismes paritaires collecteurs agréés des contributions au financement de la formation professionnelle (OPCA), et de formulation de propositions d'évolution de cet outil de contractualisation dans la perspective de l'élaboration des prochaines conventions.

[2] Frédéric Remay et Véronique Wallon, inspecteurs généraux des affaires sociales, ont été désignés en septembre 2017 pour conduire cette mission. Ils ont été rejoints en novembre 2017 par Laurent Caussat, inspecteur général des affaires sociales.

[3] Les COM sont définies par l'article L. 6332-1 du code du travail, qui énonce : « *Une convention triennale d'objectifs et de moyens est conclue entre chaque OPCA et l'État. Elle définit les modalités de financement et de mise en œuvre des missions des OPCA. Les parties signataires s'assurent de son suivi et réalisent une évaluation à l'échéance de la convention dont les conclusions sont transmises au Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles. Celui-ci établit et rend public, tous les trois ans, le bilan des politiques et de la gestion des OPCA* ».

[4] Deux générations successives de COM ont été signées par l'État et les OPCA, portant respectivement sur les années 2012 à 2014 et 2015 à 2017, mais l'évaluation à l'échéance de la première génération n'a pas été produite. Ces deux générations de conventions présentent des différences importantes quant à leur contenu et quant aux modalités de leur suivi partagé par les parties signataires. L'équilibre entre les préoccupations de maîtrise des coûts de gestion et de promotion des objectifs des politiques publiques de formation professionnelle continue dans l'activité des organismes paritaires a évolué en faveur des secondes entre la première et la deuxième génération de COM.

[5] Conformément à la lettre de mission ministérielle, la mission a donc procédé à un examen approfondi des COM 2015-2017. Elle a aussi étudié, dans la mesure du possible, les COM 2012 – 2014 pour analyser la pertinence des modifications introduites dans la deuxième génération, ainsi que le suggère la commande. En accord avec le cabinet de la ministre, le périmètre de la mission s'est étendu aux COM conclues entre l'État et les Organismes paritaires collecteurs agréés de la contribution au financement du congé individuel de formation (OPACIF), en particulier les Fonds de gestion du congé individuel de formation (Fongecif), à l'exception de l'UNAGECIF et de l'AGECIF CAMA.

[6] Outre une analyse du contenu des documents de contractualisation entre l'État et les OPCA et OPACIF et des indicateurs ayant vocation à en mesurer les résultats, la mission a procédé à des entretiens avec les parties prenantes des politiques publiques et paritaires de formation professionnelle continue. Elle a ainsi été en contact, tout au long de sa mission, avec la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ainsi que, lors de ses déplacements, avec deux Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Elle a également eu des entretiens avec les directeurs généraux, et, à une exception près, a rencontré les présidents et vice-présidents des vingt OPCA, dont ceux agréés OPACIF. Elle s'est également entretenue avec les dirigeants de quatre Fongecif. Elle a enfin veillé à recueillir les opinions d'autres acteurs importants de la formation professionnelle continue : le Conseil national de l'emploi et de la formation professionnelle (CNEFOP), le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), et les conseils régionaux lors de déplacements

dans deux régions (Hauts-de-France et Pays de la Loire). La mission a également échangé avec les magistrats de la Cour des comptes procédant à des contrôles d'OPCA.

[7] L'essentiel des analyses et des recommandations émises dans le présent rapport portent en conséquence sur les enseignements qu'il est possible de tirer de six années de mise en œuvre des COM, et sur les voies d'un enrichissement de cette contractualisation. Cependant, la mission a été conduite à élargir le spectre de ses réflexions dans deux directions.

[8] En premier lieu, il lui est apparu que l'évaluation demandée par la ministre du contenu stratégique – au travers de l'identification d'objectifs partagés par les parties signataires – et opérationnel – au moyen d'indicateurs de suivi – des COM soulevait la question de l'adéquation de l'organisation des échanges de données statistiques et financières entre les OPCA/OPACIF et l'État aux besoins requis par cette contractualisation. Dans ce domaine, elle a identifié quelques axes de progrès, qui font l'objet de recommandations spécifiques. La mission souligne d'ailleurs les difficultés méthodologiques qu'elle a rencontrées en raison de la faible lisibilité et de l'insuffisante fiabilité des données : seul un audit complet de chacun des organismes aurait permis de comparer sur des bases méthodologiques incontestables les indicateurs d'activité et de gestion des organismes. Ce constat a été pour la mission révélateur en soi des limites de l'exercice conventionnel conduit depuis 2012 au regard de la volonté affichée par l'État de pilotage du système de la formation professionnelle.

[9] En second lieu, et surtout, la mission a conduit ses travaux au moment même où le gouvernement lançait le processus d'une réforme de la formation professionnelle, avec la publication le 15 novembre 2017 d'un document fixant les orientations de cette réforme, et demandant aux partenaires sociaux d'engager la négociation d'un accord national interprofessionnel, conformément aux dispositions de l'article L. 1 du code du travail. Les organisations représentatives des employeurs et des salariés ont conclu le 27 février 2018 un texte d'accord, et la ministre du travail a présenté le 5 mars les orientations du futur projet de loi sur la formation professionnelle, qui reprend pour partie les dispositions de l'accord et introduit d'autres changements d'ampleur.

[10] La mission a jugé logique de prendre en compte, dans la mesure où elle a pu les discerner, les conséquences sur les missions des OPCA et des OPACIF de ces premières étapes de l'élaboration de la réforme de la formation professionnelle, étant entendu que plusieurs des décisions annoncées ont vocation à être reprises dans le projet de loi dont le dépôt au Parlement est annoncé pour la deuxième quinzaine d'avril 2018. Aussi les recommandations formulées dans le présent rapport cherchent-elles à proposer un cadre pour les futures COM qui permette d'accompagner ces orientations, notamment la mise en place des « opérateurs de compétences » qui succéderont aux OPCA et aux OPACIF.

[11] Le présent rapport comporte trois parties.

- Une première partie présente le dispositif des COM et ses évolutions de la première à la deuxième génération (2012-2014 et 2015-2017).
- Une deuxième partie s'efforce de dresser un bilan des COM au regard de l'encadrement des dépenses de fonctionnement des OPCA et des OPACIF et de l'enrichissement du dialogue entre l'État et les organismes paritaires autour d'objectifs partagés de leurs politiques et de leurs actions dans le domaine de la formation professionnelle continue.
- Une troisième partie formule des propositions d'évolution du dispositif des COM, à mettre en œuvre dans la troisième génération à compter de 2019, dans le contexte de la réforme annoncée.

1. CONÇUES EN 2009 COMME DES OUTILS DE CONTROLE DES FRAIS DE GESTION, LES COM EVOLUENT VERS UN OUTIL DE DIALOGUE OPERATIONNEL ENTRE L'ÉTAT ET LES OPCA

1.1 Le cadre contractuel établi en 2010 s'applique à des organismes très hétérogènes et en profonde évolution

1.1.1 Une évolution importante du cadre réglementaire et des missions assignées aux OPCA et OPACIF

[12] L'organisation institutionnelle actuelle de la formation professionnelle continue des salariés en France est née de l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 et de la loi du 16 juillet 1971. Deux principes ont alors été fixés :

- la mutualisation des contributions obligatoires des entreprises au sein d'organismes situés au niveau des branches professionnelles ;
- la gestion paritaire de ces organismes.

[13] Les organismes paritaires collecteurs agréés sont notamment issus des fonds d'assurance formation créés en 1971, alors que les Fongecif ont vu le jour en 1983 pour gérer le Congé individuel de formation (CIF) reposant sur un système de financement spécifique. Des systèmes d'agrément ont alors été mis en place.

[14] Plusieurs réformes sont intervenues depuis, en particulier en 1994, 2004, 2009 puis 2014, détaillées en annexe 1. Ces réformes ont chacune à leur manière répondu à un double objectif :

- améliorer l'efficacité du système, et faire progresser le rapport entre les sommes engagées et le taux de formation des salariés ; selon l'OCDE en effet, moins de 40 % des adultes (25-64 ans) ont participé à des activités de formation en France en 2012, soit moins que la moyenne des pays étudiés qui s'établit à 50 %. La France se situe au 25^{ème} rang, loin des premiers classés (Nouvelle-Zélande, pays d'Europe du nord, Pays-Bas) qui présentent tous des taux supérieurs à 60 %¹ ;
- orienter prioritairement les sommes dédiées globalement à la formation professionnelle vers les publics qui en ont le plus besoin, en particulier les salariés les moins qualifiés et ceux des TPE².

[15] Les réformes ont ainsi été guidées par trois principes :

- simplifier le paysage institutionnel de la formation continue tout en s'efforçant de couvrir l'ensemble des salariés : création en 1994 d'une filière verticale professionnelle et d'une alternative horizontale territoriale et interprofessionnelle avec une procédure d'agrément réduite à deux catégories (toutes collectes hors CIF et collecte CIF), concentration en 2009 des organismes par la fixation d'un seuil d'agrément porté à 100 millions d'euros ;

¹ Source : OCDE (2017), « *Regards sur l'éducation 2017 : Les indicateurs de l'OCDE* », Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-fr>

² Illustration par exemple dans CEREQ, « *La formation en entreprise face aux aspirations des salariés* », CEREQ Bref n°357, 2017.

- simplifier le système de financement tout en organisant une mutualisation asymétrique des fonds au profit des TPE-PME et un système de péréquation interprofessionnel ; le Fonds unique de péréquation (FUP) est créé en 2004 et devient en 2009 le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) ;
- étendre les missions des organismes agréés au-delà de la gestion et de la redistribution des collectes obligatoires des entreprises, le législateur confiant progressivement aux OPCA des « missions d'intérêt général »³ :
 - gestion des droits des salariés (CIF, puis Compte personnel de formation – CPF, Validation des acquis de l'expérience – VAE, bilans de compétences, Conseil en évolution professionnelle - CEP...);
 - alternance et professionnalisation ;
 - accompagnement des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) pour la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
 - vérification de la qualité des formations dispensées.

[16] A ces évolutions propres à la formation professionnelle continue s'ajoute l'agrément des OPCA pour la collecte de la taxe d'apprentissage, en tant qu'OCTA⁴, en ménageant une totale distinction des règles de gestion budgétaire et comptable entre les deux collectes.

[17] Le système de conventions d'objectifs et de moyens entre l'État et les OPCA/OPACIF a ainsi été mis en place dans un contexte d'évolution continue du cadre réglementaire et des missions assignées aux OPCA et aux OPACIF. En ce sens, les COM n'ont jamais été un dispositif de régulation « en routine », mais ont, *de facto*, essayé d'accompagner les changements.

1.1.2 Des missions communes mais des contextes d'action très hétérogènes

1.1.2.1. Les missions et les activités des OPCA depuis la réforme de 2014

[18] Les missions des OPCA, étendues par la réforme de 2014, sont énoncées à l'article L. 6332-1-1 du code du travail : « *Les organismes collecteurs paritaires agréés ont pour mission :*

- *1° De contribuer au développement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage ;*
- *2° D'informer, de sensibiliser et d'accompagner les entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle ;*
- *3° De participer à l'identification des compétences et des qualifications mobilisables au sein de l'entreprise et à la définition des besoins collectifs et individuels au regard de la stratégie de l'entreprise, en prenant en compte les objectifs définis par les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;*
- *4° De s'assurer de la qualité des formations dispensées, notamment en luttant contre les dérives thérapeutiques et sectaires.*

³ Expression utilisée par des chercheurs du CEREQ rencontrés par la mission : Gérard Podevin et Nathalie Quintero, « *Les OPCA, des intermédiaires nécessaires dans un système complexe* », Point sur la réforme de la formation professionnelle n°3, CEREQ, 30 janvier 2018. <http://www.cereq.fr/actualites/Les-OPCA-des-intermediaires-necessaires>.

⁴ Organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage

Pour l'accomplissement de leurs missions, les organismes collecteurs paritaires agréés assurent un service de proximité au bénéfice des très petites, petites et moyennes entreprises et des entreprises du milieu agricole et rural, permettant d'améliorer l'information et l'accès des salariés de ces entreprises à la formation professionnelle. Ils peuvent contribuer au financement de l'ingénierie de certification et peuvent prendre en charge les coûts des diagnostics de ces entreprises selon les modalités définies par accord de branche ou accord collectif conclu entre les organisations d'employeurs et de salariés signataires de l'accord constitutif d'un organisme collecteur paritaire agréé interprofessionnel. (...) ».

[19] Concrètement, tous les OPCA n'exercent pas l'ensemble des activités auxquelles ces missions renvoient, leurs choix dépendant des politiques des branches constitutives et de leurs propres stratégies :

- collecte des contributions de la formation professionnelle : contributions légales (fixées par la loi), contributions conventionnelles (fixées par accord collectif de branche(s)), contributions volontaires (décision au niveau des entreprises) ;
- prise en charge financière, à la demande des employeurs :
 - des formations relevant du plan de formation ;
 - des contrats et des périodes de professionnalisation ;
 - des Préparations opérationnelles à l'emploi individuelles et collectives (POEI et POEC) ;
 - des formations faisant suite à des mutations économiques, après conclusion d'un accord collectif (contrats de sécurisation professionnelle et autres dispositifs de reclassement) ;
- prise en charge financière, à la demande des employeurs et/ou des salariés des formations financées dans le cadre du compte personnel de formation (CPF) ;
- information générale des entreprises sur l'offre de services disponible ;
- diagnostics et accompagnement des entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins de formation et la définition d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- information-conseil, pilotage de projet et service de proximité aux entreprises, notamment TPE-PME ;
- prise en charge en appui aux branches des dépenses pour le fonctionnement d'Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ) ;
- financement d'études ou de recherches intéressant la formation en appui aux branches, en particulier relatives à l'ingénierie de certification (contribution à la construction des Certificats de qualification professionnelle - CQP - et Certificats de qualification professionnelle interbranches - CQPI -) ;
- mise en place d'une démarche qualité (notamment par le référencement des organismes de formation) et contrôle du service fait et de la qualité des formations financées.

1.1.2.2. Des contextes d'action très variés

[20] Les organismes paritaires collecteurs agréés forment un ensemble très hétérogène, décrit en annexe 1 :

- par la nature de leur agrément dans le champ de la formation professionnelle : quatorze organismes sont agréés uniquement en tant qu'OPCA ; les salariés dont l'entreprise relève d'une des conventions collectives (ou de l'activité économique) couvertes par ces OPCA voient leur CIF géré par l'un des dix-sept⁵ Fongecif, avec cependant deux exceptions historiques⁶ ; cinq autres organismes sont agréés à la fois comme OPCA et comme OPACIF, ceux dits du « hors champ », c'est-à-dire ceux des branches professionnelles dont les fédérations patronales représentatives ne sont pas regroupées au sein des trois confédérations signataires de l'ANI du 5 décembre 1993 (ni des ANI suivants)⁷. Il existe enfin un OPCA (OPCALIM) agréé OPACIF sur une partie seulement de son champ d'activité⁸ ;
- par leur périmètre : deux OPCA sont interprofessionnels et interbranches (AGEFOS PME et OPCALIA), cinq OPCA sont monobranches (ANFA, FAFIEC, FAFTT, OPCAIM, UNIFAF) et treize OPCA sont pluri-branches ; tous recouvrent des réalités professionnelles très diverses ;
- par leur taille : la collecte varie de 1 à 9 entre le plus petit et le plus gros collecteur (cf. graphiques en annexe 1) et le nombre d'entreprises adhérentes de 1 à 111 ; le nombre de salariés couverts varie de 1 à 49 ;
- par la structure des entreprises adhérentes et des salariés couverts : les salariés appartenant à des TPE (PME de moins de 11 salariés) représentent de 13 % (cas particulier du secteur de l'intérim) à 95 % de l'effectif salarié selon les OPCA ;
- par les politiques mises en œuvre, tant sur l'usage de ressources collectées que sur la collecte elle-même : certaines particularités sont intégrées à la convention constitutive de l'OPCA et/ou au code du travail (par exemple la fongibilité entre toutes les sections comptables pour le FAFSEA, la mutualisation des contributions volontaires pour AGEFOS-PME) ; les contributions complémentaires décidées au niveau des branches peuvent être quasi-inexistantes ou représenter un pourcentage important des ressources (cf. graphique 4 en annexe 1).

[21] Si les réformes successives se sont efforcées de clarifier les périmètres des OPCA, et d'en réduire le nombre, la cohérence du système n'est pas encore totalement assurée. Les branches professionnelles adhèrent à l'OPCA de leur choix, et ce choix ne relève pas toujours d'une logique de filière économique. Pour ne citer que quelques exemples :

- les professions réglementées relèvent pour l'essentiel de l'OPCA professions libérales (Actalians) mais les experts-comptables d'AGEFOS PME ;
- les détaillants en boucherie, boucherie-charcuterie et boucherie hippophagique adhèrent à AGEFOS PME alors que c'est OPCALIM qui regroupe la plupart des autres détaillants alimentaires (boulangers, pâtisseries, poissonniers...) et notamment les détaillants en charcuterie ;
- l'industrie de transformation des volailles est rattachée à OPCALIA alors que les autres industries agro-alimentaires relèvent d'OPCALIM.

⁵ Depuis la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ».

⁶ L'UNAGECIF et l'AGECIF CAMA gèrent le CIF des salariés de certaines entreprises publiques pour le premier, du Crédit agricole et de la Mutualité agricole pour le second.

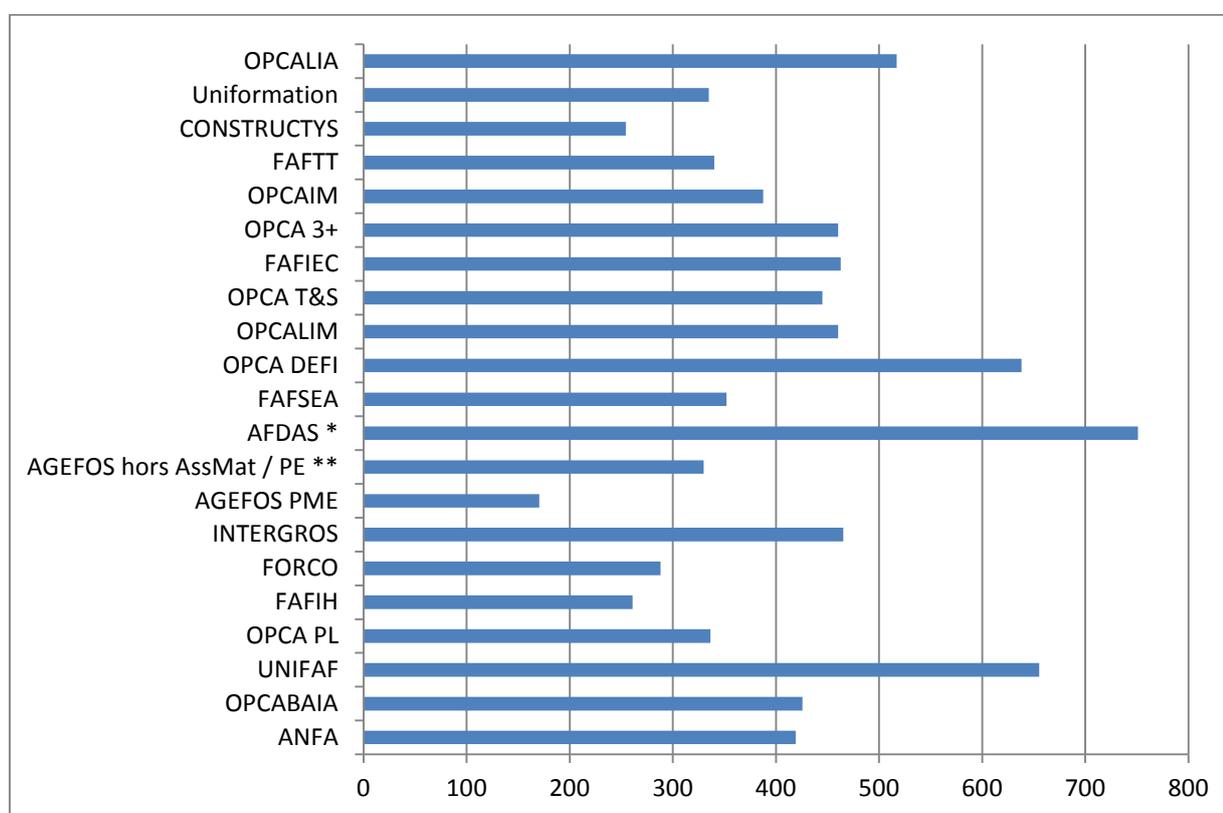
⁷ Actalians, AFDAS, FAFSEA, UNIFAF, Uniformation.

⁸ Coopération agricole et services associés.

[22] Les mouvements de concentration liés aux lois précédentes ne sont pas terminés puisqu'un projet de fusion entre l'OPCA DEFI et l'OPCA 3+ est toujours à l'ordre du jour. Mais les orientations annoncées de la réforme puis le projet de loi devraient amplifier et accélérer la mise en cohérence des organismes paritaires compte tenu des missions qui leur seront confiées. La ministre du travail a d'ailleurs explicitement annoncé le 5 mars que « *les opérateurs de compétences [appelés à succéder aux OPCA] seront bâtis sur des logiques de filières économiques cohérentes* ».

[23] Enfin, en raison même de la diversité des branches adhérentes, et malgré le système de péréquation géré par le FPSPP (cf. annexe 2), les moyens des OPCA sont de niveau très variable, comme en atteste le graphique ci-dessous. En forçant quelque peu le trait, il existe des OPCA « riches » et des OPCA « pauvres » : cette donnée est à prendre en compte lorsque l'on compare leurs résultats.

Graphique 1 : Collecte 2016 par salarié relevant du champ de l'OPCA (en euros)

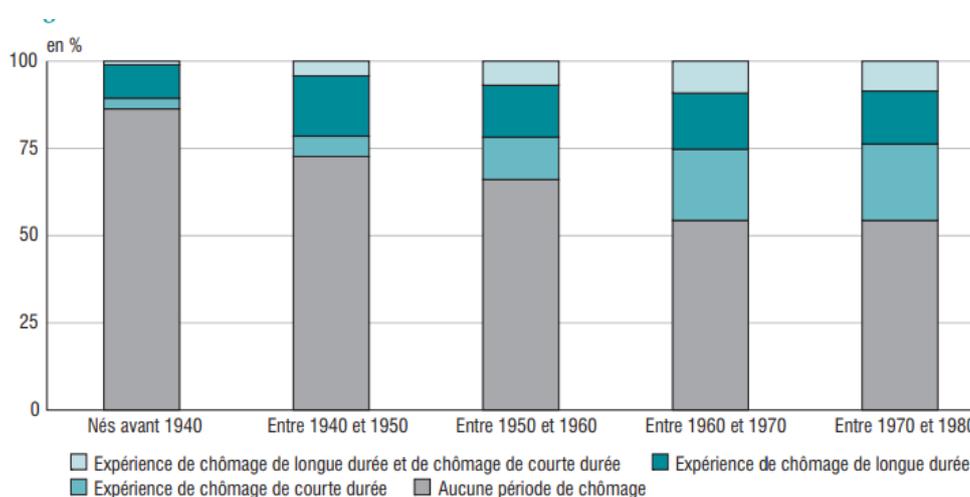


Source : ESF ; la collecte prise en compte regroupe toutes les contributions assises sur la masse salariale 2016 et effectuées au titre de l'année 2016, (collecte légale, conventionnelle et volontaire) ;
 * le chiffre pour l'AFDAS – OPCA des arts et du spectacle - est à relativiser puisque cet OPCA est compétent pour un nombre important d'intermittents et de pigistes ;
 ** chiffre pour AGEFOS sans les branches des particuliers employeurs et des assistantes maternelles.

1.1.3 Des enjeux croissants de sécurisation des parcours professionnels

[24] Le modèle de l'emploi salarié stable à plein temps, fondement de la construction actuelle, est mis en cause depuis une trentaine d'années. Les parcours professionnels sont moins linéaires avec l'expansion du chômage, la fin d'une séparation binaire entre emploi à durée indéterminée et période de chômage, et des allers-retours de plus en plus fréquents entre période d'activité salariée, d'activité indépendante ou d'inactivité. Comme le décrit une enquête de l'INSEE de 2012, « en 2006, l'expérience du chômage concernait près d'un individu sur deux pour les générations nées après 1960, alors qu'elle était beaucoup moins fréquente pour les générations antérieures dont les carrières professionnelles étaient pourtant plus longues »⁹.

Graphique 2 : Expérience de chômage déclarée en 2006 au cours du parcours professionnel selon la génération



Champ : France métropolitaine, personnes dont le parcours professionnel contient au moins une période d'emploi.

Lecture : les expériences étant déclarées en 2006, le parcours est inégalement avancé selon les générations. Cependant, 20,5 % de la génération née dans les années 1960 a été confronté avant 2006-2007 à une expérience de chômage court contre 3,1 % de la génération née avant 1940.

Source : DARES, DREES, enquête SIP, 2006.

[25] France Stratégie, dans une étude publiée en 2016¹⁰, souligne que l'évolution du modèle d'emploi tient également aux critères suivants :

- « l'entrée dans la vie active est marquée par l'instabilité. (...) ;
- le temps partiel s'accompagne souvent d'une insuffisance du revenu. Les travailleurs à temps partiel, notamment lorsque celui-ci est « subi », ont un risque de pauvreté deux fois plus élevé que les salariés à temps plein ;
- un début de regain du travail indépendant s'observe. (...). Leur part dans l'emploi progresse faiblement en France, fortement aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ; la poly-activité s'est développée (15 % des non-salariés cumulent plusieurs activités).

⁹ « Les transformations des parcours d'emploi et de travail au fil des générations », Corinne Rouxel, Bastien Virely, enquête « Emploi et salaires », INSEE Références, 22 février 2012.

¹⁰ « Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs : enjeux », France Stratégie, mars 2016.

L'emploi salarié à temps plein en CDI représente aujourd'hui 61 % du total de l'emploi marchand. Les formes non standards restent minoritaires, mais significatives pour certains segments du marché du travail. Cette situation, qui résulte pour partie des transformations économiques et pour partie des institutions du marché du travail, crée des conditions propices au développement de nouvelles formes d'emploi – autoentrepreneurs, travailleurs sur plateforme, contrats courts – en complément ou en substitut de l'emploi salarié traditionnel. ».

[26] Ces évolutions, déjà relevées antérieurement, notamment dans les travaux parlementaires de la loi de 2009, et rappelées dans le document d'orientation du gouvernement remis aux partenaires sociaux en préalable à la discussion d'un nouvel accord national interprofessionnel sur la formation professionnelle, conduisent à accorder une importante accrue à la notion de sécurisation des parcours professionnels, qui :

- considère l'individu à partir de l'ensemble de son parcours, et pas seulement de son statut de salarié ou de demandeur d'emploi à un instant donné ;
- suppose que les compétences acquises puissent être transférables dans un autre secteur d'activité, dans une logique interprofessionnelle.

[27] Ces caractéristiques heurtent l'organisation historique et les fonctionnements acquis du système de la formation professionnelle, indexés et cloisonnés en fonction des publics (salariés / non-salariés / demandeurs d'emploi, jeunes / seniors etc.) ou des branches professionnelles au sein des OPCA.

1.2 L'évolution entre les deux générations de COM est réelle

1.2.1 La première génération est très normée et essentiellement consacrée à la maîtrise des frais de gestion

1.2.1.1. Le conventionnement ne couvre pas la totalité du champ ouvert par la réglementation

[28] L'article L. 6332-1-1 du code du travail prévoit qu'« *une convention triennale d'objectifs et de moyens est conclue entre chaque organisme collecteur paritaire agréé et l'État. Elle définit les modalités de financement et de mise en œuvre des missions des organismes collecteurs paritaires agréés. (...)* ». Cette disposition, qui fait référence à une proposition d'un rapport de l'IGAS de 2008¹¹, a été introduite par le Sénat lors de l'examen de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, promulguée le 24 novembre 2009.

[29] Cette disposition est ainsi présentée par le parlementaire qui l'a défendue : « *Une telle contractualisation a pour objet de donner corps à une préconisation des partenaires sociaux, dans la lettre paritaire consécutive de l'Ani, tendant à optimiser les modalités de détermination des frais de gestion et d'information et à prendre en compte l'élargissement de la mission des Opca auprès des entreprises.*»¹²

¹¹ « *Évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, OPACIF & FAF) - Rapport de synthèse* », présenté par Pierre de Saintignon, Danielle Vilchien, Philippe Dole et Jérôme Guedj, membres de l'Inspection générale des affaires sociales, rapport RM 2008-023P, mars 2008.

¹² Rapport n° 618 (2008-2009) de M. Jean-Claude Carle, fait au nom de la commission spéciale du Sénat, déposé le 16 septembre 2009.

[30] Cette justification diffère très sensiblement du cadre préconisé par la mission IGAS, pour laquelle l'objectif est d'« *encadrer la mission d'intérêt général [des organismes collecteurs agréés] par des contrats d'objectifs et de moyens* » : « *la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens triennaux entre l'État et les OPCA, FAF et OPACIF permettrait en outre de fixer les voies de progrès assignées à chaque organisme, sur chacune des missions fixées par le législateur, en contrepartie de la possibilité de percevoir les fonds provenant de la contribution des entreprises. Ces contrats engageraient aussi les OPCA sur la délivrance en proximité de services de qualité adaptés aux besoins des PME.* »

[31] Dans l'esprit de cette préconisation de l'Igas, le législateur a choisi d'ouvrir un large champ à la contractualisation, au-delà de la fixation des taux de frais de gestion et d'information, et des taux de frais relatifs aux missions des OPCA, pour lesquels le code du travail renvoie expressément à la convention dans ses articles R. 6332-36 et 37¹³.

[32] Cependant, la première génération des COM s'inscrit davantage dans la ligne du rapport sénatorial : son approche est centrée sur les frais de gestion et d'information et les frais relatifs aux missions des OPCA¹⁴. Certes, les grandes missions des OPCA sont rappelées en préambule des COM, en particulier la mutualisation en faveur des TPE-PME et la formation des salariés peu qualifiés, mais les articles de la convention ne les traduisent pas en objectifs opérationnels, et seuls quelques indicateurs de moyens y font écho¹⁵. Il est regrettable en particulier qu'aucun indicateur sur l'évolution de la situation des bénéficiaires des dispositifs, en termes de qualification, n'ait été retenu, même si les ambitions de l'époque étaient limitées par la faiblesse globale des systèmes d'information.

[33] L'encadrement des frais des OPCA et des OPACIF repose alors sur deux leviers (*cf.* annexe 3 sur les frais de gestion des OPCA/OPACIF) :

- un levier réglementaire : des plafonds de frais de gestion, à 7,6 % de la collecte pour les OPCA, et à 11 % de la collecte pour les OPACIF, complétés, au sein des frais de missions, par des plafonds spécifiques pour les frais afférents aux observatoires, aux études et recherches et aux diagnostics ;
- un levier conventionnel, habilitant les COM de première génération à fixer les taux de gestion au titre de l'accompagnement des entreprises et de l'information conseil.

¹³ La Cour des comptes estime à cet égard légal un conventionnement sur le fond des missions des OPCA entre l'État et les OPCA ; Cour des comptes, « *Le rôle de l'État dans la politique de formation professionnelle* », Relevé d'observations définitives, 2016.

¹⁴ Ces deux catégories de frais sont communément regroupés sous l'expression « frais de gestion » que la mission a reprise à son compte dans ce rapport. Les frais relatifs aux missions des OPCA sont communément appelés « frais de missions » ; le présent rapport utilise cette expression en prenant soin de mettre « missions » au pluriel afin d'éviter toute confusion avec la signification commune des frais de mission, qui correspondent à des frais de déplacement. Pour une description détaillée des frais de missions et de gestion, voir annexe 3.

¹⁵ Renforcement de la formation au sein des TPE-PME (indicateurs relatifs au nombre de TPE-PME bénéficiaires d'une démarche ou d'un conseil de premier niveau); amélioration de la qualité du service aux entreprises (indicateur sur les délais de traitement des dossiers).

[34] Cette approche très ciblée a plusieurs explications :

- dans un contexte de réforme et de fusion des OPCA, les négociations des COM 2012-2014 se sont déroulées dans un climat de tension et de méfiance réciproque, l'État ne croyant pas à la capacité des OPCA à améliorer la qualité de leur gestion sans contrainte, les partenaires sociaux des branches redoutant une ingérence de l'État dans leurs politiques et leur action. La participation des gouvernances au groupe de travail technique chargé de préparer le modèle type de COM, aux côtés des directions générales, illustre cette méfiance. La restitution des travaux du groupe insiste d'ailleurs sur le fait qu' « *en aucun cas, la COM ne peut décider de la politique de formation de la branche, qui relève des seuls administrateurs de l'OPCA* ». Cette affirmation omet cependant de rappeler que le législateur fixe le cadre des politiques de formation, en insistant en particulier sur le lien nécessaire avec la politique de l'emploi et le besoin de montée en qualification des salariés ;
- les services de l'État ne se sont pas nécessairement sentis légitimes à intervenir, *a fortiori* à contractualiser, sur le fond des politiques menées dans le cadre paritaire. Ils s'en sont tenus aux objectifs et indicateurs explicitement mentionnés par le législateur, pour lesquels d'ailleurs celui-ci avait prévu des sanctions si les cibles n'étaient pas respectées ;
- les services de l'État se sont sentis plus à l'aise avec une contractualisation sur les taux de gestion, plus proche du contrôle administratif et budgétaire appliqué aux opérateurs de l'État, qu'à une démarche de régulation d'un secteur à mi-chemin entre le secteur privé (par la nature des contributeurs) et le secteur public (par la mise en œuvre de politiques décidées par le législateur).

1.2.1.2. Les documents conventionnels sont standardisés et comportent peu d'objectifs mais de très nombreux indicateurs

[35] Le principe d'une maquette unique pour chaque catégorie d'organisme (OPCA d'une part OPACIF de l'autre) est retenu. Seuls les taux de gestion et les valeurs cibles des autres indicateurs sont négociés pour chaque organisme.

[36] Cette approche est assez compréhensible dès lors que les COM se limitent à l'analyse de la gestion. Elle a permis aux services de l'État de disposer d'éléments de capitalisation et de comparaison entre OPCA et d'améliorer sa capacité de négociation ; cependant, aucun document permettant aux organismes de s'étalonner sur tel ou tel indicateur ne leur a été communiqué. Les seules indications sur le positionnement de chaque organisme leur ont été données bilatéralement et oralement au moment de la négociation et en comité de suivi.

[37] La maquette¹⁶ est très détaillée, avec une convention complétée de deux types d'annexes :

- une annexe « diagnostic » comportant une quarantaine de rubriques nécessitant pour certaines des données chiffrées, pour d'autres des explications rédigées ; ce diagnostic a permis à la DGEFP d'améliorer sa connaissance des OPCA-OPACIF mais s'est avéré extrêmement chronophage pour les organismes d'autant que les données n'étaient souvent pas disponibles en routine dans leurs systèmes de gestion, et certaines d'un intérêt limité pour leur gestion interne ; la mission a constaté que les données ainsi collectées ont été scrupuleusement compilées et utilisées par la DGEFP pour la négociation de la première génération de COM ; par ailleurs, comme cela a été indiqué par les organismes eux-mêmes lors des entretiens réalisés par la mission, ce diagnostic a également permis aux OPCA et Fongecif un travail d'introspection pour progresser dans la connaissance de leur propre qualité de gestion ;
- des annexes relatives à chaque catégorie de frais de gestion, comportant à la fois des rubriques descriptives, notamment les données des années antérieures et des indicateurs correspondant à des objectifs.

[38] Au total, les COM de première génération sont des documents lourds et complexes, avec plus de 153 catégories de données à fournir (et un nombre effectif de données, chiffrées ou littérales, proche de 200), dont 113 pour les seuls frais de gestion. Toutefois, le nombre d'indicateurs au sens strict, c'est-à-dire de grandeurs spécifiques observables et mesurables correspondant à des objectifs s'établit à 35 : un nombre plus réduit, mais toujours trop important s'agissant d'indicateurs qui ne sont pas issus d'échanges automatisés de données adossés aux systèmes de gestion.

[39] La DGEFP a produit un guide pour définir une méthodologie commune à tous les OPCA. En raison du nombre de données et des disparités de situation entre les organismes, il n'a cependant pas été possible d'unifier les méthodes de production des indicateurs, ce qui a altéré la fiabilité des consolidations et nourri le ressentiment des organismes sur l'utilité de la production des données.

1.2.1.3. L'outil, conçu pour les OPCA, a ensuite été adapté aux OPACIF et en particulier aux Fongecif

[40] Le cadre prévu pour les OPCA a été ensuite adapté aux OPACIF. Compte tenu de leurs missions, il comporte un nombre plus limité de catégories de données (soixante-treize catégories dans les annexes relatives aux frais de gestion, contre cent treize pour les OPCA). Pour les OPCA qui sont également OPACIF, un seul document réunit les deux conventions.

[41] La complexité des documents et leur extension aux OPACIF rendent structurellement difficile leur suivi par la DGEFP (trente-neuf conventions au total) ; on peut notamment s'interroger sur la pertinence d'instruire et de suivre les COM des Fongecif au niveau central de l'État (DGEFP) alors que leur ressort est régional.

1.2.1.4. La clause de confidentialité, protectrice pour les OPCA/OPACIF, a été mal comprise

[42] Les COM de première génération incluaient une clause de confidentialité qui a beaucoup irrité les responsables des organismes.

¹⁶ cf. annexe 6.

[43] Pour l'administration, il s'agissait avant tout d'une clause de non publicité, afin d'éviter de mettre en porte-à-faux certains organismes dont la qualité de gestion était sérieusement mise en cause par les indicateurs renseignés (voire par leur incapacité à renseigner certains indicateurs) ; cette clause visait principalement les annexes. Elle n'était ni opposable aux membres du conseil d'administration ni aux instances représentatives du personnel (contrairement à ce que certains représentants d'organismes ont indiqué à la mission).

[44] Cette clause était cependant rédigée de façon trop générale et s'est avérée contreproductive. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a d'ailleurs estimé dans un avis du 14 mars 2013 que les COM sont communicables, à l'exception des annexes comportant « *d'autres informations détaillées couvertes par le secret industriel et commercial, relatives notamment aux moyens mis en œuvre par l'organisme, à la structure des coûts de son activité ou à la structure détaillée de la demande à laquelle son offre de services répond.* »

1.2.2 Les évolutions pour les COM 2015-2017 sont sensibles

1.2.2.1. Le cadre contractuel a été simplifié et le dialogue enrichi

[45] À partir du bilan des COM 2012-2014, le cadre contractuel de la deuxième génération de COM a été simplifié.

[46] La maquette générale est assez similaire mais les annexes ont été limitées. L'annexe « diagnostic partagé » a été réduite¹⁷ et comporte pour l'essentiel les valeurs de référence des indicateurs pour l'année précédant la signature de la COM (2013). Seules des situations particulières donnent lieu à une annexe supplémentaire¹⁸. Le nombre global de données collectées est donc très sensiblement réduit. Le nombre d'indicateurs au sens strict (correspondant à des objectifs) est en revanche proche : pour les OPCA, onze indicateurs directement issus du code du travail, correspondant aux taux de frais, et vingt-deux indicateurs complémentaires, soit trente-trois indicateurs au total contre trente-cinq pour la première génération. Pour autant, les défauts constatés pour la première génération persistent : les indicateurs ne sont pas issus des ESF, et ils ne sont pas toujours disponibles dans les systèmes de gestion des organismes.

[47] L'évolution la plus marquante ne porte finalement pas sur la maquette ou sur les indicateurs mais plutôt sur le contenu du dialogue État-OPCA. En effet l'État a élargi le champ de la contractualisation :

- dans le cadre des COM, à de grandes priorités de la formation professionnelle, partagées avec les partenaires sociaux signataires des conventions et gestionnaires des organismes, telles que les actions en faveur des TPE-PME sous la forme d'une véritable offre de services, et l'engagement des OPCA dans l'organisation de l'amélioration de la qualité des formations, en application du décret de 2015 ; le dialogue autour des COM permet également d'aborder la mise en œuvre du compte personnel de formation (CPF) par les OPCA et du conseil en évolution professionnelle (CEP) par les OPACIF¹⁹;

¹⁷ Les OPCA et OPACIF conservent néanmoins pour la plupart l'habitude de décrire leur activité de l'année précédente dans des contributions libres envoyées pour préparer les comités de suivi.

¹⁸ Exemple : plan de résorption du déficit du FORCO.

¹⁹ Si la COM ne contient aucun objectif précis ni aucun indicateur sur ces questions, dans la pratique, des données sur le nombre de CPF ou de CEP ont été systématiquement demandées en amont des comités de suivi.

- en dehors des COM, à l'engagement des OPCA dans la formation des demandeurs d'emploi, matérialisé dans les conventions dites « plan 500 000 » signées en 2017 ; ces engagements font l'objet d'un échange dans le cadre des comités de suivi de la COM, de même que les liens entre la politique de formation professionnelle et l'apprentissage pour les OPCA également agréés comme OCTA.

[48] La clause de confidentialité a purement et simplement été supprimée.

1.2.2.2. La réglementation des frais de gestion a été allégée et la méthodologie améliorée

[49] La réforme de 2014 a allégé la réglementation des frais de gestion, et par suite simplifié le suivi des organismes dans le cadre des COM 2015-2017 (cf. annexe 3 sur les frais de gestion des OPCA et des OPACIF) :

- la réglementation²⁰ n'encadre plus que les frais de gestion et d'information (collecte, gestion administrative, information générale, remboursement des déplacements des administrateurs des organes paritaires) – que les COM déclinent toutefois par sous-catégories (gestion de la collecte, information générale, gestion administrative, remboursement de frais de déplacement et de restauration) ;
- les taux de frais de missions restent déterminés par sous-catégories (accompagnement des entreprises, information-conseil, observatoires, diagnostics, études et recherches, aux diagnostics, qualité des formations) mais les COM peuvent désormais les fixer sans plancher ni plafond global.

1.2.2.3. L'avenant pour 2018 s'apparente pour les OPCA à l'ébauche d'une troisième génération de COM

[50] Consciente des limites des COM, la DGEFP a fait évoluer sensiblement leur modèle dès l'avenant 2018 et donc avant même l'évaluation confiée à la présente mission IGAS et la conclusion d'une troisième génération. L'avenant 2018, initialement destiné à prolonger d'un an les COM de façon à prendre en compte la réforme annoncée de la formation professionnelle, en a fait sensiblement évoluer le fond et la forme. Sa préparation a d'ailleurs été soumise à la fin de l'été 2017 à un groupe de travail constitué de représentants d'OPCA : il est intéressant de noter que contrairement à 2010, la composition de ce groupe est restée au niveau exécutif (directions générales, directions administratives et financières).

[51] Plusieurs évolutions importantes ont été arrêtées :

- le projet type d'avenant pour 2018 propose quatre objectifs portant sur les politiques de formation, dont deux obligatoires et deux spécifiques à chaque organisme ce qui permet de « personnaliser » les COM en s'éloignant du modèle unique : dès lors que les COM ne se limitent plus à la gestion, il est en effet indispensable de prendre en compte la diversité des branches, des entreprises et des salariés rattachés à chaque OPCA, dans la mesure où elle affecte directement les modalités d'exercice de leurs missions ;
- sur le fond, deux objectifs sur les politiques de formation à destination respectivement des TPE-PME et des demandeurs d'emploi sont retenus pour l'ensemble des OPCA ;

²⁰ Article R. 6332-37 du code du travail

- enfin, plusieurs indicateurs ont été abandonnés, car jugés peu fiables ou peu pertinents ; la mission a constaté qu'ils avaient d'ailleurs peu été suivis par la DGEFP ; deux indicateurs de cet avenant sont directement issus des ESF ou des comptes de résultat des organismes, ce qui n'était le cas d'aucun indicateur auparavant (cf. annexe 4 sur les ESF et annexe 5 sur les indicateurs).

1.3 Dans un ensemble complexe d'acteurs et d'outils de dialogue, le dispositif des COM apparaît bien perçu

1.3.1 Il constitue un cadre utile pour les discussions État – OPCA et État – OPACIF

1.3.1.1. La formalisation des échanges a amélioré la confiance

[52] La mécanique des COM, quelles que soient ses limites (cf. *infra*, partie 2), a indéniablement amélioré la compréhension mutuelle entre l'État et les OPCA :

- les partenaires sociaux administrateurs des OPCA ont progressivement accepté de contractualiser et de s'engager sur des priorités portées par les pouvoirs publics ; l'effort visant à proposer une véritable offre de services prioritairement en faveur des TPE-PME n'est plus discuté dans son principe, même si sa mise en œuvre reste très inégale (cf. *infra* § 2.3) ; la régulation de l'offre de formation par la démarche qualité fait également désormais consensus ; une majorité des OPCA a également signé une convention avec l'État sur la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du «plan 500 000»²¹ et des partenariats plus ciblés ont également été conclus tant par certains OPCA que par des OPACIF²² ;
- la DGEFP est montée en compétence dans sa connaissance des OPCA et sa compréhension de leurs logiques et de leur diversité ; le travail de diagnostic établi lors de la première COM a été utile à cet égard ; il a été complété à partir de 2014 par un suivi plus qualitatif de l'activité des organismes collecteurs.

[53] Les séances de travail régulières autour de l'établissement et du suivi des COM ont nourri les liens entre l'État et les OPCA :

- au niveau administratif : réunions techniques de négociation préparatoires à la signature, de préparation des comités de suivi et de mise en œuvre de leurs conclusions ;
- au niveau des gouvernances : réunions de négociation et signature des COM, comités de suivi.

1.3.1.2. La tenue et la teneur du dialogue avec les services de l'État semblent désormais appréciées

[54] L'ensemble des représentants des OPCA/OPACIF rencontrés par la mission à ce jour se déclare satisfait de la teneur du dialogue avec la DGEFP, et souligne en particulier l'évolution positive qu'a connu ce dialogue vers des échanges à la fois plus opérationnels et de meilleur niveau au regard des objectifs de politiques publiques. Le comité de suivi englobe ainsi tous les sujets de la relation OPCA-DGEFP, bien au-delà du contenu de la COM. Il reste à adapter en conséquence le contenu des COM, ce que l'avenant 2018 a commencé à faire.

²¹ Certains organismes ont cependant refusé de s'engager, considérant qu'il ne s'agissait pas d'une priorité de leur branche : OPCA DEFJ, INTERGROS, FAFIEC, FAFSEA et OPCABAIA.

²² Par exemple en matière de lutte contre l'illettrisme (avec le soutien du FPSP), ou pour la gestion de la crise à St Martin.

[55] La formalisation des relations avec les Fongecif est moins rigoureuse : en 2017 par exemple, compte tenu du contexte et de la charge liée à la préparation de la réforme, les comités de suivi des COM État-Fongecif se sont déroulés sous forme d'échanges téléphoniques et épistolaires.

1.3.2 Mais les COM ne constituent pas le seul cadre d'échanges entre les OPCA / OPACIF et l'État

[56] La démarche des COM est loin de rassembler toutes les relations conventionnelles État-OPCA/OPACIF :

- la loi prévoit que les organismes paritaires « *peuvent conclure avec l'État des conventions dont l'objet est de définir la part des ressources qu'ils peuvent affecter au cofinancement d'actions en faveur de la formation professionnelle et du développement des compétences des salariés et des demandeurs d'emploi.* »²³. Cette disposition a été utilisée pour la première fois en 2017 dans le cadre du « plan 500 000 » après des « lettres d'engagement » signées par quinze OPCA. La convention prévoit expressément que les objectifs sont suivis dans le cadre des comités de suivi des COM ;
- au niveau national, inter-régional ou régional, les relations entre l'État et les OPCA passent également par la démarche d'appui aux mutations économiques, en particulier :
 - les Engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC), signés entre l'État et un ou plusieurs OPCA, qui se déclinent en plans d'action, les Actions de développement de l'emploi et des compétences (ADEC). Leur objectif est de permettre aux actifs occupés, en particulier ceux des PME, d'anticiper les changements et de sécuriser ainsi leurs trajectoires professionnelles ;
 - le volet territorial ingénierie emploi-formation de la démarche d'appui aux mutations économiques, qui repose sur des appels d'offres lancés par les DIRECCTE, les conventions FNE-Formation. Ces conventions, outils plus récents financés par le Fonds national pour l'emploi (FNE), ont pour objet la mise en œuvre de mesures de formation professionnelle, afin de faciliter la continuité de l'activité des salariés face aux transformations consécutives aux mutations économiques, et de favoriser leur adaptation à de nouveaux emplois en cas de changements professionnels dus à l'évolution technique ou à la modification des conditions de production ;
 - les appels à projets « prestations conseil RH », lancés par les DIRECCTE pour le financement de prestations destinées en priorité aux TPE-PME et dont les OPCA sont en majorité les opérateurs ; des conventions nationales ont d'ailleurs été signées entre la DGEFP et douze OPCA en 2016 afin d'organiser une offre de services « conseil en ressources humaines TPE-PME » mutualisée.

[57] Ces différentes contractualisations ne sont pas nécessairement bien articulées : ainsi, rien n'empêche un OPCA qui dépasserait ses plafonds de gestion de bénéficier de financements d'État via une autre convention, les frais de gestion financés sur des conventions de partenariat étant hors plafond. Sur le fond, l'articulation des objectifs n'est pas toujours garantie : l'objectif de mutualisation asymétrique en faveur des TPE-PME réaffirmé dans les COM (mais non mesuré) n'est pas forcément pris en compte dans les conventions « plan 500 000 » où seuls des engagements de volume de contrats de professionnalisation, quelle que soit la taille des entreprises, sont exprimés.

²³ Article L6332-1-1 du code du travail.

1.3.3 L'articulation avec les enjeux transversaux des politiques de formation reste difficile, au niveau national comme au niveau régional

1.3.3.1. Au plan national, la cohérence entre les OPCA/OPACIF, le FPSPP et Pôle emploi n'est pas suffisamment assurée

- Le FPSPP affiche une certaine modestie de positionnement, endossant certes « *une place importante au sein du système de financement de la formation professionnelle* » mais ne se considérant, selon les termes mêmes du premier rapport du FPSPP au Parlement²⁴, que comme « *un financeur parmi d'autres* » ; les rédacteurs de ce rapport font valoir que la contribution des OPCA dédiée au FPSPP représente environ 13% des 6,7Mds€ versés aux OPCA, que les 550M€ consacrés aux personnes en recherche d'emploi représentent entre le quart et le tiers des dépenses engagées respectivement par les conseils régionaux, Pôle emploi et l'Unédic, et que les autres dépenses à destination des salariés et des formations en alternance (480M€) doivent être rapprochées des 6,6Mds€ consacrés au total à l'alternance et des 13,5Mds€ de financement de la formation des salariés (dont la moitié relève directement des entreprises).

[58] Or le FPSPP bénéficie :

- de la souplesse de son statut juridique,
- d'une position au carrefour du paritarisme et de la mise en œuvre des politiques décidées/financées par l'État lui-même,
- d'une contribution déterminante dans la mutualisation des financements,
- d'une pratique éprouvée de la péréquation et de l'animation des OPCA-OPACIF,
- d'une capacité d'impulsion et de redistribution liée à l'effet levier des appels à projets,
- et enfin d'un rôle de « *méta-OPCA* » comme mentionné dans un rapport parlementaire ou de « *maison commune des OPCA et des OPACIF* » tel qu'il se revendique lui-même.

[59] Le FPSPP se trouve aujourd'hui placé de fait, et largement à la faveur de l'engagement des partenaires sociaux dans le financement de la formation des demandeurs d'emploi, au barycentre de la régulation des fonds de la formation professionnelle.

[60] Cette situation pose question dès lors que la gouvernance du FPSPP est exclusivement paritaire, accueillant occasionnellement et sur des sujets prédéterminés les services de l'État, et excluant totalement les Régions, dans un contexte de régulation d'ensemble éclatée et peu formalisée de la formation professionnelle continue et notamment de certains de ses dispositifs tels le CPF ou le CIF.

[61] En outre, la focalisation des COM État-OPCA sur le pilotage des dépenses de gestion plutôt que celui des résultats opérationnels renforce « par compensation » ce positionnement, qui devrait ainsi être réévalué dès lors que serait poursuivie, voire amplifiée, l'évolution amorcée dans la deuxième génération de COM d'une plus grande attention des pouvoirs publics vis-à-vis de l'activité opérationnelle des OPCA, de leur efficacité et de leurs spécificités.

²⁴ Rapport remis au Parlement le 17 octobre 2016

[62] La négociation de l'annexe financière annuelle de la convention triennale entre l'État et le FPSPP est aujourd'hui un outil utilisé par l'État pour mettre en œuvre ses orientations politiques : l'annexe à la convention-cadre signée entre l'État et le fonds, qui décline elle-même l'accord conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel pour l'affectation des ressources du fonds, peut en effet prévoir une participation de l'État au financement des actions de formation professionnelle. Mais la négociation de cette annexe, dont l'annualité pose question au regard de la pluri-annualité des COM, ne tient pas lieu d'outil de cohérence entre les positionnements respectifs de l'État et du FPSPP dans la régulation des OPCA / OPACIF.

- S'agissant de Pôle emploi, la question est celle de l'articulation des politiques conduites par l'opérateur public national avec celles menées par les OPCA et OPACIF. En matière de formation mais également depuis 2014 de mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle, certaines des missions de Pôle emploi et des OPACIF leur sont communes, même si les publics concernés sont différents²⁵. Ils ont également en commun la responsabilité de veiller à la qualité des formations dispensées. La convention État / Unédic / Pôle emploi évoque à trois reprises les OPCA et OPACIF :
 - afin d' *« améliorer l'accès à la formation, aux aides, aux prestations et à la mobilité professionnelle dans le cadre de la construction d'un projet professionnel »*, *« (...) Pôle emploi établit également des partenariats avec les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) »* ;
 - *« Pôle emploi veille au partage d'informations, d'analyses et de diagnostic sur les besoins des entreprises, en particulier au sein du CNEFOP et des CREFOP, en lien avec le COPANEF, les COPAREF et les commissions paritaires de branche, et les partenariats opérationnels locaux avec les OPCA, afin de permettre l'articulation entre les politiques de l'emploi et de la formation, de cibler et de coordonner les politiques et leur financement »* ;
 - *« afin de mieux anticiper les effets sur l'emploi des mutations économiques, technologiques, sociales et démographiques sur un territoire donné, Pôle emploi développe sa participation aux travaux de gestion prévisionnelle des emplois et de compétences territoriale lancés par ses partenaires, comme les branches et leurs Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) ou encore les conseils régionaux »*.

[63] A l'inverse, les COM n'évoquent à aucun moment l'articulation avec Pôle emploi, pas plus sur les points mentionnés ci-dessus que sur la politique qualité. Certes c'est à la Région que le législateur a confié le pilotage du service public régional de la formation professionnelle. Il est cependant regrettable que l'État n'évalue pas la performance des OPCA à leur capacité à établir des partenariats contribuant à dépasser les cloisonnements par publics, alors que les évolutions du marché du travail montrent que l'alternance chômage / emploi devient une donnée majeure des parcours des individus.

[64] Dans la pratique, les partenariats existent et donnent lieu à des expériences intéressantes, notamment pour la mise en place des préparations opérationnelles à l'emploi (POE). La prise en compte de ces problématiques à partir de 2016 dans le cadre du « plan 500 000 » et l'intégration dans l'avenant 2018 de la formation des demandeurs d'emploi incitent les acteurs à construire des politiques de formation axées sur la sécurisation des parcours professionnels. Enfin, la structuration de l'offre de formation et la démarche qualité nécessitent désormais une collaboration plus étroite entre les OPCA et Pôle emploi (*cf. infra* § 2.3).

²⁵ Les organismes agréés pour le CEP peuvent théoriquement accueillir tous les publics, mais on a pu observer que dans la pratique ils s'adressent chacun à une catégorie particulière (demandeurs d'emploi, salariés...).

1.3.3.2. La dimension territoriale reste largement absente des COM et des dialogues de gestion

[65] Les COM sont préparées et signées au niveau national, selon une logique verticale parallèle à celle des branches. Le déploiement territorial des engagements des organismes est assez largement ignoré par ces documents, alors même qu'il constitue un élément essentiel de l'action publique en ce domaine compte tenu du rôle de pilote en matière de formation professionnelle continue confié aux Régions par la loi. Dans la pratique, c'est bien au niveau régional, sous l'égide de la Région et avec l'appui des DIRECCTE, que se jouent les enjeux :

- de coordination stratégique des actions des différents intervenants,
- de travail sur les parcours professionnels et les enjeux intersectoriels,
- ou encore d'articulation entre le développement économique, la politique de l'emploi et celle de la formation professionnelle.

[66] Autrement dit, c'est au niveau régional que s'exerce la logique matricielle entre branches verticales et logiques territoriales. La mise en œuvre opérationnelle a lieu ensuite au niveau plus fin des bassins d'emploi.

[67] Ce point, en apparence intégré par les acteurs, n'est pas pris en compte dans les COM. Les derniers comités de suivi se sont certes intéressés de près à l'évolution de l'organisation territoriale des OPCA et des Fongecif (les fusions consécutives à l'application de la loi NOTRe pour ces derniers), mais plutôt dans une logique de suivi des coûts.

[68] En revanche, les conseils régionaux comme les DIRECCTE ignorent le contenu des COM. Ce point a pu être occulté tant que les COM n'ont porté que sur la gestion, même s'il aurait été de bonne politique que ces institutions, qui gèrent des appels d'offres auxquels répondent les OPCA, puissent disposer d'éléments sur leur gestion. Cependant, dès lors que les COM intègrent des objectifs de politique publique, la transparence devient nécessaire pour la bonne articulation entre les objectifs nationaux et les objectifs régionaux. A l'image des « contrats de branche » lancés par le conseil régional des Hauts-de-France, dont les OPCA et le Fongecif des Hauts-de-France sont logiquement parties prenantes, les conseils régionaux développent des outils de coordination stratégique des acteurs et des financements, au premier rang desquels le Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) créé par la loi en 2009 et modifié en 2014.

[69] Pour les Fongecif, comme il est indiqué *supra*, le choix a été fait de contractualiser de manière centralisée au niveau national et, si les DIRECCTE sont consultées, elles restent largement à l'écart du processus.

[70] La dynamique partenariale territoriale des OPCA et OPACIF est amorcée en marge des COM, mais elle mériterait de figurer parmi les objectifs au sein des COM : il s'agit pour l'État d'être capable d'évaluer la capacité des organismes à s'inscrire dans des logiques transversales au service des publics et à « décroisser » leur approche.

[71] Les ESF incluent désormais une approche territoriale des financements des OPCA, qui met en évidence les « transferts » entre régions mais dont l'utilisation n'en est qu'au début. Cette approche serait utile à l'expression par les OPCA de leur stratégie régionale, liée notamment à la présence d'entreprises de leur secteur dans telle ou telle région ; l'État et les Régions pourraient pour leur part faire valoir des priorités territoriales au regard de données recueillies au niveau national complétées des analyses des observatoires de branche : taux de qualification des salariés, taux de chômage, dynamiques économiques, proportion de TPE-PME... Il n'est en effet pas certain

que les « mutualisations » constatées aujourd'hui soient toujours le produit de stratégies délibérées (cf. tableau en annexe 1, partie 2.8 relative à la mutualisation).

1.3.3.3. L'articulation avec les logiques paritaires est diverse et complexe

[72] Si les Fongecif sont interprofessionnels, la majorité des OPCA sont des OPCA de branche(s) et sont à cet égard souvent présentés par les partenaires sociaux comme de simples « outils » des branches.

[73] La réalité est plus complexe. Dans les branches les plus structurées, les OPCA ont effectivement une autonomie décisionnelle réduite et ce sont les commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE)²⁶ qui déterminent réellement les axes de la politique de formation professionnelle de leur branche. En revanche, lorsque les branches sont moins structurées, ou lorsque les OPCA ont été désignés par des branches ayant peu d'historique de travail en commun, le poids de l'OPCA est de fait beaucoup plus important. Les dernières réformes ont de surcroît renforcé la place des conseils d'administration des OPCA, et les sections paritaires professionnelles ont essentiellement aujourd'hui un rôle de proposition.

[74] Le positionnement des observatoires (OPMQ) est un bon exemple de ces disparités. Si les travaux des observatoires sont toujours financés dans le cadre du budget de l'OPCA, l'observatoire est placé auprès de la CPNE (cas de la métallurgie) ou directement mandaté par elle (exemple de l'ANFA) dans les branches les plus structurées. En revanche, dans les OPCA multi-branches, en particulier les plus récents, l'observatoire est le premier outil mobilisé par l'OPCA pour faire émerger des réflexes interbranches et interprofessionnels, pouvant par la suite déboucher par exemple, comme à OPCALIM, sur la production de certificats de qualification professionnelle interbranches (CQPI).

[75] Cette diversité interroge à plusieurs titres :

- si la COM intègre davantage les objectifs de politiques publiques, dans quelle mesure une discussion préalable avec les partenaires sociaux est-elle souhaitable ? Dans ce cas, où cette discussion peut-elle se dérouler ?
- la loi prévoit que le CNEFOP dresse tous les trois ans un bilan des politiques et de la gestion des OPCA et OCTA, sur la base des évaluations de leur COM, mais aucune évaluation des COM n'ayant été transmise au CNEFOP à l'issue de la première génération, ce bilan n'a pas encore été fait. En revanche, le CNEFOP a adopté le 23 janvier 2017 un rapport faisant la synthèse des démarches qualité menées dans le champ de la formation professionnelle, en liaison avec les financeurs²⁷ ;
- la loi du 5 mars 2014, confirmée par celle du 8 août 2016 et le décret du 19 octobre 2016 simplifient les procédures de fusion et d'élargissement de champs conventionnels et organisent un mouvement important de restructuration des branches professionnelles. Ce mouvement pourrait à terme avoir un impact important sur le paysage des OPCA, et notamment sur les deux OPCA interprofessionnels.

²⁶ Il existe au total 217 CPNE.

²⁷ « Rapport faisant synthèse des démarches Qualité menées dans le champ de la formation professionnelle, en liaison avec les financeurs - 2017 », CNEFOP, janvier 2018.

[76] L'organisation de la régulation du système n'est pas achevée. Depuis 2014, plusieurs OPCA bénéficient également d'un agrément en tant qu'organisme collecteur de la taxe d'apprentissage (OCTA). Or aucune COM n'est prévue pour les OCTA, même si leurs frais de gestion sont également plafonnés par la réglementation. Dans la pratique, les comités de suivi des COM sont également parfois l'occasion pour la DGEFP d'évoquer les questions liées au statut d'OCTA. La réforme annoncée en matière d'apprentissage plaide pour une extension du champ des COM aux OCTA.

[77] Par ailleurs, les OPCA et OPACIF ne gèrent que la formation professionnelle des salariés, à quelques exceptions près²⁸. La formation professionnelle des indépendants est gérée par les FAF. Cette situation n'est plus adaptée, en particulier à l'enjeu de l'attractivité qui affecte particulièrement certains secteurs d'activité, et à l'objectif prioritaire de ciblage des TPE-PME. En effet, dans ces entreprises, la capacité du chef d'entreprise à partir en formation est bien souvent déterminante pour le départ de ses propres salariés²⁹. Dans la pratique, et selon les dires des acteurs, la coordination entre OPCA et FAF est limitée ; les FAF n'ont que peu de moyens à consacrer aux actions de formation et les OPCA acceptent parfois dans un souci d'efficacité d'associer les responsables de TPE à certaines formations, au-delà du cadre réglementaire.

[78] Si la solution la plus rationnelle serait certainement un regroupement des acteurs, il convient à tout le moins que la régulation de l'État s'exerce de façon globale et totale au service de l'objectif transversal de la progression du taux de formation dans les TPE-PME.

²⁸ L'AFDAS gère également de nombreux non salariés, en particulier les intermittents du spectacle. ; AGEFOS-PME gère également les indépendants du secteur de la pêche.

²⁹ CEREQ, « *La formation dans les petites entreprises - volet 2* », synthèse publiée le 12 janvier 2018. <http://www.cereq.fr/articles/Points-sur-des-grands-themes-de-travail-du-Cereq/Fiches-reforme-formation-professionnelle/La-formation-dans-les-petites-entreprises-Volet-2>

2. LES COM ONT FAVORISE LA MAITRISE DES FRAIS DE GESTION PAR LES OPCA/OPACIF, MAIS NE REGULENT PAS LEUR PERFORMANCE GLOBALE

[79] La mission s'est attachée à évaluer la mesure dans laquelle les objectifs assignés aux deux générations de COM – améliorer la gestion des OPCA/OPACIF dès la 1^{ère} génération, simplifier l'exercice, enrichir le dialogue entre l'État et les organismes et accompagner la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle à partir de la 2^{ème} génération – ont été atteints. Cette évaluation est cependant délicate à mener, en raison, notamment, de la difficulté de détacher l'impact propre des COM au sein de l'ensemble des événements qui ont marqué l'environnement des OPCA et des OPACIF au cours des années récentes, et des lacunes des données disponibles pour observer les résultats atteints par les organismes et plus encore les confronter aux objectifs attendus.

2.1 Objectif initial des COM, l'amélioration de la gestion des OPCA et des OPACIF est difficile à mesurer mais apparaît réelle

[80] Les dépenses de gestion des OPCA et des OPACIF font l'objet d'un *reporting* particulier et approfondi dans le cadre des COM, analysé en détail dans l'annexe 3 au présent rapport. La collecte des informations comptables nécessaires repose sur les États statistiques et financiers (ESF) mentionnés à l'article R. 6332-30 du code du travail, analysés à l'annexe 4.

[81] Malgré des limites d'ordre méthodologique qui rendent leur interprétation délicate, les données disponibles font apparaître une diminution du poids des frais de gestion et de missions dans les ressources des organismes, toutefois estompée à partir de 2015 dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle.

2.1.1 Plusieurs difficultés méthodologiques pénalisent le suivi de la gestion des OPCA et des OPACIF

[82] La mission s'est heurtée à trois types de difficulté pour analyser les résultats des OPCA et OPACIF en matière de maîtrise de leurs coûts de gestion :

- les contraintes que font peser sur l'observation de ces coûts la réglementation qui les encadre et les modalités de recueil des informations comptables ;
- des lacunes méthodologiques dans le suivi des frais de gestion des organismes ;
- l'interaction des évolutions des différentes catégories de frais avec les autres événements qui ont affecté l'environnement des organismes, qui ne permet pas d'identifier « toutes choses égales par ailleurs » l'amélioration de leur efficacité.

2.1.1.1. Les modalités d'encadrement des coûts de gestion et de recueil des données financières ne sont pas adaptées au suivi de la performance de gestion des organismes

[83] Le suivi par l'État des frais de gestion des organismes, renforcé depuis la mise en œuvre en 2012 des premières COM, présente plusieurs particularités :

- un encadrement réglementaire et dans le cadre contractuel des COM, certes allégé dans la deuxième génération de COM (*cf. supra*, § 1.2.2.2), mais encore fondé sur la fixation de huit objectifs distincts, correspondant à des actions de gestion et d'information ou à des missions distinctes ;
- une appréciation des frais de gestion, d'information et de missions en part de la collecte de l'année courante ;
- le recueil des données financières dans le cadre de la transmission par les OPCA et OPACIF des états statistiques et financiers (ESF) mentionnés à l'article R. 6332-30 du code du travail.

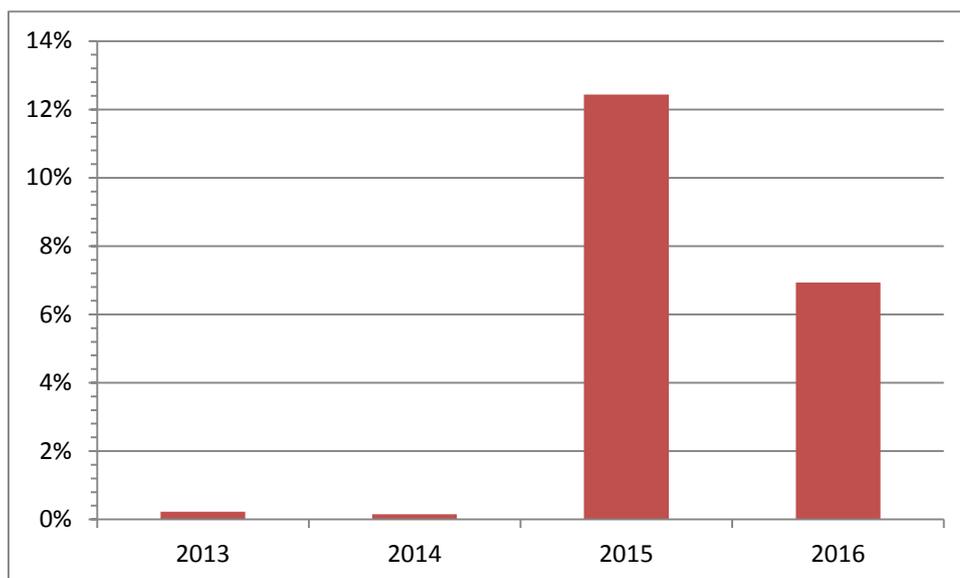
[84] Chacun de ces éléments peut être interrogé.

- En premier lieu, le haut degré d'encadrement des dépenses de fonctionnement des OPCA et des OPACIF pouvait se comprendre au moment de la mise en œuvre de la première génération de COM en raison du besoin de connaissance renforcée et harmonisée des coûts des organismes. Son maintien aujourd'hui fige une grille analytique de frais dont la pertinence, justifiée en 2014, diminue au fil des évolutions des politiques et des institutions de la formation professionnelle continue. La mission a d'ailleurs constaté que le suivi portait désormais davantage sur le taux global et le taux de frais de gestion administrative.
- En second lieu, le choix de rapporter le montant des frais de gestion administrative à la collecte est discutable : stabiliser les taux dans un contexte de croissance de la collecte revient à ne pas demander d'effort de productivité à l'organisme et privilégie une démarche productiviste et non de productivité. Or, comme le montre le graphique 2 ci-dessous, alors que les années 2013 et 2014 ont vu une quasi-stagnation de la collecte des OPCA, celle-ci a connu une croissance soutenue en 2015 (+12,4 %), et de nouveau en 2016 (+6,9 %). En outre, l'évolution de 2016 s'explique largement par la progression des versements volontaires (+11,6 %), qui représentent près de 20 % de l'ensemble de la collecte (1,3 Md€ sur 7 Md€ au total). Cette évolution, qui traduit des efforts réels des OPCA pour s'adapter à la réforme du financement de 2014 et être offensifs en matière de collecte volontaire, devrait être prise en compte dans l'analyse des résultats des OPCA et le contrôle des frais de gestion.

Par ailleurs, le rapprochement des frais de gestion et de missions d'une année avec le montant de la collecte de la même année suppose la disponibilité au sein de chaque organisme d'outils de prévision et de procédures d'accostage sur les résultats définitifs. Si ces outils et ces procédures existent, leur utilisation paraît peu harmonisée et formalisée par la DGEFP qui utilise son expérience pour distinguer les prévisions trop pessimistes des prévisions plus réalistes et en tenir compte dans les négociations.

La mission a toutefois constaté que le suivi du respect des taux réglementaires pouvait s'accompagner en comité de suivi d'une vigilance sur la progression en valeur absolue de certains frais, en particulier de gestion administrative.

Graphique 3 : Taux de progression de l'ensemble de la collecte des OPCA entre 2012 et 2016



Source : DGEFP ; calculs mission.

- En dernier lieu, la mission s'interroge sur l'intérêt du périmètre des données comptables et financières remontées *via* la partie III des ESF, qui ne paraît pas avoir été déterminé dans le cadre d'une identification précise des besoins de l'État en termes de capacité d'analyse financière des organismes paritaires. Cette capacité devrait aller au-delà du seul suivi de leur gestion et s'étendre à l'analyse de leurs fonds de roulement, de leur capacité à assumer les engagements à financer la formation et de leur solvabilité globale. La mission préconise donc la constitution au sein de la DGEFP d'une petite unité dédiée à l'analyse financière des OPCA et des OPACIF. Cette expertise s'appuierait sur un infocentre, à construire, rassemblant des données recueillies par des requêtes directes dans les comptes des organismes – que ces derniers ont obligation de rendre publics – au niveau de granularité approprié mais qui devrait être plus fin que celui des informations aujourd'hui recueillies *via* les ESF.

2.1.1.2. La méthodologie de suivi et de contrôle des dépenses de fonctionnement manifeste des faiblesses importantes

[85] Compte tenu du caractère central des taux de gestion dans les COM, pour la première génération de façon évidente, mais aussi pour la seconde, il est surprenant que la méthodologie de calcul des taux et de contrôle du respect des textes ne soit pas plus précise. La mission a en effet constaté plusieurs failles :

- Les règles de publication et de présentation des comptes ne sont que partiellement respectées :

[86] L'article R. 6332-23 du Code du travail prévoit que « *les organismes collecteurs paritaires agréés doivent créer un service dématérialisé qui publie au sein d'une rubrique dédiée et identifiable : (...) 3° Les comptes annuels des organismes collecteurs paritaires agréés et le rapport du commissaire aux comptes en application du 6° de l'article L. 6332-1 (...). Cette rubrique est actualisée dans les quinze jours suivant la modification de l'une de ces informations* ». Plusieurs organismes ne respectent pas les règles de mise à jour et n'avaient mis en ligne fin février 2018 que leurs comptes 2015.

- Les textes relatifs au périmètre des charges ventilées sont parfois mal appliqués :

[87] L'article 164-3 du règlement du 7 mai 2015 relatif aux comptes annuels établis par les organismes paritaires collecteurs de la formation continue précise le mode de présentation des frais de gestion. La ventilation des charges et produits de fonctionnement entre les différentes catégories de frais doit en effet faire l'objet d'une annexe spécifique aux comptes, validée par le commissaire aux comptes. En étudiant la seule année 2016³⁰, la mission a toutefois constaté des écarts importants entre le résultat de fonctionnement du compte de résultat et la somme des frais de gestion pour plusieurs OPCA, même une fois prises en compte les particularités de périmètre de certains organismes. La mission n'a pu obtenir d'explication au moment de la remise du rapport que pour trois organismes : dans un cas, l'écart est normal car prévu par la COM (exclusion des dépenses liées à un plan social), dans les deux autres cas les organismes ont mal interprété le nouveau règlement comptable. Les rapports des commissaires aux comptes qui les concernent sont donc entachés d'erreur³¹.

[88] L'objet de cette remarque n'est pas de pointer des actes délibérés, qui ne sont pas avérés, mais plutôt de souligner l'incongruité de discussions sur des sous-catégories de taux ou des décimales alors que la méthodologie n'est pas contrôlée. Cela ne retire rien à l'intérêt de fixer des normes de gestion, qui ont eu un effet plutôt positif sur la rigueur de gestion des organismes. La DGEFP entend remédier à ces difficultés en renforçant les contrôles de cohérence entre les différentes données contenues dans les ESF.

- Le mode de ventilation des charges appelle également plusieurs remarques.
 - Il est légitime que les OPCA et les OPACIF puissent établir leur comptabilité analytique librement, en fonction des spécificités de leur gestion, dès lors, comme le prévoient les textes³², que les clés de répartition sont annexées aux comptes et donc publiques et certifiées dans les rapports des commissaires aux comptes³³. La mission a constaté, dans le cas des OPCA, que ces précisions ne sont pas toujours publiées.
 - La polyvalence des agents des organismes permet, lorsque la clé de répartition est liée aux ETP, une grande souplesse de ventilation des charges de personnel entre les différentes catégories de frais.
 - Le caractère artificiel de certaines distinctions conduit à des choix arbitraires. Ainsi, l'information générale des entreprises relève des frais de gestion administrative alors que l'information-conseil relève des frais de missions ; or ces deux activités peuvent être effectuées par les mêmes personnes, surtout dans les OPCA de dimension plus modeste.

[89] Ces constats discréditent à eux seuls le fait de négocier des « sous-taux » deux chiffres après la virgule. Ils appellent un renforcement de la rigueur méthodologique et de son contrôle, en parallèle d'une simplification du suivi de la gestion. Ils plaident également pour que soient poursuivis les efforts d'éclairage des frais de gestion par d'autres indicateurs statistiques propres à informer sur le professionnalisme de la gestion d'un organisme.

³⁰ Cf. annexe 3.

³¹ L'un d'entre eux (pour 2015) est même incomplet puisqu'il ne comprend pas le tableau des frais de gestion pourtant obligatoire.

³² Règlement de l'Autorité des normes comptables du 7 mai 2015.

³³ La mission a constaté que ce n'est pas toujours le cas ; ces indications sont parfois absentes ou présentées sommairement.

2.1.1.3. Des événements extérieurs à la gestion des OPCA/OPACIF ont affecté leurs résultats

[90] Tous les OPCA et OPACIF rencontrés ont indiqué à la mission que durant les années 2015, 2016 et 2017, les importantes évolutions législatives et réglementaires consécutives, notamment mais pas seulement, à l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2014, ont absorbé une part déterminante de l'activité de gestion des organismes, au détriment de la recherche d'une meilleure efficacité dans la collecte et le financement des formations. Ont ainsi été citées :

- la poursuite des regroupements d'OPCA et la diminution de la collecte légale après 2014, qui a mobilisé fortement la gestion des ressources humaines de certains d'entre eux, voire les a exposés à des dépenses exceptionnelles liées à la mise en œuvre de plans de sauvegarde de l'emploi ; ces dépenses, initialement hors plafond des taux de gestion dans les COM, ont à la demande de la DGEFP progressivement été réintégrées dans les dépenses courantes ; la DGEFP s'est en retour montrée accommodante lors de la négociation des taux ;
- la redéfinition des périmètres des régions, consécutive à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui a entraîné pour les OPCA, les OPACIF et surtout les Fongecif une réorganisation de leurs réseaux territoriaux ou de leurs organisations ;
- la mise en œuvre du décret du 30 juin 2015 relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle continue, même s'il faut relativiser l'impact réel de cette activité qui ne mobilise que de faibles effectifs dans les OPCA.

[91] En conséquence, les évolutions des taux de gestion des OPCA et des OPACIF d'une année sur l'autre ne rendent pas totalement compte par eux-mêmes de la performance de gestion des organismes.

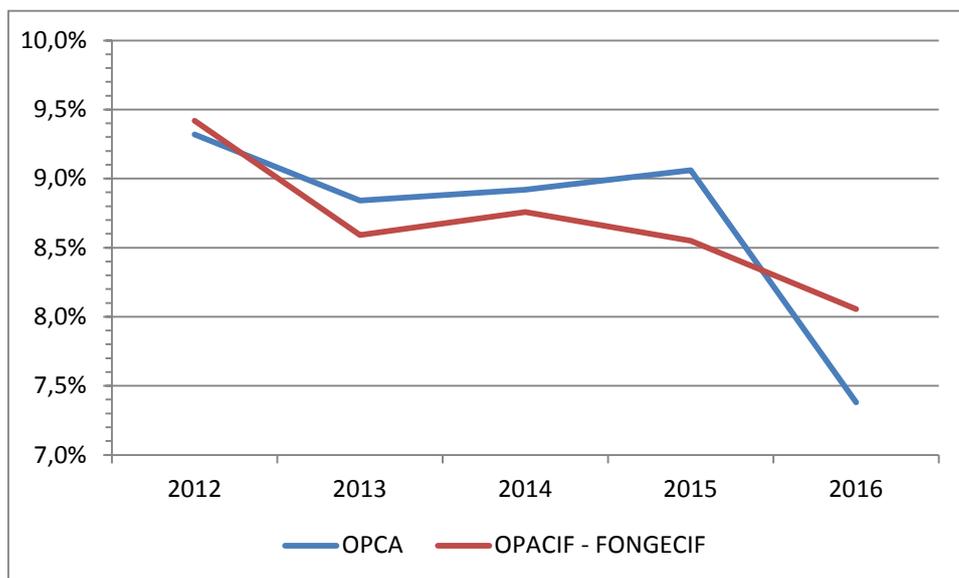
2.1.2 La mission a constaté une certaine maîtrise des coûts, atténuée depuis 2015 et assortie d'écarts persistants entre organismes

2.1.2.1. Les deux générations de COM ont eu un impact sur les frais de gestion et de missions

[92] Selon les données 2012 transmises par la DGEFP à la mission, dix-huit OPCA sur vingt, six OPACIF sur neuf, et vingt-deux Fongecif sur vingt-six ont respecté les plafonds de frais de gestion qui leur ont été fixés pour l'année considérée. Les taux se sont améliorés par la suite, sous l'effet combiné de réels efforts de gestion mais également d'exigences assouplies à compter de 2014 car le contexte de réforme a conduit à accorder des facilités à certains organismes confrontés à des redéfinitions importantes de leur périmètre et de leurs missions.

[93] Au total, sur l'ensemble de la période 2012 – 2016, les taux de frais de gestion par rapport à la collecte diminuent, tant pour les OPCA que pour les OPACIF-Fongecif (cf. graphique 3 ci-dessous). Toutefois, s'agissant des OPCA, l'année 2015 paraît marquer un palier dans la réduction de ces taux, alors même que les montants collectés ont été particulièrement dynamiques.

Graphique 4 : Évolution de la part des frais de gestion et de missions rapportés à la collecte des OPCA et des OPACIF-Fongecif entre 2012 et 2016



Source : DGEFP ; calculs mission.

[94] En 2012 et 2016, les périmètres respectifs des frais de gestion-information et des frais de missions ne sont pas identiques, du fait de la suppression du taux de frais au titre du versement au FONGEFOR, de la création d'une catégorie de frais de transport et d'hébergement des administrateurs paritaires et de l'ajout de frais au titre de la mission de contrôle de la qualité des formations. Si une comparaison au cours du temps de la structure des frais entre gestion – information et missions n'est en toute rigueur pas possible, il ne fait aucun doute que l'essentiel de l'effort de réduction des frais a porté sur les frais de gestion-information. Les frais de missions auraient même légèrement augmenté en part de la collecte, tous OPCA confondus, ce qui peut traduire une réorientation des dépenses de fonctionnement des OPCA vers des interventions plus proches de leurs métiers d'ingénierie de formation.

2.1.2.2. L'interprétation de ces évolutions est brouillée par leur interaction avec le déploiement de la réforme de 2014

[95] Les évolutions retracées au graphique 4 ci-dessus accréditent les appréciations recueillies par la mission lors des entretiens conduits auprès des OPCA et des OPACIF, tendant à valider l'hypothèse d'un alignement de la gouvernance, du management et des équipes sur des objectifs de maîtrise des dépenses de gestion dès la première génération de COM. Les organismes reconnaissent notamment que la démarche des COM les a conduits à enrichir leurs processus et indicateurs internes et à rénover leurs outils d'analyse de leur activité et de contrôle de leurs coûts.

[96] Selon la DGEFP, les taux de frais de gestion fixés en 2015 et 2016 l'ont été de façon relativement accommodante, dans le contexte de l'incertitude sur l'impact de certains aspects de la réforme de 2014, notamment le CPF, la promotion de la qualité de la formation dispensée aux salariés, ou le CEP pour les OPACIF. Cette stratégie pourrait expliquer le ralentissement de la baisse des frais de gestion et de mission que décrit le graphique 4.

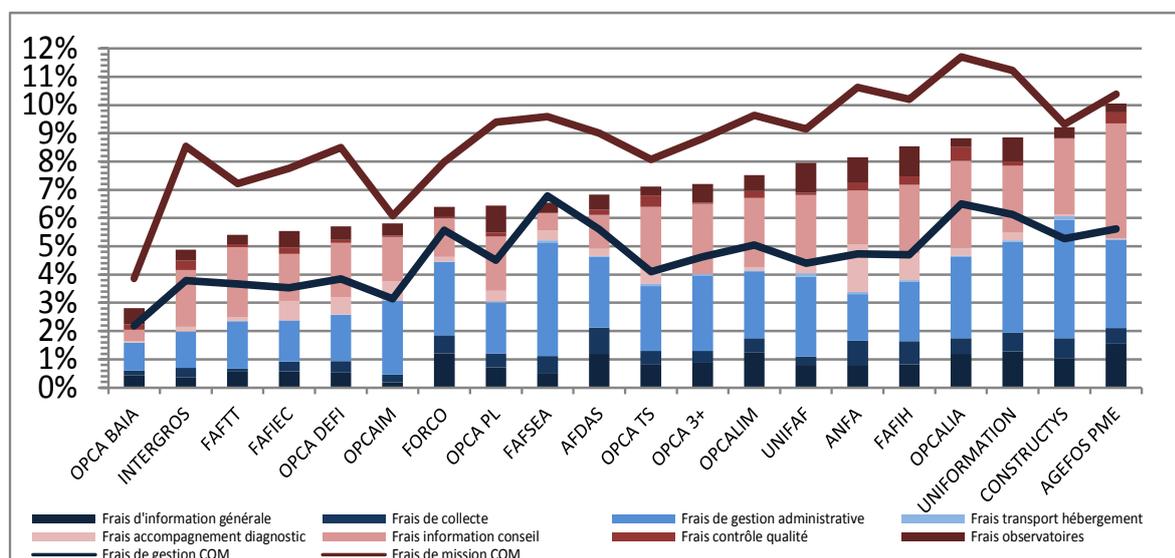
[97] La mission considère toutefois que si ces interprétations peuvent expliquer des tendances de moyen terme des coûts de gestion, elles n'emportent pas totalement la conviction :

- s'agissant des évolutions observées pendant la mise en œuvre de la première génération de COM, le délai entre la promulgation de la réforme de 2009 et l'entrée en vigueur des premières COM en 2012 a pu permettre à certains organismes de relâcher les efforts d'efficacité pendant cette période de transition, et par suite d'afficher de façon quelque peu artificielle une diminution importante de leurs coûts entre 2012 et 2014. L'indisponibilité de données de gestion antérieures à 2012 ne permet cependant pas de valider totalement cette hypothèse ;
- en ce qui concerne les tendances observées à partir de 2015, il resterait à déterminer les raisons pour lesquelles la simplification de l'encadrement de la gestion des OPCA et des OPACIF n'a pas donné lieu, de la part des services de l'État, à un suivi plus rapproché et exigeant par l'administration, qui aurait été d'autant plus justifié que, comme cela a été déjà souligné (*cf. supra*, § 2.1.1.1), les nouvelles règles relatives aux frais de gestion et de missions consentent aux organismes des marges accrues d'allocation des frais entre les divers compartiments.

2.1.2.3. Des hétérogénéités persistantes entre organismes

[98] Les résultats de gestion qui viennent d'être décrits peuvent encore être relativisés en raison de l'hétérogénéité importante qui persiste entre organismes. Le graphique 5 ci-dessous présente, pour chacun des vingt OPCA, le détail des frais de gestion-information et des frais de missions exposés en 2016 en part de la collecte, et fait également figurer les plafonds globaux des deux catégories de frais prévus par les COM.

Graphique 5 : Taux de frais de gestion et d'information et de frais de missions des OPCA en 2016



Source : DGEFP, calculs missions. Lecture : la partie basse des « tuyaux » verticaux, en nuances de bleu, agrège les montants réalisés, en part de la collecte, des différentes catégories de frais de gestion-information (information générale, collecte, gestion administrative, transport et hébergement) ; ils peuvent être comparés aux plafonds de frais de gestion-information fixés dans les COM, représentés par la courbe en bleu foncé ; la partie haute des « tuyaux » verticaux, en nuances de violet, agrège les mêmes montants pour les différentes catégories de frais de missions (accompagnement-diagnostic, information-conseil, contrôle qualité, observatoires) ; ils peuvent être comparés aux plafonds de frais de missions fixés dans les COM, représentés par la courbe en violet foncé.

[99] Il s'avère ainsi qu'en part de la collecte, les frais globaux de gestion des OPCA sont compris en 2016 entre 3,9 % (OPCABAIA, OPCA du secteur de la banque et de l'assurance) et 10,4 % (AGEFOS-PME, OPCA interprofessionnel). Un organisme (Constructys, OPCA du BTP) dépassait le plafond spécifique aux frais de gestion-information, et un autre (AGEFOS-PME) dépassait le plafond des frais de missions.

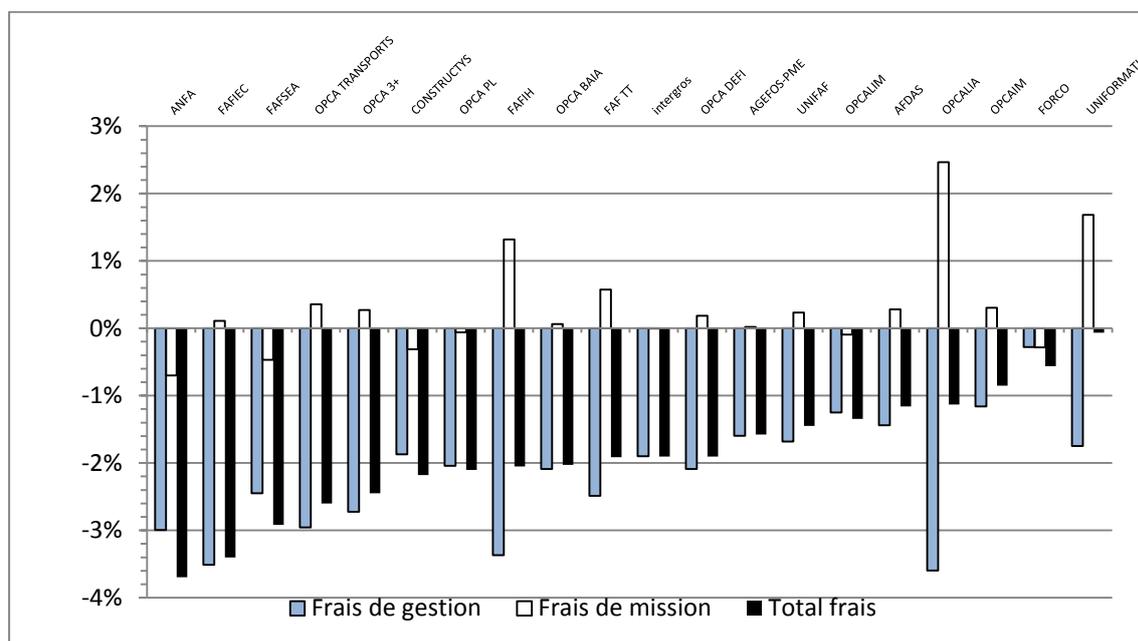
[100] La comparaison des taux de frais de gestion entre OPCA ne fournit qu'une information limitée sur les performances respectives de leur gestion, dans la mesure où le montant et la structure des coûts découlent fortement des caractéristiques des branches adhérentes et des modes d'organisation des organismes. Une forte proportion de TPE-PME, ou l'existence d'un réseau territorial, notamment, ont une incidence directe sur le poids des frais de fonctionnement dans la collecte. À cet égard, il n'est pas indifférent de constater que des organismes auxquels adhère une forte proportion de TPE-PME, tels que les OPCA du bâtiment, du secteur associatif, de l'industrie et du commerce agro-alimentaire, de l'hôtellerie-restauration et interprofessionnels présentent les taux de gestion les plus élevés, quand les plus faibles s'observent dans les OPCA de la banque et de l'assurance, du conseil aux entreprises, de la métallurgie ou de la plasturgie.

[101] L'État s'est efforcé d'objectiver ces différences de structure en intégrant dans les COM d'autres indicateurs de performance, non financiers, et des efforts ont pu être demandés en bilatéral à certains OPCA au regard des piètres résultats constatés, par exemple sur le taux de télédéclaration ou encore le coût de gestion administrative d'un dossier (*cf. infra*, graphique 7). Mais, malheureusement, aucun de ces indicateurs n'a fait l'objet d'un suivi transversal.

[102] Le graphique 6 suivant présente la variation entre 2012 et 2016 des taux de frais des OPCA, ventilée entre gestion-information et missions, en points de collecte. Sous les réserves déjà mentionnées tenant au changement des périmètres des frais de gestion-information et des frais de missions (*cf. supra*, § 2.1.2.1), ces données apportent plusieurs informations :

- tout d'abord, elles confirment que la quasi-totalité du recul des frais en part de la collecte est imputable aux frais de gestion-information ;
- ensuite, elles montrent que la redéfinition des catégories des frais de gestion du fait de la réforme de 2014 s'est traduite pour certains OPCA (hôtellerie-restauration, secteur associatif, interprofessionnel (OPCALIA)) par un changement très profond de la structure de leurs dépenses de fonctionnement ;
- enfin, selon les organismes, la réduction des frais globaux représente, en part de la collecte, entre 0,1 et 3,7 points. Quatre OPCA (des secteurs de la métallurgie, du commerce de détail, du secteur associatif et interprofessionnel (OPCALIA)) ont réalisé un effort de réduction de leurs frais moins de moitié inférieur au résultat moyen tous organismes confondus (1,9 point), ce qui suggère que des gisements de productivité restent disponibles.

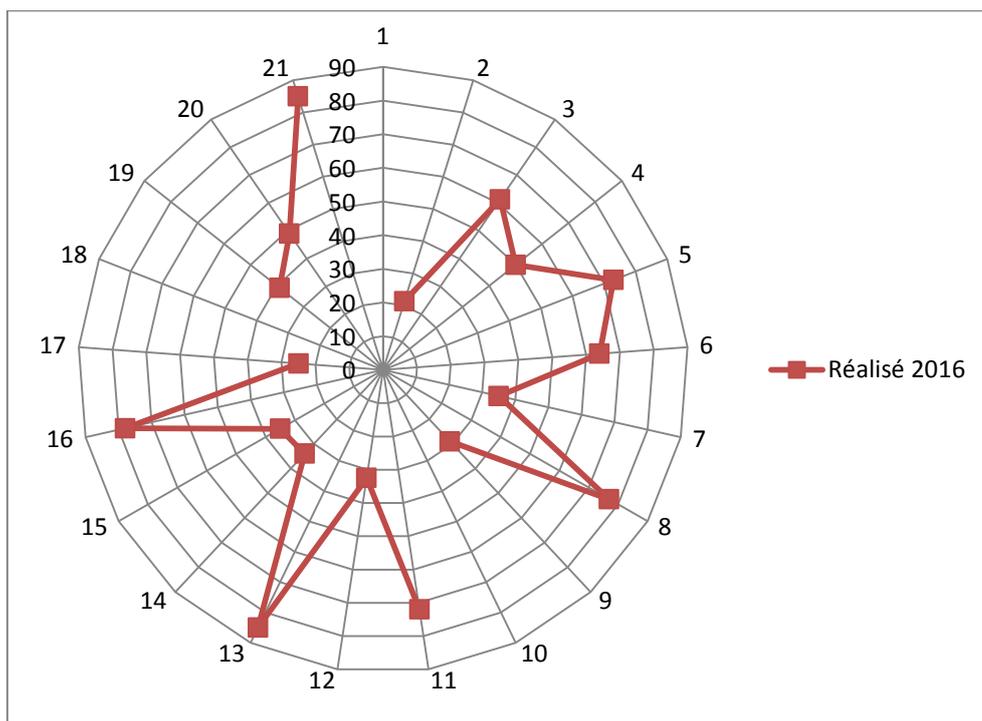
Graphique 6 : Variation des frais de gestion-information et de mission des OPCA entre 2012 et 2016, en points de collecte



Source : DGEFP; calculs mission. Lecture : l'OPCA ANFA a diminué de 3,9 points de collecte l'ensemble de ses frais entre 2012 et 2016, dont 3,0 au titre des frais de gestion-information et 0,9 point au titre des frais de missions.

[103] L'analyse de l'un des indicateurs statistiques de la COM, le coût de gestion administrative d'un dossier, confirme qu'il existe encore un potentiel de gains d'efficacité. La mission estime très positif cet éclairage des frais de gestion par une autre donnée, à la fois plus qualitative et plus objective, et peut-être moins dépendante des effets des caractéristiques des adhérents de chaque OPCA. Les chiffres provenant des déclarations des OPCA, l'analyse est cependant à prendre avec prudence : la mission n'a pas pu analyser pour chaque OPCA les modalités d'imputation analytique des coûts qui aboutissent à la construction de cet indicateur. C'est pourquoi elle a fait le choix d'anonymiser le graphique ci-dessous présentant les résultats. L'existence d'écart aussi importants est en soi une information. La mission n'a pu reconstituer cet indicateur pour l'ensemble des OPCA (sauf un) que pour 2016, les données pour 2015 ne lui ayant été transmises que de façon parcellaire par la DGEFP.

Graphique 7 : Indicateur COM : coût de traitement administratif d'un dossier



Source : Données transmises par les OPCA en préparation des comités de suivi des COM.

Au total, l'analyse des frais de gestion aboutit à un constat nuancé :

- la mise sous surveillance des frais de gestion a produit une dynamique vertueuse au sein des organismes mais celle-ci est loin d'être achevée ;
- l'outil actuel est tout à fait insuffisant pour juger de la performance globale d'un OPCA et pour mener les comparaisons qui seraient nécessaires :
 - du fait de sa fiabilité tout à fait relative ;
 - de par sa construction même, les frais de missions en particulier étant très sensibles aux caractéristiques des adhérents de chaque OPCA.

2.2 Le dialogue État –OPCA n’est pas encore arrivé à maturité

[104] Les investigations conduites par la mission révèlent une réelle progression du dialogue entre l’État et les OPCA à la faveur du passage à la deuxième génération de COM. Le dialogue s’est dégagé d’une polarisation sur la gestion pour tenter d’appréhender et de mesurer de façon plus stratégique la contribution que les OPCA apportent à l’atteinte des objectifs prioritaires de la politique de formation professionnelle conduite par les pouvoirs publics. Le processus de suivi des COM tend à présent à couvrir l’ensemble des enjeux engageant des partenariats entre l’État et les organismes paritaires, notamment des thèmes extérieurs au cadre des COM, comme l’engagement des OPCA dans la mise en œuvre du « plan 500 000 ».

[105] Cependant, ces échanges restent le plus souvent qualitatifs et non assortis d’indicateurs engageants³⁴, ne mettent pas suffisamment en cohérence les objectifs des COM et les orientations stratégiques des OPCA et ne remplissent que partiellement leur rôle d’impulsion de la transformation des OPCA liée à la mise en œuvre des réformes.

2.2.1 Les COM constituent pour chaque OPCA un repère mais pas un levier direct de performance

[106] La performance d’un OPCA se mesure globalement, c’est-à-dire en prenant en compte une double dimension : la qualité de sa gestion et l’efficacité ou l’impact des politiques menées.

2.2.1.1. La mise sous tension des OPCA par la démarche COM est modeste

[107] Aux yeux d’une majorité des OPCA rencontrés par la mission, la démarche COM, si elle constitue un levier d’appropriation des priorités des pouvoirs publics en matière de formation professionnelle, est loin d’épuiser les potentialités d’orientation des stratégies des organismes, qu’ils soient de branche, multi professionnels ou interprofessionnels, et même d’influencer profondément leurs processus d’ingénierie financière et de formation et de gestion. Quand le dialogue autour des COM n’est pas perçu comme superfétatoire – une opinion très minoritaire au sein des organismes interrogés -, le constat dominant est celui d’une large indépendance des processus « métiers » et « support » des OPCA à l’égard de la démarche COM.

[108] Autrement dit, les objectifs des COM portent insuffisamment sur la mesure de la plus-value de ces organismes au regard de leurs missions d’appui et d’accompagnement auprès des entreprises. Si leur évolution est positive, les COM ne sont toujours pas réellement un outil de pilotage : on est en quelque sorte passé d’une « convention de moyens » à une « convention d’objectifs » sans atteindre encore une « convention d’objectifs et de moyens » dotée d’un processus d’évaluation adéquat.

[109] Au demeurant, les échanges entre la DGEFP et quelques OPCA³⁵ auxquels la mission a pu assister en observatrice dans le cadre du suivi des COM témoignent, en dépit d’un niveau globalement satisfaisant du dialogue stratégique entre les parties prenantes, de l’insuffisance de leur implication dans un exercice de revue systématique des objectifs contractualisés et des indicateurs associés, à l’exception de ceux portant sur les taux de frais de gestion. Des enjeux importants comme le suivi des entreprises les plus éloignées de la formation, les pratiques

³⁴ le plan « 500 000 » fait exception.

³⁵ AGEFOS-PME, Constructys, Opcalia, Opcalim, Unifaf et Uniformation.

d'admission en CIF ou la dématérialisation des relations avec les entreprises occupent la portion congrue des comités de suivi des COM. Certes, de nombreux échanges ont lieu en marge des réunions de suivi : certains indicateurs sont analysés en amont et conduisent les équipes de la DGEFP à questionner les organismes sur leur performance ; mais il n'y a pas nécessairement ensuite de corrélation avec la fixation des frais de gestion.

[110] Cette situation met en lumière pour l'avenir l'enjeu de l'amélioration de l'adéquation des indicateurs des COM aux objectifs reconnus par l'État et les organismes comme réellement stratégiques. Elle accuse également l'incohérence des échanges de données statistiques entre ces parties, dès lors que les indicateurs des COM sont recueillis selon un processus distinct de celui de la partie statistique des ESF (partie II des ESF), et qu'en tout de cause aucun des deux ensembles d'indicateurs n'est véritablement mobilisé dans le cadre du dialogue de gestion.

[111] À titre d'exemple, on peut regretter l'absence d'indicateurs relatifs à la qualité du service rendu aux « clients-usagers » des OPCA, hormis le délai de traitement d'un dossier, lequel présente des difficultés méthodologiques à corriger. S'inspirant de la pratique des conventions d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et les organismes de sécurité sociale, les COM devraient contenir au moins un indicateur de ce type, par exemple un indice de satisfaction des entreprises adhérentes relatif à tel ou tel aspect de l'activité des OPCA, construit sur la base d'une enquête unique pour tous les organismes et réalisée par un prestataire externe avec un financement mutualisé. L'accueil téléphonique, dont la mission a pu constater d'elle-même la grande inégalité de qualité d'un organisme à l'autre, pourrait également être évalué.

2.2.1.2. Les différences d'objectifs entre l'État et les OPCA ne sont pas correctement appréhendées dans les COM

[112] Certains objectifs sont encore incomplètement partagés entre les OPCA et l'État sur les deux premières générations de COM. La contribution des branches professionnelles à la réduction des inégalités d'accès à la formation entre salariés et demandeurs d'emploi est parfois présentée, notamment par les plus structurées d'entre elles, comme s'opposant à l'objectif « naturel » des branches de professionnalisation sur leurs propres métiers. Si elles se sont heureusement démarquées d'une focalisation sur les seuls frais de gestion, les COM ne recherchent pas la convergence sur ces objectifs et restent concentrées sur des enjeux de moyens – tels que des volumétries d'entrées en formation, des délais d'instruction des dossiers, etc. – loin d'épuiser la question de la convergence des enjeux stratégiques portés par l'État et les organismes.

[113] L'absence d'indicateurs d'impact dans les COM, permettant de mesurer la plus-value des moyens employés par un OPCA sur tel ou tel objectif, entretient ces ambiguïtés. Lorsque par exemple certains OPCA choisissent de faire de la professionnalisation l'axe majeur de leur politique, des indicateurs relatifs aux niveaux d'entrée et de sortie des stagiaires et à la proportion de contrats dans les TPE-PME (disponibles dans les ESF) seraient bienvenus. Une mesure du taux d'insertion à six mois ou à un an serait très utile et permettrait à l'État dans le cadre des COM de vérifier la cohérence de la stratégie de l'OPCA avec les choix publics ou, le cas échéant, de demander à l'OPCA de réorienter son action. Cet exemple illustre ce que pourrait être l'intérêt des COM : vérifier dans quelle mesure les objectifs fixés par la branche à l'OPCA contribuent aux objectifs transversaux fixés par le législateur.

[114] Autre illustration de cette nécessaire convergence, les COM pluriannuelles devraient définir, en dialogue avec les branches, des objectifs capables de transcender les cycles d'activité et d'anticiper les mutations par l'investissement sur la formation ; ainsi, comme en ont témoigné les participants à une table ronde organisée pour la mission par la DIRECCTE au Mans, les branches en tension de recrutement aujourd'hui, en l'espèce le secteur bâtiment-travaux publics dans lequel il faut le plus souvent cinq ans pour former un salarié qualifié, paient le fait qu'au cœur de la crise, les formations en apprentissage ou en professionnalisation ont été drastiquement réduites.

2.2.2 La dynamique collective de l'ensemble des organismes est très récente

[115] Les modalités actuelles du dialogue État- OPCA/OPACIF sont peu propices à l'appropriation collective par les organismes des objectifs d'adéquation de l'offre de formation aux besoins des publics cibles des politiques publiques, et d'amélioration de l'efficacité.

2.2.2.1. Des échanges bilatéraux entre les OPCA et la DGEFP...

[116] La première génération de COM a institué un dialogue de gestion sur une base strictement bilatérale, entre les services de l'État et chaque OPCA pris séparément. Ce choix peut se comprendre dans la mesure où, l'objectif de cette première génération de conventions étant de contenir les coûts de gestion des OPCA, exposer les différences de situations initiales et d'efforts demandés aux différents organismes aurait pu compromettre l'atteinte du but poursuivi.

2.2.2.2. ...inaptes à un parangonnage des pratiques

[117] Cette approche bilatérale a été reconduite dans les COM de deuxième génération. Ce choix est plus difficilement justifiable dès lors que ces dernières portent désormais sur un éventail de thèmes plus large, sur lesquels la comparaison des résultats obtenus par les organismes ne paraît pas soulever de difficulté substantielle, quitte à rendre les données anonymes.

[118] Certes, dans son dialogue de gestion, la DGEFP communique oralement à chaque OPCA, sur certains indicateurs, des informations qualitatives sur son positionnement par rapport aux autres OPCA. On est cependant loin d'un processus organisé d'analyse comparée et partagée des performances et des facteurs explicatifs des écarts entre organismes. La mission juge que le potentiel d'impulsion à l'amélioration collective des résultats des OPCA s'en trouve fortement pénalisé, d'autant que ces derniers progressent eux-mêmes dans cette voie. Elle préconise en conséquence la publication des résultats de l'ensemble des OPCA et OPACIF dans les domaines couverts par la contractualisation dans le cadre des COM, assortie d'un processus d'échanges entre organismes sur les facteurs susceptibles d'expliquer les écarts les plus significatifs.

2.2.2.3. Une première mutualisation a été organisée dans la dynamique de l'application du décret « qualité »

[119] Des évolutions récentes témoignent d'une amorce de mobilisation collective des OPCA dans la prise en compte de certains objectifs des politiques publiques de formation professionnelle.

[120] Un groupement d'intérêt économique (GIE), auquel adhèrent tous les OPCA - à l'exception du FAFSEA - les OPACIF, le FPSPP et quelques autres organismes financeurs de formation a été créé en 2015 à la suite de la publication du décret « qualité ». Il a conduit à la réalisation d'un répertoire commun d'organismes de formation satisfaisant aux exigences du décret du 30 juin 2015 relatif à la

qualité des actions de formation professionnelle continue, le « Datadock ». Ce projet est né de la prise de conscience de la nécessité d'éviter la réplique des coûts fixes qu'aurait induite la création par chaque organisme de son propre processus de référencement des organismes de formation.

[121] La coordination mise en œuvre a créé une dynamique : en marge du GIE, les directeurs généraux d'OPCA se réunissent désormais régulièrement au sein d'une structure informelle, surnommée « DG 20 », pour échanger sur des sujets d'intérêt commun.

[122] D'autres domaines pourraient donner lieu à une telle coordination, tels les systèmes d'information, les achats ou la dématérialisation des relations avec les organismes de formation. Cette mutualisation est porteuse de productivité. Elle permet également aux organismes de mieux connaître le marché de la formation par des grilles communes de lecture et de se concentrer sur leur cœur de métier d'ingénieurs financiers et de formation. Les enjeux de la concentration des missions des OPCA sur la professionnalisation et l'alternance, et de la transformation des organismes liés à la réforme annoncée rendent impératif le renforcement de cette coordination.

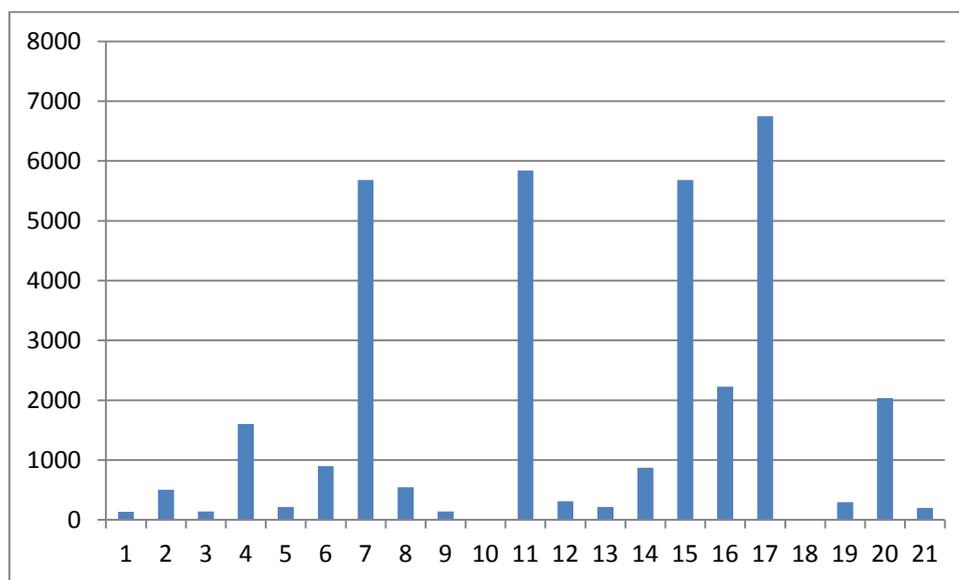
2.3 La mise en œuvre des réformes de 2014 a accentué les écarts entre organismes

2.3.1 La montée en puissance de dispositifs centrés sur les personnes se heurte aux logiques traditionnelles d'intervention

[123] Les lois votées depuis 2009 modifient l'équilibre du système de la formation professionnelle, en le déportant de la gestion de dispositifs vers la sécurisation des parcours des personnes. Or :

- les logiques de branche s'adressent aux entreprises (employeurs, IRP) plus qu'aux personnes elles-mêmes et ne sont pas toujours spontanément cohérentes avec des stratégies individuelles de parcours pour lesquelles par exemple le changement de métier (et de branche) sur un même territoire est privilégié par rapport au maintien dans le métier sur un autre territoire ;
- l'offre de services des organismes est très disparate, les organisations territoriales variables ; il en résulte des résultats quantitatifs et qualitatifs extrêmement inégaux sur des sujets de proximité, telle, à titre d'exemple, la prise de contact (réelle et non pas seulement par mailing centralisé) des TPE-PME. De fait, il est difficile de mesurer ces disparités : un indicateur de la deuxième génération de COM a vocation à suivre le nombre d'entreprises informées « physiquement » par ETP affecté à cette tâche ; mais il semble que tous les organismes n'aient pas utilisé la même définition : certains ont indiqué uniquement les rendez-vous individuels, d'autres ont inclus les réunions collectives ; les données fournies par certains OPCA sont anormalement élevées par rapport à la moyenne et leur fiabilité paraît discutable. Cet indicateur a pourtant été maintenu dans l'avenant 2018, ce qui n'a de sens que si la DGEFP a les moyens de fiabiliser les remontées de données des OPCA, ce dont la mission doute sérieusement compte tenu du flou de la notion « d'information » (cf. annexe 5 pour d'autres illustrations) ;

Graphique 8 : Résultats pour 2016 de l'indicateur COM : « Nombre d'entreprises informées rapporté aux ETP affectés à cette tâche »



Source : Consolidation établie par la mission à partir des documents préparatoires aux comités de suivi. L'AFDAS « intermittents du spectacle » est considéré comme un OPCA à part entière.

- les lois (et les ANI qui les précèdent) affirment et précisent depuis 2004 la valeur fondatrice de l'engagement des acteurs finaux de la formation professionnelle, avec d'une part l'exercice d'un droit personnel à la formation et d'autre part l'engagement de l'entreprise dans l'anticipation de ses besoins en compétences. Dans cet esprit, les dispositifs devraient être à disposition en une sorte de menu, les organismes intermédiaires ayant un rôle d'ensemblier et une mission de mise en synergie de ces outils en fonction des stratégies des entreprises et des individus. Or les pratiques restent très largement indexées sur les dispositifs déployés, lesquels sont eux-mêmes généralement attachés à des publics : aux OPCA la relation avec les employeurs, les dispositifs de professionnalisation, la mutualisation et l'ingénierie financières, aux OPACIF la gestion du CIF à l'initiative des personnes, aux réseaux agréés par la loi³⁶ le CEP. La mission a pu constater *a contrario* que le fait d'être à la fois OPCA et OPACIF – ou OPCA et OCTA pour les formations en alternance - a permis aux organismes concernés d'être plus efficaces, réactifs et innovants, notamment en matière de maintien dans l'emploi ou d'insertion professionnelle.

[124] L'absence dans les COM de revue de ces dispositifs centrés sur l'individu (CPF, CEP) est révélatrice des hésitations sur le sujet :

- S'agissant du CEP, un indicateur est prévu dans les COM des Fongecif, destiné à mesurer la part des accompagnements CEP débouchant sur une demande de formation ; en revanche, la principale difficulté du dispositif, son modèle économique, en est totalement absente : le CEP ne bénéficie d'aucun financement spécifique ; les frais liés au CEP entrent dans les frais de gestion assis sur la collecte, alors que la logique aurait voulu qu'ils relèvent des frais de missions.

³⁶ De fait chacun avec « son » public.

- La régulation du CPF n'est pas non plus organisée par les COM, alors que la nécessité de sa mise en œuvre est rappelée en objectif liminaire ; pourtant, après une montée en charge difficile, des problèmes se présentent dès 2016 pour cinq OPCA, comme en atteste le tableau ci-dessous qui est révélateur des disparités de mise en œuvre du dispositif :

Tableau 1 : Mise en œuvre du CPF au 31/12/2016

	Nb de CPF	Dépenses CPF (K €)	Résultat d'exploitation section CPF (K €)	Nb d'heures CPF	Tx horaire CPF moyen	Nb h / CPF
ANFA	3 097	11 516 €	139	243 235	47,3 €	79
OPCABAIA	3 921	18 673 €	4 940	609 932	30,6 €	156
<i>UNIFAF</i>	2 719	42 751 €	-25 571	1 268 447	33,7 €	467
<i>FAFIH</i>	3 061	13 450 €	-9 817	297 143	45,3 €	97
ACTALIANS	3 150	13 503 €	6 165	554 193	24,4 €	176
FORCO	6 355	29 457 €	17 455	527 766	55,8 €	83
AFDAS	3 006	13 495 €	4 053	287 132	47,0 €	96
AGEFOS PME	17 484	40 294 €	12 140	866 195	46,5 €	50
INTERGROS	2 905	7 022 €	9 794	194 125	36,2 €	67
<i>FAFSEA</i>	5 326	17 900 €	-3 016	341 472	52,4 €	64
OPCA DEFI	12 704	40 232 €	11 101	1 175 159	34,2 €	93
OPCA TS	7 443	14 426 €	25 980	475 101	30,4 €	64
<i>OPCALIM</i>	8 687	35 363 €	434	699 218	50,6 €	80
FAFIEC	12 998	56 761 €	2 920	2 605 454	21,8 €	200
OPCA 3+	2 521	9 4523 €	405	150 651	62,7 €	60
OPCAIM	34 081	114 517 €	8 082	2 351 397	48,7 €	69
CONSTRUCTYS	6 680	28 998 €	5 618	756 087	38,4 €	113
FAF TT*	577	2 332 €	-1 053	43 307	53,9 €	75
OPCALIA	19 124	74 097 €	6 270	1 556 214	47,6 €	81
<i>Uniformation</i>	6 289	58 497 €	20 480	1 989 945	29,4 €	316
TOTAL	162 128	642 739 €		16 992 173	37,8 €	105

Source : DGEFP sur la base des ESF 2016.

[125] A l'occasion de la préparation des comités de suivi, la DGEFP a veillé à ce que des mesures de régulation (réduction des taux de prise en charge et/ou des durées) soient adoptées par ces cinq OPCA. Le cas de figure s'est reproduit en 2017 avec l'arrivée à maturité du dispositif dans un deuxième groupe d'OPCA.

2.3.2 La mobilisation des OPCA et OPACIF sur des cibles prioritaires pour l'État (salariés des TPE-PME, travailleurs peu qualifiés et demandeurs d'emploi) est loin d'être totale

2.3.2.1. La réalité de la mobilisation des OPCA et OPACIF sur ces cibles prioritaires est difficile à mesurer

[126] L'État cible trois publics prioritaires pour le déploiement des politiques de formation : les salariés des TPE-PME, les travailleurs peu qualifiés et les demandeurs d'emploi. Jusqu'à fin 2017, ces cibles n'ont pas nécessairement identifiées comme telles dans les COM :

- la formation des salariés des TPE-PME ne fait pas l'objet jusqu'en 2018 d'objectifs opérationnels mais seulement d'une mention spécifique, assortie d'indicateurs de moyens ;
- celle des salariés peu qualifiés n'est pas mentionnée comme objectif en tant que tel ; aucun indicateur ne la concerne, alors même que les OPCA suivent pour leur propre compte des indicateurs sur le sujet ;
- les objectifs relatifs à la formation des demandeurs d'emploi ont quant à eux été formulés pour la première fois dans une convention spécifique en 2017 ; ils ne concernent que quinze des vingt OPCA.

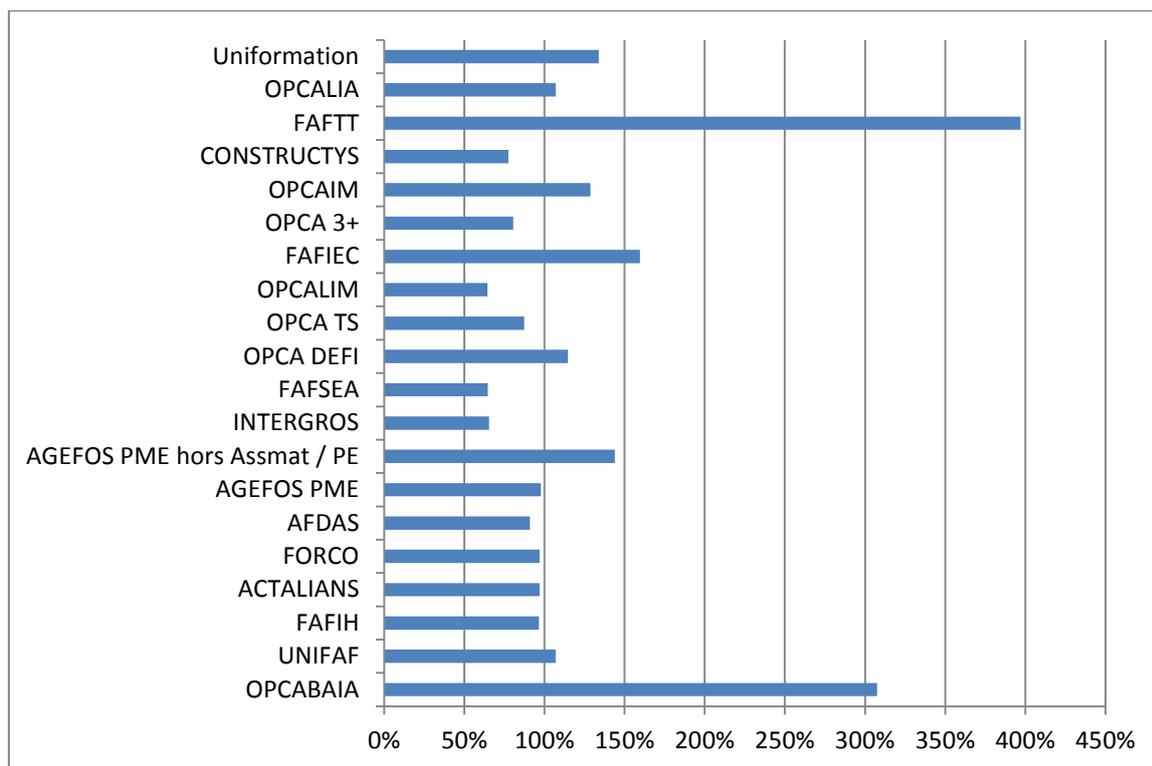
[127] Le projet d'avenant pour 2018 mentionne pour la première fois explicitement un objectif opérationnel sur les TPE-PME et un objectif sur les demandeurs d'emploi.

[128] Même en reprenant les indicateurs des COM, la mesure des résultats est difficile. Ainsi, s'agissant de l'action en faveur des TPE-PME :

- l'indicateur « TPE-PME » choisi dès la première génération de COM est un indicateur de moyens : « nombre de TPE-PME (moins de 50 salariés) sans prise en charge sur les 3 dernières années identifiées comme prioritaires et démarchées dans l'année » ; plusieurs OPCA rencontrés par la mission ont estimé que cet indicateur, qu'ils ne suivaient pas alors, leur avait été utile pour le ciblage de leurs démarches auprès des TPE-PME ; toutefois, l'indicateur étant exprimé en valeur absolue, et la notion de « démarchage » pouvant recouvrir des réalités multiples, ses valeurs sont peu comparables d'un organisme à l'autre et il a été supprimé par l'avenant 2018 ;
- l'indicateur proposé dans le projet d'avenant 2018 est plus sophistiqué³⁷ et plus intéressant ; il apparaît très sensible au contexte propre à chaque OPCA et doit donc être interprété avec prudence : le très faible nombre de TPE-PME dans le champ du FAFTT et le profil homogène des TPE-PME d'OPCABAIA, qui au surplus sont le plus souvent des franchises, expliquent ainsi largement les résultats atypiques de ces deux OPCA. Mais il a le mérite d'obliger les OPCA à une introspection sur la réalité de leur taux de pénétration des TPE-PME ;

³⁷ (Nb de salariés d'une TPE-PME ayant bénéficié d'une prise en charge / Nb total de salariés bénéficiaires d'une formation) / (Nb de salariés des TPE-PME / Nb de salariés total)

Graphique 9 : Taux de pénétration de la formation parmi les salariés des TPE/PME



Source : DGEFP, sur la base d'une extraction des ESF.

Lecture : au sein d'Uniformalion, la part des salariés des TPE-PME en formation rapportée à l'ensemble des salariés en formation est supérieure de 34 % à la part des salariés des TPE-PME rapportée à l'ensemble des salariés des organismes relevant du champ de l'OPCA.

- toutefois, sur le fond, ces indicateurs présentent un défaut majeur : toutes les prises en charge de formations sont comptées de la même manière et additionnées, qu'il s'agisse par exemple de formations obligatoires ou de formations non obligatoires. Or une récente étude du CEREQ³⁸ montre qu'il n'y a pas de différence fondamentale de profil entre les TPE-PME pour lesquelles ne sont prises en charge que des formations obligatoires et les TPE-PME sans prise en charge. Autrement dit, le financement de formations obligatoires pour une TPE-PME n'est pas en soi une preuve de performance de l'OPCA ; cette performance devrait être mesurée à travers l'offre de services d'encadrement GPEC ou d'accompagnement des formations. Or cette donnée est mal suivie.

[129] En matière de formation des demandeurs d'emploi, les conventions signées dans le cadre du « plan 500 000 » ont donné lieu à des engagements chiffrés ; mais ces engagements ont porté sur des volumes de dispositifs, en particulier de POEC et POEI. L'avenant 2018 innove là aussi en proposant un nouvel indicateur : les montants engagés en matière de contrats de professionnalisation et de charges de formation afférentes aux demandeurs d'emploi, rapporté au total des montants engagés par l'OPCA.

³⁸ « Trajectoires d'OPCA depuis 10 ans : évolution de l'offre de services, changements organisationnels et nouvelles dynamiques professionnelles. », Anne Moysan-Louazel, Gérard Podevin, Nathalie Quintero. CEREQ, CAR Cereq Bretagne/CREM.1.

2.3.2.2. Les objectifs de mutualisation de la réforme de 2014 sont inégalement atteints

[130] La mutualisation des fonds et leur « fongibilité descendante » sont une des raisons d'être des OPCA : la mutualisation signifie qu'il n'existe pas de « droit de tirage » et que les contributions des entreprises ne sont pas sanctuarisées ; la fongibilité descendante signifie qu'il est possible de financer des actions de formation pour des TPE-PME de moins de 50 salariés en utilisant des fonds versés par des entreprises de 50 salariés et plus mais que l'inverse est exclu. Le FPSPP contribue à la mutualisation par le dispositif de péréquation.

[131] La réforme de 2014 a particulièrement renforcé :

- les deux principes de mutualisation et de fongibilité descendante, de façon à corriger les dérives constatées antérieurement, mises en évidence en 2014 par une étude de la DARES : la mutualisation et la redistribution en faveur des TPE-PME étaient limitées aux dispositifs de la professionnalisation, alors qu'à l'inverse les TPE-PME étaient plutôt perdantes sur le plan de formation³⁹ ;
- l'étanchéité entre les sections financières dédiées aux différents dispositifs, en ouvrant, au sein de la section « plan de formation », une possibilité de fongibilité asymétrique qui permet de financer des actions de formation des entreprises de moins de 50 salariés par un abondement en provenance de la section des entreprises de plus de 50 salariés.

[132] Cependant, la situation reste insatisfaisante. La mission a ainsi évalué le niveau réel de redistribution (rapport entre les charges de formation par classes d'entreprises et les contributions). Les résultats sont très inégaux, comme le montre le tableau 2 ci-dessous.

[133] Pour certains OPCA (en italiques dans le tableau) la part des charges non réparties par classe d'entreprise rend l'interprétation des résultats hasardeuse (pour l'AFDAS par exemple, la raison est l'importance du nombre de non-salariés pris en charge). Le total général pour un OPCA peut être supérieur à 100 compte tenu des ressources autres que la collecte, en particulier les fonds du FPSPP (péréquation et appels d'offres) et les subventions sur projets de l'Union européenne (FSE), de l'État et des conseils régionaux.

[134] La logique de mutualisation voudrait que le ratio charges / collecte décroisse lorsque la taille des entreprises augmente, et qu'il soit supérieur à 100 % pour les TPE-PME. Ce second principe semble globalement respecté pour les entreprises de moins de 11 salariés, qui sont systématiquement bénéficiaires. En revanche, pour les OPCA surlignés dans le tableau, ce taux ne décroît pas avec la taille des entreprises ; dans plusieurs cas, on peut même observer pour les entreprises de plus de 300 salariés des taux supérieurs à ceux de la catégorie des entreprises de 11 à 50 salariés, ce qui est contraire à l'esprit de la réforme de 2014 et d'une façon générale à la raison d'être des OPCA.

³⁹ « La mutualisation des fonds de la formation continue », DARES Analyses, janvier 2014.

Tableau 2 : Rapport entre les charges de formation et la collecte selon la taille de l'entreprise adhérente, par OPCA

OPCA	- de 11	11-49	50-299	300+	% charges non réparties	Charges totales	Collecte totale	Taux global
ANFA	114 %	79 %	88 %	101 %	3 %	143 967 121	146 425 655	98 %
OPCABAIA	132 %	80 %	51 %	52 %	0 %	88 978 743	157 381 139	57 %
UNIFAF	50 %	73 %	72 %	85 %	6 %	313 681 497	379 500 404	83 %
ACTALIANS	122 %	81 %	62 %	59 %	0 %	196 850 165	235 598 735	84 %
FAFIH	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
FORCO	148 %	75 %	74 %	92 %	7 %	222 343 116	250 182 752	89 %
INTERGROS	100 %	66 %	71 %	79 %	2 %	165 936 568	215 293 539	77 %
AGEFOS PME	135 %	82 %	73 %	49 %	0 %	691 540 203	871 142 837	79 %
AFDAS	70 %	65 %	78 %	69 %	27 %	145 985 616	173 934 329	84 %
FAFSEA	75 %	93 %	86 %	76 %	0 %	217 355 413	269 210 356	81 %
OPCA DEFI	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
OPCALIM	312 %	93 %	92 %	78 %	48 %	317 710 670	209 349 732	152 %
OPCA TS	154 %	58 %	60 %	61 %	3 %	200 663 058	298 086 658	67 %
FAFIEC	170 %	89 %	42 %	41 %	0 %	220 892 059	320 413 664	69 %
OPCA 3+	195 %	74 %	70 %	65 %	3 %	73 207 280	95 779 507	76 %
OPCAIM	130 %	90 %	91 %	41 %	11 %	450 954 815	649 980 658	69 %
FAFTT	76 %	87 %	73 %	78 %	1 %	176 936 491	230 661 712	77 %
Constructys	100 %	85 %	79 %	84 %	5 %	310 039 969	334 454 682	93 %
Uniformation	126 %	110 %	99 %	61 %	0 %	298 673 455	337 510 915	88 %
OPCALIA	173 %	80 %	73 %	64 %	3 %	445 267 194	568 166 825	78 %

Source : *Calculs de la mission à partir des ESF.*

Lecture: *l'OPCA ANFA engage en faveur des entreprises de moins de 11 salariés des dépenses de formations qui excèdent de 14 % les contributions acquittées par ces entreprises.*

[135] Ce constat s'explique de différentes façons.

- Seuls huit OPCA sur vingt ont choisi de recourir à la fongibilité descendante sur le plan de formation (cf. tableau en annexe 1 – partie 2-8) ;
- Il existe une forme de contradiction entre les objectifs de développement de l'alternance, via le contrat de professionnalisation, en vue de lutter contre le chômage, et les objectifs de développement de la formation dans les TPE-PME. À titre d'exemple, les financements du FPSPP sont parfois attribués à rebours de la mutualisation en faveur des TPE-PME : le FPSPP alloue à certains OPCA au titre de la péréquation des sommes très importantes aux dispositifs de professionnalisation, très utilisés par les grandes entreprises, dans lesquelles leur développement est plus facile, alors que ces OPCA, parfois, ne pratiquent pas la fongibilité descendante sur le plan de formation.

- Compte tenu de la diminution de la collecte légale, une mutualisation accrue vers les TPE-PME passe aussi par un développement du registre conventionnel⁴⁰ et du versement de contributions volontaires⁴¹. Or les situations des différentes branches sont très variables :
 - le conventionnel est très inégal d'un secteur à l'autre ; sans grande surprise, plus le secteur, voire la branche pour les OPCA monobranches, est structuré, plus le conventionnel est élevé. En revanche, les OPCA multi-branches non interprofessionnels utilisent plus difficilement ce levier ;
 - le développement de la collecte volontaire, devenu un impératif pour les OPCA, en particulier pour les deux OPCA interprofessionnels et les OPCA multi-branches, a des effets paradoxaux :
 - il a conduit les OPCA à structurer et moderniser leur offre de services, de façon à être attractifs, ce qui les prépare aux évolutions envisagées aujourd'hui ; même atténuée dans la période récente, il existe à cet égard une concurrence entre les OPCA interprofessionnels et les autres ;
 - mais le volontaire n'étant pas mutualisé⁴², il peut avoir des effets anti-redistributifs.

2.3.3 L'évolution des métiers des OPCA est en cours mais l'offre de services proposée reste très inégale et les enjeux de territorialisation et de mutualisation des actions sont déterminants

[136] Tous les OPCA ont vu leur rôle évoluer : les fonctions de collecteur et de financeur de formation subsistent mais ne constituent plus les enjeux principaux. Se sont en effet développés au fil des réformes, et en particulier depuis 2014, les fonctions suivantes :

- la promotion de l'alternance via le contrat de professionnalisation ;
- le conseil aux entreprises, en particulier aux plus petites, qui va au-delà du simple appui à la définition du plan de formation mais vise à aider les TPE-PME à construire une politique de GPEC ;
- le travail sur les parcours professionnels, par l'intermédiaire des CPF mais également des mesures à destination des demandeurs d'emploi (POEC-POEI) ;
- le travail sur la définition des diplômes (CQP, CQPI) ;
- l'engagement dans le contrôle et l'évaluation de la qualité des formations financées.

[137] Tous les OPCA sont cependant loin d'avoir atteint le même niveau de maturité : soit parce que leurs branches adhérentes se sont peu mobilisées sur ces nouvelles fonctions, soit parce que leur taille ne leur permet pas de les exercer. L'offre de services des OPCA est ainsi très variable d'un OPCA à l'autre.

⁴⁰ Versement d'une cotisation sur la base d'un accord collectif de branche.

⁴¹ Versement à l'initiative propre d'une entreprise.

⁴² Sauf à AGEFOS PME en raison d'une disposition particulière de sa convention constitutive.

[138] Plusieurs indicateurs de la COM s'efforcent de mesurer l'évolution de cette offre de services, complétés par les indicateurs des conventions du « plan 500 000 » : ils sont cependant très incomplets, tant sur le champ des activités (pas d'indicateur sur le CPF, ni sur la participation à l'élaboration des CQP / CQPI par exemple) que sur leur portée (indicateurs de moyens, pas de résultats). C'est pourquoi la DGEFP s'est surtout efforcée de la suivre en envoyant un questionnaire annuel préalablement aux comités de suivi.

[139] Quand ils existent, les indicateurs mettent en évidence une évolution des métiers mais dont l'impact réel reste marginal. Ainsi, le financement de diagnostics et d'accompagnement s'est développé mais reste faible en valeur absolue.

[140] L'enjeu principal tient cependant davantage à la territorialisation de l'action des OPCA et à leur capacité à travailler de façon partenariale et transversale, dimension totalement absente des COM. Lors de ses déplacements en région, la mission a pu constater à quel point le travail partenarial mené avec d'autres OPCA, Pôle emploi, les GEIC ou associations, le plus souvent avec des financements du Conseil régional et parfois des DIRECCTE, permettait de mettre en place des dispositifs particulièrement pertinents, le plus souvent à l'échelle d'un bassin d'emploi. La mission ne vise pas ici les coopérations obligatoires liées à la complexité du paysage institutionnel français qui implique des coûts de coordination, mais plutôt les partenariats destinés à transcender les approches catégorielles et à réfléchir en termes de parcours professionnels des individus, quel que soit leur statut, ou de filière économique, les grandes entreprises pouvant jouer un rôle de « locomotive » pour leurs sous-traitants.

Encadré 1 : Un exemple de projet de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale: « Compétences 2020 » dans les bassins d'emploi des estuaires de Nantes-Saint Nazaire

Dans la lignée de différents projets de GPEC territoriale, le projet a pour objet d'aider le tissu économique à faire face aux cycles d'activité des bassins d'emploi, liés au positionnement sur des marchés de portée internationale des grands donneurs d'ordre des filières aéronautique, navale et énergies marines renouvelables. Les difficultés recensées sont les suivantes :

- « *Des difficultés de recrutement avec un nombre important de métiers en tension*
- *Un assèchement des compétences industrielles disponibles*
- *Un manque de visibilité chez les sous-traitants*
- *Peu de passerelles entre les différents secteurs*
- *Un niveau de sélectivité important sur certains postes*
- *Un taux de chômage qui reste élevé. »*⁴³

Un travail partenarial a donc été mis en place, à l'initiative de la branche métallurgie, cofinancé par la Région (qui finance un poste de chef de projet, dont le titulaire vient de Pôle emploi) et l'Etat (financement de l'observatoire territorial par la DIRECCTE). Pôle emploi, OPCAİM et le FAFTT sont les autres partenaires, qui mobilisent le financement de formations et de prestations d'appui aux TPE-PME. Les objectifs du projet sont les suivants :

« 1) Anticiper et répondre aux besoins de compétences des entreprises sur les quatre années à venir, en mobilisant et en adaptant les outils d'observation, à court terme et moyen terme, les programmes de formation, y compris de la formation initiale, les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi.

2) Construire, pour les salariés et les demandeurs d'emploi concernés, des passerelles entre les filières Aéronautique, Navale, Énergies Marines Renouvelables et avec d'autres filières pour faciliter la mobilité. Identifier les compétences transférables entre filières, renforcer la notion de parcours.

3) Renforcer au sein des entreprises concernées, prioritairement les PME, les pratiques de gestion des compétences en favorisant leur anticipation et leur mutualisation. »

Il faut souligner l'intérêt de ce type de démarche, dès lors que les intérêts de tous peuvent être pris en compte : besoins en qualification des entreprises, nécessité de diminuer le taux de chômage sur le bassin, fragilité des sous-traitants. La mission a constaté que d'autres OPCA ou le Fongecif auraient pu être associés à ce projet, mais ne l'ont pas été, faute de capacités concrètes d'engagement. La qualité du projet, spécifique car adapté au modèle économique très particulier du territoire (un nombre réduit de grands donneurs d'ordre), devra être jugée à ses résultats.

⁴³ « Plan d'action pour l'animation de la démarche compétences 2020 - période 2017-2020 »

Encadré 2 : Deux exemples d'outils associatifs partenaires des OPCA au service des TPE sur le bassin d'emploi du Mans

Par'Temps est un groupement d'employeurs artisanaux (environ 70 TPE), construit sur le modèle des GEIQ (groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification). Il joue le rôle de courroie de transmission entre les besoins de recrutement des TPE et l'offre d'emploi et permet, en assumant les risques, de faire embaucher des personnes qui n'auraient pas été recrutées, tout en offrant aux TPE membres la possibilité de faire face à des cycles d'activité. Les salariés de Par'Temps sont formés sur des crédits attribués par OPCALIA.

RH+TPE 72 est une action portée par Le Relais, initialement Foyer associatif de jeunes travailleurs, qui réunit un réseau de partenaires avec pour objectif d'informer, de soutenir et d'accompagner les TPE du territoire dans leurs problématiques RH, selon une double logique : un interlocuteur unique qui centralise l'ensemble des réponses aux problématiques identifiées avec le chef d'entreprise et la mobilisation d'un réseau d'acteurs qui apportent leur expertise auprès des consultants RH+TPE 72 pour répondre aux besoins des TPE. L'action permet en particulier de mobiliser les financements des OPCA et aide à la constitution des dossiers de demande. Elle est financée notamment par la DIRECCTE, le PLIE (Plan local pour l'insertion et l'emploi) et Pôle Emploi, avec un soutien du FSE.

Ces deux structures montrent l'intérêt de tels relais pour les OPCA : pour l'efficacité de l'action (approche globale des TPE et du salarié ou demandeur d'emploi) mais aussi pour son efficacité (les structures se substituent au démarchage par l'OPCA).

[141] La mission a cependant constaté que les OPCA les plus impliqués dans ces partenariats sont souvent les mêmes. Même si des variations régionales existent, la mission constate que la faiblesse de la présence territoriale de certains OPCA peut rendre ce travail difficile.

[142] La cible visée d'une dizaine d' « opérateurs de compétences », annoncée par la ministre du travail le 5 mars, peut contribuer à répondre à cette problématique en mutualisant les ressources territoriales. Elle suppose que la dimension territoriale soit davantage prise en compte dans les COM.

[143] La montée en charge du dispositif qualité a par ailleurs favorisé l'émergence d'une dynamique collective inter-OPCA et OPACIF. La création en 2015 du GIP Datadock, évoquée ci-dessus, a permis le référencement de plus de 21 000 organismes de formation, alors qu'au total près de 47 000 sont engagés dans la démarche. Certains OPCA ou OPACIF ont ajouté par la suite des critères pour leur propre catalogue de référencement.

[144] Les organismes sont désormais entrés, de façon inégale, dans une seconde phase, celle de la mise en œuvre de plans d'audit et de contrôle, y compris de contrôles sur place⁴⁴ et de l'exploitation des résultats d'audits et de contrôle. Ces acquis pourront bénéficier à la nouvelle agence « France compétences » appelée à reprendre les compétences des OPCA en matière de qualité.

⁴⁴ Cf. rapport public 2017 de la Cour des comptes.

3. CONSTRUIRE DES OUTILS DE REGULATION STABLES ET ADAPTES AUX OBJECTIFS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

[145] À partir des éléments en sa possession au moment de la rédaction de ce rapport, la mission s'est attachée :

- à esquisser ce que pourrait être, en fonction des missions qui leur seront confiées, un dialogue de nature stratégique et régulatrice entre l'État et les OPCA/OPACIF ;
- à préciser, sur la base des acquis et des limites des deux premières générations de COM, les contours des futures COM.

3.1 Quel modèle pour le dialogue entre l'État et les OPCA « nouvelle génération » devenus « opérateurs de compétences » ?

3.1.1 Les évolutions connues au 15 mars 2018

[146] Le gouvernement a engagé la préparation d'une loi de réforme de la formation professionnelle continue, précédée de la négociation d'un accord national interprofessionnel (ANI). Cette négociation, encadrée par un document d'orientation gouvernemental daté du 15 novembre 2017, s'est achevée le 27 février. Le gouvernement élabore sur cette base un projet de loi à présenter au parlement au printemps 2018, dont les orientations ont été présentées par la ministre du travail le 5 mars 2018. La mission s'est donc attachée à réfléchir à la prochaine génération de COM à partir de ces éléments, son rapport définitif étant établi quelques jours après la conférence de presse de la ministre le 5 mars 2018.

3.1.1.1. Les pistes ouvertes par le document d'orientation

[147] Le document d'orientation ouvre dans le champ de la mission des éléments de profonde évolution pour les OPCA et OPACIF en réponse au triple enjeu que constitue la « troisième ère de transformation » de notre pays :

- la nécessité d'investir massivement dans la formation et les compétences de manière à anticiper les changements de l'économie de la connaissance ;
- la volonté de donner à chacun la possibilité de choisir et la capacité de construire son parcours professionnel ;
- l'impératif de protection des plus vulnérables contre le manque ou l'obsolescence rapide de leurs compétences ;

[148] Cinq éléments sont de nature à remodeler les missions et l'organisation des OPCA :

- des évolutions profondes du CPF et de sa gestion avec notamment une mise en question de sa mesure (heures ou euros), la perspective de son renforcement comme outil unique du droit à la formation à la main des personnes, l'émancipation des individus dans l'exercice de ce droit et une affirmation des logiques de co-construction des parcours et de co-investissement dans la formation au sein des entreprises ;
- la conciliation de l'autonomie individuelle et de l'orientation des formations vers les besoins de l'économie, avec à la fois l'organisation de la connaissance prospective des métiers (rapprochement des observatoires des branches), la mise en œuvre de « GPEC de branche », déclinées dans les territoires et les entreprises, notamment les TPE-PME par une mutualisation asymétrique plus efficace des moyens financiers ;

- la refonte de l'alternance, notamment l'apprentissage, avec le principe d'un « financement au contrat » pour la professionnalisation et l'apprentissage, une révision du dispositif de péréquation, et une plus grande transparence dans l'évaluation de l'insertion professionnelle à l'issue des formations ;
- la révision du système de certification professionnelle et le franchissement d'une étape nouvelle en matière de qualité de l'offre de formation ;
- de manière transversale le renforcement de l'accompagnement : droit à l'accompagnement des personnes, nécessité d'un appui stratégique et de proximité à la plupart des entreprises dans leurs démarches d'anticipation, de GPEC, et de mise en œuvre du dialogue social.

3.1.1.2. L'accord national interprofessionnel du 27 février 2018

- l'affirmation du droit à l'accompagnement des personnes conduit à proposer une étape nouvelle pour le **conseil en évolution professionnelle (CEP)** organisé en proximité, conçu comme un accompagnement global, et assuré par des professionnels formés. Organisé en deux niveaux (et non plus trois) et construit à partir d'un socle universel complété de prestations associées, le CEP serait financé par un prélèvement sur la collecte, le socle étant gratuit et les prestations associées finançables *via* le CPF⁴⁵ ;
- **l'alimentation du compte personnel de formation (CPF)** serait portée à 35 heures par an avec un plafond de 400 heures, et 55 heures par an jusque 550 heures pour les plus basses qualifications. Le CPF, par principe mobilisé en co-construction entre le salarié et l'employeur, pourrait être abondé par disposition législative, accord de branche ou d'entreprise, ou à l'initiative de l'employeur ; le CIF devient une variante du CPF dénommée « CPF transition professionnelle » ;
- **l'OPCA** outille et accompagne les entreprises, en particulier des TPE/PME, leur fournit des outils de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) ; l'accord confirme également le rôle des OPCA en matière de qualité de l'offre de formation, de collecte et de prise en charge des coûts de formation ; enfin il propose qu'un **travail « partenarial » soit conduit en 2018 avec l'État et les Régions pour adapter les missions et le plan comptable des OPCA « notamment en matière de frais de gestion », ce qui constitue une possible référence implicite aux COM ;**
- **la gouvernance serait adaptée en cherchant à renforcer l'efficacité du CNEFOP** et en intégrant le FPSPP au COPANEF⁴⁶.

⁴⁵ Pour les demandeurs d'emploi, le CEP serait financé par un prélèvement sur la collecte

⁴⁶ COPANEF : Comité Paritaire interprofessionnel National pour l'Emploi et la Formation

3.1.1.3. Les orientations gouvernementales annoncées le 5 mars 2018

- Le CPF sera désormais alimenté et géré en euros, et alimenté *a minima* pour chaque salarié⁴⁷ au rythme de 500€ par an dans la limite d'un plafond de 5000€⁴⁸. Les salariés non qualifiés verront leur compte crédité de 800€ chaque année avec un plafond à 8000€. Le CPF pourra prendre en charge l'ensemble des formations inscrites au RNCP⁴⁹ ou à l'inventaire⁵⁰. Les contours du « CPF de transition » proposés par l'accord national interprofessionnel sont repris. La gestion des fonds du CPF sera assurée par la Caisse des dépôts et consignations, et une application mobile permettra à chaque salarié de gérer son CPF et son parcours de formation ;
- le droit à l'accompagnement (CEP) sera renforcé et bénéficiera d'un financement dédié ; les opérateurs du CEP seront désormais choisis à l'issue d'une procédure régionale d'appel d'offres sur la base d'un cahier des charges établi au niveau national et dans la cadre du quadripartisme ;
- ainsi que le propose l'accord national interprofessionnel, le plan de formation des entreprises ne sera plus tenu de distinguer les actions de formation en fonction de leur finalité (maintien dans l'emploi ou développement professionnel par exemple) et la notion d'action de formation s'adaptera aux nouvelles modalités pédagogiques (modularisation, formation à distance, formation en situation de travail etc.) ;
- les cotisations finançant la formation continue et l'apprentissage fusionneront en une contribution unique de montant égal à la somme des deux précédentes (1,23 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de 11 salariés, 1,68 % pour les autres), et cette contribution sera collectée par les Urssaf ; un montant équivalent à 0,1 % de la masse salariale sera prélevé pour le financement du plan de formation des entreprises de moins de 50 salariés ;
- les OPCA seront centrés sur l'ingénierie de compétences : anticipation des évolutions des métiers et appui aux entreprises dans la mise en place de leur GPEC, financement de l'alternance et le plan de formation des petites entreprises, appui aux branches dans la construction des certifications et des diplômes ; dénommés « opérateurs de compétences » à compter de 2020, ils devront être organisés selon des logiques de filières économiques cohérentes ;
- au niveau national une agence « France compétences », quadripartite⁵¹, organisera l'assurance qualité, notamment l'accréditation et la certification des organismes de formation et des CFA, et assurera la régulation financière de plusieurs éléments du dispositif, notamment le « coût au contrat » des formations en alternance, la péréquation des fonds de l'alternance et celle du plan des entreprises de moins de 50 salariés. Cette agence se substituera donc au CNEFOP, au COPANEF et au FPSPP.

⁴⁷ Le CPF pourra toujours être abondé par accord de branche ou d'entreprise.

⁴⁸ Le CPF des salariés en CDD sera alimenté *pro rata temporis*, et l'alimentation du CPF des salariés à temps partiel occupés au moins à mi-temps sera alignée sur celle des salariés à temps plein.

⁴⁹ Répertoire national des compétences professionnelles

⁵⁰ cf. rapport Igas 2016-140R « Bilan d'étape du CPF », présenté par Sabine Fourcade, Eve Robert et Véronique Wallon

⁵¹ État, Régions, organisations professionnelles représentatives des employeurs et des salariés.

3.1.2 Orienter le dialogue État – opérateurs de compétences sur l’alignement des objectifs et la mesure de la valeur ajoutée des organismes

3.1.2.1. Privilégier l’alignement avec les objectifs des politiques publiques de l’emploi et de la formation

[149] L’article L. 1 qui ouvre le code du travail dispose que :

« Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l’emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l’objet d’une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d’employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l’ouverture éventuelle d’une telle négociation.

À cet effet, le Gouvernement leur communique un document d’orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options.

Lorsqu’elles font connaître leur intention d’engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu’elles estiment nécessaire pour conduire la négociation. »

[150] L’autonomie des partenaires sociaux – en l’espèce dans l’utilisation des fonds de la formation professionnelle continue – s’exerce donc dans le cadre des lois et règlements, lesquels s’appuient en la matière – sans naturellement être juridiquement liés par eux – sur des accords nationaux interprofessionnels. Il convient donc de traduire dans le dialogue État-organismes paritaires à la fois l’alignement des organismes sur les objectifs de politiques publiques et l’atteinte des résultats attendus et l’autonomie du paritarisme dans la conduite des missions confiées par la loi.

[151] L’un des enjeux du pilotage par l’État est donc d’exercer une autorité de régulation : il s’agit de garantir la bonne application de la loi en termes de politiques publiques et d’usage de moyens publics en laissant aux organismes paritaires leur légitime autonomie d’action et d’organisation.

[152] Cette assertion – qui semble aller de soi – vaut d’être rappelée : on peut citer en exemple l’accompagnement en proximité des petites entreprises, mission des OPCA depuis la loi de 2009 mais dont un objectif opérationnel COM n’a été formulé que pour l’avenant 2018, et la mutualisation des fonds, dont la mission a pu constater qu’elle est parfois symbolique, voire dans certains cas à rebours de la volonté du législateur (ascendante et non descendante vers les PME).

3.1.2.2. Définir les champs de responsabilité des opérateurs de compétences

[153] Ces champs de responsabilité sont ceux pour lesquels le législateur estime que les opérateurs de compétences apporteront une valeur ajoutée par rapport à l’action autonome des branches, des entreprises et des individus. Selon les informations et la compréhension de la mission, et sans entrer à ce stade dans un détail technique prématuré, il apparaît que les opérateurs de compétences seront principalement orientés sur :

- la mise en œuvre de la réforme de l’alternance, apprentissage et professionnalisation, avec notamment la gestion de l’apprentissage « au contrat » ;
- l’appui aux entreprises, plus spécifiquement les TPE-PME, pour l’organisation de leur GPEC dans ses différentes dimensions : anticipation et stratégie de compétences, outillage RH et parcours des salariés, dialogue social sur la GPEC ;

- l'assistance technique aux branches, notamment dans les domaines des stratégies métiers (fonctionnement rationnel des observatoires), de la certification et de la qualité de l'offre (au moins sur la base des évaluations et des contrôles de service fait) ;
- l'efficacité de l'usage – atteindre les résultats attendus au meilleur coût – des fonds de la formation professionnelle.

[154] Les actuels OPCA disposent – en tous cas pour une partie d'entre eux - d'atouts pour mener cette nouvelle étape de transformation :

- ainsi que l'analyse une récente note du CEREQ⁵², le positionnement des OPCA se transforme en profondeur et continûment depuis 1993 et surtout depuis 2009, de l'exercice de quasi-missions de service public (collecte et gestion paritaire des contributions obligatoires des entreprises, délégation de l'État pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques de formation professionnelle) au déploiement d'une offre de services de proximité avec une dimension importante d'ingénierie financière nécessaire compte tenu du développement des cofinancements et du cloisonnement des dispositifs ;
- alors même que le regroupement décidé par la loi de 2009 (passage de soixante-cinq à vingt OPCA et plan social pour trois d'entre eux) devient effectif, la loi de 2014 réforme en profondeur les financements et organise une nouvelle étape de concentration de la collecte ; les OPCA contractualisent avec leurs adhérents et développent, à travers les collectes alternatives à la collecte légale, une offre nouvelle de gestion de projets, parfois de nature quasi-commerciale et que l'on peut qualifier de « proto assistance à stratégie RH » ;
- par la demande de l'État de leur engagement dans la formation des demandeurs d'emploi, notamment dans le cadre du « plan 500 000 » et *via* les POEI et POEC, ils ont également contribué au décloisonnement entre salariés et demandeurs d'emploi en matière d'accès à la formation professionnelle ; or ce décloisonnement est indispensable dès lors que le système s'organise autour de la personne, et non de son statut d'emploi, lequel varie plusieurs fois au cours d'un parcours professionnel ;
- parallèlement, les OPCA développent – certes inégalement selon les contextes des branches et selon leurs propres contraintes – un positionnement d'appui aux branches en matière de prospective des métiers, de négociation de branche et d'ingénierie de certification et de formation, ainsi, depuis le décret de 2015, que de veille en matière de qualité des formations.

[155] Si les situations restent disparates (*cf.* partie 1. et annexe 1), plusieurs OPCA ont donc déjà fait profondément évoluer leur modèle économique depuis 2014, en matière de ressources en développant la collecte conventionnelle et la collecte volontaire pour compenser la diminution de la collecte légale, et dans l'usage de ces ressources en rationalisant la gestion (notamment celle de la collecte), en progressant en matière de dématérialisation et de digitalisation, et en augmentant leurs dépenses d'intervention (information, accompagnement et conseil individualisés, études et recherches, pilotage de diagnostics et projets), ce que la mission a pu constater concrètement lors de ses deux déplacements en région ; si la mutualisation reste inégale, certains OPCA en ont fait un axe ou une règle conventionnelle de gestion.

[156] Cette plasticité – voire pour quelques-uns cette agilité – est évidemment un atout majeur dans la période pour ceux qui l'ont mise en œuvre.

⁵² « Point sur la réforme de la formation professionnelle », CEREQ, édition du 30 janvier 2018

[157] Dans le contexte de préparation de la réforme, il n'entre pas dans le champ de la mission de se prononcer sur les orientations en matière de régulation et de gouvernance d'ensemble du dispositif – financement et qualité notamment ; en tout état de cause quatre axes paraissent devoir être promus auprès des opérateurs de compétences pour les prochaines années :

- la réforme de l'alternance qui devrait être l'axe central autour duquel s'exerce la légitimité des opérateurs de compétences ; c'est en effet sur ce secteur que les logiques de filière économique et de branches vont s'exercer de la manière la plus nette et c'est d'ailleurs sur ce secteur que la responsabilité de gestion du paritarisme est affirmée, le rôle de l'État étant renforcé sur les dispositifs à vocation universelle ou liés à des enjeux de mobilités professionnelles prononcés (ce qui est le cas du CPF) ;
- en aval des grands enjeux de régulation – qualité, cohérence entre secteurs économiques et soutenabilité financière - l'accompagnement des entreprises et de leurs salariés sur les stratégies de compétences, la GPEC et l'ingénierie de parcours professionnels et de programmes de formation, qui nécessitera une organisation territoriale et une capacité partenariale développées et structurées ;
- en amont de ces enjeux, l'appui technique aux branches en matière de prospective métiers, de stratégies de compétences aux niveaux national (par filières métiers) et territorial (par région ou secteur géographique), et d'ingénierie de certification ; une attention spécifique doit être portée aux compétences transférables, qui sont l'une des clés de la mobilité pour les salariés et, parce qu'elles sont souvent transversales, nécessitent de fortes coopérations interbranches ;
- une organisation et un usage efficaces des grands outils, en interne à chaque opérateur de compétence avec la poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement, mais également en promouvant les dimensions « interbranches » et « inter-opérateurs » : qualifications interprofessionnelles, dispositifs et établissements mutualisés, systèmes d'information, contrôle qualité opérationnel et communication.

[158] Ces quatre axes, qui correspondent aux champs pour lesquels les opérateurs de compétences apporteront une valeur ajoutée au système de formation professionnelle, pourraient constituer l'adossement stratégique des futures COM, en situant bien le positionnement désormais très particulier des opérateurs de compétences : ils seront au carrefour de la verticalité des branches et de l'horizontalité territoriale et interbranches, outils d'une régulation d'ensemble largement exercée par l'agence « France compétences » (elle-même quadripartite) et garants finalement de la bonne mise en œuvre des objectifs et de l'efficacité de la formation professionnelle. Les COM ne seront plus structurées par les seuls frais de gestion.

Recommandation n°1 : Concevoir et organiser les COM État-opérateurs de compétences autour des axes prioritaires suivants :

- **la mise en place de la réforme de l'alternance ;**
- **l'accompagnement des entreprises et de leurs salariés sur les stratégies de compétences ;**
- **l'appui aux branches en matière d'ingénierie de compétences et de certification professionnelle ;**
- **l'efficacité de l'usage des fonds de la formation professionnelle.**

3.1.2.3. Orienter les relations État-opérateurs de compétences selon une logique d'exigence, de simplicité et de stabilité

[159] Les indicateurs des COM actuelles correspondent à une étape de maturité du dialogue entre l'État et les OPCA/OPACIF : après une première période marquée par la préoccupation de l'État de mieux connaître les organismes paritaires et d'en encadrer les dépenses de gestion, les indicateurs actuels traduisent la volonté de l'administration de suivre de manière plus opérationnelle la mise en œuvre de la réforme de 2014 et le plan de formation des demandeurs d'emploi (« plan 500 000 »). Ils sont majoritairement des indicateurs de moyens⁵³. La réforme est l'occasion de franchir une étape et d'orienter les échanges avec les opérateurs de manière exigeante sur leurs **résultats** au regard des objectifs généraux de la formation professionnelle – l'adaptation des compétences à l'emploi et la sécurisation des parcours professionnels – et de l'efficacité attendue dans l'atteinte de ces résultats, notamment de qualité de service et de satisfaction des adhérents (*cf. supra*).

[160] Les relations État-OPCA doivent techniquement gagner en simplicité ; il convient notamment :

- de maintenir la fixation par arrêté des taux d'encadrement des dépenses de gestion et d'information et de frais de missions, mais en s'en tenant, eu égard aux constats présentés au § 2.1.1.1, à une approche agrégée de ces masses de dépenses, sans encadrer leurs composantes de niveau plus détaillé ; il n'est pas certain que conserver la collecte comme référence soit opportun : outre ses limites soulignées par la mission, tout dépendra de savoir si l'intégralité de la collecte des entreprises de leur secteur sera attribuée à chaque opérateur de compétences ou si un mécanisme de péréquation sera appliqué en amont ;
- de compléter cet encadrement par un suivi d'un petit nombre (trois à cinq selon les organismes) d'indicateurs complémentaires de gestion « classiques » et donc extraits directement des comptes, tels que la trajectoire des effectifs et de la masse salariale ;
- d'avoir un statut identique pour l'ensemble des indicateurs (de gestion ou opérationnels) ;
- de ne pas dépasser au total une quinzaine d'indicateurs, de manière à garantir la maîtrise réelle de leur suivi, y compris le contrôle de leur fiabilité : une douzaine d'indicateurs communs à tous les OPCA et si utile deux ou trois particuliers ;
- de construire les indicateurs en ayant à l'esprit la même volonté d'exigence, de simplicité et de stabilité : tous doivent être issus des systèmes de gestion des organismes, via un système automatisé d'échanges de données avec l'État réformé ; un objectif de qualité, et le cas échéant de certification, de la comptabilité analytique, peut les compléter.

[161] La stabilité des indicateurs sur la durée de la COM doit être garantie : cette stabilité est une condition de traçabilité dans le temps et d'efficacité pour les organismes, elle sera d'autant plus nécessaire que des indicateurs de résultats – par exemple des indicateurs de maintien ou d'insertion dans l'emploi ne peuvent raisonnablement s'apprécier que dans la durée.

⁵³ Cf. annexe 5 sur les indicateurs.

Recommandation n°2 : Privilégier pour les prochaines COM une logique de résultat, de stabilité et de simplicité :

- **retenir une maille plus large de frais de gestion, d'information et de missions, et mettre sous surveillance d'autres indicateurs de gestion (ETP, masse salariale...).**
- **limiter à une quinzaine le nombre d'indicateurs des COM dont une douzaine d'indicateurs communs à l'ensemble des opérateurs et deux ou trois spécifiques ; les indicateurs pourront être également répartis entre indicateurs de gestion, de qualité de services et d'impact des politiques menées ;**
- **publier les résultats de l'ensemble des opérateurs et organiser un dialogue inter-opérateurs sur les écarts observés et les facteurs susceptibles de les expliquer.**

3.1.3 Cette évolution est exigeante pour chacune des parties, ce que doivent traduire les engagements dans les COM

3.1.3.1. Le « monde paritaire » doit franchir une nouvelle étape de cohérence

[162] Deux étapes importantes de regroupement et de simplification institutionnelle ont été franchies par les lois de 2009 et 2014, avec le regroupement des OPCA et le regroupement des collectes de la formation continue (dont le CIF) et de l'apprentissage au sein des OPCA. La mission considère néanmoins que le paysage institutionnel n'est pas encore parvenu à un équilibre satisfaisant au regard des enjeux pour deux raisons :

- les actuels OPCA sont extrêmement différents et certains sont en-dessous de la dimension nécessaire, par exemple pour organiser un service de proximité suffisamment développé et structuré, alors même qu'ils agissent dans des secteurs à très forte proportion de TPE-PME ; pour certains il est difficile de recruter au sein de leurs CFA des effectifs suffisants pour assurer la pérennité de ces établissements ;
- l'objectif de cohérence professionnelle qui présidait également au regroupement en 2009, afin de permettre à des secteurs, dont les familles professionnelles seraient proches, de pouvoir mener des politiques de formation communes, n'est pas encore atteint.

[163] Or l'option retenue de confier aux secteurs professionnels – donc aux métiers - un rôle central dans l'évaluation des besoins en compétences, puis des choix d'orientation, de certification de formation et parfois d'ouverture d'établissements, nécessite une organisation des familles professionnelles bien plus cohérente et compacte qu'elle ne l'est aujourd'hui. Un chantier important de regroupement des branches professionnelles est en cours, dont l'impact sur les organismes peut être important. La mission considère que ce chantier doit être poursuivi selon un rythme soutenu. La situation des deux organismes paritaires interprofessionnels (AGEFOS-PME et OPCALIA) devrait faire l'objet d'un chantier spécifique de la transformation engagée.

[164] Le risque est réel que la mise en responsabilité des branches au niveau envisagé – appelée de leurs vœux, en particulier par les plus structurées d'entre elles – s'avère extrêmement sélective pour les plus fragiles, avec des conséquences lourdes pour les entreprises et l'emploi du secteur concerné, compte tenu des enjeux de rupture de la réforme. La poursuite déterminée du regroupement des branches et la mise en cohérence au sein des opérateurs de compétences des familles professionnelles est donc un enjeu majeur face à ce risque.

[165] Il n'appartient pas à la mission, dans le cadre de ce rapport, d'établir une cible. En revanche la mission recommande que la mise en cohérence par grandes filières, avec notamment le rapprochement et la mutualisation des observatoires professionnels des métiers et des qualifications (OPMQ), et ses conséquences sur l'organisation des OPCA soit un objectif stratégique de la prochaine génération de COM.

Recommandation n°3 : Inscrire dans les prochaines COM :

- **les reconfigurations nécessaires, à partir des actuels OPCA et OPACIF, en vue de la création en 2020 d'opérateurs de compétences composés en cohérence avec les logiques de filières économiques ;**
- **la conduite des regroupements nécessaires ;**
- **l'ouverture d'un chantier spécifique de l'impact de la réforme sur les deux actuels OPCA interprofessionnels.**

[166] La situation des Fongecif est incertaine dans ce contexte, dès lors que le congé de reconversion prend sa place au sein du dispositif CPF et que le choix des opérateurs régionaux du CEP sera issu d'un appel d'offres. D'une part la mission considère que l'organisation actuelle est source d'iniquités entre les individus et entre les métiers, particulièrement dans les régions les moins grandes et entre régions. La décentralisation de l'organisation, de la gouvernance et de la gestion des Fongecif est en effet totale, malgré quelques initiatives du FPSPP pour homogénéiser les méthodes d'instruction et de décision⁵⁴. Mais d'autre part, la mission considère que les Fongecif ont souvent pris leur place dans la vision territoriale (souvent infrarégionale) des projets de reconversion, et que, surtout, ils ont mis en place – avec peu de doctrine et de guides venant de l'État – et assurent le service des trois niveaux de l'actuel CEP, au moins dans certaines régions de manière compétente et efficace, compte tenu des limites de l'exercice (volume très limité faute de modèle économique).

[167] Or il apparaît à la mission que le CEP – très insuffisamment outillé et soutenu dans la période précédente - est nécessaire au « menu » de l'ingénierie de parcours et devrait être un ingrédient indissociable de l'ensemble de la réforme, dans son principe, ses acteurs, son financement et ses modalités opérationnelles. Le CEP n'entre pas en contradiction avec la volonté de promouvoir la liberté des individus et l'accès direct des personnes aux dispositifs ou organismes de formation. Bien au contraire, en soutenant les personnes qui en ont besoin dans l'accès effectif à leur droit à la formation, il constitue une prestation constitutive de l'émancipation de la personne et de la sécurisation nécessaire à la prise d'initiative et à la mobilité. C'est d'ailleurs en tirant les leçons du demi-échec du DIF que la loi de 2014 a prévu le CEP en accompagnement de la création du CPF.

[168] La mission préconise donc de consolider, dès cette année, la professionnalisation et le schéma financier du CEP, et de capitaliser sur les compétences développées et les bonnes pratiques mises en œuvre sur le terrain depuis 2014 et peu suivies jusqu'ici par l'administration.

Recommandation n°4 : Constituer le CEP comme l'un des dispositifs professionnalisés de l'ingénierie du parcours de formation à disposition des opérateurs de compétences et notamment :

- **capitaliser sur les compétences développées et les bonnes pratiques mises en œuvre sur le terrain par les OPACIF depuis 2014 ;**
- **stabiliser le modèle économique du CEP.**

⁵⁴ telle la « charte des bonnes pratiques pour les OPCA et les entreprises » dont l'application conditionne l'agrément des OPCA et des OPACIF

3.1.3.2. Les services de l'État doivent eux-mêmes modifier leur positionnement

[169] La transformation en cours est également celle de l'action des services de l'État, qui sont appelés à progresser dans la compétence de régulation. Dès lors que les décisions seront prises, le succès de la réforme tiendra essentiellement sur ce sujet à la qualité de sa mise en œuvre effective et non uniquement à celle de la législation ou de la réglementation.

[170] Il s'agit d'abord pour l'État d'adopter une posture d'autorité exigeante et engagée sur les principes et l'application de la loi mais dont la mise en œuvre ménage la flexibilité nécessaire à la prise en compte des contextes spécifiques aux différents acteurs et branches. Ceci exige au préalable que l'administration ait défini sous l'autorité de la ministre l'essentiel de ce qui est attendu des opérateurs de compétences, que les services soient sécurisés sur ce cadre, bref que l'administration définisse sur les principales questions de l'application de la réforme une doctrine stable qu'elle explicitera auprès des organismes au sein des COM pour la durée de ces conventions.

[171] Il s'agit ensuite pour les services chargés de l'emploi et de la formation professionnelle de s'organiser pour suivre de manière éclairée et concrète les actions engagées et leurs résultats. La mission a observé le déploiement managérial des COM en région par les OPCA disposant de délégations régionales suffisantes ; ce déploiement est faible au sein de l'État ; la valeur des DIRECCTE dans le suivi territorial des COM et leur positionnement dans la préparation et le suivi des COM, devraient être réévalués ; un travail sur les compétences nécessaires devrait également être conduit au sein de la DGEFP, dans la lignée des évolutions engagées ces deux dernières années avec l'arrivée à la DGEFP de nouvelles compétences qui ont fait progresser la qualité du suivi.

Recommandation n°5 : Doter les services de la DGEFP d'une organisation interne (services centraux et DIRECCTE), des compétences (recrutements, formation) et des outils (SI) adaptés à la régulation stratégique et financière des opérateurs de compétences.

[172] En particulier, le schéma actuel d'échanges de données entre l'État et les organismes paritaires doit être entièrement réexaminé. Aujourd'hui organisé principalement dans le cadre des états statistiques et financiers (ESF, cf. annexe 4), il est à la fois fragmenté, fragile méthodologiquement malgré des progrès, et alourdi d'ajouts successifs sans vision d'ensemble des besoins des acteurs et de leurs évolutions.

[173] La mission suggère que ce schéma d'échanges soit refondé à partir d'une identification « en base zéro » des besoins d'information de l'État et de trois objectifs :

- le calcul des indicateurs des prochaines COM, dans les meilleures conditions d'ergonomie et d'accessibilité pour les deux parties (État et opérateurs) ;
- une exigence accrue de connaissance des résultats finaux des actions de formation sur les parcours de qualification et d'insertion professionnelle des stagiaires reposant sur des définitions et des mesures fiables ;
- le déploiement d'une capacité de mobilisation des données collectées au service de la production de statistiques, d'études et de synthèses financières sur les politiques paritaires de formation professionnelle.

[174] Le projet AGORA piloté par la DGEFP a vocation à se substituer aux ESF. Son unité d'observation est l'action de formation (dont il s'agit de mesurer la durée, les caractéristiques du stagiaire, les certifications visées et atteintes, etc.), la situation d'emploi du stagiaire à tout moment, antérieur ou postérieur à la formation, étant connue *via* la déclaration sociale nominative (DSN) ou les fichiers de Pôle emploi avec lesquels des flux d'échanges seraient organisés. Dans le principe, un tel dispositif paraît apte à l'atteinte des objectifs précédents de refonte des échanges de données

entre l'État et les organismes paritaires. La mission encourage la poursuite du développement de ce projet. En tout état de cause, la remontée des données financières et comptables des organismes doit également être réformée en remplaçant le dispositif annuel d'échanges dans le cadre des ESF par des requêtes directes dans les comptes des organismes, permettant une plus grande flexibilité du contenu et de la périodicité de ces échanges. Les données comptables et financières ainsi collectées seraient centralisées par la DGEFP au sein d'un infocentre.

Recommandation n°6 : Concevoir et mettre en œuvre, sur la base du projet AGORA, un nouveau dispositif d'échanges de données statistiques et de gestion entre l'État et les opérateurs de compétences, propre à atteindre les trois objectifs suivants :

- couvrir les besoins de calcul des indicateurs de suivi de l'activité des organismes dans le cadre des COM ;
- mesurer les résultats des actions de formation financées par les organismes paritaires sur la qualification et l'insertion professionnelle des stagiaires ;
- garantir l'adéquation des données collectées à des propos de production de statistiques, d'études et de synthèses financières sur la formation professionnelle continue.

Recommandation n°7 : Substituer aux pratiques actuelles de collecte annuelle des données de gestion auprès des opérateurs de compétences dans le cadre des états statistiques et financiers la mise à disposition directe de ces données par un dispositif de type infocentre alimenté par des extractions dans les comptes des opérateurs permettant des échanges de données plus flexibles dans leur contenu et leur périodicité.

3.2 Propositions de principe pour la nouvelle génération des COM

[175] Dans l'esprit de la lettre de mission du 31 août 2017 et dans un contexte de relative stabilité des missions des OPCA, la mission aurait proposé aux acteurs une architecture type de COM pour la troisième génération. Les changements profonds de logique qui président aujourd'hui à la réforme rendent cet objectif prématuré, peu opérant et finalement peu utile. La mission est donc amenée à centrer ses recommandations sur les principes et la méthodologie et à attirer l'attention des acteurs, notamment les pouvoirs publics, et de manière non exhaustive, sur quelques sujets actuellement peu mis en lumière et sur lesquels des décisions vont être prises.

3.2.1 Conforter les COM en en faisant un levier d'application de la réforme

3.2.1.1. Faire des COM un outil structurant de pilotage de la formation professionnelle

[176] **La mission considère que, plus qu'un outil de régulation des opérateurs de compétences eux-mêmes, les COM doivent être conçues par l'État comme l'un des outils de régulation des politiques publiques de formation professionnelle.** Elle recommande donc de les maintenir sans discontinuité, d'en faire dans la durée un outil stratégique partagé avec chaque opérateur de compétences, et dès les décisions de réforme prises, un outil d'impulsion et de conduite du changement pour l'ensemble des acteurs, services de l'État et organisations paritaires.

[177] En raison de l'ouverture de la négociation interprofessionnelle et des délais nécessaires à la mise au point de la réforme engagée par le gouvernement, il a été décidé de prolonger sous forme d'un avenant 2018 les COM 2015-2017. La DGEFP a opportunément utilisé cet avenant conservatoire pour en améliorer certains éléments (*cf. supra*, § 1.2.2.3) et l'année 2018 n'est donc

pas une année inutile, même si, du point de vue de la régulation, le suivi a été plutôt accommodant, ce que les OPCA et les Fongecif reconnaissent volontiers.

[178] La tentation pourrait exister chez certains acteurs, à la faveur des nécessaires mises au point d'une réforme qui s'annonce substantielle, de procéder de manière séquentielle en mettant au point les modalités de la réforme en 2018, puis les celles des COM et leurs outils en 2019 (quitte à convenir d'un nouvel avenant de reconduction) avant la conclusion pour 2020 d'une nouvelle génération. La mission encourage de la manière la plus nette l'ensemble des acteurs à ne pas céder à cette tentation et à s'engager sans délai dans la conclusion des nouvelles COM, qui tiendront compte de la période mais permettront de s'engager de manière partenariale vers la cible qui aura été dessinée.

[179] La durée des prochaines COM, qui gagnerait à n'être précisée qu'au niveau réglementaire, pourrait être soumise à la concertation : la mission estime que des COM quadriennales permettraient de programmer et de cadencer les transformations nécessaires en disposant d'un cadre plus stable, et d'évaluer les résultats sur au moins trois exercices en fin de convention⁵⁵.

[180] La mission considère par ailleurs que la COM devrait rassembler l'ensemble des sujets de dialogue entre la DGEFP et les OPCA, en s'attachant à stabiliser autant que faire se peut les engagements ou les demandes des parties à la convention, à hiérarchiser les sujets entre le structurel, le conjoncturel, voire les imprévus, et à concilier cohérence d'ensemble et prise en considération des situations spécifiques.

[181] Dans la période de déploiement de la réforme, donc de nécessaire progressivité dans les réalisations, la COM pourrait ainsi constituer l'axe central du dialogue stratégique et opérationnel entre l'État et les OPCA.

[182] Enfin, la mission recommande à l'État de compléter la dimension bilatérale des COM – jusqu'ici exclusive – d'un exercice de nature transversale, formalisé par un document de la DGEFP élaboré dans un cadre de concertation⁵⁶ et présenté dans les instances de gouvernance des opérateurs de compétences. Ce document donnerait à voir les engagements et indicateurs des COM constituant le « tronc commun » à tous les organismes. Il traduirait également l'impulsion et l'animation par l'État et les acteurs de sujets communs ou impérativement mutualisables, dans un objectif de simplicité et d'efficience, par exemple la mise en place de l'assurance qualité, des standards de l'apprentissage « au contrat », les étapes de la réforme de la certification professionnelle ou la convergence des systèmes d'information.

Recommandation n°8 : Faire des COM un levier d'accompagnement de la réforme :

- **préparer la troisième génération de COM dès le deuxième semestre 2018 pour une mise en œuvre triennale 2019-2021 ou quadriennale 2019-2022 ;**
- **structurer le « processus COM » comme axe central du dialogue État-OPCA sur les questions d'emploi et de formation professionnelle ;**
- **compléter les COM bilatérales d'un exercice transversal construit en concertation et formalisé par la DGEFP sur les sujets communs, partagés ou mutualisés entre les opérateurs de compétences OPCA.**

⁵⁵ Le cadre quadriennal est d'ailleurs largement pratiqué à ce niveau de contractualisation.

⁵⁶ Avec les opérateurs et l'agence France compétences.

3.2.1.2. Les COM outils de dialogue et de référence stratégique

[183] Le dialogue stratégique entre l'État et chaque OPCA pour la prochaine génération de COM pourrait se développer selon six grandes thématiques :

- l'établissement par l'OPCA, dans le cadre de la loi, des orientations formulées par la ou les branches adhérentes et de son autonomie propre, d'une stratégie pluriannuelle, engageante car approuvée formellement par la gouvernance de l'OPCA ; le rappel des orientations de l'État pour la durée de la COM et les fondamentaux dans ce cadre de la stratégie de l'OPCA - dont le texte pourrait être annexé à la convention - constitueraient sous forme explicite les « entrants » et le cadre de cohérence de la COM ;
- l'organisation de la connaissance des métiers, des compétences et des qualifications au sein de l'OPCA, si nécessaire selon des modalités d'organisation des OPMQ et de relations avec la ou les branches adaptées à chaque OPCA, mais avec une cible explicite commune :
 - produire les analyses quantitatives, qualitatives, cartographiques, prospectives et territoriales nécessaires à la construction de « GPEC de branches » - les branches étant par hypothèse en cours de regroupement et de mise en cohérence et les OPMQ du secteur progressivement fusionnés ;
 - nourrir les politiques nationales et territoriales « compétences, emploi, formation » et l'ingénierie de certification, y compris à destination des demandeurs d'emploi ;
 - et outiller les entreprises du secteur pour leurs propres GPEC (diagnostics, expressions des besoins, enjeux d'emploi et de compétences, formation) ;
- la mise en place de la logique nouvelle en matière de professionnalisation et de ses quatre orientations les plus fortes :
 - la montée en compétence des branches professionnelles en matière de décisions et de gestion des fonds sur l'apprentissage ;
 - l'unicité de la contribution des entreprises et la convergence des deux contrats d'alternance, contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation ;
 - le paiement au contrat, donc sur la base d'un « coût contrat » modélisé par France compétences et publié, dans un paysage actuel marqué par la confidentialité et la diversité extrême de ces coûts et de résultats en termes d'insertion dans l'emploi ;
 - et les dispositifs correctifs de péréquation et de mutualisation, également largement régulés au niveau national par France compétences mais dont le déploiement passera par les opérateurs de compétences ;
- les résultats attendus et la mesure de l'efficacité de l'opérateur de compétences en matière d'accompagnement des entreprises, notamment sur les TPE-PME, de mutualisation, d'ingénierie des parcours professionnels, de contrôle qualité (accompagnement, CEP et formation), et de contribution à la formation des demandeurs d'emploi, en fonction des décisions qui auront été prises par le gouvernement ;
- le modèle économique de l'opérateur de compétences : soutenabilité des ressources et des usages en fonction de l'origine de la collecte par rapport aux grands objectifs, qualité et performance dans la gestion des moyens ; l'attention devra continuer à se porter sur la maîtrise des coûts de gestion, mais aura en outre intérêt à s'étendre aux grands axes de transformation fonctionnelle tels la qualité de l'organisation régionale et territoriale, la digitalisation des services, la performance de la communication, la dématérialisation pour ceux qui ne l'ont pas encore menée au bout ;

- la conduite du changement nécessaire à l'alignement de l'organisation de l'opérateur de compétences sur la cible fixée par la réforme et sa contribution à des objectifs transversaux ou mutualisés : regroupements ou fusion, adaptation de la gestion et du contrôle internes, mutualisation inter-OPCA de certaines fonctions (en matière de contrôle qualité ou de communication notamment), mise en cohérence des systèmes d'information.

Recommandation n°9 : Organiser le dialogue stratégique État-opérateurs de compétences 2019-2021 selon six thématiques :

- **doctrine de l'État et cadre stratégique de l'opérateur de compétences,**
- **organisation de la connaissance par filière économique,**
- **alternance,**
- **résultats et efficacité dans les services aux entreprises,**
- **modèle économique de l'opérateur de compétences,**
- **conduite du changement.**

3.2.2 Il faut tirer dès 2018-2019 les leçons des deux générations de COM

[184] Il n'est pas possible, à l'heure où ce rapport est remis, d'anticiper l'impact sur le contenu des futures COM de certaines orientations fortes – notamment l'alimentation des comptes CPF en euros et la mise en place de l'agence France compétences. Tout au plus, sur ce second point, la mission attire-t-elle l'attention sur l'enjeu de calendrier et de synchronisation des différents chantiers, et donc le pragmatisme qui doit prévaloir dans leurs avancements respectifs et, à titre de conclusion, sur certains aspects de la réforme de la collecte.

[185] Dès lors que les COM de troisième génération portent sur les années 2019-2021 ou 2019-2022, leur priorité absolue est la « conversion » des organismes aux missions définies par la loi en vue de leur agrément ; la mission recommande donc aux services de l'État de s'y consacrer quasiment exclusivement en limitant à l'essentiel les engagements et indicateurs non directement liés à ces missions.

[186] Il faut préférer la bonne exécution du changement à l'excellente mise au point de détail avant exécution, une relative rusticité à une sophistication finalement peu efficace. La mission suggère que la recommandation 9 sur les thématiques de la COM et la recommandation 2 relative à la fixation d'un nombre maximal d'indicateurs contractuels soient mises en œuvre dès la prochaine COM.

[187] L'outillage des COM – notamment les référentiels des objectifs et des indicateurs – doit être préparé parallèlement à la négociation des COM de manière à être disponible dès leur signature et à permettre d'engager immédiatement la refonte nécessaire du système d'information ; de ce point de vue la démarche de progrès sur les outils associés au pilotage, concertée et engageante entre l'Etat et les OPCA /opérateurs de compétences, pourra être un des éléments de la première « COM transversale » établie en application de la recommandation 8.

Recommandation n°10 : Adopter une démarche progressive pour les prochaines COM et veiller à ce que leur outillage soit mis au point avec les opérateurs – au moins dans une version 1 – dès leur conclusion.

Enfin, la question de la collecte doit rapidement être précisée.

[188] La ministre a annoncé que la cotisation unique, regroupant les actuelles taxe d'apprentissage et contribution formation, sera collectée par les URSSAF qui la redistribueront aux acteurs, principalement les opérateurs de compétences et la Caisse des dépôts et consignations (pour la gestion du CPF).

[189] Cette formulation soulève plusieurs questions :

- on peut déduire par une interprétation « en creux » de cette annonce que les contributions conventionnelles et volontaires pourraient rester collectées par les opérateurs de compétences; au plan juridique il ne fait guère de doute que la collecte volontaire – dont la mission a pu constater le fort développement par certains OPCA depuis la fin de la fiscalisation de la contribution formation continue par la loi de 2014 - ne peut être collectée que par les opérateurs eux-mêmes ce qui, dans le principe maintient les OPCA-opérateurs de compétences comme deuxième collecteur auprès des entreprises ; l'une des difficultés est que le coût de la collecte volontaire, aujourd'hui activité subsidiaire de la collecte légale, va nécessairement augmenter : une vigilance accrue s'imposera sur les modalités de cette collecte, et notamment sa dématérialisation, pour éviter des coûts inutiles.
- le sort de la collecte conventionnelle devra être précisé :
 - de fait les contributions conventionnelles sont obligatoires pour une entreprise dès lors que la branche à laquelle elle appartient en a décidé le principe et les modalités ; confier leur gestion aux URSSAF supposerait de mettre en place un « étage conventionnel » entre les opérateurs de compétences et les URSSAF ;
 - mais par ailleurs on peut estimer cohérent, compte tenu du rôle assumé désormais par les branches en matière de formation professionnelle, de leur en laisser l'entière responsabilité de la gestion, les opérateurs de compétences étant « intéressés » à favoriser la signature d'accords dans les branches les moins structurées.

Laurent CAUSSAT

Frédéric REMAY

Véronique WALLON

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
Recommandations de principe et de méthode :				
1	<p>Concevoir et organiser les COM État-opérateurs de compétences autour des axes prioritaires suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la mise en place de la réforme de l’alternance ; - l’accompagnement des entreprises et de leurs salariés sur les stratégies de compétences ; - l’appui aux branches en matière d’ingénierie de compétences et de certification professionnelle ; - l’efficacité de l’usage des fonds de la formation professionnelle 		DGEFP	2018
2	<p>Privilégier pour les prochaines COM une logique de résultat, de stabilité et de simplicité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - retenir une maille plus large de frais de gestion, d’information et de missions, et mettre sous surveillance d’autres indicateurs de gestion (ETP, masse salariale...). - limiter à une quinzaine le nombre d’indicateurs des COM dont une douzaine d’indicateurs communs à l’ensemble des opérateurs et deux ou trois spécifiques ; les indicateurs pourront être également répartis entre indicateurs de gestion, de qualité de services et d’impact des politiques menées ; - publier les résultats de l’ensemble des opérateurs et organiser un dialogue inter-opérateurs sur les écarts observés et les facteurs susceptibles de les expliquer. 		DGEFP	<p>2018 pour la modification réglementaire des frais de gestion et la définition des indicateurs</p> <p>2019 pour la publication des résultats des opérateurs sur la base des valeurs de référence retenues pour la COM</p>
3	<p>Inscrire dans les prochaines COM :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les reconfigurations nécessaires, à partir des actuels OPCA et OPACIF, en vue de la création en 2020 d’opérateurs de compétences composés en cohérence avec les logiques de filières économiques ; - la conduite des regroupements nécessaires ; - l’ouverture d’un chantier spécifique de l’impact de la réforme sur les deux actuels OPCA interprofessionnels. 		DGEFP	2018
4	<p>Constituer le CEP comme l’un des dispositifs professionnalisés de l’ingénierie du parcours de formation à disposition des opérateurs de compétences et notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - capitaliser sur les compétences développées et les bonnes pratiques mises en œuvre sur le terrain par les OPACIF depuis 2014 ; - stabiliser le modèle économique du CEP. 		DGEFP	2019

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
8	<p>Faire des COM un levier d'accompagnement de la réforme :</p> <ul style="list-style-type: none"> - préparer la troisième génération de COM dès le deuxième semestre 2018 pour une mise en œuvre triennale 2019-2021 ou quadriennale 2019-2022 ; - structurer le « processus COM » comme axe central du dialogue État-OPCA sur les questions d'emploi et de formation professionnelle ; - compléter les COM bilatérales d'un exercice transversal construit en concertation et formalisé par la DGEFP sur les sujets communs, partagés ou mutualisés entre les opérateurs de compétences OPCA. 		DGEFP, OC	2 ^{ème} semestre 2018
9	<p>Organiser le dialogue stratégique État-opérateurs de compétences 2019-2021 selon six thématiques : doctrine de l'État et cadre stratégique de l'opérateur de compétences,</p> <ul style="list-style-type: none"> - organisation de la connaissance par filière économique, - alternance, - résultats et efficacité dans les services aux entreprises, - modèle économique de l'opérateur de compétences, - conduite du changement. 		DGEFP, OC	2019
10	<p>Adopter une démarche progressive pour les prochaines COM et veiller à ce que leur outillage soit mis au point avec les opérateurs – au moins dans une version 1 – dès leur conclusion.</p>		DGEFP, OC	2018
Recommandations relatives aux moyens et aux outils :				
5	<p>Doter les services de la DGEFP d'une organisation interne (services centraux et DIRECCTE), des compétences (recrutements, formation) et des outils (SI) adaptés à la régulation stratégique et financière des opérateurs de compétences.</p>		DGEFP, SG	
6	<p>Concevoir et mettre en œuvre, sur la base du projet AGORA, un nouveau dispositif d'échanges de données statistiques et de gestion entre l'État et les opérateurs de compétences, propre à atteindre les trois objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - couvrir les besoins de calcul des indicateurs de suivi de l'activité des organismes dans le cadre des COM ; - mesurer les résultats des actions de formation financées par les organismes paritaires sur la qualification et l'insertion professionnelle des stagiaires ; - garantir l'adéquation des données collectées à des propos de production de statistiques, d'études et de synthèses financières sur la formation professionnelle continue. 		DGEFP, DARES	

7	Substituer aux pratiques actuelles de collecte annuelle des données de gestion auprès des opérateurs de compétences dans le cadre des états statistiques et financiers la mise à disposition directe de ces données par un dispositif de type infocentre alimenté par des extractions dans les comptes des opérateurs permettant des échanges de données plus flexibles dans leur contenu et leur périodicité.		DGEFP	
---	--	--	-------	--

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DU TRAVAIL

La Ministre

PARIS, LE 31 AOUT 2017

A

Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'IGAS

Objet : Evaluation des conventions d'objectifs et de moyens 2015-2017

Instituées par la loi du 24 novembre 2009, les conventions d'objectifs et de moyens ont profondément modifié les modalités de plafonnement des frais de fonctionnement des organismes paritaires collecteurs agréés en substituant au plafond réglementaire applicable de façon identique à tous ces organismes un nouveau mécanisme de conventionnement individuel avec l'Etat.

Si la logique poursuivie par les COM a pu être saluée par de nombreux acteurs intervenant sur le champ de la formation professionnelle, la mise en œuvre de la première génération (2012-2014) s'est heurtée à de nombreuses difficultés en raison d'une réglementation trop complexe et d'un outil de contractualisation trop détaillé.

Au regard de ces éléments et compte tenu de la nécessité d'accompagner au mieux les organismes pour la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle, le cadre réglementaire et contractuel pour les COM 2015-2017 a été modifié.

Toutefois, dans un souci d'amélioration de ces outils et dans une volonté continue d'amélioration de la qualité de service des OPCA aux actifs et aux entreprises, au vu des efforts actuels et futurs de ces structures (déploiement de plans en faveur de la formation des DE), une évaluation de cette seconde vague de conventionnement serait utile.

Je vous demande de bien vouloir organiser une mission qui procèdera à l'évaluation des COM 2015-2017 en prenant appui sur les éléments de bilan transmis par les OPCA et l'Etat et formulera des propositions en vue de la prochaine convention triennale.

La mission s'attachera à analyser en priorité quatre sujets :

1. La pertinence des modifications entre la première et deuxième génération de COM

Comme indiqué supra, un effort de simplification est intervenu dans la rédaction des COM 2015-2017 (2ème génération). Celui-ci devra être étudié en comparaison avec la 1ère génération de COM (2012-2014) afin de mesurer l'efficacité des modifications apportées.

2. L'impact de ces conventionnements avec l'Etat sur la rationalisation du système de gestion des OPCA.

La COM imposant une limite de dépense selon des types de frais particuliers (accompagnement, conseil, études...), il importe de connaître l'impact de ces COM dans les choix de gestion des OPCA, tant au niveau du conseil d'administration paritaire que de la direction des structures. La pertinence des indicateurs de la COM associés à ces frais devra aussi être évaluée.

Vous analyserez également l'effet de la contractualisation des taux de frais de gestion et comment ces frais sont répercutés sur les différentes sections comptables, en particulier sur les sections comptables dédiés au CPF et sur les sections dédiées aux contributions conventionnelles et volontaires.

3. L'adaptation des COM aux nouvelles missions des OPCA et des FONGECIF

Les COM 2015-2017 ont été écrites dans un souci de simplification mais également avec en objectif de permettre le déploiement des nouveaux dispositifs instaurés par la réforme du 5 mars 2014 : mise en œuvre du compte personnel de formation et accroissement des services vers les TPE-PME pour les OPCA, conseil en évolution professionnel pour les OPACIF, et mission de contrôle de la qualité des formations et interdiction du financement du paritarisme pour les deux types de structures. Il conviendra d'analyser si la COM a permis ce développement ou a été un frein à ces nouvelles missions, notamment du fait des plafonds réglementaires fixés par arrêtés. Dans ce cadre, il sera peut-être utile que les agents en charge de la mission se rendent dans quelques structures afin de faire des focus sur un sujet spécifique.

4. Propositions d'évolution : simplification et efficacité

Suite aux constats effectués sur les premiers sujets et au vu des demandes et de l'augmentation des efforts de ces structures à destination des publics fragilisés (demandeurs d'emploi, salariés peu ou pas qualifiés), la mission devra s'interroger sur les modifications à apporter aux COM, tant au niveau de l'architecture, du plafonnement que sur l'intégration d'objectifs plus larges afin de permettre une appréciation plus immédiate de l'activité de la structure. En effet, la DGEFP souhaite amplifier le mouvement initié lors des derniers comités de suivi et faire de la COM un outil plus stratégique de pilotage des OPCA.



Muriel Pénicaud

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

1 CABINET DE LA MINISTRE DU TRAVAIL

Stéphane LARDY, directeur du cabinet adjoint

4. MINISTERE DU TRAVAIL

4.1 Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Carine CHEVRIER, déléguée générale

Cédric PUYDEBOIS, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle

Stéphanie FILLION, adjointe au sous-directeur des politiques de formation et du contrôle

Stéphane RÉMY, adjoint au sous-directeur des politiques de formation et du contrôle

Natacha DJANI, cheffe de la mission « Droit et financement de la formation »

Guillaume FOURNIE, adjoint de la cheffe de la mission « Droit et financement de la formation »

Pascal FOUCART, chargé de mission

Laurent DURAIN, chef de la mission « Ingénierie et systèmes d'information »

Jean-Christophe BRANDOUY, adjoint au chef de mission, responsable du pôle conseil, mission « Ingénierie et systèmes d'information »

4.2 Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

Philippe ZAMORA, sous-directeur suivi et évaluation des politiques d'emploi et de formation professionnelle

Mathilde GAINI, cheffe du département « Formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes »

5. COUR DES COMPTES, 5^{EME} CHAMBRE

Corinne SOUSSIA, magistrate

Pascale BOURRAT-HOUSNI, magistrate

Denis BERTHOMIER, magistrat

Laetitia HÉLOUET, magistrate

Érard CORBIN DE MANGOUX, magistrat

Joël MONTARNAL, magistrat

6. CONSEILS ET COMMISSIONS NATIONALES

6.1 Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP)

Jean-Marie MARX, président

Catherine BEAUVOIS, secrétaire générale

7. ÉTABLISSEMENTS ET ASSOCIATIONS A CARACTERE PUBLIC

7.1 Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

Dominique SCHOTT, président

Pierre POSSEME, vice-président

Philippe DOLE, directeur général

7.2 Pôle Emploi

Misoo YOON, directrice générale adjointe chargée de l'offre de services

Audrey PÉROCHEAU, directrice du programme Formation

Martine VITRÉ, responsable du projet Forma'Diag

7.3 Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq)

Gérard PODEVIN, ingénieur de recherche, CEREQ, Rennes

Nathalie QUINTERO, ingénieure de recherche, CEREQ, Marseille

8. ORGANISMES PARITAIRES COLLECTEURS AGREES - OPCA

8.1 AFDAS

Stéphane MARTIN, président

Thierry TEBOUL, directeur général

Michel GUERREIRO, directeur administratif et financier

Sandra GANE, responsable contrôle de gestion et statistiques

8.2 AGEFOS-PME

Céline SCHWEBEL, présidente

Jean-Philippe MARECHAL, vice-président

Joël RUIZ, directeur général

Olivia DA SILVA, déléguée projets emploi-formation

8.3 ANFA

Virginie de PIERREPONT, présidente

Patrice OMNES, délégué général

Dominique FAIVRE-PIERRET, adjointe au délégué général

8.4 CONSTRUCTYS

Jean-Christophe REPON, président

Claire KHECHA, directrice générale

Noaman SADDOUD, directeur administratif et financier

8.5 FAFIEC

Olivier LEPICK, président

Pierre DIVET, vice-président

Régis BERTHELOT, directeur général

8.6 FAFIH

Bruno CROISET, président

Didier CHASTRUSSE, vice-président

Elisabeth BROWAEYS, directrice générale

8.7 FAFSEA

Jonathan EMSELLEM, directeur général

8.8 FAFTT

Alain HUNINIK, président

Patrick TUPHÉ, vice-président

Eric ARNAUD, directeur général

Denis LULLIER, directeur général adjoint

Sébastien GABET, directeur financier

8.9 FORCO

Marie-Hélène MIMÉAU, présidente

Christine COURBOT, vice-présidente

Philippe HUGUENIN-GENIE, directeur général

Corinne LACOUR, directrice du contrôle de gestion

8.10 INTERGROS

Michel MOURGUES-MOLINES, directeur général

Didier RAÏFFÉ, directeur administratif et financier

Florent MALFOY, responsable « gestion financière et comptable

8.11 OPCA 3+

Bernard LE FLOUR, président

Albéric DEPLANQUE, vice-président

Christophe BRISSET, directeur général

8.12 OPCABAIA

Nicolas CAUDRON, président

Bernard CUVILLIER, vice-président

Marc PICQUETTE, directeur général

8.13 OPCA DEFI

Luc WANGEN, président

Frédéric FABRE, vice-président

Jean-Louis DELAJOT, directeur général

Laurent CRINDAL, directeur administratif et financier

8.14 OPCAIM

Fabrice NICOUD, président

Jean-Luc BERARD, vice-président

Stéphanie LAGALLE-BARANES, directrice générale

8.15 OPCALIA

Marie RUSSO, présidente

Brigitte DUMONT, vice-présidente

Yves HINNEKINT, directeur général

8.16 OPCALIM

Gilbert KEROMNES, vice-président

Bruno LUCAS, directeur général

Annie FERRARI, directrice administrative et financière

8.17 OPCA PL (Professions libérales) – ACTALIANS

Joëlle LOUSSOUARN-PERON, présidente

Arnaud MURET, directeur général

8.18 OPCA TS (Transports et Services)

René PETIT, président

Jean-Marc DUBAU, vice-président

Raphaëlle FRANKLIN, directrice générale

8.19 UNIFAF

Franck MONFORT, président

Alain CARRÉE, vice-président,

Jean-Pierre DELFINO, directeur général

Rozenn LE BIHAN, directrice financière

8.20 UNIFORMATION

François EDOUARD, président

Antoine PROST, vice-président

Thierry DEZ, directeur général

9. FONGECIF

9.1 Fongecif Ile de France

Myriam PESIC, présidente

Patrick FRANGE, vice-président

Laurent NAHON, directeur général

Lydie MACREZ, directrice administrative et financière

9.2 Fongecif Hauts-de-France

Cyril BARRANCO, directeur général

9.3 Fongecif Pays-de-Loire

Jean-Noël NAULLEAU, président

Françoise MICHARD-LEJEUNE, vice-présidente

Fabrice LEGENDRE, directeur général

9.4 Fongecif Provence-Alpes-Côte d'Azur

Gérard GORON, directeur général

10. PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE D'UN DEPLACEMENT DANS LA REGION HAUTS-DE-FRANCE (LILLE)

10.1 Conseil régional

Frédéric LEPRÊTRE, directeur de la formation professionnelle du Conseil régional Hauts-de-France

10.2 DIRECCTE

Michèle LAILLER-BEAULIEU, directrice régionale

Xavier STREBELLE, chef du service mutations économiques, département « entreprises »

François TILLOL, responsable du département « emploi – formation professionnelle »

Mathilde VASSEUR, chef par intérim du service emploi, département « emploi – formation professionnelle »

Claude GARNIER, cheffe du service de la formation professionnelle et du contrôle

Maxime FIGAROL, chargé de contrôle de la formation professionnelle et du FSE, service de la formation professionnelle et du contrôle

10.3 Participants à la table ronde organisée à la DIRECCTE

Frédérique VANBEVERSLUYS, déléguée régionale Hauts-de-France, FORCO

Philippe GUENIN-GENIE, directeur général, FORCO

Patrick DELGOVE, directeur régional Nord-Pas-de-Calais, ADEFIM, délégataire de l'OPCAIM

Sylvie DELAHAYE, directrice adjointe Hauts-de-France, AGEFOS PME

Cécile BLONDEEL, secrétaire générale Hauts-de-France, Constructys

Martine ALLARD-DEMUYS, directrice territoriale Hauts-de-France–Normandie–Réunion, OPCALIM

Julien ROUDIL, délégué territorial Nord Est (Hauts-de-France, Ile-de-France, Grand Est), OPCA DEFI

Frédérique VAQUANT, déléguée interrégionale, FAFTT

Pierre-Louis GLIBERT, délégué régional, OPCA TS

Florence DIESLER, directrice réseau, OPCA TS

Stéphanie VERHAEGHE, directrice régionale Hauts-de-France, OPCALIA

Nicolas DEUDON, délégué interrégional Hauts-de-France, UNIFORMATION

Graziella KUCHARSKI, secrétaire générale Hauts-de-France, UNIFAF

10.4 Entretiens bilatéraux

10.4.1 Constructys Hauts-de-France

Joël BOURDON, président du CA de l'association paritaire régionale Hauts de France

Cécile BLONDEEL, secrétaire générale Hauts-de-France

10.4.2 AGEFOS-PME Hauts-de-France

Sylvie DELAHAYE, directrice adjointe Hauts-de-France, AGEFOS PME

10.4.3 OPCALIA Hauts-de-France

Stéphanie VERHAEGHE, directrice régionale Hauts-de-France, OPCALIA
et ses collaboratrices.

11. PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE DE DEUX DEPLACEMENTS DANS LA REGION PAYS-DE-LA-LOIRE (NANTES ET LE MANS)

11.1 Conseil régional

Pascal MOUTARDE, directeur de l'emploi et de la formation professionnelle

Emmanuel ZARCA, chef du service « Orientation et emploi durable » à la direction de l'emploi et de la formation professionnelle

Juliette COCAGNE, chargée de mission à la direction de l'emploi et de la formation professionnelle

11.2 DIRECCTE

Jean-François DUTERTRE, directeur régional

Henri LOUIS, responsable régional mutations économiques

Jean-Michel BOUKOBZA, directeur de l'unité départementale de la Sarthe

Morgane LE TOURNEAU, chargée développement emploi filières industrielles et numérique

11.3 Réunion avec les membres du projet « Compétences 2020 »

Florence ANDRÉ, UIMM Loire-Atlantique

Laurent BARRAY, Pôle Emploi (chef de projet)

Fabien BOISBRAS, chargé de mission à l'Observatoire régional des compétences industrielles (ORCI)

Saïd BOUSSAAD, FAFTT

Irina KRUTSCHKOW, FAFTT

11.4 Participants à la table ronde organisée à la DIRECCTE à Nantes

Béatrice ABADIE, FAFIEC

Marc ATRIDE, AGEFOS-PME (vice-président)

Jean AUCOUTURIER, FAFIH

Vincent BIGOT, ACTALIANS

Agnès BOZEC, OPCALIM

Saïd BOUSSAAD, FAFTT

Aude DEVARRIEUX, ADEFIM (OPCAIM)

Séverine DOUARD, OPCALIA

Claire GAILLARD, CONSTRUCTYS

Bernard GEAY, AGEFOS-PME (président)

Philippe GERGOT, AGEFOS-PME (directeur délégué au développement)

Daniel JEANJEAN, FAFIH

Tatiana MAKSIMOVIC, AFDAS

Paul PRIEUR, ACTALIANS

Julien ROUDIL (OPCA DEFI)

Isabelle VITET, AGEFOS-PME (directrice-adjointe)

11.5 Participants à la table ronde organisée à la DIRECCTE au Mans

Sarah ASTIER, Constructys Pays-de-la-Loire

Jean-Pierre CHATEAU, Fédération française du bâtiment

Françoise CORBION (U2P Sarthe)

Georges DARTHEVEL, U2P Pays-de-la-Loire

Aude DEVARRIEUX, ADEFIM (OPCAIM)

Daniel GÉRAUD, Pôle Emploi

Fanny GUÉRIN, association « Le relais »

Christine GUIBERT, responsable territoriale « Sarthe » au conseil régional des Pays-de-la-Loire

Bruno LECLERC, CAPEB Pays-de-la-Loire

Flavien ROUSSEAU (UIMM Sarthe)

Jean-Pierre VIENNESSE, ADEFIM (OPCAIM)

Loïc YVON, CAPEB Sarthe

Laurent SAUSSAYE, association « Le relais »

ANNEXE 1 : LE SYSTEME DES ORGANISMES PARITAIRES COLLECTEURS

1	UN MOUVEMENT CONTINU DE REFORME DES OPCA ET OPACIF DEPUIS 1971.....	89
1.1	Des organismes issus de la philosophie de la réforme de 1970.....	89
1.2	Plusieurs réformes à partir de 1993 pour simplifier la collecte et l'organisation institutionnelle, étendre les missions des OPCA-OPACIF et régionaliser la formation professionnelle	89
2	LES OPCA : DES MISSIONS COMMUNES MAIS DES CONTEXTES D'ACTION TRES VARIES QUI FORMENT UN ENSEMBLE HETEROGENE	93
2.1	Des missions communes.....	93
2.2	Des positionnements par rapport aux branches très différents	94
2.3	Une grande diversité d'effectifs et de structures des entreprises adhérentes.....	95
2.4	Des OPCA dont la surface financière dépend du secteur d'activité.....	97
2.5	Un recours inégal aux collectes volontaires et conventionnelles	98
2.6	Des choix marqués en termes d'utilisation des fonds	100
2.7	Une mutualisation en faveur des TPE-PME insuffisante	102
2.8	Une mutualisation géographique qui ne résulte pas nécessairement de choix stratégiques	105

[190] Remarque méthodologique liminaire : les tableaux et graphiques présentés dans cette annexe sont pour l'essentiel construits à partir des données renseignées par les OPCA et OPACIF dans les ESF. Compte tenu de la fragilité technique et méthodologique de cet outil (cf. annexe dédiée aux ESF), l'interprétation des données organisme par organisme est à prendre avec beaucoup de précautions, malgré tout le soin apporté par la mission à ses calculs. L'objectif est plutôt de faire ressortir de grandes tendances.

[191] La mission, qui n'était pas mandatée pour contrôler les organismes, a considéré que les données renseignées par eux dans le cadre des COM faisaient l'objet de vérifications, même non exhaustives, par la DGEFP, et pouvaient donc être utilisées dans ce rapport. La mission a néanmoins fait le constat qu'au moins deux OPCA ne remplissent pas les ESF sur des points pourtant clés de leur activité (ventilation des dépenses par classe d'entreprise par exemple).

1 UN MOUVEMENT CONTINU DE REFORME DES OPCA ET OPACIF DEPUIS 1971

1.1 Des organismes issus de la philosophie de la réforme de 1970

[192] Le système actuel d'acteurs de la formation professionnelle continue en France est pour l'essentiel issu de l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 et de la loi du 16 juillet 1971 (dite « loi Delors »). Deux principes ont alors été fixés :

- la mutualisation des contributions obligatoires des entreprises au sein d'organismes situés au niveau des branches professionnelles ;
- la gestion paritaire de ces organismes.

[193] Le paysage s'est cependant peu à peu complexifié, du fait de l'élargissement du périmètre des entreprises assujetties aux contributions obligatoires (notamment aux moins de 10 salariés) et de la diversification de ces contributions et de leurs usages : au plan de formation et au congé de formation se sont progressivement ajoutés les contrats d'insertion en alternance (devenus en 2004 contrats de professionnalisation) et le capital temps de formation (devenu en 2004 droit individuel à la formation). Aux côtés des fonds d'assurance formation créés en 1971 sont ainsi apparus en 1984 les organismes de mutualisation agréés puis en 1991 les organismes collecteurs agréés. En 1983 avaient été créés les Fongecif pour gérer le congé individuel de formation (CIF) pour lequel avait été instauré un système de financement spécifique.

1.2 Plusieurs réformes à partir de 1993 pour simplifier la collecte et l'organisation institutionnelle, étendre les missions des OPCA-OPACIF et régionaliser la formation professionnelle

[194] La complexité de l'organisation institutionnelle (437 agréments délivrés à 235 organismes collecteurs), l'opacité de la gestion des fonds de la formation professionnelle continue, la remise en

cause du paritarisme dans certains organismes et la confusion financeur / dispensateur de formation ont conduit à une première réforme d'ampleur en 1994⁵⁷.

[195] L'un des axes de la réforme a été la création d'une filière verticale professionnelle et d'une alternative horizontale territoriale et interprofessionnelle, avec deux types d'agrément seulement : un agrément unique pour toutes les collectes hors CIF, un autre pour le CIF. C'est ainsi qu'ont été créés les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et qu'a par ailleurs été conforté le réseau des FONGECIF comme organismes paritaires collecteurs agréés au titre du CIF (OPACIF).

[196] La réforme de 2004, issue des accords nationaux interprofessionnels de 2003⁵⁸, qui a notamment créé le DIF et le contrat de professionnalisation, révisé les modalités d'utilisation de la collecte et mis en place un Fonds unique de péréquation (FUP), a abouti à une nouvelle procédure d'agrément. C'est à cette occasion qu'est apparue la notion d'OPCA « hors champ », désignant les OPCA des branches professionnelles dont les fédérations patronales représentatives ne sont pas regroupées au sein des trois confédérations signataires de l'ANI du 5 décembre. Dans la pratique, les dispositions de l'ANI ayant été largement reprises par la loi, le cadre applicable à ces OPCA est quasiment identique à celui des OPCA dits « du champ », les principales différences tenant au mode d'association des organisations professionnelles au dialogue social ⁵⁹.

[197] Les Conseils régionaux sont compétents de principe depuis 1983 sur les questions de formation professionnelle mais les réformes de 1993 et 2004 étendent leurs moyens et leurs champs d'action. Depuis 2004, « *la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* ». Elle devient donc un interlocuteur incontournable des branches et des OPCA et OPACIF.

[198] En 2009, la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie crée le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui remplace le Fonds unique de péréquation (FUP), et cherche à optimiser les circuits de financement avec, entre autres, un large regroupement des OPCA sur la base d'un montant minimal de collecte porté à 100 millions d'euros pour se voir attribuer l'agrément au 1^{er} janvier 2012⁶⁰. Le paysage actuel est directement issu de cette réforme.

⁵⁷ Loi quinquennale du 20 décembre 1993 (notamment son article 74) et accord national interprofessionnel du 5 juillet 1994.

⁵⁸ Accords nationaux interprofessionnels des 20 septembre et 5 décembre 2003.

⁵⁹ Ainsi, l'extension d'un ANI n'implique pas la présence des organisations représentatives du « hors-champ » dans les organismes nationaux de gestion des fonds comme le FPSPP. Des aménagements ad hoc ont été prévus par le législateur.

⁶⁰ Un premier seuil avait été institué en 1993, sauf pour les organismes « hors champ » : il était de 100 millions de francs, soit environ 15 millions d'euros.

Tableau 3 : Liste des OPCA agréés en 2012

Pas de mouvement	OPCA existant en 2011	Branches et secteurs d'activités	Agréés en 2012
	Anfa	Automobile	Anfa
	FAF-TT	Travail temporaire	FAF-TT
	Fafiec	Informatique, ingénierie et conseil	Fafiec
	Fafih	Hôtellerie-restauration	Fafih
	Forco	Commerce et distribution	Forco
	Intergros	Commerce de gros	Intergros
	OPCA Transports	Transport	OPCA Transports devenu en 2014 OPCA Transports et Services par adhésion de la branche propreté et services
	Opcaim	Métallurgie	Opcaim
	Unifaf	Sanitaire, sociale et médico-sociale à but non lucratif	Unifaf
Fafsea	Exploitations et entreprises agricoles	Fafsea	
Adhésions de branches ou de secteurs à d'anciens Opca	OPCA existant en 2011	Branches et secteurs d'activités	Agréés en 2012
	Agefomat	Machinisme agricole et des travaux publics	Agefos-PME
	Auvicom	Télécommunications	Opcalia
	Faf PCM	Pêche et cultures marines	Agefos-PME
	Faf Propreté	Entreprises de propreté et services associés	Opcalia puis en 2014 OPCA Transports devenu OPCA Transports et Services
	Faf Sécurité sociale	Organismes du régime général de Sécurité sociale	Uniformation
	Formaph	Hospitalisation privée	Opca-PL
	Forthac	Textile, habillement, cuir	Opcalia
	GDFPE	Services du monde rural	Opcalia
	Habitat Formation	Habitat, accompagnement social, aménagement de l'urbanisme	Uniformation
	Mediafor	Presse écrite	Afdas
	Opca EFP	Enseignement et formation privés	Opcalia
	Opca CGM	Communication graphique et multimédia	Agefos-PME
	Opca d	Commerce de détail des fruits et légumes et produits laitiers	Agefos-PME
	Opca d	Coopératives de consommateurs	Opcalia

Création de nouveaux Opca par fusion et disparition des anciens	OPCA existant en 2011	Branches et secteurs d'activités	Mouvement	Agréés en 2012
	Agefatoria	Industries agroalimentaires	Fusion avec Opca2	Opcalim
	Fafsab	Artisanat du BTP	Fusion avec Opca Bâtiment et Opca TP	Constructys
	Forcemat	Matériaux pour la construction et l'industrie	Fusion avec Formapap et Opciba	Opca 3+
	Formapap	Production, transformation et commerce des papiers et cartons	Fusion avec Forcemat et Opciba	Opca 3+
	Opca 2	Coopératives agricoles	Fusion avec Agefatoria	Opcalim
	Opca Banques	Banques	Fusion avec Opcassur	Opcabaia
	Opca Bâtiment	GFCBTP Bâtiment	Fusion avec Fafsab et Opca TP	Constructys
	Opca C2P	Industries chimiques, pétrolières et pharmaceutiques	Fusion avec Plastifaf	Opca Defi
	Opca TP	Travaux publics	Fusion avec Fafsab et Opca Bâtiment	Constructys
	Opcad	Poissonnerie	Adhésion de la branche	Opcalim
	Opcassur	Sociétés d'assurances, agences générales d'assurances, cabinets et sociétés de courtage	Fusion avec Opca Banques	Opcabaia
	Opciba	Interbranches bois et ameublement	Fusion avec Forcemat et Formapap	Opca 3+
Plastifaf	Plasturgie	Fusion avec Opca C2P	Opca defi	

Source : *Point-virgule n°46, publication de l'ERREFOM (Espace régional de ressources sur l'emploi, la formation et les métiers de Basse-Normandie), juillet 2012.*

[199] Outre leur nombre, la réforme de 2009 a fait évoluer les missions des OPCA, désormais compétents pour accompagner les entreprises, en particulier les TPE-PME, dans la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La loi affirme et précise la notion de sécurisation des parcours professionnels.

[200] La réforme de 2014 (loi du 5 mars 2014 consécutive à l'Accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013) substitue pour les entreprises une obligation sociale – former – à une obligation fiscale – payer, simplifie leurs obligations de financement et étend les missions des OPCA et OPACIF :

- les OPCA deviennent les collecteurs uniques d'une contribution légale elle-même unique ; des contributions complémentaires sont possibles, soit conventionnelles (par décision des branches), soit volontaires (de la part des entreprises) ; les FONGECIF ne sont plus collecteurs mais les OPACIF voient leurs missions et leurs moyens consacrés par la loi⁶¹, et étendus à l'accompagnement dans le cadre de la mise en place du CEP ;

⁶¹ par l'introduction d'un chapitre dans la loi

- un financement est dédié au compte personnel de formation (CPF), créé en substitution du DIF ; les OPCA attribuent les formations financées en tout ou partie par des heures acquises au titre du CPF selon des règles d'attribution, d'abondement et de financement établies par leurs CA respectifs ;
- les seuils de contribution des entreprises sont simplifiés, le principe de mutualisation est renforcé par la création de sections financières distinctes et la mutualisation des sommes au premier euro.

2 LES OPCA : DES MISSIONS COMMUNES MAIS DES CONTEXTES D'ACTION TRES VARIES QUI FORMENT UN ENSEMBLE HETEROGENE

2.1 Des missions communes

[201] Les missions des OPCA, telles qu'elles ont été étendues par la réforme de 2014, sont énoncées à l'article L6332-1-1 du Code du travail : « *Les organismes collecteurs paritaires agréés ont pour mission :*

- *1° De contribuer au développement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage ;*
- *2° D'informer, de sensibiliser et d'accompagner les entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle ;*
- *3° De participer à l'identification des compétences et des qualifications mobilisables au sein de l'entreprise et à la définition des besoins collectifs et individuels au regard de la stratégie de l'entreprise, en prenant en compte les objectifs définis par les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.*
- *4° De s'assurer de la qualité des formations dispensées, notamment en luttant contre les dérives thérapeutiques et sectaires.*
- *Pour l'accomplissement de leurs missions, les organismes collecteurs paritaires agréés assurent un service de proximité au bénéfice des très petites, petites et moyennes entreprises et des entreprises du milieu agricole et rural, permettant d'améliorer l'information et l'accès des salariés de ces entreprises à la formation professionnelle. Ils peuvent contribuer au financement de l'ingénierie de certification et peuvent prendre en charge les coûts des diagnostics de ces entreprises selon les modalités définies par accord de branche ou accord collectif conclu entre les organisations d'employeurs et de salariés signataires de l'accord constitutif d'un organisme collecteur paritaire agréé interprofessionnel. (...) ».*

[202] Ces missions marquent une nette évolution du métier des OPCA : loin d'être de simples « caisses de financement » de la formation professionnelle continue, ils ont désormais un rôle d'appui à la structuration de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, destiné à faire émerger les besoins et s'assurer de l'adéquation entre les besoins exprimés et les formations proposées. Ils doivent également veiller à la qualité des formations.

[203] Concrètement, tous les OPCA n'exercent pas l'ensemble des activités auxquelles ces missions renvoient, leurs choix dépendant des politiques des branches constitutives et de leurs propres stratégies :

- collecte des contributions de la formation professionnelle, légales, conventionnelles et volontaires ;
- prise en charge financière, à la demande des employeurs :
 - des formations relevant du plan de formation ;
 - des contrats et des périodes de professionnalisation ;
 - des Préparations opérationnelles à l'emploi individuelles et collectives (POEI et POEC);
 - des formations faisant suite à des mutations économiques, après conclusion d'un accord collectif (contrats de sécurisation professionnelle et autres dispositifs de reclassement) ;
- prise en charge financière, à la demande des employeurs et/ou des salariés des formations financées dans le cadre du compte personnel de formation (CPF) ;
- information générale des entreprises sur l'offre de services disponible ;
- diagnostics et accompagnement des entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins de formation et la définition d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- information-conseil, pilotage de projet et service de proximité aux entreprises, notamment TPE-PME ;
- prise en charge en appui aux branches des dépenses pour le fonctionnement d'observatoires prospectifs des métiers et qualifications ;
- financement d'études ou de recherches intéressant la formation en appui aux branches, en particulier relatives à l'ingénierie de certification (contribution à la construction des Certificats de qualification professionnelle - CQP - et Certificats de qualification professionnelle interbranches -CQPI-) ;
- mise en place d'une démarche qualité (notamment par le référencement des organismes de formation) et contrôle du service fait et de la qualité des formations financées.

2.2 Des positionnements par rapport aux branches très différents

[204] Les OPCA ont des constitutions très diverses :

- deux OPCA interprofessionnels et interbranches : AGEFOS PME et OPCALIA ;
- Un OPCA monobranche d'un type particulier : le FAF TT, qui contribue à la formation de travailleurs intérimaires que l'on retrouve par définition employés dans la plupart des branches ;
- des OPCA monobranches : ANFA, FAFIEC, OPCAIM, UNIFAF (hors champ) ; ils diffèrent fortement en termes de taille (cf. infra) mais également de publics (exemple : cadres majoritaires parmi le public du FAFIEC) ;
- des OPCA pluri-branches : Actalians (OPCA PL), AFDAS (hors champ), Constructys, FAFIH, FAFSEA (hors champ), FORCO, Intergros, OPCABAIA, OPCALIM, OPCA 3+, OPCA DEFI, OPCA TS, Uniformation (hors champ) ; ils correspondent également à des réalités très variées en termes de taille, de structure d'entreprise ou encore de niveau moyen de qualification de leurs publics.

2.3 Une grande diversité d'effectifs et de structures des entreprises adhérentes

- Les OPCA couvrent un nombre d'entreprises très varié, et des structures d'entreprises également très différentes : le poids des TPE est ainsi beaucoup plus prédominant chez certains que chez d'autres, ce qui donne une autre orientation à leur métier. :

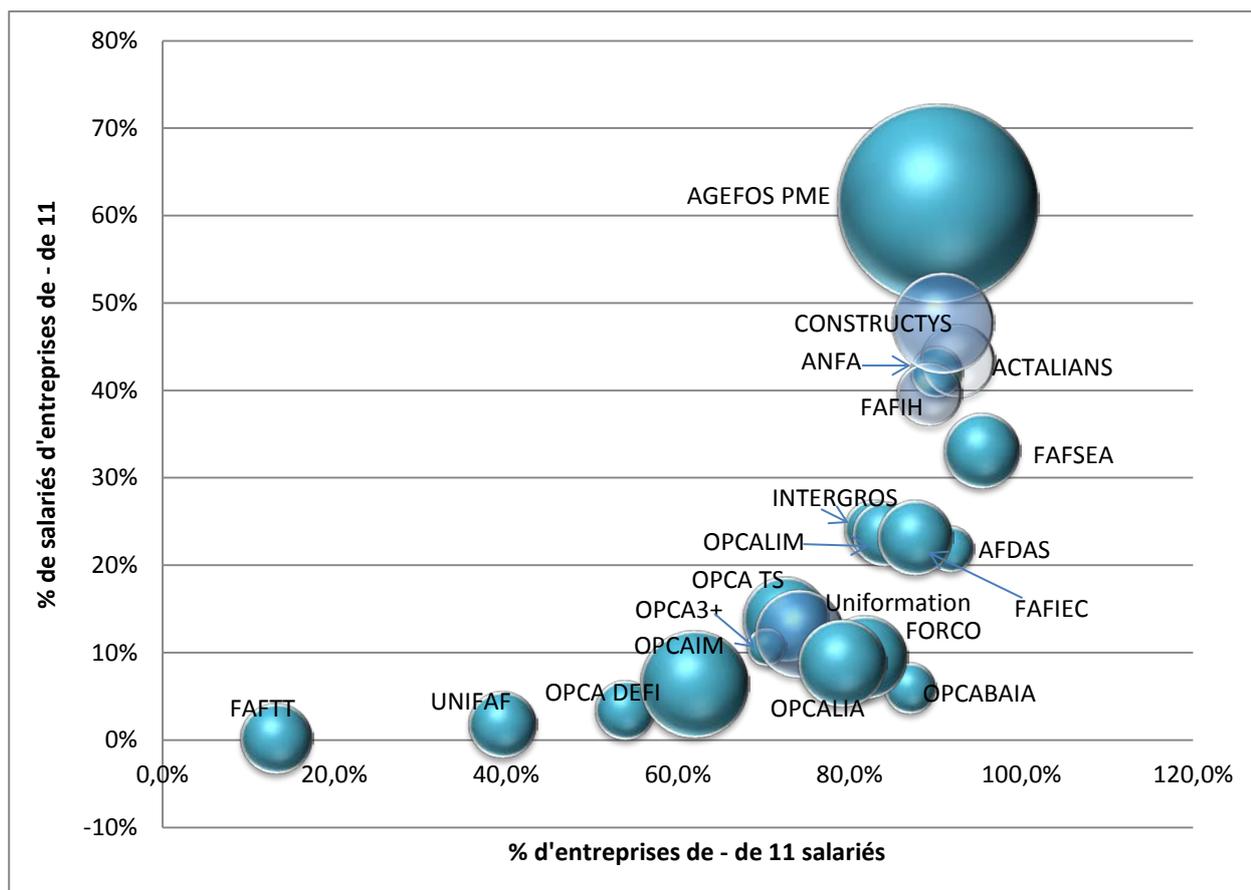
Tableau 4 : Nombre d'entreprises par OPCA et par classe de taille (2016)

	- de 11	%	11-49	%	50-299	%	300 et +	%	Non réparties	Total
ANFA	48 406	90,1 %	4573	8,5 %	710	1,3 %	48	0,1 %	2	53 739
OPCABAIA	7518	87,0 %	418	4,8 %	206	2,4 %	143	1,7 %	359	8644
UNIFAF	2872	39,5 %	2206	30,4 %	1618	22,3 %	431	5,9%	135	7262
OPCA PL	118 890	92,6 %	7790	6,1 %	1613	1,3 %	164	0,1 %	0	128 457
FAFIH	79 066	89,2 %	8782	9,9 %	671	0,8 %	89	0,1 %	0	88 608
FORCO	34 497	81,7 %	5701	13,5 %	1698	4,0 %	317	0,8 %	0	42 213
INTERGROS	32 425	82,8 %	5508	14,1 %	1084	2,8 %	158	0,4 %	0	39 175
AGEFOS PME	305 261	90,2 %	27 642	8,2 %	4844	1,4 %	694	0,2 %	0	338 441
AFDAS	37 270	91,7 %	2687	6,6 %	583	1,4 %	102	0,3 %	0	40 642
FAFSEA	141 686	95,3 %	5985	4,0 %	866	0,6 %	143	0,1 %	0	148 680
OPCA DEFI	4844	53,8 %	2519	28,0 %	1322	14,7 %	319	3,5 %	0	9004
OPCALIM	31 362	84,0 %	4422	11,8 %	1271	3,4 %	263	0,7 %	0	37 318
OPCA TS	31 891	72,5 %	9302	21,1 %	2410	5,5 %	399	0,9 %	0	44 002
FAFIEC	53 655	87,6 %	5626	9,2 %	1659	2,7 %	297	0,5 %	0	61 237
OPCA 3+	6048	70,2 %	1866	21,7 %	596	6,9 %	102	1,2 %	0	8612
OPCAIM	24 653	61,9 %	10 630	26,7 %	3458	8,7 %	1065	2,7 %	28	39 834
FAFTT	403	13,2 %	834	27,4 %	1628	53,4 %	184	6,0 %	0	3049
Constructys	188 599	90,8 %	16 845	8,1 %	1994	1,0 %	255	0,1 %	0	207 693
Unifformation	41 040	74,1 %	11 171	20,2 %	2685	4,8 %	472	0,9 %	00	55 368
OPCALIA	52 317	79,1 %	9573	14,5 %	3409	5,2 %	852	1,3 %	0	66 151
Total OPCA	1 242 703	87,0 %	144 080	10,1 %	34 325	2,4 %	6497	0,5 %	524	1 428 129

Source : Extraction par la mission des données ESF

Graphique 10 : Répartition des OPCA par nombre d'entreprises, % d'entreprises de moins de 11 salariés et % de salariés dans ces entreprises de - de 11

Lecture :1). La taille des bulles est proportionnelle au nombre total de salariés couverts (AGEFOS PME : 5 753 722 ; OPCA 3 + : 201 313) ; 2) les OPCA en bas à droite ont une part important % d'entreprises de moins de 11 salariés, mais en effectifs elles pèsent peu – cas des OPCA qui abritent de grands groupes (exemples : banque et assurance – OPCABAIA -, commerce de détail – FORCO).

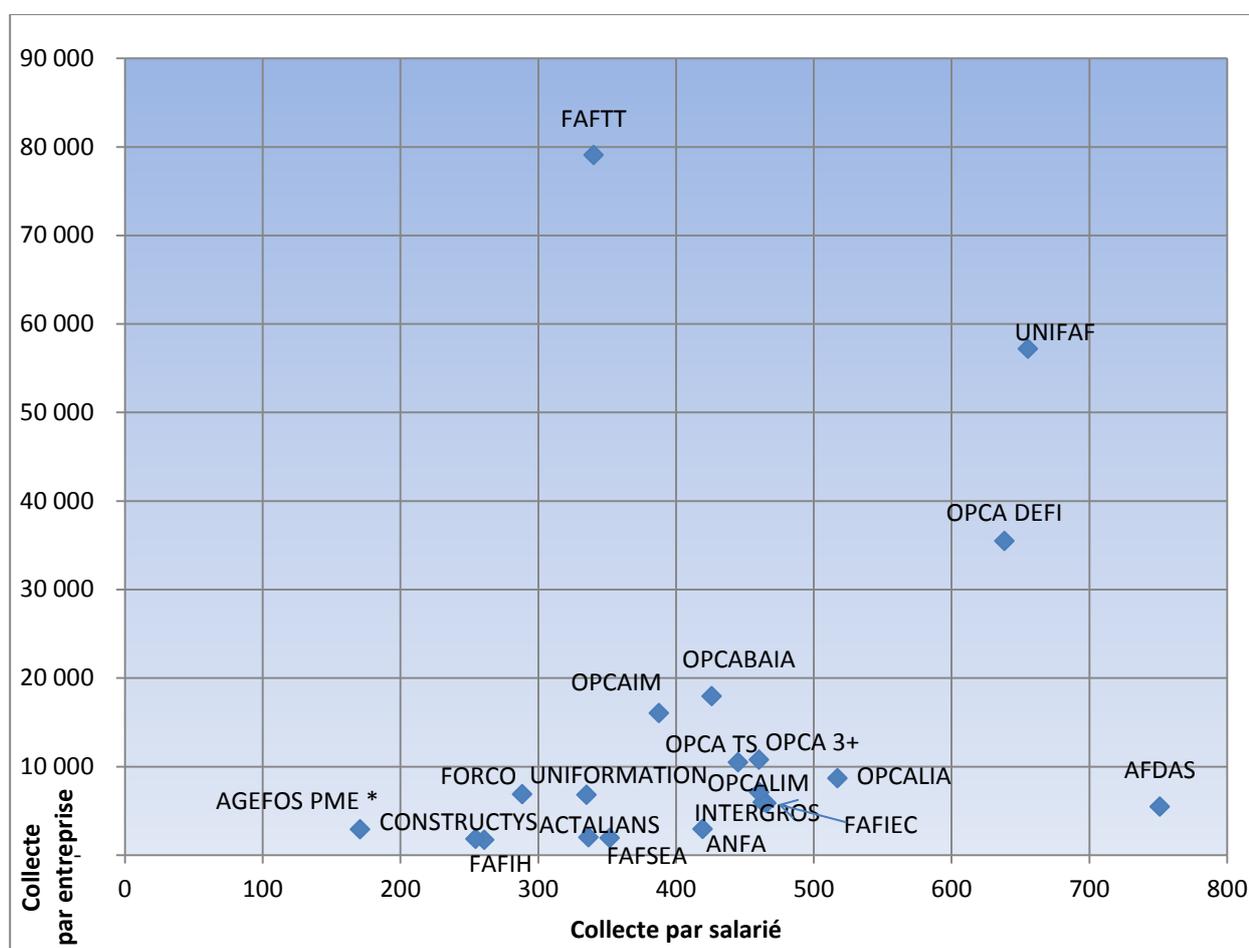


Source : Données ESF extraites et reconstituées par la mission ; la situation d'AGEFOS-PME est particulière du fait du poids des branches des particuliers employeurs et des assistantes maternelles ; le FAFTT présente également une structure très particulière du fait de la concentration dans le secteur de l'intérim.

2.4 Des OPCA dont la surface financière dépend du secteur d'activité

[205] En fonction des qualifications moyennes (puisque les cotisations sont assises sur la masse salariale) et des politiques salariales pratiquées dans chaque secteur, la collecte moyenne par entreprise adhérente ou par salarié d'entreprise adhérente varie considérablement d'un OPCA à l'autre. Certains OPCA ont à cet égard des possibilités financières liées aux caractéristiques de leurs secteurs que d'autres n'ont pas. Les différences s'expliquent aussi par le fait que certains OPCA mobilisent, au-delà de la collecte légale, des fonds au service de dispositifs conventionnels ou se montrent actifs dans la recherche de contributions volontaires.

Graphique 11 : Cartographie des OPCA en fonction de leur collecte moyenne par salarié (abscisse) et de leur collecte moyenne par entreprise (ordonnée)

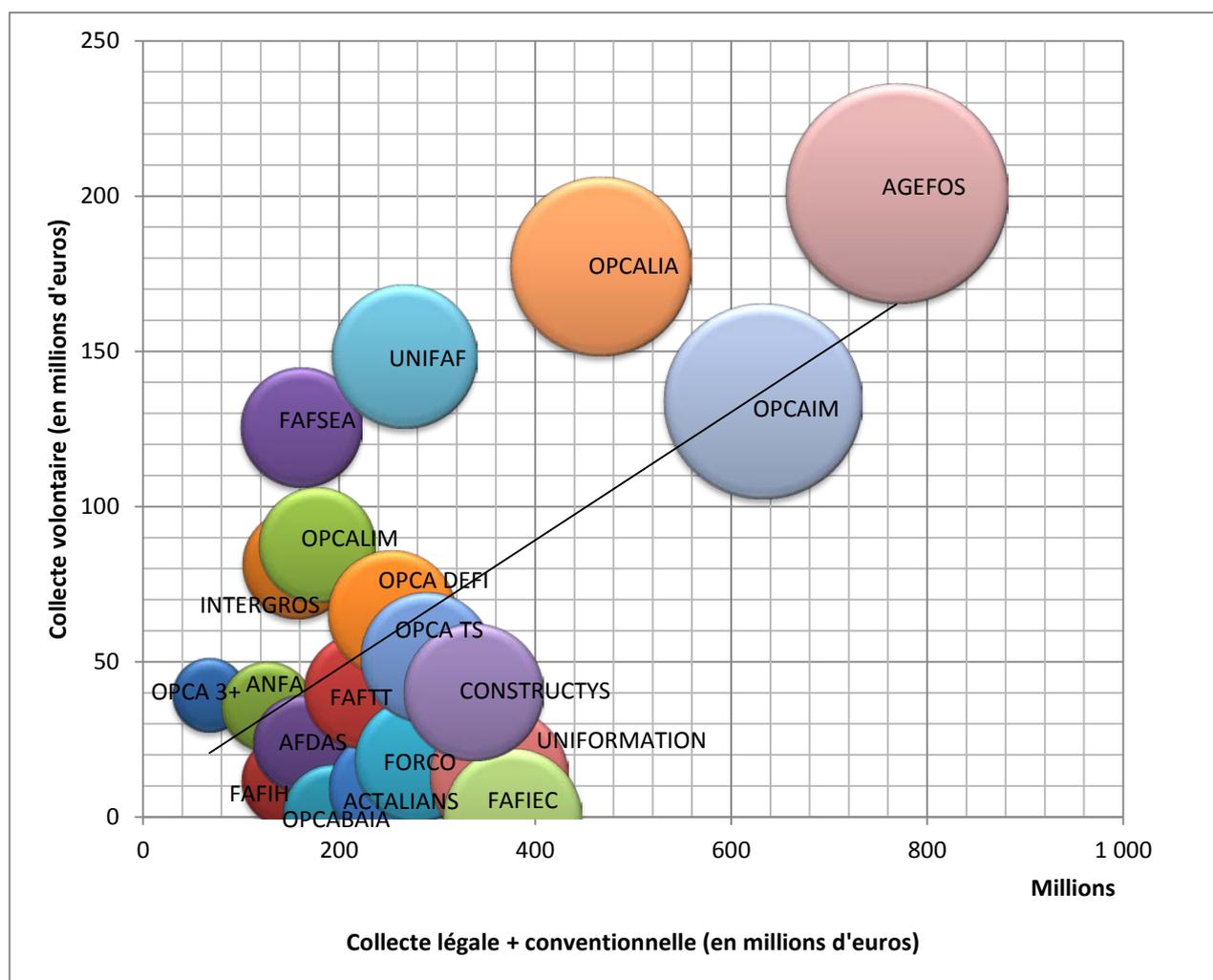


Source : Données ESF retraitées par la mission ; la situation d'AGEFOS mérite un examen particulier compte tenu de l'adhésion à cet OPCA des branches des particuliers employeurs et des assistantes maternelles, qui rendent les comparaisons plus complexes (très grand nombre de TPE non formatrices). Le chiffre pour l'AFDAS pose des problèmes méthodologiques (comptabilisation de la collecte en 2016 ; couverture par cet OPCA de nombreux non salariés).

2.5 Un recours inégal aux collectes volontaires et conventionnelles

[206] Si les entreprises pouvaient dès avant 2014 contribuer au-delà de l'obligation légale dans le cadre d'un accord collectif était ouverte avant 2014, la loi du 5 mars 2014 a réduit le taux légal obligatoire de contribution mais étendu la possibilité de contributions extra-légales à des contributions d'entreprise hors accord conventionnel, dites « contributions volontaires ». Le recours à ces contributions volontaires est cependant très variable, comme le montre le graphique suivant :

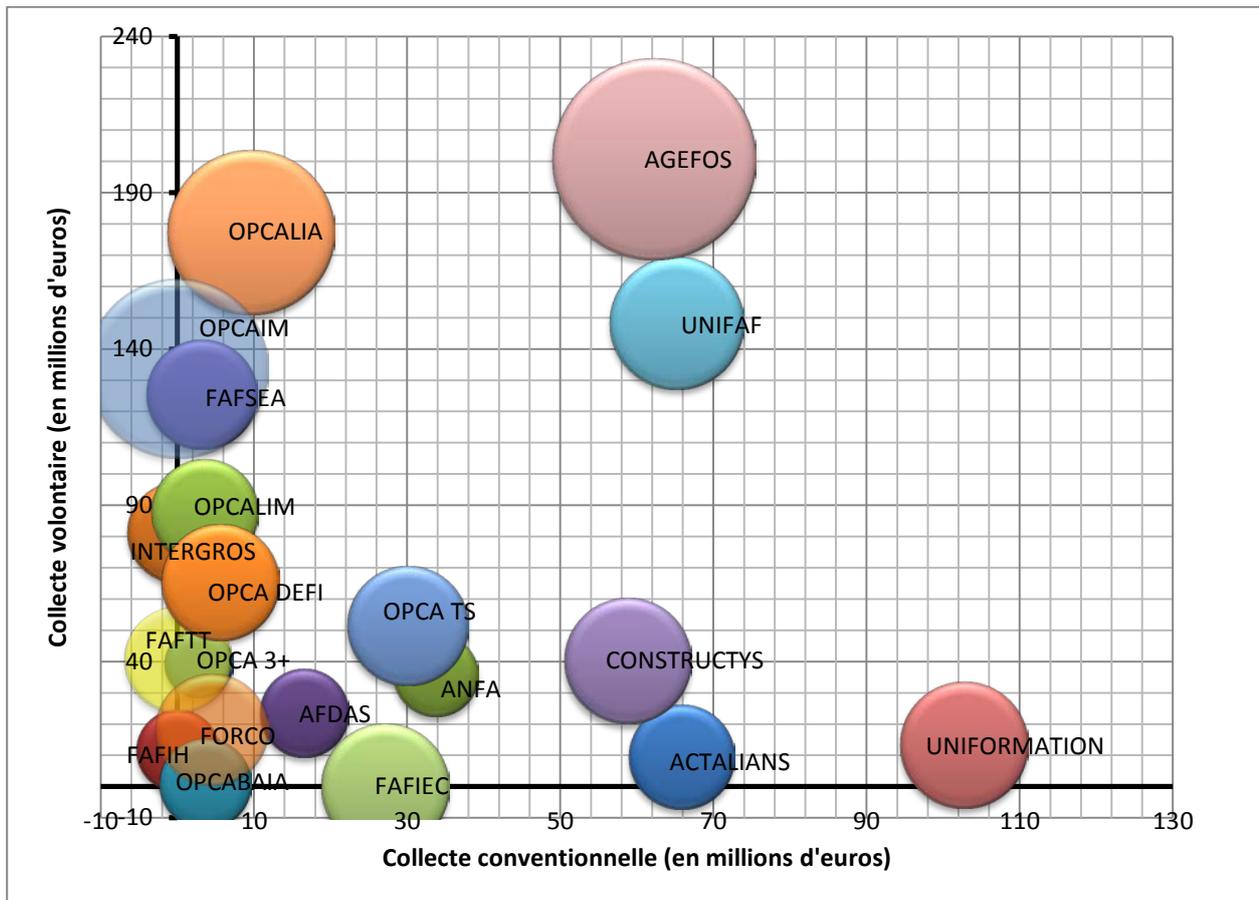
Graphique 12 : Typologie des OPCA par volumes de collectes (taille des bulles proportionnelle au volume total de collecte)



Source : ESF retraités par la mission.

[207] Il est intéressant de noter qu'il n'existe pas de corrélation directe entre le niveau de collecte conventionnelle et celui de collecte volontaire : ainsi que l'indique le graphique 13 ci-dessous, des OPCA collectant peu au niveau conventionnel ont des pratiques très variées en termes de volontaire.

Graphique 13 : Répartition des OPCA en fonction du poids respectif de leurs collectes conventionnelle et volontaire



Source : ESF retraités par la mission

Lecture : la taille des bulles est proportionnelle à la collecte totale

2.6 Des choix marqués en termes d'utilisation des fonds

[208] En fonction des politiques de branche, les OPCA privilégient certains dispositifs, en ayant le cas échéant recours au FPSPP. La part de la professionnalisation dans les charges de formation des OPCA varie ainsi considérablement d'un OPCA à l'autre. L'implication dans le CPF est également très variable. Il importe cependant de rapporter ces proportions aux chiffres en valeur absolue pour tenir compte de la diversité de taille des OPCA (cf. tableau 5).

[209] Cette ventilation est une donnée intéressante, mais elle ne dit rien de l'atteinte des objectifs : les publics formés sont-ils les publics prioritaires ? Les formations débouchent-elles sur des certifications ou qualifications ? Quel est le taux d'insertion à l'issue de la formation et dans la durée des contrats de professionnalisation ?

[210] Les périodes de professionnalisation et les contrats de professionnalisation devraient à cet égard faire l'objet d'un suivi particulier dans les COM : il est avéré (cf. infra sur la mutualisation) que ces dispositifs bénéficient proportionnellement plus aux grandes entreprises qu'aux TPE-PME. Seule la mesure du taux d'insertion et des niveaux de qualification atteints permettrait de vérifier que cette asymétrie est justifiée au regard des objectifs de réduction du chômage et que les effets d'aubaine sont limités.

Tableau 5 : Répartition par dispositif du coût total des actions de formation des salariés ayant fait l'objet d'une décision de prise en charge au cours de l'année 2016

OPCA	Plan de formation	Période de professionnalisation.	Contrats de professionnalisation	CPF	Autres	Total salariés hors CIF
ANFA	61,8 %	2,6 %	26,1 %	9,3 %	0,1 %	126 940 575
OPCABAIA	13,0 %	10,9 %	59,3 %	16,5 %	0,2 %	113 000 397
UNIFAF	56,2 %	21,7 %	6,6 %	12,9 %	2,5 %	348 915 223
OPCA PL	56,3 %	19,2 %	18,4 %	5,9 %	0,2 %	232 535 766
FAFIH	42,3 %	15,8 %	31,7 %	10,0 %	0,3 %	136 057 526
FORCO	14,9 %	12,1 %	60,9 %	11,9 %	0,2 %	248 040 206
INTERGROS	53,2 %	14,1 %	27,2 %	5,2 %	0,2 %	157 655 727
AGEFOS PME	52,4 %	7,1 %	34,1 %	5,9 %	0,4 %	793 575 671
<i>AFDAS hors intermittents - pigistes</i>						
	38,4 %	9,5 %	33,6 %	12,1 %	6,4 %	114 314 669
FAFSEA	77,3 %	3,0 %	10,3 %	8,7 %	0,7 %	205 850 231
OPCA DEFI	36,5 %	16,0 %	28,2 %	19,0 %	0,3 %	224 473 918
OPCALIM	55,8 %	9,5 %	18,4 %	15,9 %	0,3 %	222 269 891
OPCA TS	31,5 %	31,6 %	29,4 %	7,3 %	0,2 %	199 336 684
FAFIEC	25,3 %	7,5 %	45,3 %	21,8 %	0,1 %	261 282 090
OPCA 3+	55,8 %	14,0 %	17,6 %	12,2 %	0,4 %	85 574 555
OPCAIM	43,1 %	16,7 %	16,5 %	23,3 %	0,4 %	508 782 285
<i>FAFTT hors intérimaires</i>						
	33,4 %	5,1 %	54,7 %	6,1 %	0,7 %	38 396 294
Constructys	54,9 %	10,8 %	25,2 %	8,9 %	0,1 %	326 509 881
Uniformation	46,6 %	19,7 %	10,5 %	19,0 %	4,2 %	308 476 006
OPCALIA	41,1 %	13,8 %	29,8 %	15,3 %	0,0 %	497 933 119

Source : *Calculs de la mission sur la base des données déclarées par les OPCA dans les ESF*

[211] Les mêmes remarques peuvent être faites à propos des actions destinées aux demandeurs d'emploi (hors contrats de professionnalisation) : si ces actions sont montées en charge, notamment en 2017 sous l'effet du « plan 500 000 », elles sont quantitativement marginales et la mesure de leur impact est délicate. Les objectifs fixés étaient des objectifs de moyens, et si l'intérêt des POEI et POEC est indéniable dans une logique de travail sur les parcours, la mission a pu constater sur le terrain que ces préparations sont de qualité inégale et donnent des résultats variables en termes d'insertion professionnelle.

Tableau 6 : Répartition par dispositif du coût total des actions de formation en faveur des personnes privées d'emploi ayant fait l'objet d'une décision de prise en charge au cours de l'année 2016

OPCA	POEI	POEC	CSP	CPF DE	Autres DE	Sous-total personnes privées d'emploi (DE)	% des actions en faveur des DE rapportées au total des actions salariés + DE
ANFA	12 506	539 520	1 312 607	616 548	0	2 481 181	1,9 %
OPCABAIA	23 849	1 129 413	0	0	0	1 153 262	1,0 %
UNIFAF	32 855	167 508	0	0	0	200 363	0,1 %
OPCA PL	11 018	0	1 702 739	0	0	1 713 757	0,7 %
FAFIH	528 938	1 605 774	3 080 202	0	31 944	5 246 858	3,7 %
FORCO	1 717 701	3 491 601	3 743 361	0	0	8 952 664	3,5 %
INTERGROS	299 217	0	4 048 051	0	0	4 347 268	2,7 %
AGEFOS PME	7 972 887	18 502 745	13 600 848	0	536 949	40 613 429	4,9 %
<i>AFDAS hors intermittents - pigistes</i>	298 722	924 499	0	0	0	1 223 221	1,1 %
FAFSEA	459 841	2 854 739	1 864 333	366 649	2 214 771	7 760 333	3,6 %
OPCA DEFI	151 483	591 615	783 371	0	0	1 526 469	0,7 %
OPCALIM	1 267 898	1 191 739	1 844 182	0	0	4 303 819	1,9 %
OPCA TS	4 353 962	6 112 475	4 968 013	0	0	15 434 449	7,2 %
FAFIEC	16 658 688	4 256 011	4 854 947	0	661 894	26 431 540	9,2 %
OPCA 3+	0	0	1 884 273	0	0	1 884 273	2,2 %
OPCAIM	2 271 766	6 275 221	8 339 725	0	0	16 886 712	3,2 %
<i>FAFTT hors intérimaires</i>	0	0	0	0	0	0	0,0 %
Constructys	1 289 602	4 327 061	15 155 857	0	2 513 834	23 286 354	6,7 %
Uniformation	613 776	2 956 064	0	0	0	3 569 840	1,1 %
OPCALIA	4 044 603	7 521 400	11 652 609	0	1 414 466	24 633 079	4,7 %

Source : *Calculs de la mission sur la base des ESF*

2.7 Une mutualisation en faveur des TPE-PME insuffisante

[212] La mutualisation des fonds et leur fongibilité descendante sont une des raisons d'être des OPCA. La mutualisation signifie qu'il n'existe pas de « droit de tirage » et que les contributions des entreprises ne sont pas sanctuarisées ; la fongibilité descendante signifie qu'il est possible de financer des actions de formation pour des TPE-PME de moins de 50 salariés en utilisant des fonds versés par des entreprises de 50 salariés et plus mais que l'inverse est exclu. Le FPSPP contribue à la mutualisation par le dispositif de péréquation.

[213] La réforme de 2014 a particulièrement renforcé :

- les deux principes de mutualisation et de fongibilité descendante, de façon à corriger les dérives constatées antérieurement, mises en évidence en 2014 par une étude de la DARES : la mutualisation et la redistribution en faveur des TPE-PME étaient limitées aux dispositifs de la professionnalisation, alors qu'à l'inverse les TPE-PME étaient plutôt perdantes sur le financement du plan de formation⁶² ;
- l'étanchéité entre les sections financières dédiées aux différents dispositifs, en ouvrant, au sein de la section « plan de formation », une possibilité de fongibilité asymétrique qui permet de financer des actions de formation des entreprises de moins de 50 salariés par un abondement en provenance de la section des entreprises de plus de 50 salariés.

[214] Cependant, la situation reste insatisfaisante. La mission a ainsi évalué le niveau réel de redistribution (rapport entre les charges de formation par classe d'entreprises et les contributions). Les résultats sont très inégaux, comme le montre le tableau 1 ci-dessous.

[215] Pour certains OPCA (en italiques dans le tableau), la part des charges non réparties par classe d'entreprise rend l'interprétation des résultats hasardeuse (pour l'AFDAS par exemple, la raison est l'importance du nombre de non-salariés pris en charge). Le total général pour un OPCA peut être supérieur à 100 compte tenu des ressources autres que la collecte, en particulier les fonds du FPSPP (péréquation et appels d'offres) et les subventions sur projets de l'Union européenne (FSE), de l'État et des conseils régionaux.

L'application de la mutualisation conduit à un ratio charges / collecte décroissant par rapport à la taille des entreprises, et supérieur à 100 % pour les TPE-PME. Ce second principe semble globalement respecté et la catégorie des entreprises de moins de 11 salariés est bénéficiaire au sein de chaque OPCA. En revanche, pour les OPCA surlignés dans le tableau ce taux ne décroît pas avec la taille des entreprises. Dans plusieurs cas, on peut même observer pour les entreprises de plus de 300 salariés des taux supérieurs à ceux de la catégorie des entreprises de 11 à 50 salariés, ce qui est contraire à l'esprit de la réforme de 2014 et plus globalement à l'une des raisons d'être des OPCA.

⁶² « La mutualisation des fonds de la formation continue », DARES Analyses, janvier 2014.

Tableau 7 : Rapport entre les charges de formation et la collecte selon la taille de l'entreprise adhérente, par OPCA

OPCA	- de 11	11-49	50-299	300+	% charges non réparties	Charges totales	Collecte totale	Taux global
ANFA	114 %	79 %	88 %	101 %	3 %	143 967 121	146 425 655	98 %
OPCABAIA	132 %	80 %	51 %	52 %	0 %	88 978 743	157 381 139	57 %
UNIFAF	50 %	73 %	72 %	85 %	6 %	313 681 497	379 500 404	83 %
ACTALIANS	122 %	81 %	62 %	59 %	0 %	196 850 165	235 598 735	84 %
FORCO	148 %	75 %	74 %	92 %	7 %	222 343 116	250 182 752	89 %
INTERGROS	100 %	66 %	71 %	79 %	2 %	165 936 568	215 293 539	77 %
AGEFOS PME	135 %	82 %	73 %	49 %	0 %	691 540 203	871 142 837	79 %
AFDAS	70 %	65 %	78 %	69 %	27 %	145 985 616	173 934 329	84 %
FAFSEA	75 %	93 %	86 %	76 %	0 %	217 355 413	269 210 356	81 %
OPCA DEFI	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
OPCALIM	312 %	93 %	92 %	78 %	48 %	317 710 670	209 349 732	152 %
OPCA TS	154 %	58 %	60 %	61 %	3 %	200 663 058	298 086 658	67 %
FAFIEC	170 %	89 %	42 %	41 %	0 %	220 892 059	320 413 664	69 %
OPCA 3+	195 %	74 %	70 %	65 %	3 %	73 207 280	95 779 507	76 %
OPCAIM	130 %	90 %	91 %	41 %	11 %	450 954 815	649 980 658	69 %
FAFTT	76 %	87 %	73 %	78 %	1 %	176 936 491	230 661 712	77 %
Constructys	100 %	85 %	79 %	84 %	5 %	310 039 969	334 454 682	93 %
Uniformation	126 %	110 %	99 %	61 %	0 %	298 673 455	337 510 915	88 %
OPCALIA	173 %	80 %	73 %	64 %	3 %	445 267 194	568 166 825	78 %

Source : *Calculs de la mission à partir des ESF. Données du FAFIH non disponibles.*
 Lecture: *l'OPCA ANFA engage en faveur des entreprises de moins de 11 salariés des dépenses de formations qui excèdent de 14 % les contributions acquittées par ces entreprises.*

[216] Plusieurs raisons expliquent ce constat :

- seuls huit OPCA sur vingt ont choisi de recourir à la fongibilité descendante sur le plan de formation :

Tableau 8 : Application de la fongibilité descendante sur le plan de formation

OPCA	Produits de la section PF des moins de 11 issus de la mutualisation des sections 50 et +	En % de la collecte PF - de 11	Produits de la section PF des 11- 49 issus de la mutualisation des sections 50 et +2	En % de la collecte PF 11-49	Collecte 11-49	Collecte - de 11
ANFA	0	0 %	0	0 %	5 929 996	16 220 660
OPCABAIA	400 000	15 %	0	0 %	821 620	2 588 306
UNIFAF	0	0 %	0	0 %	4 077 881	1 388 150
OPCA PL	0	0 %	2 600 000	26 %	10 195 657	29 875 225
FAFIH	0	0 %	0	0 %	6 828 153	27 321 670
FORCO	0	0 %	0	0 %	6 921 277	10 444 553
INTERGROS	0	0 %	0	0 %	9 826 999	17 071 501
AGEFOS PME	5372	0 %	1 991 075	6 %	32 304 075	92 049 381
AFDAS	0	0 %	0	0 %	4 831 202	8 127 002
FAFSEA	0	0 %	0	0 %	6 262 400	23 524 096
OPCA DEFI	0	0 %	0	0 %	4 851 882	4 072 810
OPCALIM	0	0 %	1 663 842	29 %	5 644 849	11 955 718
OPCA TS	0	0 %	0	0 %	11 105 085	12 420 650
FAFIEC	800 000	3 %	0	0 %	14 111 155	29 745 061
OPCA 3+	0	0 %	0	0 %	2 744 911	2 897 042
OPCAIM	840 000	5 %	8 700 000	52 %	16 590 019	16 446 627
FAFTT	656 871	19 %	378 189	21 %	1 780 147	3 370 450
CONSTRUCTYS	0	0 %	0	0 %	16 387 553	46 307 550
Uniformation	0	0 %	0	0 %	9 348 848	12 789 465
OPCALIA	3 161 310	0,15366	0	0	13 096 647	20 573 890

Source : Extraction par la mission de données ESF.

- Les financements du FPSPP sont parfois attribués à rebours de la mutualisation en faveur des TPE-PME : le FPSPP alloue au titre de la péréquation des sommes très importantes aux dispositifs de professionnalisation, priorité affichée de la péréquation en 2009. Or ces dispositifs sont largement utilisés par de grandes entreprises, dans lesquelles leur développement est plus facile. Il existe ainsi une forme de contradiction entre les objectifs de développement de l'alternance, via le contrat de professionnalisation, en vue de lutter contre le chômage, et les objectifs de développement de la formation dans les TPE-PME : ainsi, le FPSPP alloue-t-il des sommes au titre de la péréquation à des OPCA qui par ailleurs ne pratiquent pas la fongibilité descendante sur le plan de formation.

- Compte tenu de la diminution de la collecte légale, une mutualisation accrue vers les TPE-PME passe aussi par un développement du registre conventionnel⁶³ et du versement de contributions volontaires⁶⁴. Or les situations des différentes branches sont très variables :
 - le conventionnel est très inégal d'un secteur à l'autre ; sans grande surprise, plus le secteur, voire la branche pour les OPCA monobranche, est structuré, plus le conventionnel est élevé. En revanche, les OPCA multi-branches non interprofessionnels profitent plus difficilement de cet outil ;
 - le développement de la collecte volontaire, devenu un impératif pour les OPCA, en particulier pour les deux OPCA interprofessionnels et les OPCA multi-branches, a des effets paradoxaux :
 - il a conduit les OPCA à structurer et moderniser leur offre de services, de façon à être attractifs, ce qui les prépare aux évolutions envisagées aujourd'hui ; même atténuée dans la période récente, il existe à cet égard une concurrence entre les OPCA interprofessionnels et les autres ;
 - mais le volontaire n'étant pas mutualisé⁶⁵, il peut avoir des effets anti-redistributifs.

2.8 Une mutualisation géographique qui ne résulte pas nécessairement de choix stratégiques

[217] Les ESF incluent désormais une approche territoriale des financements des OPCA, qui met en évidence les « transferts » entre régions mais n'en est qu'au début de son utilisation : or cette approche serait utile à l'expression par les OPCA de leur stratégie régionale, liée notamment à la présence d'entreprises de leur secteur dans telle ou telle région ; l'État et les Régions pourraient en retour faire valoir des priorités territoriales au regard de données recueillies au niveau national complétées des analyses des observatoires de branche : taux de qualification des salariés, taux de chômage, dynamiques économiques, proportion de TPE-PME... Il n'est en effet pas certain que les « mutualisations » constatées aujourd'hui soient toujours le produit de stratégies délibérées.

⁶³ Versement d'une cotisation sur la base d'un accord collectif de branche.

⁶⁴ Versement à l'initiative propre d'une entreprise.

⁶⁵ Sauf à AGEFOS PME en raison d'une disposition particulière de sa convention constitutive.

Tableau 9 : État des transferts inter-régionaux - 2016

Engagements / Collecte ajustée aux engagements (hors CIF et FPSPP)	Grand Est	Nouvelle Aquitaine	Auvergne-Rhône-Alpes	Bourgogne-Franche Comté	Occitanie	Hauts-de-France	Normandie	Bretagne	Centre-Val-de-Loire	Corse	Ile de France	Pays de la Loire	PACA
ANFA	131	129	111	129	133	83	125	143	126	38	49	133	137
OPCABAIA	167	124	283	270	274	196	203	265	245	93	71	153	308
UNIFAF	96	112	101	107	104	87	113	94	96	73	93	94	95
FAFIH	109	134	81	89	167	115	155	133	77	60	71	123	152
ACTALIANS	132	89	75	80	68	93	108	325	107	715	77	98	102
FORCO	107	155	124	131	170	75	62	172	132	145	74	123	242
AFDAS	88	152	134	150	159	172	188	146	138	212	87	155	101
AGEFOS PME	115	119	125	122	155	154	125	125	177	102	56	108	135
INTERGROS	96	121	106	101	116	105	105	116	93	66	79	114	129
FAFSEA	91	99	105	89	108	101	97	103	84	110	110	88	92
OPCA DEFI	175	223	123	168	243	144	234	132	186	83	50	136	145
OPCA TS	88	117	107	90	97	116	118	101	101	100	91	125	82
OPCALIM	77	105	104	103	132	116	102	101	111	79	88	108	128
FAFIEC	152	192	110	160	180	217	179	187	163	108	77	182	125
OPCA 3+	99	103	105	107	166	123	204	94	117	128	53	102	202
OPCAIM	121	127	127	130	89	133	132	158	130	57	41	120	106
CONSTRUCTYS	88	129	104	137	129	105	119	128	89	87	75	112	120
FAFTT	97	239	56	193	250	426	312	125	127	16	79	247	72
OPCALIA	132	116	107	135	168	149	120	137	100	148	76	100	73
Uniformation	82	96	98	88	117	81	92	87	81	128	71	89	109
TOTAL	107	118	111	117	127	115	120	129	121	148	69	112	114

RAPPORT IGAS N° 2017-127R

Engagements / Collecte ajustée aux engagements (hors CIF et FPSPP)	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	Réunion	Non répartis	TOTAL	TOTAL DOM
ANFA							100	
OPCABAIA						-	100	
UNIFAF	65	64	64		99	34418	100	80
FAFIH	-	-	-		-	-	100	-
ACTALIANS							100	
FORCO	-	-	1152		-	199	100	728
AFDAS	79	-	4095		25		100	25
AGEFOS PME	63	28	186		166		100	144
INTERGROS							100	
FAFSEA	111	80	108		84		100	100
OPCA DEFI							100	-
OPCA TS							100	
OPCALIM			-		96	1	100	95
FAFIEC	290	97	63		157		100	174
OPCA 3+					1391	3187	100	1391
OPCAIM	127	67	388		2504	154240	100	323
CONSTRUCTYS	122	167	113		201	-	100	163
FAFTT	71					858	100	71
OPCALIA	75	70	98	7416	115	285	100	97
Uniformation	160	196	78	-	245		100	182
TOTAL	86	77	110	5031	149	259	100	124

Source : DGEFP à partir des ESF

ANNEXE 2 : LE FPSPP

ANNEXE 2 : LE FPSPP	109
1. LE FPSPP : UNE « ORIGINALITE » INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE.....	111
1.1 Le FPSPP a repris une partie des missions du Fonds unique de péréquation (FUP) mais avec une ambition plus large	111
1.2 Le FPSPP est l'instrument du paritarisme de gestion de la formation professionnelle mais également un levier de l'État dans la mise en œuvre de ses politiques.....	112
2. LES OUTILS DU FPSPP : REDISTRIBUTION A LA MARGE PLUS QUE REGULATION D'ENSEMBLE.....	114
2.1 Le dispositif de péréquation.....	114
2.2 Le financement des heures CPF diffère selon les partenaires.....	115
2.3 Les autres registres d'intervention du FPSPP.....	116

1. LE FPSPP : UNE « ORIGINALITE » INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE

1.1 Le FPSPP a repris une partie des missions du Fonds unique de péréquation (FUP) mais avec une ambition plus large

[218] Créé par la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie s'appuyant sur l'ANI du 7 janvier 2009, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a été pérennisé dans son financement et conforté dans ses missions par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Sa vocation est d'être l'un des outils de répartition, de redistribution et de gestion des fonds de la formation professionnelle en orientant ces activités dans une logique de situation réelle (v/statut au regard de l'emploi par exemple) et de parcours des personnes.

[219] L'affectation des ressources du fonds est déterminée par un accord conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel. La déclinaison de cet accord donne lieu à une convention-cadre signée entre l'État et le fonds, assortie d'une annexe financière annuelle, laquelle peut prévoir une participation de l'État au financement de certaines actions de formation professionnelle fixées par la loi. C'est dans ce même cadre que des conventions peuvent être conclues entre le fonds et, notamment, les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau professionnel ou interprofessionnel, les conseils régionaux, ou Pôle emploi.

[220] Le FPSPP est l'héritier du FUP dont la seule mission était la péréquation entre OPCA et OPACIF sur les contrats de professionnalisation ou les CIF CDD, au bénéfice de ceux ne disposant pas d'assez de fonds propres pour couvrir leurs engagements. Il a pour missions par la loi :

- de contribuer au financement d'actions de formation professionnelle pour la qualification ou la requalification des salariés ou des demandeurs d'emploi, dans le cadre de la convention cadre conclue avec l'Etat, laquelle cible les actions et les publics concernés,
- d'assurer la péréquation des fonds versés au titre de la professionnalisation en continuité avec la mission du FUP mais selon des modalités modifiées (*cf. infra*),
- d'assurer l'animation des OPCA et des OPACIF et de contribuer au développement des systèmes d'information concourant au développement de la formation professionnelle ; le FPSPP est également habilité à gérer des crédits FSE en qualité d'organisme intermédiaire.

[221] Jusqu'en 2015, le FPSPP recevait des OPCA une proportion de leur collecte comprise entre 5 et 13 %⁶⁶, dont le taux était fixé annuellement par arrêté ministériel, le taux de 13 % ayant été appliqué lors des derniers exercices précédant la réforme.

[222] La loi du 5 mars 2014 a, par son article 11, modifié ses règles de financement pour garantir sa pérennité et accompagner la mise en œuvre du CPF. Le FPSPP est financé par une contribution obligatoire (0,15 % de la masse salariale pour les entreprises de 10 à 49 salariés, 0,2 % pour celles d'au moins 50 salariés) d'une part, par les excédents des OPCA sur la collecte (au-delà d'un quart des charges comptabilisées dans l'année au titre du CPF et d'un tiers au titre des autres dépenses à compter de 2016) d'autre part.

⁶⁶ Ancien article L. 6332-19 du code du travail

[223] Elle prévoit également que le FPSPP, outre sa mission de péréquation des moyens de la professionnalisation et d'animation des réseaux OPCA-OPACIF :

- finance les heures CPF des demandeurs d'emploi (convention avec Pôle emploi et les Régions) et celles mobilisées dans le cadre d'un CIF (conventions avec les OPACIF) par une cotisation de 0,2 % de la masse salariale versée par les entreprises d'au moins 11 salariés,
- répartit entre les Fongecif les fonds consacrés au financement des CIF et désormais collectés par les OPCA (contribution de 0,15 % de la masse salariale pour les entreprises de 11 à 49 salariés, de 0,2 % pour les entreprises d'au moins 50 salariés) – le CIF n'entre donc plus dans le champ de la péréquation,
- contribue au développement de la formation professionnelle dans les TPE-PME (mutualisation) : d'une part vers les TPE dans le cadre du plan de formation par des versements complémentaires aux OPCA calculés en fonction de la part de ces entreprises parmi les adhérents de l'OPCA, le FPSPP devant y consacrer 20 % de ses ressources (166M€ en 2015), d'autre part, à partir des ressources collectées sur les excédents, vers des entreprises de 10 à 49 salariés,
- utilise à compter de l'exercice 2016 les excédents de trésorerie des OPCA selon des modalités renforcées par rapport à la période antérieure, notamment par l'abaissement des seuils⁶⁷ ; les montants de charges comptabilisées⁶⁸ au titre de la collecte légale excédant trois mois de dépenses pour le CPF, et quatre mois de dépenses au titre de la professionnalisation et au titre de chaque sous-section de la section plan de formation sont versés au FPSPP.

1.2 Le FPSPP est l'instrument du paritarisme de gestion de la formation professionnelle mais également un levier de l'État dans la mise en œuvre de ses politiques

[224] L'accord conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel qui crée le FPSPP détermine également son organisation. Le FPSPP est une association paritaire gestionnaire constituée entre lesdites organisations, agréée par l'autorité administrative, agrément accordé dès lors que le fonds respectait les conditions légales et réglementaires relatives à son fonctionnement et à ses dirigeants⁶⁹. L'Etat n'en est donc pas membre, la DGEFP pouvant y être « invitée » pour certains sujets.

[225] La mise en œuvre opérationnelle de la gestion des fonds du FPSPP nécessite que l'affectation des ressources fasse l'objet d'un accord entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel ; la déclinaison de cet accord donne lieu à une convention-cadre signée entre l'Etat et le FPSPP, cette convention prévoyant notamment, dans les annexes financières annuelles, l'éventuelle participation de l'Etat au financement d'actions de formation professionnelle, par exemple le plan 500 000 en 2017. Ces annexes financières permettent donc à l'Etat de préciser, par l'intermédiaire du FPSPP, les modalités et les objectifs selon lesquels il entend que ses plans ou décisions soient appliquées, y compris par les OPCA et OPACIF.

⁶⁷ Articles L. 6332-19 (2°), R. 6332-28, R. 6332-28-1 et R. 6332-29 du code du travail

⁶⁸ Déduction faite des dotations aux amortissements et provisions

⁶⁹ Article L6332-18 du code du travail

[226] Par ailleurs le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF), organisation paritaire créée par la loi du 5 mars 2014⁷⁰ sans individualité juridique, définit les orientations politiques paritaires en matière de formation et d'emploi et assure leur suivi et leur coordination avec les politiques menées par les autres acteurs. En application de l'ANI du 14 décembre 2013, le COPANEF est notamment chargé de définir les politiques mises en œuvre par le FPSPP et peut faire appel aux moyens techniques et financiers du FPSPP pour la réalisation de ses missions et de ses travaux. L'actuelle convention triennale Etat-FPSPP prévoit d'ailleurs la possibilité pour le FPSPP de prendre en charge des besoins d'études du COPANEF sous forme de lignes budgétaires approuvées par le conseil d'administration du FPSPP, disposition effectivement utilisée. Le FPSPP intervient également⁷¹ « *en appui des COPAREF (Comités paritaires interprofessionnels régionaux pour l'emploi et la formation)* », les COPAREF constituant en retour « *un levier pour appuyer la régionalisation des actions du FPSPP* ». Il se positionne ainsi clairement comme « *soutien aux politiques paritaires* ».

[227] Le FPSPP affiche une certaine modestie de positionnement, endossant certes « une place importante au sein du système de financement de la formation professionnelle » mais ne se considérant, selon les termes même du premier rapport du FPSPP au Parlement⁷² que comme « un financeur parmi d'autres » ; les rédacteurs de ce premier rapport au Parlement font valoir que la contribution des OPCA dédiée au FPSPP représente en 2015 environ 13 % des 6,7Mds€ versés aux OPCA, que les 550M€ consacrés aux personnes en recherche d'emploi représentent entre le quart et le tiers des dépenses engagées respectivement par les conseils régionaux, et Pôle emploi et l'Unédic, et que les autres dépenses à destination des salariés et des formations en alternance (480M€) doivent être rapprochés des 6,6Mds€ consacrés au total à l'alternance et des 13,5Mds€ de financement de la formation des salariés (dont la moitié relève directement des entreprises).

[228] Or le FPSPP est de fait, et largement à la faveur de l'engagement des partenaires sociaux dans le financement de la formation des demandeurs d'emploi, le barycentre de la régulation des fonds de la formation professionnelle, pour plusieurs raisons :

- la souplesse de son statut juridique,
- sa position au carrefour du paritarisme et de la mise en œuvre des politiques décidées / financées par l'État lui-même,
- le renforcement de son rôle dans la mutualisation des financements,
- sa pratique de la péréquation et de l'animation des OPCA-OPACIF,
- sa capacité d'impulsion et de redistribution liée à l'effet levier des appels à projets,
- son rôle de « méta-OPCA » comme mentionné dans un rapport parlementaire⁷³ ou de « maison commune des OPCA et des OPACIF » tel qu'il se revendique lui-même.

[229] Cette situation pose question dès lors que la gouvernance du FPSPP est exclusivement paritaire, accueillant occasionnellement et sur des sujets convenus à l'avance avec les services de l'État, et excluant totalement les Régions, dans un contexte de régulation d'ensemble éclatée et peu formalisée de la formation professionnelle continue et notamment de certains de ses dispositifs tels le CPF ou le CIF.

⁷⁰ sur la base de l'ANI du 14 décembre 2013

⁷¹ Premier rapport du FPSPP au Parlement – janvier 2017

⁷² Article L6332-22-1 du Code du travail : « tous les deux ans, le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels remet un rapport d'activité au Parlement sur sa contribution au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, en décrivant notamment les actions financées. »

⁷³ Rapport d'information n°3558 sur l'application de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, Gérard Cherpion et Jean-Patrick Gille

[230] En outre, la focalisation des COM État-OPCA sur le pilotage des dépenses de gestion plutôt que celui des résultats opérationnels renforce la légitimité de ce positionnement, qui devrait ainsi être réévalué dès lors que serait poursuivie, voire amplifiée, l'évolution amorcée dans la deuxième génération de COM d'une plus grande attention des pouvoirs publics vis-à-vis de l'activité opérationnelle des OPCA, de leur efficacité et de leurs spécificités.

2. LES OUTILS DU FPSPP : REDISTRIBUTION A LA MARGE PLUS QUE REGULATION D'ENSEMBLE

[231] Le FPSPP dispose d'outils dont l'impact peut être substantiel pour certaines catégories de dispositifs, d'OPCA, d'entreprises voire de personnes. Ses leviers de manœuvre et ses pratiques ne correspondent cependant pas aux besoins d'une régulation dynamique et globale du système et de l'ensemble des OPCA.

2.1 Le dispositif de péréquation

[232] La péréquation a pour objet d'inciter les OPCA, notamment ceux ayant des difficultés de ressources par rapport à leurs besoins, à s'engager dans l'alternance, notamment les contrats de qualification dont le taux d'insertion dans l'emploi est élevé (plus de 70 % en emploi 6 mois après la fin de la formation dont plus de 50 % en emploi durable).

[233] Avant la loi de 2014, la péréquation pouvait bénéficier aux OPCA qui :

- consacraient au moins 50 % des ressources collectées au titre de la professionnalisation aux contrats et aux périodes de professionnalisation qualifiantes ou certifiantes d'une durée minimale à 120 puis à 150 heures,
- et sur-engageaient sur la section professionnalisation par rapport à leurs propres ressources,
- et dès lors la péréquation était calculée en fonction de la part des ressources de la professionnalisation consacrée aux contrats et périodes de professionnalisation (par construction supérieure à 50 %) et sur la base d'un coût annuel de prise en charge de 6 800 € pour un contrat de professionnalisation (11 000 € pour certains publics).

[234] Depuis la réforme :

- la part de 50 % de la collecte légale s'apprécie par rapport aux engagements sur les contrats de professionnalisation et le financement du fonctionnement des CFA par l'OPCA, le premier poste devant lui-même représenter au moins 25 % de la dépense de professionnalisation,⁷⁴
- le critère de l'insuffisance de couverture est maintenu,
- la dotation de péréquation est calculée en fonction du nombre de contrats de professionnalisation conclus au-delà de l'assiette de 50 % de la collecte légale et d'un coût unitaire forfaitaire (6 000 €, 8 000 € pour les publics prioritaires –montant fixé par le COPANEF) dans la limite du coût moyen constaté par l'OPCA.

⁷⁴ la collecte légale au titre de la professionnalisation peut également financer les formations POEI ou POEC, la formation des tuteurs, les CSP, les fonctions tutorales et la participation des salariés à des jurys

[235] Ces modifications ont eu un effet dès l'année 2015 : en 2014, la péréquation avait financé 55 524 des 176 176 contrats de professionnalisation (31,5 %), en 2015 elle en a financé 32 019 sur les 183 877 conclus (17,4 %) ⁷⁵.

[236] Théoriquement la péréquation est accessible à tous les OPCA ; dans la réalité elle ne bénéficie qu'à une minorité des 20 OPCA : comme en 2015, huit OPCA ont bénéficié en 2016 de la péréquation pour un montant total de 324,6 M€.

[237] Plusieurs OPCA considèrent que la pratique du dispositif recèle des biais importants non réellement résolus depuis 2009 dont les deux principaux suivants :

- alors que les priorités portent sur le caractère qualifiant des parcours et la certification des formations, les seuils de coût moyen forfaitaire excluent de fait les secteurs à formations qualifiantes lourdes –notamment dans les secteurs industriels en raison de leur technicité, et santé-social dont les professions sont généralement réglementées, et notamment lorsque l'accès effectif à la formation nécessite la prise en charge des salaires des personnels en formation ; la tentation d'alléger des formations ou de les fractionner pour en réduire le coût annuel pourrait exister ;
- le dispositif favorise une gestion en sur-engagement puisque c'est une condition nécessaire d'accès au dispositif ; or d'une part cette pratique est addictive et induit une dépendance à l'égard du FPSPP et de ses financements dont il est difficile de sortir ; d'autre part, et largement par voie de conséquence puisque l'enveloppe est limitée, il est difficile pour un OPCA d'y entrer lorsqu'il n'est pas dans le dispositif depuis le début ; il y a logiquement eu peu de « nouveaux entrants » sur la période.

[238] De manière plus générale, les OPCA estiment que les dispositifs et les pratiques du FPSPP, même si elles s'améliorent année après année, tendent à les rendre dépendants des décisions, des calendriers et des modalités fixées par l'État et le FPSPP dans le cadre de l'annexe financière annuelle, alors même que le versement de leur contribution est, lui, planifié dans la durée : il a pu se faire par exemple qu'un versement du FPSPP arrive si tardivement dans l'année qu'il s'avère inutilisable et ipso facto prélevé ensuite au titre du prélèvement des excédents de trésorerie...

2.2 Le financement des heures CPF diffère selon les partenaires

[239] Le FPSPP prend en charge le financement des heures CPF pour les demandeurs d'emploi et lorsque des heures CPF sont mobilisées dans le cadre d'un CIF, selon des modalités financières sensiblement différentes.

[240] Les dépenses – frais pédagogiques et annexes - afférentes à la formation des demandeurs d'emploi qui mobilisent leur CPF sont prises en charge dans la limite du nombre d'heures inscrites sur ce CPF ⁷⁶ et à un tarif horaire de 9€ correspondant au coût horaire moyen retenu à partir des coûts moyens de Pôle emploi en 2014 (donc avant mise en œuvre de la réforme) et non revu depuis ; ce tarif s'applique conventionnellement aux régions et à Pôle emploi.

[241] Le FPSPP verse à l'OPACIF concerné les frais pédagogiques correspondant aux heures CPF mobilisées dans le cadre d'un CIF, au coût moyen horaire de l'ensemble de la formation dans la limite d'un plafond de 27,45 € par heure.

⁷⁵ Source : Rapport IGF/Igas/CGefi « Trésorerie mobilisable des OPCA » - novembre 2016

⁷⁶ en outre, pour 2015 et 2016, le CPF de chaque demandeur d'emploi a été abondé par le FPSPP de manière à compléter les heures déjà inscrites (DIF) et à atteindre au moins 100 heures dès lors que le projet de formation est éligible

2.3 Les autres registres d'intervention du FPSPP

[242] Le FPSPP organise depuis 2009 des appels à projets (AAP) dits « MUT ECO », qui financent – selon une logique en principe « préventive » - des programmes territorialisés de formations d'adaptation aux mutations de technologie ou de marché. Ces AAP MUT ECO sont accessibles aux OPCA et aux OPACIF. Les décisions sont prises au fil de l'eau, selon des axes prioritaires définis par les partenaires sociaux (par exemple numérique et transition énergétique en 2015), les projets devant au préalable avoir été agréés par le COPAREF. De fait les secteurs industriels, et par voie de conséquence plutôt les grandes entreprises - bénéficient majoritairement de ces AAP : plus d'un tiers des participants sont salariés d'une entreprise de plus de 250 salariés et 44 % des participants viennent de l'industrie. À titre d'exemple Constructys a porté des projets autour de la transition énergétique, de la fibre optique ou du Grand Paris ; dans le secteur des services, Unifaf et Uniformation se sont associés sur un projet de passerelles professionnelles entre les secteurs sanitaires et sociaux dans la perspective du développement des services liés au grand âge et à la dépendance.

[243] Par ailleurs le FPSPP est, également depuis 2009, organisme intermédiaire du Fonds social européen (FSE). Il reçoit une subvention du FSE (de l'ordre de 150 M€) au titre de l'assistance technique aux porteurs de projet, notamment les OPCA et OPACIF, pour « professionnaliser » les dossiers de projet et garantir leur recevabilité auprès du FSE. Les orientations de l'État, qui délègue ainsi une partie de sa responsabilité de gestion et de contrôle des fonds du FSE sont précisées dans les conventions cadre État-FPSPP successives.

ANNEXE 3 : LES FRAIS DE GESTION ET DE MISSIONS DES OPCA ET DES OPACIF

INTRODUCTION		119
1	Les frais de gestion de gestion et de missions des OPCA et des OPACIF en 2016	121
1.1	Les résultats de la gestion des OPCA et des OPACIF observés en 2016.....	121
1.1.1	Une application du plan comptable encore imparfaite dans le cas de certains OPCA	121
1.1.2	Les résultats de gestion des OPCA	123
1.1.3	Les résultats de gestion des OPACIF	124
1.2	Le respect des taux plafonds des COM.....	125
2	Une diminution significative des dépenses de fonctionnement des OPCA depuis la mise en œuvre de la démarche COM, exclusivement imputable aux frais des gestion et d'information.....	126
2.1	Une évolution globale en baisse des frais de gestion des OPCA et des OPACIF	126
2.2	Des tendances à la baisse hétérogènes entre OPCA, et inégalement partagées entre frais de gestion – information et frais de missions.....	127

INTRODUCTION

[244] La réglementation relative aux dépenses de fonctionnement des organismes paritaires collecteurs des contributions au financement de la formation professionnelle continue (OPCA et OPACIF) distingue deux catégories de frais (article R. 6332-36 du code du travail) :

- les frais de gestion et d'information, qui concernent les OPCA et les OPACIF ;
- les frais relatifs aux missions des seuls OPCA (les OPACIF n'étant pas concernés par cette catégorie de frais).

[245] Les frais de gestion et d'information – qui seront parfois dénommés dans la suite par l'abréviation « frais de gestion » regroupent :

- les frais de collecte des contributions des employeurs ;
- les frais de gestion administrative relative à l'instruction et au suivi des dossiers de formation ;
- les frais d'information générale et de sensibilisation des entreprises ;
- le remboursement des frais de déplacement, de séjour et de restauration engagés par les administrateurs paritaires

[246] Les frais relatifs aux missions des OPCA, qui seront par la suite dénommés « frais de missions » (selon une appellation commune utilisée dans les COM mêmes), correspondent aux dépenses engagées par les OPCA pour l'accomplissement des missions à eux fixées par l'article L. 6332-1-1 du code du travail⁷⁷. Ils regroupent :

- les frais d'accompagnement des entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation ;
- les frais d'information-conseil, de pilotage de projet et de service de proximité aux entreprises notamment des très petites entreprises et des petites et moyennes entreprises ;
- les dépenses réalisées pour le fonctionnement d'observatoires prospectifs des métiers et des qualifications destinées à mesurer l'évolution quantitative et qualitative des emplois et des qualifications ;
- le financement d'études ou de recherches intéressant la formation et notamment les frais relatifs à l'ingénierie de certification ;
- les coûts des diagnostics des entreprises ;
- les frais engagés pour s'assurer de la qualité des formations dispensées.

[247] Ces différentes catégories et sous-catégories de frais relèvent de mécanismes d'encadrement distincts :

- s'agissant tout d'abord des frais de gestion et d'information, leur total ne peut excéder un plafond, exprimé en part des contributions collectées, déterminé par les conventions

⁷⁷ Ces missions sont ainsi énoncées :

- « contribution au développement de la formation professionnelle et de l'apprentissage » ;
- « information, sensibilisation et accompagnement des entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle » ;
- « participation à l'identification des compétences et des qualifications mobilisables au sein de l'entreprise et à la définition des besoins collectifs et individuels au regard de la stratégie de l'entreprise, en prenant en compte les objectifs définis par les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » ;
- « contrôle de la qualité des formations dispensées, notamment en luttant contre les dérives thérapeutiques et sectaires ».

d'objectifs et de moyens (COM) conclus entre l'État et chaque OPCA et OPACIF, lui-même encadré par des taux minimum et maximum fixés par arrêtés ministériel ; l'arrêté du 18 février 2015 fixe ainsi ces taux minimum et maximum à, respectivement 3,5 % et 6,90 % de la collecte ; pourvu que le total des frais de gestion et d'information représente une part de la collecte comprise entre le taux minimum et le taux maximum, l'allocation des frais de gestion et d'information entre les quatre sous-catégories de dépenses mentionnées précédentes est quant à elle fixée librement par les COM ;

- s'agissant des frais de missions, les COM fixent les taux des sous-catégories de frais, sans prévoir un plancher ou un plafond global ; toutefois, les frais relatifs au fonctionnement des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, aux études et recherches et à la réalisation de diagnostics des entreprises sont limités par arrêté ministériel, en part des contributions collectées ; l'arrêté du 18 février 2015 précité fixe ainsi les taux plafonds afférents à ces trois catégories de taux à, respectivement, 0,75 %, 0,75 % et 1 % de la collecte.

[248] Cette réglementation, en vigueur depuis le 1er janvier 2015 et d'application de la réforme de la formation professionnelle issue de la loi du 5 mars 2014, assouplit les modalités antérieures d'encadrement des frais de gestion et de missions des organismes. Ces dernières, outre qu'elles renaient une définition différente des frais de gestion et d'information, préoyaient que ces frais ne devaient pas excéder un montant fixé par arrêté en part de la collecte (dénommé « part fixe »), alors que les frais de missions étaient fixés par les COM dans la limite d'un minimum et d'un maximum déterminé par arrêté, en part d'une assiette constituée pour moitié de la collecte et pour l'autre moitié des décaissements au titre des charges de formation, dit « part variable ».

[249] Il est vrai que les règles applicables antérieurement à la réforme de la formation professionnelle de 2009 étaient particulièrement lâches, puisqu'elles n'encadraient que le taux des versements des organismes partiaires au Fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue, limité par décret à 0,75 % de la collecte.

[250] Le contrôle du respect des plafonds réglementaires et fixés par les COM des frais de gestion et de mission sont réalisés au moyen d'un tableau spécifique demandés aux OPCA et aux OPACIF dans le cadre de la fourniture des états statistiques et financiers (ESF, cf. Annexe 4). Ce tableau récapitule les dépenses de fonctionnement par destination (gestion-information, mission), en regroupant, au sein des frais de missions, certaines rubriques : accompagnement et diagnostics d'une part, fonctionnement des observatoires prospectifs et études et recherches d'autre part. C'est cette source qui sera utilisée dans les développements qui suivent pour analyser l'évolution des frais de gestion et de mission des OPCA et des OPACIF. La mission a limité ses investigations sur les résultats de gestion des organismes paritaires aux seuls OPCA, y compris ceux agréés OPACIF, à l'exclusion donc des Fongecif.

[251] La présente annexe décrit dans une première partie les frais de gestion et de mission exposés en 2016 par les OPCA et les OPACIF. Elle analyse dans une seconde partie l'évolution de ces frais entre 2012 et 2016.

1. LES FRAIS DE GESTION DE GESTION ET DE MISSIONS DES OPCA ET DES OPACIF EN 2016

[252] La mission a réalisé des requêtes dans les états statistiques et financiers (ESF) afin de disposer de données détaillées par nature de frais et par OPCA et OPACIF pour la dernière année déclarée par les organismes, soit 2016. Le choix a été fait de concentrer les analyses sur les OPCA, et de limiter les commentaires relatifs aux frais de gestion des OPACIF à quelques conclusions synthétiques.

1.1 Les résultats de la gestion des OPCA et OPACIF observés en 2016

[253] L'accès aux données de gestion des OPCA et des OPACIF est désormais grandement facilitée par l'application « Mes démarches emploi et formation » qui permet d'accéder de façon rapide⁷⁸ à l'ensemble des données collectées via les ESF, en offrant la possibilité de construire des requêtes « sur mesure » et portant sur l'ensemble des organismes.

[254] Avant d'analyser et de commenter les indicateurs de gestion des OPCA et des OPACIF, la mission a procédé à quelques contrôles de cohérence entre les données du tableau spécifique aux frais dans la partie III des ESF, et les charges de fonctionnement présentées dans les comptes de résultat des organismes pour 2016. Ces contrôles l'amènent à formuler quelques réserves d'ordre méthodologique.

1.1.1 Une application du plan comptable encore imparfaite dans le cas de certains OPCA

[255] Le plan comptable des OPCA et des OPACIF a été modifié par un règlement comptable n° 2015-03 du 7 mai 2015. Ce règlement précise les règles d'imputation des charges de fonctionnement par section financière et par destination, en sorte que la répartition de ces charges par nature de frais de gestion soit à la fois exhaustive et exclusive.

[256] Or la mission a constaté que, dans le cas de six OPCA, un écart significatif peut être observé entre le total des frais de gestion – information et de missions décrit au tableau spécifique des ESF et le total des charges de fonctionnement du compte de résultat (cf. tableau 1). Ces écarts peuvent s'expliquer par l'exclusion de certaines dépenses des frais de gestion, convenue avec les services de l'État dans le cadre du suivi des COM, par exemple dans le cas de charges exceptionnelles liées à la mise en œuvre de plans de sauvegarde de l'emploi : c'est le cas pour OPCALIA.

[257] Dans le cas de deux OPCA, des expertises conduites par la DGEFP à la demande de la mission ont conclu à une application incorrecte des normes comptables par ces organismes. Ce constat est d'autant plus troublant que les données entachées d'erreurs transmises par ces organismes dans les ESF ont été certifiées par les commissaires aux comptes. La situation des trois autres OPCA est toujours en cours d'expertise.

⁷⁸ La mission relève toutefois que la convivialité de ces requêtes est limitée par le fait que la construction d'un tableau impose d'opérer une sélection séparée des données cellule par cellule, ce qui entraîne des manipulations longues et fastidieuses.

[258] La mission recommande en conséquence une surveillance accrue de la DGEFP à réception des ESF, quant à la qualité des données comptables transmises par les OPCA et les OPACIF au regard du respect du règlement comptable.

Tableau 10 : Comparaison des frais de gestion et des charges nettes de fonctionnement (2016)

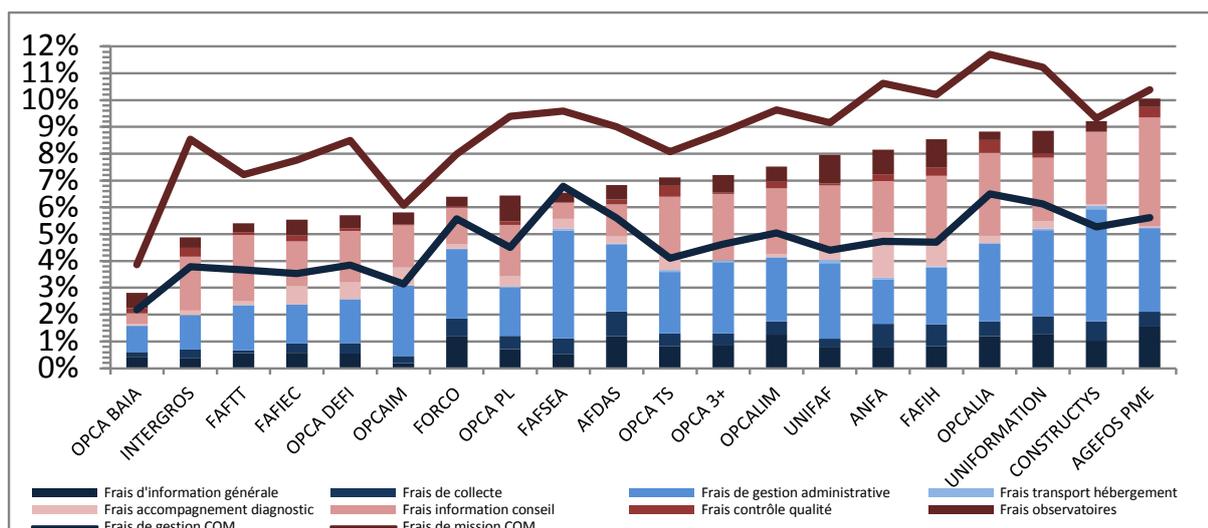
	Total des frais de gestion et de missions	Total des charges nettes de fonctionnement	Écart	% d'écart par rapport au total des frais	Explication
ANFA	13 197 552	(10 467 332)	2 730 220	21 %	Erreur d'interprétation du plan comptable
OPCABAIA	5 450 425	(4 694 930)	755 495	14 %	
UNIFAF	33 004 696	(33 003 494)	1 202	0 %	
OPCA PL	16 592 780	(16 606 262)	(13 482)	0 %	
FAFIH	13 455 408	(13 452 968)	2 440	0 %	
FORCO	18 981 644	(18 970 016)	11 628	0 %	
INTERGROS	11 652 966	(11 652 982)	(16)	0 %	
AGEFOS PME	97 510 368	(97 510 368)	0	0 %	
AFDAS	8 994 555	(9 787 470)	(792 915)	-9 %	
FAFSEA	15 932 519	(14 125 744)	1 806 775	11 %	Erreur d'interprétation du plan comptable
OPCA DEFI	18 196 291	(18 430 849)	(234 558)	-1 %	
OPCALIM	19 122 935	(18 996 151)	126 785	1 %	
OPCA TS	23 927 131	(23 654 693)	272 438	1 %	
FAFIEC	20 894 422	(20 893 873)	549	0 %	
OPCA 3+	7 717 144	(7 717 144)	0	0 %	
OPCAIM	44 548 995	(46 349 223)	(1 800 228)	-4 %	
FAFTT	11 518 475	(11 526 312)	(7 837)	0 %	
Constructys	34 756 985	(34 709 045)	47 940	0 %	
Uniformation	27 647 151	(27 888 664)	(241 513)	-1 %	
OPCALIA	57 116 994	(65 740 361)	(8 623 367)	-15 %	Écart prévu par la COM (exclusion des dépenses liées au plan social)

Source : Extractions opérées par la mission sur la base des ESF.

1.1.2 Les résultats de gestion des OPCA

[259] Le graphique suivant présente les frais de gestion – information et les frais de missions, en part de la collecte pour 2016, par nature détaillée de frais et par OPCA. Les plafonds de frais de gestion – information et de missions déterminés dans les COM de chaque organisme y sont également figurés.

Graphique 7 : Taux de frais de gestion et d'information et de frais de missions des OPCA en 2016



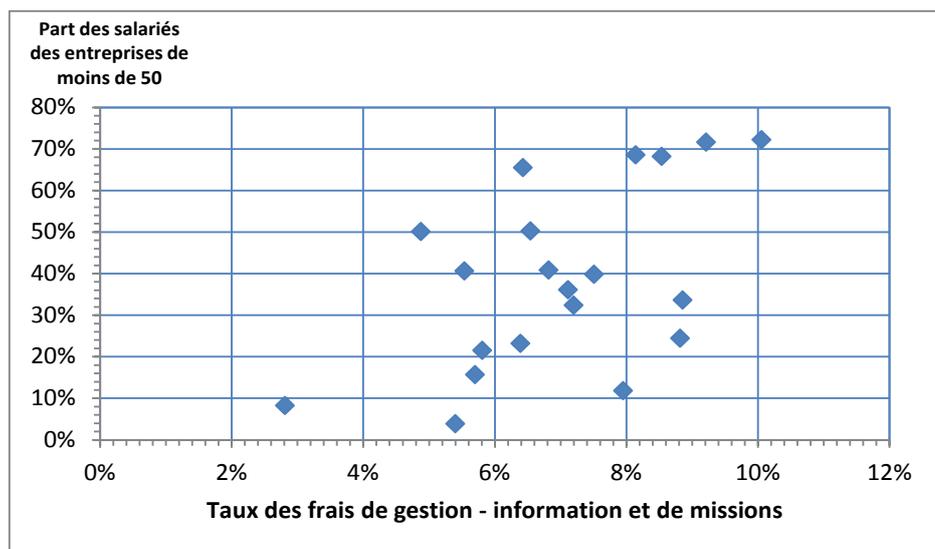
Source : *Etats statistiques et financiers, calculs missions.*

[260] Au tour d'un taux moyen, tous frais confondus, de 7,4 % du produit de la collecte, les frais globaux de gestion des OPCA sont compris en 2016 entre 3,9 % (OPCABAIA, OPCA du secteur de la banque et de l'assurance) et 10,4 % (AGEFOS-PME, OPCA interprofessionnel).

[261] La comparaison des taux de frais de gestion entre OPCA ne fournit qu'une information limitée sur les performances respectives de leur gestion, dans la mesure où le montant et la structure des coûts découlent fortement des caractéristiques des branches adhérentes et des modes d'organisation des organismes. Une forte proportion de TPE-PME, ou l'existence d'un réseau territorial, notamment, ont une incidence directe sur le poids des frais de fonctionnement dans la collecte.

[262] Le graphique 2 ci-dessous met en relation, pour chaque OPCA le poids des frais de gestion – information et de missions en part de la collecte (en abscisses sur le graphique) et la part des salariés d'entreprises dont l'effectif est inférieur à 50 dans l'ensemble des salariés des entreprises adhérentes à l'OPCA (en ordonnées sur le graphique). On remarque ainsi que ce sont des organismes auxquels adhère une forte proportion de TPE-PME, tels que les OPCA du bâtiment, du secteur associatif, de l'industrie et du commerce agro-alimentaire, de l'hôtellerie-restauration et interprofessionnels, qui présentent les taux de gestion les plus élevés, quand les plus faibles s'observent dans les OPCA de la banque et de l'assurance, du conseil aux entreprises, de la métallurgie ou de la plasturgie.

Graphique 8 : Incidence de la part des salariés des TPE-PME sur les frais de gestion

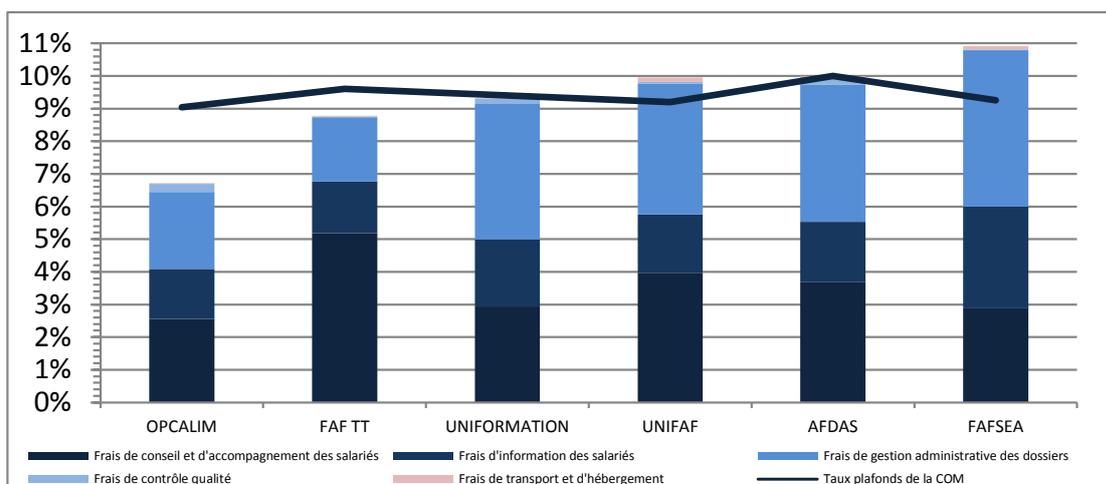


Source : États statistiques et financiers, calculs mission.

1.1.3 Les résultats de gestion des OPACIF

[263] Six OPCA sont également agréés OPACIF : il s’agit des organismes auxquels adhèrent des branches dites « hors champ », dans lesquelles les organisations représentatives des employeurs ne sont pas des organisations nationales représentatives (MEDEF, CPME, U2P). Il s’agit de l’agriculture (FAFSEA), les industries agro-alimentaires (OPCALIM), les arts et spectacles (AFDAS), le travail temporaire (FAF-TT), les associations (UNIFORMATION) et les secteurs sanitaire, médico-social et social à but non lucratif (UNIFAF). Le graphique 3 ci-dessous présente les taux de frais de gestion de ces organismes. Ils s’étagent entre 6,7 % (OPCALIM) et 10,9 % (FAFSEA), le taux moyen s’établissant à 9,3 %.

Graphique 9 : Taux de frais de gestion des OPACIF⁷⁹



Source : États statistiques et financiers, calculs mission.

⁷⁹ Hors Fongecif – Agecif.

1.2 Le respect des taux plafonds des COM

[264] S'agissant des OPCA, un organisme (Constructys, OPCA du BTP) dépassait le plafond spécifique aux frais de gestion et d'information en 2016, et un autre (AGEFOS-PME) dépassait le plafond des frais de missions. Pour ces deux organismes, le taux global de frais restait toutefois légèrement inférieur à la somme des deux taux plafonds relatifs à la gestion et l'information et aux missions.

[265] Concernant les OPACIF, on observe deux cas de dépassement du plafond global de frais de gestion :

- un dépassement limité pour UNIFAF (OPACIF des secteurs sanitaire, médico-social et social à but non lucratif), qui est lié à l'imputation de l'ensemble des dépenses de conseil en évolution professionnelle (CEP) à l'agrément OPACIF, alors qu'une partie pourrait être imputée à l'agrément OPCA ;
- un dépassement plus important pour FAFSEA, OPACIF pour lequel la mission, qui n'a pas participé au comité de suivi de la COM, n'a pas reçu d'explications.

[266] Le mode de ventilation des charges appelle également plusieurs remarques.

- Il est légitime que les OPCA et les OPACIF puissent établir leur comptabilité analytique librement, en fonction des spécificités de leur gestion, dès lors, comme le prévoient les textes⁸⁰, que les clés de répartition soient annexées aux comptes et donc publiques et certifiées dans les rapports des commissaires aux comptes⁸¹. La mission a constaté, dans le cas des OPCA, que ces précisions ne sont pas toujours publiées.
- La polyvalence des agents des organismes permet, lorsque la clé de répartition est liée aux ETP, une grande souplesse de ventilation des charges de personnel entre les différentes catégories de frais.
- Le caractère artificiel de certaines distinctions conduit à des choix arbitraires : ainsi, l'information générale des entreprises relève des frais de gestion administrative, alors que l'information-conseil relève des frais de missions : ces deux activités peuvent être effectuées par les mêmes personnes, surtout dans les OPCA de dimension plus modeste.

[267] Ces constats discréditent à eux seuls le fait de négocier des « sous-taux » deux chiffres après la virgule. Ils appellent un renforcement de la rigueur méthodologique et de son contrôle, en parallèle d'une simplification du suivi de la gestion. Ils plaident également pour que soient poursuivis les efforts d'éclairage des frais de gestion par d'autres indicateurs statistiques pouvant renseigner sur le professionnalisme de la gestion d'un organisme.

⁸⁰ Règlement de l'Autorité des normes comptables du 7 mai 2015.

⁸¹ La mission a constaté que ce n'est pas toujours le cas ; ces indications sont parfois absentes ou présentées sommairement.

2. UNE DIMINUTION SIGNIFICATIVE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES OPCA DEPUIS LA MISE EN ŒUVRE DE LA DEMARCHE COM, EXCLUSIVEMENT IMPUTABLE AUX FRAIS DES GESTION ET D'INFORMATION

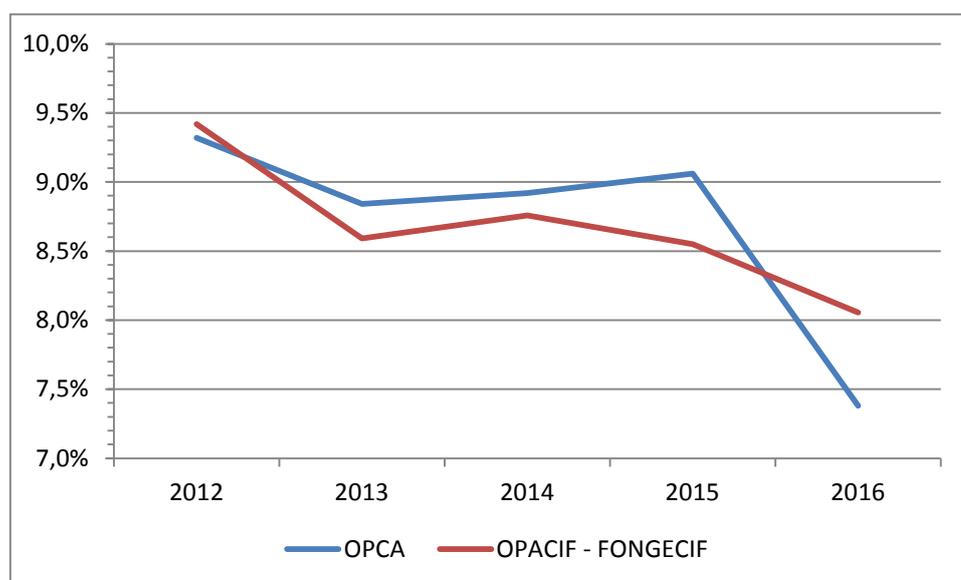
[268] Afin de contribuer à l'évaluation des deux générations successives de COM, la mission a tenté de mesurer l'évolution des frais de gestion des OPCA et des OPACIF au cours des années couvertes par ces COM et pour lesquelles des données détaillées sur ces frais sont disponibles, soit pour la période 2012-2016.

[269] Les frais de gestion des organismes n'étant pas accessibles pour les exercices antérieurs à 2016 au moyen de l'application « Mes démarches emploi et formation », la mission a utilisé des données à elles communiquées par la DGEFP. Ces données ne sont pas aussi détaillées que celles exploitées pour l'exercice 2016, mais permettent néanmoins de distinguer, pour chaque organisme et pour chaque année, les frais de gestion et d'information et les frais de missions.

2.1 Une évolution globale en baisse des frais de gestion des OPCA et des OPACIF

[270] L'évolution des frais de gestion des organismes paritaires, pris globalement, est présentée au graphique 4 ci-dessous. Pour les organismes chargés de gérer le congé individuel de formation (CIF), il a été fait masse des six OPACIF du « hors champ » et des Fongecif, car la prise en compte des seuls OPACIF conduirait à observer des évolutions irrégulières, et difficilement interprétables, des frais de gestion en part de la collecte.

Graphique 10 : Évolution de la part des frais de gestion et de missions rapportés à la collecte des OPCA et des OPACIF-Fongecif entre 2012 et 2016



Source : DGEFP, calculs mission.

[271] Au total, sur l'ensemble de la période 2012 – 2016, les taux de frais de gestion par rapport à la collecte diminuent, tant pour les OPCA que pour les OPACIF-Fongecif. Toutefois, s'agissant des OPCA, l'année 2015 paraît marquer un palier dans la réduction de ces taux, alors même que les montants collectés ont été particulièrement dynamiques.

[272] Les évolutions retracées au graphique 4 ci-dessus témoignent d'un alignement, reconnu par les gouvernances paritaires et les directions des organismes, du management et des équipes sur des objectifs de maîtrise des dépenses de gestion dès la 1ère génération de COM. La démarche des COM a contribué à enrichir leurs processus et indicateurs internes et à rénover leurs outils d'analyse de leur activité et de contrôle de leurs coûts.

[273] Selon la DGEFP, les taux de frais de gestion fixés en 2015 et 2016 l'ont été de façon relativement accommodante, dans le contexte de l'incertitude sur l'impact de certains aspects de la réforme de 2014, notamment le CPF, la promotion de la qualité de la formation dispensée aux salariés, ou le CEP pour les OPACIF. Cette stratégie pourrait expliquer le ralentissement de la baisse des frais de gestion et de mission que décrit le graphique 10.

2.2 Des tendances à la baisse hétérogènes entre OPCA, et inégalement partagées entre frais de gestion – information et frais de missions

[274] La mission s'est enfin efforcée d'évaluer, pour les seuls OPCA, le degré de convergence de cette tendance à la contraction des frais de gestion entre organismes, en distinguant les tendances des frais de gestion et d'information de celles des frais de missions.

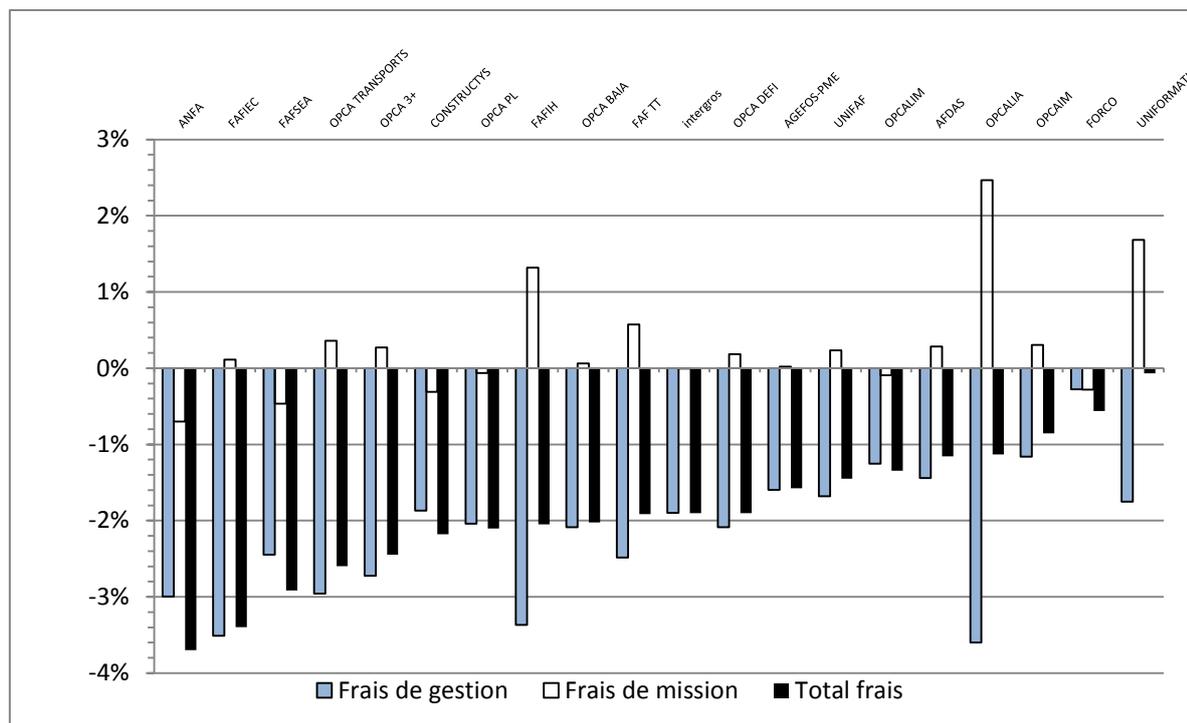
[275] Cette analyse est cependant rendue complexe par les changements de périmètre qui ont affecté la définition de ces deux catégories de frais par suite de la réforme de la formation professionnelle de 2014 :

- S'agissant tout d'abord des frais de gestion, les dépenses de financement du paritarisme ont été transférées au Fonds pour le financement du dialogue sociale national à partir de 2015, alors qu'elles relevaient des rubriques « préciput » et « FONGEFOR » avant cette date.
- Concernant les frais de missions, la réforme de 2014 a ajouté le contrôle de la qualité des formations au nombre des dépenses entrant dans cette catégorie.

[276] Globalement, l'ensemble des dépenses de fonctionnement des OPCA a diminué de 1,9 points de collecte entre 2012 à 2016 (de 9,3 % à 7,4 % de cette collecte). La totalité de l'effort a porté sur les frais de gestion et d'information, passés de 6,0 % à 4,0 % de la collecte, pendant que les frais de missions ont légèrement progressé, de 3,3 % à 3,4 % de la collecte. Ces tendances sont tout-à-fait, et ne paraissent pas susceptibles d'être invalidées du fait des changements de périmètres des deux catégories de frais qui viennent d'être mentionnés.

[277] L'interprétation des tendances des frais de gestion – information et des frais de missions devient plus délicate lorsque l'on descend au niveau de chaque OPCA. Le graphique 5 ci-dessous présente l'évolution pour chacun des vingt organismes de l'ensemble des frais entre 2012 et 2016, décomposée entre les contributions respectives des frais de gestion et d'information et des frais de missions.

Graphique 11 : Variation des frais de gestion-information et de mission des OPCA entre 2012 et 2016, en points de collecte



Source : DGEFP, calculs mission. Lecture : l'OPCA ANFA a diminué de 3,9 points de collecte l'ensemble de ses frais entre 2012 et 2016, dont 3,0 au titre des frais de gestion-information et 0,9 point au titre des frais de missions.

[278] Ces données confirment que tous les OPCA ont réalisé depuis 2012 des baisses importantes de frais de gestion-information, et des diminutions modestes, voire dans certains cas des augmentations des frais de missions.

[279] Selon les organismes, la réduction des frais globaux représente, en part de la collecte, entre 0,1 et 3,7 points. Quatre OPCA (des secteurs de la métallurgie, du commerce de détail, du secteur associatif et interprofessionnel (OPCALIA)) ont réalisé un effort de réduction de leurs frais moins de moitié inférieur au résultat moyen tous organismes confondus (1,9 point), ce qui suggère que des gisements de productivité supplémentaires restent disponibles.

[280] Enfin, la redéfinition des catégories des frais de gestion du fait de la réforme de 2014 s'est traduite pour certains OPCA (hôtellerie-restauration, secteur associatif, interprofessionnel (OPCALIA)) par un changement très profond de la structure de leurs dépenses de fonctionnement. La mission n'a pas été en mesure d'identifier en détail les facteurs explicatifs de ces évolutions singulières⁸².

⁸² Toutefois, une note du commissaire aux comptes d'UNIFORMATION figurant en annexe des comptes 2015 de cet OPCA, que la mission a pu consulter, explicite et valide des réallocations de frais entre « gestion – information » et « missions ».

ANNEXE 4 : LES ESF

INTRODUCTION	131
1 Le contenu des états statistiques et financiers.....	132
1.1 Les informations relatives à l'organisation et aux moyens de l'OPCA/OPACIF.....	132
1.2 Les informations relatives aux formations financées par l'OPCA/OPACIF.....	133
1.2.1 Les tableaux de synthèse de l'activité de formation	133
1.2.2 Les tableaux spécifiques à chaque section financière	134
1.3 Les informations financières et comptables.....	135
1.3.1 Le bilan et le compte de résultat	136
1.3.2 Les éléments spécifiques	137
1.4 Les données régionales	138
2 Les utilisations des états statistiques et financiers par l'État et les OPCA.....	138
2.1 Une mobilisation modeste des ESF dans le cadre du suivi des COM.....	138
2.1.1 Les frais de gestion, d'information et de mission faisant l'objet d'un plafond réglementaire	139
2.1.2 Les indicateurs d'activité et de coût unitaire figurant dans la COM	139
2.2 Un potentiel d'analyse financière des OPCA/OPACIF au moyen des ESF, peu exploité par les services de l'État.....	141
2.3 Une production de statistiques, d'études et de synthèses sur le financement de la formation professionnelle limitée à l'utilisation de données macro-financières des ESF.....	142
2.3.1 Le rapport annexé au projet de loi de finances, relatif à la formation professionnelle	142
2.3.2 Le rapport du CNEFOP sur les comptes de la formation professionnelle continue	143
2.3.3 Des études ponctuelles sur le financement de la formation professionnelle	145
3 Au total, une exploitation des ESF qui reste limitée malgré la charge que leur fourniture requiert de la part des OPCA	146
3.1 Un dialogue entre l'État et les OPCA dans le cadre des COM de bon niveau stratégique, mais qui ne procède pas à une revue détaillée des objectifs et des indicateurs associés.....	146
3.2 Une inaptitude des ESF à des utilisations pour l'analyse financière des OPCA/OPACIF	147
3.3 Au plan des statistiques et des études, une faible exploitation des ESF en dehors des synthèses financières sur la formation professionnelle	148
4 Des jalons pour une évolution des échanges de données entre l'Etat et les OPCA/OPACIF...	149

4.1	Une extension souhaitable des indicateurs des COM à des mesures des résultats des OPCA et OPACIF en termes de qualification et d'insertion professionnelle des stagiaires, s'appuyant sur le projet AGORA.....	149
4.1.1	Une coordination nécessaire entre financeurs de la formation professionnelle en matière de connaissance des parcours individuels...	149
4.1.2	... que le projet AGORA associant l'ensemble des acteurs est à même de réaliser	150
4.2	Un processus spécifique de remontées des comptes des OPCA/OPACIF, conduisant à la conception d'un infocentre géré par la DGEFP	153

INTRODUCTION

[281] L'article L. 6332-23 du code du travail énonce : « *Les organismes collecteurs paritaires agréés et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels transmettent à l'Etat, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat :*

- *1° Des données physiques et comptables relatives aux actions qu'ils contribuent à financer ;*
- *2° Des données agrégées et sexuées sur les caractéristiques des bénéficiaires des actions menées ;*
- *3° Des informations relatives aux bénéficiaires des actions menées et destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs. »*

[282] En application de cette disposition législative, les articles R. 6332-30 à R. 6332-32 du code du travail précisent la nature des documents transmis par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) à l'État :

- Article R. 6332-30 : « *L'organisme collecteur paritaire agréé transmet chaque année, avant le 31 mai suivant l'année civile considérée, au ministre chargé de la formation professionnelle un état, dont le modèle est fixé par le ministre chargé de la formation professionnelle. Ce modèle précise ceux des renseignements statistiques et financiers qui peuvent être rendus publics par le ministre chargé de la formation professionnelle. Le commissaire aux comptes de l'organisme atteste de la réalité et de l'exactitude des renseignements financiers. »*
- Article R. 6332-31 : « *L'état mentionné à l'article [R. 6332-30](#) comporte les renseignements statistiques et financiers permettant de suivre le fonctionnement de l'organisme collecteur paritaire agréé et d'apprécier l'emploi des fonds reçus, ainsi que ses comptes et bilans. L'état est accompagné d'une note présentant les principales orientations de l'activité de l'organisme et d'un document, élaboré par l'organisme, concernant l'évolution des charges et l'organisation du contrôle interne. Le commissaire aux comptes présente, dans un rapport, ses observations sur ce dernier document. Ces documents font l'objet d'une délibération du conseil d'administration paritaire de l'organisme préalablement à leur transmission. »*
- Article R. 6332-32 : « *L'état et les documents mentionnés à l'article [R. 6332-31](#) sont transmis, avant le 31 mai suivant l'année civile considérée, au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Le conseil d'administration du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels peut, en tant que de besoin, recourir à des experts, notamment des commissaires aux comptes, pour pratiquer des audits auprès des organismes collecteurs paritaires agréés. Les organismes collecteurs leur présentent toutes pièces ou documents établissant la réalité et le bien-fondé des éléments figurant sur l'état statistique et financier mentionné à l'article R. 6332-30. »*

[283] Les documents transmis par les OPCA/OPACF à l'État en application des dispositions qui précèdent sont couramment dénommés « états statistiques et financiers » (ESF).

[284] Le « modèle » d'ESF mentionné à l'article R. 6332-30 du code du travail est établi par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), en concertation avec les OPCA/OPACIF et le FPSPP, et en tenant compte de l'évaluation faite des informations transmises lors des exercices antérieurs. Il prend la forme de fichiers au format Excel transmis aux organismes et au FPSPP, charge à ces derniers de remplir ledit fichier et de le retourner à la DGEFP avant le 31 mai de l'année suivante.

[285] La mission s'est fait remettre par la DGEFP le modèle d'ESF établi pour l'exercice 2016, accompagné d'une notice servant de guide de saisie des états par les OPCA/OPACIF. En 2016, pour la première fois, la saisie des ESF par les organismes a été réalisée via l'application « Mes démarches formation », développée par la DGEFP, qui permet des échanges de fichiers Excel, et non plus à l'aide du logiciel P@ctole qui engendrait des fichiers de format PDF. Cette évolution est très favorable à une exploitation plus intensive des ESF à des fins de suivi, de contrôle et d'analyse financière de l'activité des OPCA/OPACIF.

[286] La présente annexe décrit en détail les informations demandées aux OPCA/OPACIF dans le cadre des campagnes annuelles des ESF (1), identifie autant qu'il est possible les utilisations qui sont faites de ces informations (2), évalue leur adéquation aux besoins de l'État, des OPCA/OPACIF et des autres acteurs de la formation en matière de suivi des indicateurs des conventions d'objectifs et de moyens, d'analyse financière des organismes et de production de statistiques, de synthèses financières et d'études (3), et formule des recommandations d'évolution du dispositif des ESF, et plus généralement des échanges de données statistiques et financières entre l'État et les OPCA/OPACIF (4).

1. LE CONTENU DES ETATS STATISTIQUES ET FINANCIERS

[287] Outre une fiche d'identité de l'OPCA et de l'OPACIF⁸³, les ESF comportent sept parties :

- Partie I : Données relatives à l'organisation et aux moyens de l'organisme.
- Partie II : Statistiques relatives aux formations ayant fait l'objet d'une prise en charge par l'OPCA au cours de l'exercice.
- Partie III : Données financières et comptables attestées par le commissaire aux comptes.
- Partie IV : Données régionales.
- Partie V : Données statistiques sur les intérimaires (spécifique au Fonds d'assurance formation, du travail temporaire (FAFTT)).
- Partie VI : Données statistiques et financières relatives aux non salariés (pour les OPCA, cette partie concerne AGEFOS-PME pour les employeurs et travailleurs indépendants de la pêche maritime et des cultures marines, et AFDAS pour les artistes-auteurs).
- Partie VII : Données statistiques relatives aux intermittents du spectacle et aux pigistes.

[288] Les développements qui suivent détaillent les données demandées aux OPCA dans les parties I à IV des ESF.

1.1 Les informations relatives à l'organisation et aux moyens de l'OPCA/OPACIF

[289] Sont demandées dans la partie I des ESF :

- Les caractéristiques de l'organisme : nombre d'entreprises relevant de l'organisme, le taux de rotation (entrée + sorties de l'OPCA/OPACIF rapportées au nombre

⁸³ Cette fiche d'identité renseigne la dénomination de l'OPCA/OPACIF, ses coordonnées postales et électroniques, les textes ayant conduit à son agrément, les noms des président et vice-président, l'organisation de salariés ou d'employeurs qu'ils représentent, leur date d'entrée en fonction, les noms et coordonnées des référents de l'organisme pour les COM et les ESF, le statut juridique de l'organisme, les conventions collectives le désignant comme collecteur des contributions de la formation professionnelle.

d'entreprises en fin d'année), le nombre moyen de salariés associés, la masse salariale assiette des contributions légales de la formation professionnelle, la collecte totale (légale, conventionnelle, volontaire), le nombre d'entreprises adhérentes au titre du plan de formation (entreprises de moins de 300 salariés).

Une décomposition de ces informations est ensuite demandée par type de dispositif de formation : plan de formation, professionnalisation (avec une question portant sur la part de la collecte consacrée à l'apprentissage), CIF CDI et CDD, CPF (avec des questions supplémentaires portant sur les entreprises ayant internalisé le CPF et celles couvertes par des accords nationaux interprofessionnels), contributions supplémentaires conventionnelles et volontaires.

- Les mandats des membres du conseil d'administration et les incompatibilités : identité des membres du conseil d'administration, date de mise en place et de fin du mandat et durée de ce dernier, nombre de réunions du conseil d'administration par an, mention des fonctions d'administrateur dans un organisme de formation ou dans un établissement de crédit.
- Les sections professionnelles paritaires de l'OPCA/OPACIF.
- Les conventions de délégation de la gestion de la collecte et de la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration.
- Le régime d'assujettissement à la TVA.
- Les moyens mis en œuvre par l'OPCA/OPACIF : effectifs des personnels, masse salariale, cotisations patronales, nombre de locaux et surface, implantations territoriales (nombre, effectifs et locaux concernés), siège (effectifs et coût global du siège).
- Les cas de reprise par un OPCA/OPACIF des moyens d'un autre organisme : nombre d'entreprises adhérentes, nombre de salariés associés, masse salariale, collecte, montants des engagements à financer la formation, locaux, personnel.
- Les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications : statut juridique, dénomination, adresses Internet, moyens humains (effectifs, masse salariale, charges patronales).

1.2 Les informations relatives aux formations financées par l'OPCA/OPACIF

[290] Cette deuxième partie des ESF est la plus volumineuse. Elle organise la collecte par la DGEFP, auprès des OPCA et des OPACIF, des informations relatives à l'activité de formation, au nombre de salariés formés et aux coûts des formations, au moyen de deux catégories de tableaux distinctes:

1.2.1 Les tableaux de synthèse de l'activité de formation

[291] Ces tableaux présentent, pour chaque agrément (OPCA ou OPACIF), un dénombrement des actions et des bénéficiaires de formation, les montants financiers associés, les coûts moyens de formation par action et par bénéficiaire, la durée des formations en heures stagiaires (total) et en moyenne par action et par stagiaire, le nombre de personnes parties en formation dans l'année⁸⁴, les heures de formation hors temps de travail.

⁸⁴ Les bénéficiaires de formation s'entendent des bénéficiaires des formations dont le financement a été engagé dans l'année, tandis que le nombre de personnes parties en formation dans l'année s'entendent de toutes les formations quelle que soit l'exercice sur lequel la dépense a été engagée.

[292] Les tableaux sont organisés de la façon suivante :

- En lignes figurent les actions de formation, distinguées selon que les bénéficiaires sont salariés ou privés d'emploi ;
 - Pour les salariés : actions dans le cadre du plan de formation, bilan de compétences, validation des acquis de l'expérience (VAE), formation hors temps de travail, CIF, période de professionnalisation, contrat de professionnalisation CDD et CDI, action de formation des tuteurs, CPF, total.
 - Pour les personnes privées d'emploi : préparation opérationnelle à l'emploi (POE) individuelle ou collective, contrat de sécurisation professionnelle, autre action de formation, CIF pour les demandeurs d'emploi antérieurement en CDD, CPF, autre dispositif, total.
 - Des rubriques additionnelles sont prévues pour collecter l'information sur la formation de bénévoles, les salaires versés en cas de remplacement d'un salarié en formation, les frais liés à l'exercice d'une mission de tutorat, la participation à des jurys (examens, VAE), etc.
- En colonnes sont énumérés les dispositifs financiers : collecte légale (plan de formation (en distinguant les entreprises de moins de 11, de 11 à 49 et de 50 à 300 salariés), CIF (en distinguant CDI et CDD), professionnalisation, CPF), versements conventionnels et volontaires.

[293] Les nomenclatures des actions de formation et de dispositifs de financement peuvent apparaître redondantes. Cependant, les organismes paritaires doivent déclarer une action et un bénéficiaire dès qu'un type de financement est mobilisé, ce qui peut conduire à des doubles comptes en cas de co-financement (par exemple, un CIF mobilisant le CPF du bénéficiaire). Ces doubles comptes doivent être neutralisés dans la colonne « Total ».

1.2.2 Les tableaux spécifiques à chaque section financière

[294] Des tableaux plus détaillés sont ensuite demandés pour les actions financées par chacune des sections financières : plan de formation, contrat de professionnalisation, autres financements de la professionnalisation (périodes, actions en faveur des personnes privées d'emploi, financement des CFA), CIF, CPF, versements conventionnels et volontaires.

[295] Les données demandées sont hétérogènes selon les dispositifs de financement :

- S'agissant du plan de formation, distingué selon la taille de l'entreprise (moins de 11, de 11 à 49, de 50 à 300 salariés), elles portent sur la répartition des actions de formation selon la durée et sur le nombre de stagiaires selon la taille de l'entreprise, la catégorie socio-professionnelle et l'âge.
- En ce qui concerne les contrats de professionnalisation, distingués selon qu'ils bénéficient à des jeunes, des demandeurs d'emploi ou d'autres publics prioritaires, elles portent sur les demandes de contrat, les contrats conclus par taille d'entreprise et par âge et sexe des bénéficiaires, la durée des contrats, les ruptures de contrats (nombre, taux et durée au moment de la rupture), la durée de la formation prise en charge par l'OPCA, l'évolution de la qualification et la certification acquise à l'issue du contrat, le suivi des stagiaires.
- Dans le domaine des périodes de professionnalisation et les actions de professionnalisation en faveur des personnes privées d'emploi, sont demandés :
 - le volume d'heures-stagiaires au titre des périodes de professionnalisation, en distinguant les formations pendant et en dehors du temps de travail ;

- par taille d'entreprise, le nombre de périodes de professionnalisation, dont collectives, leur coût total, le nombre de bénéficiaires, et par déduction le coût moyen ;
- la répartition des bénéficiaires de périodes de professionnalisation ou d'actions de professionnalisation en faveur des demandeurs d'emploi, par niveau de qualification, type de certification ou diplôme acquis, catégorie socio-professionnelle, sexe et âge ;
- les financements accordés à des centres de formation d'apprentis.
- S'agissant des organismes agréés OPACIF, il leur est exigé le nombre de dossiers présentés, instruits et financés de VAE, de bilan de compétences, de CIF et de formations hors du temps de travail, les cas d'enchaînement dans le temps de plusieurs dispositifs, la répartition des actions financées par taille d'entreprise travail (à chaque fois, en distinguant selon que sont mobilisés les fonds du CIF-CDI et du CIF-CDD), puis des informations relatives aux diverses actions de formation :
 - bilans de compétence : nombre de congés, nombre d'heures financées, coût total en moyen, nombre de bénéficiaires par catégorie socio-professionnelle, sexe et âge (CDI et CDD, pendant et en dehors du temps de travail) ;
 - validation des acquis de l'expérience : répartition des bénéficiaires par catégorie socio-professionnelle, sexe et âge, certifications par niveau et organisme certificateur (CDI et CDD) ;
 - congé individuel de formation : nombre de congés par niveau de formation visé et organisme certificateur, durée de la formation catégorie socio-professionnelle, sexe et âge du bénéficiaire (CDI et CDD) ;
 - formation en dehors du temps de travail : répartition des congés par niveau de qualification, sexe et âge, et organisme certificateur (CDI et CDD).
- Compte personnel de formation : nombre de formations dans le cadre d'un financement unique ou de co-financements, nombre de bénéficiaires selon la durée de la formation, la catégorie socio-professionnelle, le sexe et l'âge, la taille de l'entreprise, le niveau de qualification, la nature de la qualification à atteindre dans le cadre de la formation financée.
- Actions financées dans le cadre de versements conventionnels et volontaires (deux séries de tableaux distinctes pour ces deux financements) : nombre de stagiaires bénéficiant d'actions financées dans ce cadre, par durée de la formation, sexe et âge ; nombre et montants total et moyen d'actions par taille d'entreprise et type (plan de formation, bilan de compétence, VAE, formation hors temps de travail, CIF, contrats et périodes de professionnalisation, tutorat, CPF, POE individuelles et collectives, formations dans le cadre de contrats de sécurisation professionnelle, en faveur des personnes en chômage partiel ou total (autres que POE), CIF, autres) ; nombre de stagiaires par taille d'entreprise, et montant total et moyen des actions correspondantes ; nombre d'actions selon la qualification visée ; nombre de stagiaires selon le type de certification.

1.3 Les informations financières et comptables

[296] La troisième partie des ESF est directement extraite des comptes des OPCA y compris le cas échéant pour leur activité d'OPACIF. Elle comporte, d'une part le bilan et le compte de résultat de l'organisme, d'autre part des tableaux spécifiques aux opérations concourant à la mutualisation des fonds, aux relations avec les organismes de formation, aux engagements de financement de formations, à l'endettement, aux disponibilités excédentaires et aux frais de gestion, d'information et de mission.

[297] Ces informations doivent être attestées par le commissaire aux comptes. Elles sont accompagnées de quatre documents prévus aux articles R. 6332-17, R. 6332-19 et R. 6332-31 du code du travail :

- Une note présentant les principales orientations de l'activité de l'organisme.
- Un document détaillant l'évolution des charges par nature et par destination, l'organisation et la mise en œuvre du contrôle interne.
- Le rapport d'activité des délégués de gestion éventuels
- Le rapport spécial du commissaire aux comptes relatif au cumul des fonctions d'administrateurs dans l'OPCA/OPACIF et dans un établissement de formation ou un établissement de crédit.

1.3.1 Le bilan et le compte de résultat

[298] Les données financières demandées par la DGEFP aux OPCA/OPACIF dérivent directement des bilans et des comptes de résultat des organismes. Elles sont décomposées par sections financières.

1.3.1.1. Le bilan

[299] Le modèle d'ESF prévoit la remontée à l'administration centrale d'éléments d'actif et de passif dans une nomenclature agrégée, calquée sur le modèle annexé au règlement n° 2011-01 du 9 juin 2011 relatif au plan comptable des OPCA/OPACIF établi par l'Autorité des normes comptables :

- A l'actif : immobilisations (corporelles, incorporelles, financières), actif circulant (créances dont sur adhérents, subventions des pouvoirs publics et du FPSPP, autres créances, valeurs mobilières, disponibilités, charges constatées d'avance).
- Au passif : réserves, report à nouveau, résultat, provisions dont pour charges et pour engagements de formation, dettes dont envers adhérents et FPSPP, produits constatés d'avance.

1.3.1.2. Le compte de résultat

[300] En revanche, les éléments relatifs au compte de résultat transmis par les OPCA/OPACIF via les ESF suivent une nomenclature relativement détaillée, qui part d'une distinction fondamentale des produits et des charges selon qu'ils sont relatifs à la formation, au fonctionnement, financiers ou exceptionnels :

- En ce qui concerne les produits :
 - produits de formation : collecte, abondements du FPSPP, subvention (dont Etat et régions), reprises sur provisions ;
 - produits de fonctionnement, dont subventions ;
 - produits financiers ;
 - produits exceptionnels ;
- En ce qui concerne les charges :
 - charges de formation : coûts pédagogiques pour chaque action de formation (plan, professionnalisation, CIF, CPF, etc.), salaires et charges sociales des stagiaires, frais de transport et d'hébergement, contrats de professionnalisation, financement des CFA, reversements (collecte, FPSPP, Trésor public sur

- disponibilités excédentaires, régions au titre de la taxe d'apprentissage), dotations aux provisions dont pour charges et engagements de formation ;
- charges de fonctionnement : achats, services extérieurs, charges de personnel, dotations aux amortissements et provisions ;
- charges financières ;
- charges exceptionnelles

[301] Cette présentation permet de dégager au sein du résultat global, des soldes liés à la formation, au fonctionnement, financier et exceptionnel.

1.3.2 Les éléments spécifiques

[302] Ils portent sur six domaines distincts :

- La mutualisation des fonds de la formation professionnelle : les ESF recueillent d'une part, la ventilation de la collecte et des charges de formation par taille d'entreprise, et d'autre part une information spécifique sur la faculté laissée au commissaire aux comptes d'affecter tout ou partie de la collecte « plan de formation » des entreprises de 50 salariés au financement des plans de formation des entreprises de moins de 50 salariés ; il apparaît que cette faculté est utilisée par huit organismes sur vingt.
- Les remboursements aux organismes de formation au titre de la subrogation, ventilés par sections financières.
- Le suivi des engagements de financement de formations, ventilés par sections financières :
 - un premier tableau détermine le solde des engagements de financement de formations en additionnant les engagements en début et en cours d'exercice, et en déduisant les charges de formation payées ou à payer à la clôture, nettes des charges à payer en fin d'exercice précédent, et les provisions pour charges de formation nettes des reprises de l'exercice précédent ;
 - un second tableau permet le suivi des provisions pour engagements de financement de formations (dotations aux provisions nettes des reprises).
- Des présentations détaillées des comptes de charges et de produits financiers, et des dettes financières, ventilés par sections financières.
- Des présentations détaillées du calcul des reversements au FPSPP des disponibilités excédentaires⁸⁵ :
 - au titre du plan de formation, de la professionnalisation et du CIF ;
 - au titre du CPF.
- Le détail des frais de gestion et d'information (collecte, transport et hébergement des administrateurs, information générale, gestion des dossiers de formation) et de mission (observatoire, information-conseil, accompagnement-diagnostic des entreprises, coût des actions de contrôle qualité), permettant de vérifier le respect des plafonds prévus par les COM.

⁸⁵ Pour le calcul des reversements au FPSPP, les disponibilités excédentaires sont abattues d'un montant égal à un tiers des charges de formation de l'exercice afférentes à chaque section financière (un quart pour le CPF).

1.4 Les données régionales

[303] Les ESF prévoient enfin, pour chaque section financière, une ventilation par région⁸⁶ :

- des entreprises adhérentes à chaque OPCA ;
- du nombre de salariés employés par ces entreprises ;
- du montant des contributions collectées ;
- du coût total des actions de formation financées ;
- du nombre de stagiaires correspondant à ces actions.

2. LES UTILISATIONS DES ETATS STATISTIQUES ET FINANCIERS PAR L'ÉTAT ET LES OPCA

[304] La mission s'est efforcée d'identifier les exploitations qui sont faites des ESF par l'Etat à leur réception, ainsi que les réutilisations qu'en font les OPCA postérieurement à leur transmission.

[305] Trois motivations pourraient guider l'exploitation ou la réutilisation des ESF :

- le suivi des COM, au travers notamment du calcul des indicateurs prévus par ces dernières ;
- l'établissement de diagnostics et d'analyses sur la situation financière des OPCA ;
- la production de statistiques, d'études et de synthèses financières sur les actions de formation financées par les OPCA et leurs bénéficiaires.

2.1 Une mobilisation modeste des ESF dans le cadre du suivi des COM

[306] Les COM triennales conclues entre l'État et chaque OPCA, OPACIF et FONGECIF constituent le support principal – mais pas exclusif, cf. les autres modalités de contractualisation, par exemple en matière d'accès des demandeurs d'emploi à la formation – du dialogue entre l'État et les organismes paritaires intervenant dans le domaine de la formation professionnelle. Cette contractualisation prévoit l'identification d'objectifs communs aux parties signataires, suivis au cours de la période triennale au moyen d'indicateurs.

[307] La mission a analysé la contribution des ESF à la quantification des indicateurs des COM, et a pu observer les modalités et le contenu du dialogue entre l'État et quelques OPCA, ayant été invitée à participer aux comités de suivi annuels des COM de ces organismes.

[308] Les indicateurs suivis dans les COM portent, d'une part sur le respect des plafonds de frais de gestion, d'information et de mission fixés aux articles R. 6332-36 et R. 6332-37 du code du travail, d'autre part des indicateurs d'activité et de coût unitaire des OPCA et OPACIF à mettre en regard des montants dépensés au titre de ces frais.

⁸⁶ Au périmètre élargi par la nouvelle délimitation des régions issue de la loi du 16 janvier 2015.

2.1.1 Les frais de gestion, d'information et de mission faisant l'objet d'un plafond réglementaire

[309] Les articles R. 6332-36 et R. 6332-37 du code du travail posent le principe d'un plafonnement des frais de gestion, d'information et de mission des OPCA et des OPACIF. Le montant de ces plafonds est déterminé quant à lui dans la COM entre l'État et chaque organisme (*cf.* Annexe 3 relative aux frais de gestion des OPCA).

[310] Les tableaux des charges par destination recueillis dans la partie III des ESF (tableau H02) répond précisément au besoin de vérification du respect par l'organisme des plafonds de frais de gestion, d'information et de mission. Les montants correspondants peuvent être rapportés à la collecte comptabilisée (tableau H01), ce qui permet le calcul de taux de frais de gestion réalisés, à rapprocher des taux plafonds fixés par les COM.

[311] La capacité technique que fournissent les ESF à comparer les taux de frais de gestion réalisés et les plafonds prévus par les COM ne dispense pas de soulever des interrogations plus globales quant à la pertinence du périmètre des frais retenus et du degré de détail de leur ventilation, ainsi qu'aux marges de manœuvre dont disposent les OPCA et les OPACIF pour organiser la répartition de leurs coûts entre les diverses catégories analytiques de frais prévues par la réglementation. Les constats établis dans l'annexe 3 relative aux frais de gestion des organismes soulignent à cet égard les limites des comparaisons entre réalisations et plafonds de frais par catégories conduites dans le cadre du suivi des COM.

2.1.2 Les indicateurs d'activité et de coût unitaire figurant dans la COM

[312] Le tableau ci-dessous présente les vingt—deux indicateurs dont il est demandé aux organismes de fournir les quantifications chaque année dans le cadre du suivi des COM. Ils sont regroupés par catégorie de frais – gestion et information, mission – dont ils ont vocation à documenter le montant et l'évolution.

Tableau 1 : Indicateurs d'activité et de coût unitaire figurant dans les COM

Frais de gestion et d'information
1. Part des entreprises ayant opté pour la télédéclaration de leur collecte
2. Nombre d'entreprises ayant bénéficié d'une information / ETP dédiés à l'information
3. Nombre d'entreprises bénéficiaires d'une information de premier niveau
4. Nombre de visites du site dématérialisé
5. Coût moyen de traitement administratif d'un dossier de formation
6. Délai moyen de traitement d'un dossier de formation
7. Taux d'acceptation des dossiers par la commission
8. Nombre de dossiers déposés / ETP affectés à la gestion administrative
9. Nombre de bénéficiaires de remboursements de frais
Frais de mission
10. Taux de réalisation moyen des appels à projet du FPSPP
11. Nombre de TPE (moins de 50 salariés) n'ayant bénéficié d'aucune prise en charge au cours des trois années précédentes identifiées comme prioritaires et démarchées dans l'année
12. Nombre d'entreprises conseillées dans l'année
13. Nombre moyen d'heures de conseil aux entreprises
14. Nombre d'entreprises bénéficiaires d'un diagnostic
15. Nombre d'entreprises bénéficiaires d'un accompagnement
16. Nombre d'entreprises ayant bénéficié des deux prestations précédentes
17. Nombre d'entreprises demandant à bénéficier des deux prestations précédentes
18. Nombre de travaux d'observatoires (liste à joindre en annexe)
19. Nombre d'études réalisées (liste à joindre en annexe)
20. Nombre de contrôles d'organismes de formation et d'entreprises
21. Nombre d'organismes de formation reconnues comme répondant aux critères qualité de l'organisme
22. Nombre d'actions financées aux organismes de formation répondant aux critères qualité de l'organisme

Source : DGEFP.

[313] Il s'avère qu'aucun de ces indicateurs ne peut être directement calculé à partir des ESF. En particulier, ces derniers ne recueillent aucune information sur l'activité de visite, de conseil, de diagnostic et d'accompagnement des entreprises, non plus qu'aux effectifs des organismes dédiés à ces missions. L'activité de contrôle des organismes de formation n'est pas davantage renseignée dans les ESF. Seules remontent des informations sur les dénombrements des diverses actions de formation financées et les coûts associés.

[314] Le suivi des COM implique donc un dispositif de recueil de données complémentaire aux ESF, qui permette de renseigner, pour tous les OPCA, les indicateurs d'activité et de coût unitaire des organismes.

[315] Au total, les ESF ne permettent que de vérifier le respect par les organismes des plafonds des divers frais de gestion, au demeurant sous réserve des interrogations que soulèvent le découpage analytique des différentes catégories de frais et la relative discrétion dont disposent les organismes pour répartir leurs coûts entre ces catégories. Dans le processus de suivi des COM, la démarche tendant à mettre en relation les résultats de la gestion des OPCA/OPACIF avec des données relatives à leur activité reste occasionnelle.

2.2 Un potentiel d'analyse financière des OPCA/OPACIF au moyen des ESF, peu exploité par les services de l'État

[316] Au-delà du suivi des coûts de gestion, motivation initiale de la contractualisation entre l'État et les organismes paritaires au moyen des COM, une dimension importante du suivi de l'activité des OPCA/OPACIF réside dans l'appréciation de leur capacité à financer durablement une offre de formation aux entreprises. L'enjeu de la solvabilité à moyen terme des organismes doit donc compléter l'analyse, davantage de court-terme, des montants et de la structure de leurs frais de gestion

[317] On peut ainsi souligner que la réglementation comptable et financière applicable aux OPCA/OPACIF implique la restitution des disponibilités excédentaires des différentes sections financières au Trésor public, et ce sans égard au fait que certains organismes sont confrontés à l'enjeu du financement de formations de longue durée, courant sur plusieurs exercices (comme dans le cas des formations des professions sociales et médicales), qui implique, en termes comptables, des montants importants de dotations aux provisions. Appliquée de façon stricte, cette régulation de la trésorerie des OPCA ne prendrait pas suffisamment en compte les profils de leurs besoins en fond de roulement.

[318] En outre, comme le soulignait le rapport CGEFI-IGAS-IGF de novembre 2016 sur la trésorerie mobilisable des OPCA⁸⁷, « une partie de la trésorerie permet d'assurer le cycle d'exploitation en évitant d'avoir une ligne d'autorisation de découvert pour financer le décalage entre les recettes et les dépenses », du fait notamment de la concentration sur les mois de mars et d'avril des produits de la collecte. Ainsi, les calculs de trésorerie mobilisable réalisés dans ce rapport déduisaient-ils du solde de trésorerie nette observé dans les comptes des organismes de l'exercice 2015 les décaissements des mois de janvier et février 2016. Par le même raisonnement, les disponibilités excédentaires en fin d'exercice à restituer par les OPCA au Trésor public aux termes de la réglementation sont abattues d'un montant égal à un tiers des charges de l'exercice.

[319] Une approche de la situation financière des organismes à partir de la comptabilité a donc toute sa pertinence dans le cadre du suivi de leur activité. La mission estime qu'il est nécessaire que la DGEFP possède et entretienne une capacité d'analyse dans ce domaine. En effet, en dehors des travaux des corps d'inspection et de contrôle, dont le rapport précité du CGEFI, de l'IGAS et de l'IGF sur la trésorerie mobilisable des OPCA, la mission n'a pas connaissance d'analyses récentes de la situation financière des OPCA et OPACIF. Si certains organismes regrettent cette absence, d'autres relèvent des progrès récents vers une appréhension par la DGEFP de cette dimension comptable, notamment dans le cadre de l'élaboration des avenants aux COM pour 2018

[320] Les ESF, qui reprennent dans leur partie III les éléments saillants des bilans et des comptes de résultat des OPCA/OPACIF, permettent en principe de conduire de telles analyses financières et comptables, pour autant que leur fiabilité puisse être attestée. À cet égard, le rapport précité du CGEFI, de l'IGAS et de l'IGF détectait quelques défauts, liés à la saisie des ESF à l'aide du logiciel P@ctole. Si le remplacement de ce logiciel par l'application « Mes démarches emploi et formation » a pu remédier à ces dysfonctionnements, la mission a constaté la persistance d'erreurs ou d'incohérences dans les données comptables appréhendées via les ESF. Ainsi, certains OPCA s'acquittent incomplètement de leurs obligations de remontées de données financières et

⁸⁷ « Trésorerie mobilisable des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) », rapport CGEFI (n° 16-04-37) – IGAS (n° 2016-042B) – IGF (n° 2016-M-028), novembre 2016

comptables, par exemple en ne renseignant pas la ventilation des charges de formation par taille d'entreprises. Il appartient à la DGEFP de relever son niveau d'exigence en la matière.

2.3 Une production de statistiques, d'études et de synthèses sur le financement de la formation professionnelle limitée à l'utilisation de données macro-financières des ESF

[321] La mission a également porté son intérêt sur les utilisations des données des ESF aux fins de production de statistiques et de réalisation d'études et de synthèses sur la formation professionnelle. Dans cette démarche, elle a pu prendre appui sur le rapport que l'IGAS a consacré en février 2016 à l'évaluation des statistiques disponibles sur la formation professionnelle⁸⁸.

[322] Sous cet angle, la mission a identifié trois utilisations principales des ESF :

- le « jaune budgétaire » sur la formation professionnelle ;
- le rapport du CNEFOP sur les comptes de la formation professionnelle continue ;
- des études ponctuelles sur le financement de la formation professionnelle réalisées par la DARES.

2.3.1 Le rapport annexé au projet de loi de finances, relatif à la formation professionnelle

[323] Parmi les annexes au projet de loi de finances destinées à l'information et à l'action de contrôle du Parlement, dénommées « jaunes budgétaires », figure un rapport relatif à la formation professionnelle. Les agrégats financiers de ce document coïncident avec l'évaluation de la dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage publiée par la DARES⁸⁹.

[324] Ce rapport, dont la rédaction incombe à la DARES et à la DGEFP, présente l'ensemble des actions et des financements publics et privés consacrés à la formation professionnelle, par financeur final (entreprises, État, collectivités territoriales, Unedic / Pôle Emploi, ménages). Pour 2015, dernière année pour laquelle une évaluation a été réalisée l'ensemble des concours publics à la formation professionnelle s'est ainsi élevé à 24,9 Md€⁹⁰.

[325] Cependant, au sein de cet agrégat, la dépense des entreprises (7,7 Md€ en 2015) correspond strictement à la collecte des contributions de formation professionnelle par les OPCA et de taxe d'apprentissage par les OCTA. Elle n'inclut pas les dépenses de formation réalisées directement par les employeurs, sans intermédiation des organismes paritaires.

[326] La troisième partie de ce rapport, consacrée aux financeurs de la formation professionnelle, comprend un chapitre consacré aux entreprises et aux partenaires sociaux. Il récapitule, en une vingtaine de pages, l'effort financier des entreprises en faveur de la formation professionnelle des salariés, et l'activité des organismes paritaires. S'agissant de ce dernier enjeu, le rapport fournit des éléments d'appréciation de la qualité et de l'efficacité de cette intervention. A cet effet, le document analyse les valeurs prises par une dizaine d'indicateurs, agrégés au niveau de

⁸⁸ « Evaluation des informations statistiques disponibles sur les politiques publiques et paritaires de formation professionnelle continue », rapport IGAS n°2015-032R, février 2016.

⁸⁹ Odile MESNARD, « La dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage, en 2014 : la part de l'effort global dans le PIB se stabilise », *Dares Résultats*, n° 041, juin 2017.

⁹⁰ Rapport sur la formation professionnelle annexé au projet de loi de finances pour 2018.

l'ensemble des organismes et ventilés par section financière (plan de formation, professionnalisation, CPF, CIF) :

- collecte, nombre d'entreprises versantes, nombre de salariés concernés, contribution moyenne ;
- nombre d'actions financées, nombre de bénéficiaires, durée moyenne d'une action de formation, prise en charge moyenne par l'OPCA/OPACIF (par action et par heure-stagiaire).

[327] Ces indicateurs sont tous tirés de la partie II des ESF, ce qui fait du « jaune budgétaire » sur la formation professionnelle le débouché le plus important et le plus régulier de ces données statistiques et financières.

2.3.2 Le rapport du CNEFOP sur les comptes de la formation professionnelle continue

[328] Aux termes de l'article R. 6123-1-1 du code du travail, le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) est chargé d'établir chaque année un rapport relatif à « *l'utilisation des ressources affectées à l'emploi, à la formation et à l'orientation professionnelles ..., à partir de données déterminées de manière concertée entre l'Etat, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs, en prenant en compte les bilans régionaux des actions financées au titre de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles...* ».

[329] La dernière édition de ce rapport du CNEFOP a été publiée en janvier 2015. Elle porte sur les dépenses de formation professionnelle relatives aux années 2011 et 2012, soit une période antérieure à la réforme du financement de la formation professionnelle de 2014, sur la base de travaux conduits par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV, l'organisme auquel le CNEFOP a succédé à l'issue de la loi du 5 mars 2014 (article L. 6123-1 du code du travail)), plus précisément de son groupe technique « Financement ». Une prochaine édition devrait intervenir en 2018.

[330] Le champ des dépenses appréhendées dans le rapport du CNEFOP est différent du périmètre du « jaune budgétaire » :

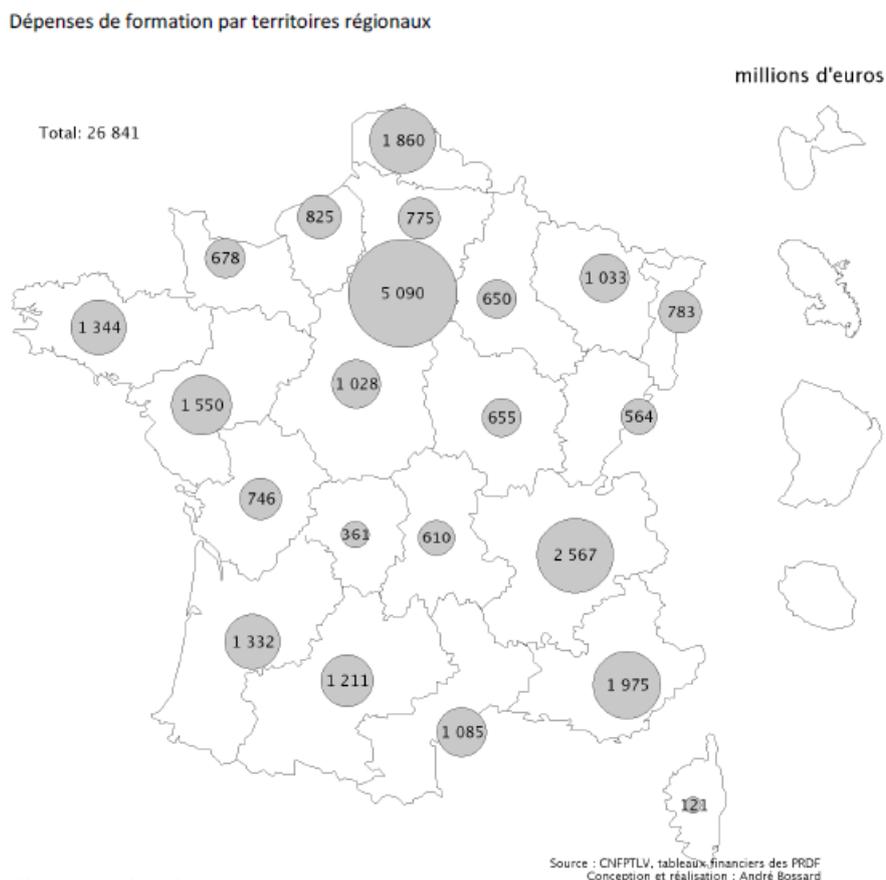
- d'un côté, il ne prend pas en compte certaines dépenses de formation professionnelle continue mises en œuvre dans le cadre de l'enseignement supérieur, ou par les ménages et les employeurs, dont les dépenses au titre du plan de formation ;
- de l'autre, il inclut l'ensemble des formations professionnelles initiales, y compris les formations du second cycle des lycées ou de l'enseignement secondaire et supérieur (telles que les IUT et les sections de techniciens supérieurs), ainsi que les formations sanitaires et sociales.

[331] Au total, le rapport du CNEFOP évalue à 26,8 Md€ la dépense de formation professionnelle en 2012, contre 32,0 Md€ dans le « jaune budgétaire » pour la même année⁹¹.

⁹¹ « Dépenses des politiques publiques et paritaires liées à la formation professionnelle au niveau régional ; données 2011-2012 », CNEFOP, février 2015.

[332] L'intérêt supplémentaire du rapport du CNEFOP est qu'il propose une décomposition régionale de la dépense de formation professionnelle, dans le périmètre défini ci-dessus (cf. graphique 1 ci-dessous).

Graphique 12 : Répartition régionale de la dépense de formation professionnelle en 2012



Source : *Rapport « Dépenses des politiques publiques et paritaires liées à la formation professionnelle au niveau régional ; dépenses 2011-2012 » du CNEFOP.*

[333] Selon les indications transmises à la mission par la DARES, les dépenses de formation professionnelle continue mises en œuvre par les organismes paritaires incluses dans les comptes du CNEFOP (2,4 Md€ en 2012⁹²) sont appréhendées au moyen des ESF. En particulier, les données régionales de la partie IV des ESF peuvent être directement exploitées dans la construction de la décomposition régionale de la dépense de formation professionnelle.

⁹² Compte tenu de l'exclusion du périmètre des comptes du CNFPTLV des dépenses des entreprises au titre du plan de formation.

2.3.3 Des études ponctuelles sur le financement de la formation professionnelle

[334] Enfin, la mission a observé une utilisation des ESF par la *DARES*, dans le cadre de publications qu'elle consacre ponctuellement au financement de la formation professionnelle.

[335] On citera ainsi une publication *Dares Analyses* de janvier 2016 consacrée à la mutualisation des fonds de la formation continue⁹³. Portant sur des données de 2011, soit antérieurement à la réforme du financement de la formation professionnelle, elle exploite la ventilation des dépenses engagées par les OPCA par dispositif et par taille d'entreprise, fournie dans la partie II des ESF. Elle montre que les entreprises aux effectifs inférieurs à 20 salariés sont les grandes gagnantes de la mutualisation des fonds de la formation professionnelle continue, que les entreprises de 2 000 salariés et plus apportent une contribution déterminante à cette redistribution, et qu'entre les deux groupes les entreprises comptant de 20 à moins de 2 000 salariés sont légèrement perdantes au jeu des mécanismes de mutualisation. Les données relatives à 2016 exploitées dans l'annexe 1 au présent rapport montrent que ces propriétés redistributives entre entreprises se sont maintenues à l'issue de l'entrée en vigueur de la réforme du financement de la formation professionnelle de 2014.

[336] Il serait souhaitable que la réalisation de ce type d'études soit poursuivie dans le nouveau cadre de financement issu de la réforme de la formation professionnelle de 2014, et en exploitant les ESF.

⁹³ Jérôme Lê, « La mutualisation des fonds de la formation professionnelle continue », *Dares Analyses*, n°007, janvier 2014.

3. AU TOTAL, UNE EXPLOITATION DES ESF QUI RESTE LIMITEE MALGRE LA CHARGE QUE LEUR FOURNITURE REQUIERT DE LA PART DES OPCA

[337] A l'issue de ses investigations sur les ESF, la mission porte une appréciation réservée sur l'utilisation des ESF par l'État et les organismes paritaires. Il lui apparaît en effet que la disponibilité de ces documents par les services de l'Etat :

- ne permettent pas une véritable revue de la performance des OPCA/OPACIF ;
- ne met pas ces derniers en mesure d'exercer aujourd'hui une surveillance suffisante de la situation financière des organismes ;
- ne donne lieu qu'à la publication d'un nombre restreint d'études et de synthèses sur les moyens affectés aux actions de formation professionnelle et aux résultats de ces actions.

3.1 Un dialogue entre l'État et les OPCA dans le cadre des COM de bon niveau stratégique, mais qui ne procède pas à une revue détaillée des objectifs et des indicateurs associés

[338] La mission a pu assister en observatrice à quelques comités de suivi des COM⁹⁴. Il s'agit de réunions entre la DGEFP95 et la gouvernance et la direction générale des OPCA, organisée annuellement en fin d'année relative à l'exercice en cours ou au début de l'année suivante.

[339] Ces réunions sont préparées par l'élaboration, concertée entre la DGEFP et chaque OPCA, d'un document rassemblant les principaux indicateurs de l'activité de l'organisme au cours de l'exercice sous revue. Elles donnent lieu, de la part des OPCA, au rappel de leurs orientations stratégiques, et à la présentation de leurs actions au service de cette stratégie. Elle se conclut par un échange sur les réalisations prévisionnelles de l'organisme en matière de gestion, et sur les perspectives d'évolution des différents taux de gestion, en part de la collecte, pour l'année à venir.

[340] S'agissant des réunions auxquelles la mission a pu assister en décembre 2017 et janvier 2018, elles ont eu pour objet particulier la négociation des avenants prolongeant pour l'année 2018 les COM 2015-2018 (dans le contexte des projets de réforme de la formation professionnelle annoncés). Dans ce contexte, la mission a noté les innovations qu'ont constituées :

- l'intégration explicite dans ces avenants d'objectifs de mise en formation des demandeurs d'emploi, alors que le déploiement du plan « 500 000 demandeurs d'emploi » avait donné lieu à une contractualisation spécifique avec les OPCA ;
- l'introduction d'un indicateur nouveau relatif à la pénétration de la formation auprès des salariés des TPE/PME⁹⁶ ;
- la faculté donnée aux OPCA d'introduire deux indicateurs de leur choix dans cet avenant.

[341] La mission estime que les échanges entre l'administration de l'État et les OPCA organisés dans le cadre du suivi des COM comportent une dimension stratégique qui s'est renforcée au fil des

⁹⁴ Ces réunions concernaient les OPCA suivants : AGEFOS-PME, Constructys, Opalia, Opcalim, Unifaf, Unifformation.

⁹⁵ Certaines de ces réunions se tiennent, côté DGEFP, au niveau de la Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, d'autres au niveau de la sous-direction des politiques de formation et du contrôle.

⁹⁶ Part des salariés des TPE-PME parmi les salariés formés parmi l'ensemble des salariés formés / Part des salariés des TPE-PME parmi l'ensemble des salariés des entreprises relevant d'un OPCA donné.

années. Dans la plupart des cas observés, ces échanges sont structurés autour des comptes-rendus d'activité présentés par les OPCA et des enjeux d'évolution future qui en découlent. Si les comités de suivi des COM se concluent systématiquement par une discussion portant sur les taux de frais de gestion pour l'exercice à venir, ils permettent en outre une identification partagée de thèmes sur lesquelles des réflexions communes à l'État et aux organismes devront être conduites au cours de l'exercice à venir. Les thèmes de la dématérialisation (de la collecte, de la présentation de l'offre de formation et des relations financières avec les organismes de formation), de l'évolution des systèmes d'information et du contrôle de la qualité des formations financées sont ainsi fortement ressortis lors du suivi des COM de fin 2017 – début 2018.

[342] En revanche, il apparaît que le suivi des COM ne donne pas lieu à une revue systématique des indicateurs qu'il est demandé aux organismes de renseigner. En particulier, il ne paraît pas exister, face à une évolution non prévue d'une catégorie de frais de gestion, d'information ou de mission, de démarche systématique et partagée par les services de l'État et les OPCA/OPACIF de recherche de lien avec les caractéristiques de l'activité de l'organisme approchées au moyen des indicateurs d'activité et de coût unitaire des COM.

[343] Ce constat soulève une interrogation quant à la cohérence des remontées d'informations des OPCA/OPACIF à la DGEFP – ESF et indicateurs des COM, dont la présent a déjà souligné la faible intersection (*cf. supra*, § 2.1) -, qui constituent une charge importante pour les organismes, mais paraissent peu exploitées dans le cadre du suivi des COM. Cette situation est d'autant plus regrettable que la progression en qualité du dialogue stratégique observée dans ce cadre par la mission ouvre des potentialités importantes d'approfondissement de l'analyse de l'activité des organismes, mise en relation avec l'efficacité de leur gestion et leurs résultats en termes d'offre de formation.

[344] Cette situation appelle l'ouverture d'une réflexion sur les besoins d'informations nécessaires au dialogue entre l'État et les OPCA organisé dans le cadre du suivi des COM, qui devrait viser une meilleure concrétisation des enjeux stratégiques identifiés dans les COM et une plus juste proportionnalité de la charge de collecte de ces données pour les organismes. Les travaux conduits dans le cadre du projet AGORA (*cf. infra*, § 4) pourraient être le support de ces réflexions.

3.2 Une inaptitude des ESF à des utilisations pour l'analyse financière des OPCA/OPACIF

[345] S'agissant des données comptables remontées à la DGEFP via les ESF, il a déjà été relevé (*cf. supra*, § 2.2) qu'elles dérivent directement des comptes que les OPCA et les OPACIF ont l'obligation de publier (article R. 6332-23 du code du travail), et auxquels l'administration centrale doit pouvoir accéder à tout moment, indépendamment du calendrier spécifique à la campagne des ESF.

[346] Au demeurant, les magistrats de la Cour des comptes chargés du contrôle des organismes paritaires, avec lesquels la mission a pu échanger, ont signalé qu'ils n'utilisent pas les ESF dans le cadre de leur intervention, en raison de la granularité trop large des informations qu'ils contiennent, et préfèrent accéder directement aux comptes détaillés des organismes.

[347] Au total, les raisons pour lesquelles les remontées de ces informations comptables à la DGEFP sont intégrées aux flux des ESF paraissent difficiles à discerner, dès lors que les comptes des organismes sont publics et donc accessibles à tout moment aux services de l'État.

3.3 Au plan des statistiques et des études, une faible exploitation des ESF en dehors des synthèses financières sur la formation professionnelle

[348] En termes d'exploitations statistiques et aux fins d'études sur la formation professionnelle, trois types de besoins peuvent être identifiés :

- des synthèses financières décrivant les montants alloués aux diverses actions de formation professionnelle, leur répartition entre régions, par taille d'entreprises, etc. ;
- des indicateurs relatifs aux moyens consacrés par les financeurs de la formation professionnelle pour aller au devant des besoins de qualification des entreprises et des salariés ou des personnes privées d'emploi, et pour agir sur la qualité des formations qui leur sont dispensées, dans une optique de mesure de la performance de l'intervention de ces financeurs ;
- des analyses de l'impact du passage d'une personne dans une action de formation sur l'évolution ultérieure de son parcours professionnel, dans une optique d'appréciation de l'efficacité de la formation professionnelle.

[349] A l'issue de ces investigations, la mission estime que si le premier de ces besoins est aujourd'hui convenablement couvert par les ESF, il en va différemment des deux suivants :

- ce sont des indicateurs *ad hoc*, et non pas les données statistiques de la partie II des ESF, qui permettraient d'évaluer la performance de l'intervention des OPCA/OPACIF dans le cadre du suivi des COM, si du moins ce processus procédait à une revue rigoureuse et exhaustive de ces indicateurs et des objectifs associés ; cela ne signifie pas que les indicateurs collectés dans la partie II des ESF soient dénués d'intérêt dans l'absolu, mais la pertinence de leur inclusion dans les ESF au regard des besoins de suivi des COM, et plus globalement d'analyse de l'activité des organismes, ne paraît pas avoir été questionnée lors des mises à jour successives des « modèles » d'ESF ;
- la problématique de l'impact des actions de formation sur le parcours professionnel des stagiaires est essentiellement absente des données recueillies dans le cadre des ESF, à l'exception des données collectées sur les certifications obtenues ou attendues dans le cadre des formations dispensées.

[350] A l'issue de cette présentation détaillée du contenu des ESF, la mission considère que les informations demandées par la DGEFP aux OPCA représentent une masse considérable de données (20 000 données environ sont exigées annuellement des organismes). Ces données présentent en outre un certain manque d'homogénéité, notamment dans la partie II (« Statistiques »), où les ventilations des actions, des bénéficiaires et des coûts portent selon les cas sur la catégorie socio-professionnelle ou la qualification des salariés et des personnes privées d'emploi envoyés en formation. Cela pourrait traduire une sédimentation de couches successives de questionnements soulevés par l'administration centrale, sans remise en cause suffisamment régulière de ces derniers « en base zéro », et ce alors même que les organismes que la mission a rencontrés sont unanimes pour observer qu'il n'existe aucun retour de l'établissement des ESF sur les processus internes de gestion. En outre, comme cela a été souligné antérieurement, le niveau de détail des données comptables transmises par les OPCA/OPACIF via la partie III des ESF ne semble pas avoir été déterminé en rapport avec les besoins des services de l'État en matière d'analyse financière des organismes paritaires. Enfin, les constats établis lors de l'analyse des frais de gestion et de mission des organismes paritaires conduite dans l'annexe 3 quant à la fiabilité des données fournies par certains organismes paraissent obérer la capacité des services de l'État à analyser en profondeur l'activité et les résultats des organismes.

[351] Dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle annoncée pour 2018, la redéfinition du périmètre et du volume des données échangées entre l'État et les OPCA/OPACIF, en sorte qu'ils soient mieux proportionnés aux besoins de suivi de l'exercice par les organismes paritaires des nouvelles missions qui leur seront confiées et de la transition de leur structure d'activité » et de leur organisation actuelles vers un nouveau modèle économique, est susceptible de constituer un chantier d'importance. Les réflexions qui suivent, qui concluent la présente annexe, amorcent l'identification des enjeux à prendre en compte dans cette démarche.

4. DES JALONS POUR UNE EVOLUTION DES ECHANGES DE DONNEES ENTRE L'ETAT ET LES OPCA/OPACIF

[352] La mission s'est attachée à concevoir une organisation des échanges de données entre l'État et les OPCA qui permette de couvrir les besoins d'informations aux fins de suivi de l'activité et des résultats des organismes, d'analyse financière, et de production de statistiques, d'études et de synthèses sur la formation professionnelle. Elle s'est attachée surtout à identifier la substance souhaitable de ces échanges, et ne se prononce pas sur le sort des ESF proprement dits, ni plus généralement sur l'architecture informatique de ces échanges. Toutefois, les potentialités du projet AGORA piloté par la DGEFP au regard de la satisfaction des besoins d'information mentionnés ci-dessus sont intégrées à l'analyse qui suit.

[353] Deux principes pourraient guider la refonte des échanges de données entre l'État et les OPCA :

- l'intégration à ces échanges des informations nécessaires au calcul des indicateurs des COM, lesquels devront comporter des mesures des résultats des actions de formation financées par les OPCA/OPACIF sur la qualification et l'insertion professionnelle des stagiaires, aux fins tout à la fois de suivi des COM et d'exploitation statistique ;
- l'organisation d'un processus spécifique de remontées des informations issues des comptes des OPCA et des OPCACIF, dès lors que l'interfaçage des comptes avec les données d'activité des organismes ne paraît pas atteignable à court terme.

4.1 Une extension souhaitable des indicateurs des COM à des mesures des résultats des OPCA et OPACIF en termes de qualification et d'insertion professionnelle des stagiaires, s'appuyant sur le projet AGORA

4.1.1 Une coordination nécessaire entre financeurs de la formation professionnelle en matière de connaissance des parcours individuels...

[354] Les constats dressés dans les deux précédentes parties de la présente annexe montrent que les indicateurs associés aux COM portent essentiellement sur les moyens financiers et en termes de volumes de formations dispensées et de stagiaires accueillis. Ils ne permettent pas d'apprécier l'impact des ressources financières et des actions mises en œuvre sur les parcours professionnels et de qualification des bénéficiaires.

[355] Certes, un suivi des moyens reste nécessaire dans le cadre du dialogue entre l'État et les OPCA/OPACIF, qui doit porter non seulement sur les objectifs finaux des actions de formation, mais aussi sur le choix des leviers d'action que les organismes mettent en œuvre pour tendre vers ces objectifs. Il ne s'agit donc pas de substituer des indicateurs de résultats à des indicateurs de

moyens, mais d'ajouter aux indicateurs de moyens des outils d'appréhension de la contribution de ces moyens à l'augmentation finale de la qualification et de l'insertion professionnelle des salariés.

[356] Les organismes objectent que la construction de tels indicateurs de résultats nécessite le « traçage » dans le temps des salariés passés en formation, qui est sinon impossible, du moins très difficile, car leurs systèmes d'information, combinés avec leur interlocution prioritairement orientée vers les employeurs et non les salariés, ne leur permettent pas de connaître le devenir d'un salarié ayant bénéficié d'une formation au-delà de sa situation à l'issue de cette formation. Au-delà, l'information sur l'évolution professionnelle de ce salarié ne peut être connue de façon exhaustive, notamment s'il est amené à changer d'entreprise ou de secteur d'activité, ou à devenir demandeur d'emploi. Un organisme donné n'est donc pas en mesure par lui-même de collecter les données relatives aux parcours professionnels des stagiaires bénéficiaires d'une action de formation financée.

4.1.2 ... que le projet AGORA associant l'ensemble des acteurs est à même de réaliser

[357] C'est dans ce contexte que sont intervenues depuis 2016 des avancées législatives et réglementaires⁹⁷ qui permettent désormais :

- le recueil d'informations auprès des organismes de formation sur les entrées et sorties de formation ;
- leur transmission aux financeurs des formations, aux opérateurs du CEP et à la Caisse des dépôts gestionnaire du CPF ;
- l'intégration de ces données au système d'information du CPF géré par la Caisse des dépôts ;
- la collecte par ces acteurs du numéro d'identification au répertoire des personnes physiques (NIR) des stagiaires.

[358] Le projet AGORA, qui associe l'ensemble des parties prenantes du système d'information de gestion du CPF et du parcours de formation sous la coordination de la DGEFP, vise à rendre opérationnel cet échange de données sur les entrées et sorties de formation. Il fait l'objet d'une brève présentation à l'encadré 3.

⁹⁷ Article L. 6353-10 du code du travail issu du troisième alinéa de l'article 89 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, et article R. 6323-13 du code du travail issu d'un décret du 4 mai 2017. Devenu l'article L., prévoit une obligation d'information des organismes de formation auprès des financeurs de leurs interventions sur les entrées et sorties de formation de leurs stagiaires, et organise le partage de ces données entre les financeurs, les opérateurs du CEP et la Caisse des dépôts gestionnaire du CPF.

Encadré 3 : Le projet AGORA

Les dispositions législatives et réglementaires mentionnées ci-dessus confèrent aux acteurs de la formation professionnelle – État, régions, OPCA/OPACIF, opérateurs du CEP – la faculté d'enrichir de façon très significative les échanges entre eux.

Dans le cadre d'un pilotage coordonné par la DGEFP, le projet AGORA rassemble ces parties prenantes au tour de la concrétisation d'objectifs communs, déterminés dans le cadre d'une étude d'opportunité réalisée en décembre 2015 par le CNEFOP. Ces objectifs sont au nombre de quatre :

- simplifier la charge administrative des acteurs, en application du principe « dites-le nous une fois » ;
- mettre les données sur les entrées et sorties de formation aux financeurs et à Pôle Emploi dans le cadre de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, et les intégrer au système d'information du CPF géré par la Caisse des dépôts ;
- améliorer le suivi et l'accompagnement des parcours des stagiaires au moyen d'échanges systématiques d'informations entre les opérateurs du CEP et les acteurs de la formation ;
- faciliter la connaissance des effets de la politique de formation continue en produisant des données consolidées sur les parcours de formation.

Trois étapes de réalisation du projet sont prévues :

- au premier trimestre 2018 : une première version comprenant l'interfaçage des données relatives aux actions de formation, dont celles portant sur les stagiaires, avec la déclaration sociale nominative (DSN) afin de connaître la situation d'emploi antérieure, contemporaine ou postérieure à la formation, avec reprise d'antériorité partielle ;
- en 2019 : une deuxième version prenant en compte une nouvelle vague d'harmonisation des définitions et concepts et élargissant la reprise d'antériorité ;
- en 2020 : une troisième version tenant compte des retours d'expérience des parties prenantes.

[359] La première étape du projet AGORA (cf. Encadré 1), qui doit aboutir au premier trimestre 2018, est d'ores et déjà prometteuse d'améliorations significatives de la connaissance de l'impact des actions de formation sur la qualification et l'insertion professionnelle des stagiaires. Elle doit en effet permettre :

- la transmission par les organismes de formation au système d'information du CPF des données relatives aux actions de formation (notamment : objectif, certification visée, dimension individuelle ou collective, dispositif, durée, coût, motif de sortie de la formation, niveau de qualification et situation d'emploi à l'entrée et à la sortie) qu'elles soient éligibles ou non au CPF et qu'elles concernent des salariés ou des demandeurs d'emploi ;
- la restitution de ces données aux financeurs par interface de programmation applicative (API) ;
- l'intégration dans AGORA de données relatives non seulement aux flux futurs de formation, mais également à une partie du stock ;
- l'interrogation des déclarations sociales nominatives pour connaître la situation d'emploi d'un stagiaire à tout moment antérieur ou postérieur à la formation.

[360] En cohérence avec les conclusions de la mission IGAS précitée d'évaluation des informations statistiques disponibles sur les politiques publiques et paritaires de formation professionnelle continue, la mission considère que le projet AGORA comporte un potentiel de

structuration des données relatives aux actions de formation, à leur financement et aux parcours des stagiaires, propice à un enrichissement du dialogue de gestion entre les OPCA/OPACIF et l'État, et plus globalement à une plus grande exigence des démarches d'évaluation des politiques de formation professionnelle continue. A cet égard, les efforts déployés par la DGEFP pour rapprocher les concepts utilisés par les acteurs de la formation⁹⁸, et « accrocher » les systèmes d'information des OPCA, marqués par une certaine hétérogénéité, au référentiel AGORA, doivent être poursuivis résolument et durablement.

[361] Par son exhaustivité et son interfaçage avec un grand nombre d'informations socio-économiques, le projet AGORA conduit à remettre en question le dispositif des ESF. Si ce dernier ne doit pas être abandonné avant l'arrivée en régime de croisière du projet, un réexamen « en base zéro » des besoins d'échanges de données entre l'État et les OPCA/OPACIF à l'aune des ressources réutilisables *via* AGORA pourrait utilement être ouverts sans débat. Dans l'attente des conclusions de ce réexamen, il importerait de stabiliser le format des ESF afin d'épargner aux organismes une charge de travail supplémentaire au titre de leur fourniture.

[362] La mission tient toutefois à mentionner un point de vigilance : la bonne articulation au sein du projet AGORA de, d'une part, la réponse aux besoins de suivi de l'activité et de la gestion des OPCA/OPACIF, avec, d'autre part, les exigences liées à la production de statistiques et la réalisation d'études sur la formation professionnelle continue. Il lui est en effet apparu que ces derniers enjeux sont insuffisamment appréhendés dans le pilotage stratégique du projet AGORA, notamment dans les chantiers « sémantiques » visant à harmoniser les définitions et concepts de formation⁹⁹. Le risque existe qu'une nouvelle source de discordance entre les divers dénombrements de stagiaires de la formation professionnelle selon les sources, s'ajoutant à celles déjà identifiées dans le rapport IGAS précité sur l'évaluation des sources statistiques disponibles sur les politiques publiques et paritaires de formation professionnelle continue, apparaisse lors de la publication des premières exploitations des données collectées dans le cadre du projet AGORA. Ces enjeux de définitions statistiques sont portés par la DARES, mais ne paraissent pas suffisamment intégrés aux échanges que la DGEFP et les OPCA/OPACIF entretiennent en matière de mise en compatibilité des systèmes d'information. En la matière, les équipes de statisticiens du FPSPP seraient bien placés pour agir en faveur de la bonne concordance entre les données de gestion des organismes et les dénombrements statistiques des actions de formation.

⁹⁸ Notamment en matière d'élimination de doubles comptes en cas de formations comportant plusieurs modules.

⁹⁹ Ainsi, les sources statistiques sur la formation professionnelle ne retiennent pour définition des stagiaires de la formation professionnelle que les personnes bénéficiant à leur entrée en formation d'une rémunération de stage ou d'une protection sociale prise en charge par le financeur de la formation. Cela peut conduire, par exemple, à y inclure des personnes privées d'emploi mais non inscrites à Pôle Emploi, et à engendrer une discordance avec les dénombrements de demandeurs d'emploi en formation réalisés par ce dernier organisme.

4.2 Un processus spécifique de remontées des comptes des OPCA/OPACIF, conduisant à la conception d'un infocentre géré par la DGEFP

[363] Comme cela a été souligné dans les développements antérieurs de la présente annexe, la disponibilité par la DGEFP d'une capacité d'expertise de la situation financière des OPCA/OPACIF est une condition décisive du plein exercice par l'État de sa mission de régulation des actions de formation professionnelle en vue de la convergence des stratégies des organismes paritaires avec les objectifs fixés par la loi. Cela est particulièrement au moment où ces objectifs sont susceptibles d'être significativement révisés.

[364] La réalisation, au travers du projet AGORA, d'un système d'information fondé sur la centralisation de l'ensemble des actions de formation dispensées aux salariés et aux demandeurs d'emploi, dont les caractéristiques sont mesurées, peut conduire à concevoir la conversion des données physiques en données financières, avec à terme l'objectif de faire d'AGORA un outil analytique à la disposition des OPCA/OPACIF permettant de faire le pont entre l'activité pédagogique, son ingénierie financière, et in fine les produits et les charges enregistrés dans les comptes des organismes.

[365] Il ressort des échanges que la mission a eus avec la DGEFP qu'une telle perspective est irréaliste à court et même à moyen terme. Le parallèle peut être fait avec le système d'information I-Milo des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, qui portait à l'origine une ambition identique, mais qui semble aujourd'hui y avoir renoncé. En raison des contraintes propres aux normes et aux pratiques comptables – notamment du fait des principes et des règles qui gouvernent le calcul des engagements à financer la formation et des dotations aux provisions et aux amortissements -, l'objectif d'une concordance exacte entre activités physiques et résultats financiers doit être abandonné. La légitimité d'une telle démarche pourrait au demeurant être discutée, car elle impliquerait l'adoption par tous les financeurs de la formation professionnelle d'une grille identique d'analyse de leur activité : même si des échanges de bonnes pratiques et une certaine harmonisation sont à encourager en la matière, le respect de la liberté de choix des outils de comptabilité analytique par les organismes est décisif pour la préservation de leur autonomie de gestion.

[366] La mission considère en revanche qu'il serait de l'intérêt de la DGEFP de se doter d'un outil permettant de structurer les données comptables qu'elle reçoit des OPCA/OPACIF, et d'en rendre plus aisée l'exploitation à des fins d'analyse financière. Une équipe de taille réduite¹⁰⁰ pourrait ainsi administrer un infocentre, qui centraliserait les comptes des organismes paritaires à un niveau de granularité plus fin que dans les échanges actuels via les ESF, produire des recommandations dans les domaines de la révision et de l'interprétation des normes comptables, et réaliser des diagnostics financiers portant sur chaque OPCA/OPACIF pris individuellement comme pour l'ensemble des organismes.

¹⁰⁰ À titre de comparaison, la mission comptable permanente de la Direction de la sécurité sociale, qui centralise l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale, compte quatre personnes. Compte tenu des masses financières en cause dans le domaine de la formation professionnelle, sans commune mesure avec celles relatives à la sécurité sociale, l'effectif nécessaire à l'administration de cet infocentre pourrait certainement être moindre.

ANNEXE 5 : LES INDICATEURS DE LA DEUXIEME GENERATION DE COM

1	ANALYSE DES INDICATEURS.....	157
2	LISTE DES INDICATEURS DE LA DEUXIEME GENERATION DE COM	158
2.1	Indicateurs d'éclairage des frais de gestion et d'information	158
2.1.1	Collecte.....	158
2.1.2	Information	159
2.1.3	Gestion administrative	160
2.1.4	Frais de déplacement, de séjour, de restauration	163
2.2	Indicateurs d'éclairage des frais relatifs aux missions.....	163
2.2.1	Information-conseil	163
2.2.2	Diagnostic - accompagnement	165
2.2.3	Études, recherche et observatoires.....	165
2.2.4	Qualité	166
2.3	Indicateurs communs ajoutés dans l'avenant 2018.....	166

1. ANALYSE DES INDICATEURS

[367] La mission a retenu la définition suivante du terme indicateur : grandeur spécifique observable et mesurable, correspondant à un objectif, qui peut servir à montrer les changements obtenus ou les progrès accomplis en vue de la réalisation de cet objectif. Il contribue à l'appréciation d'une situation par le décideur. L'indicateur doit être focalisé, clair et spécifique. L'indicateur doit être défini en termes précis et sans ambiguïté.

[368] La mission distingue donc les indicateurs des simples données d'activité, qui n'ont qu'un objectif descriptif : ainsi, les COM de première génération des OPCA comportent une annexe descriptive qui pour l'essentiel rassemble ce type de données, lesquelles ont certes contribué à une meilleure connaissance par l'État des OPCA, mais ne donnent pas en eux-mêmes d'information sur la performance des organismes.

[369] La mission s'est intéressée plus particulièrement aux indicateurs contenus dans la deuxième génération de COM et à leur évolution, l'avenant pour 2018 ayant très sensiblement modifié le nombre et la nature des indicateurs. La présente annexe examine les indicateurs autres que les taux de gestion, ces derniers faisant l'objet d'un examen spécifique en annexe 2. Par commodité de langage, ces indicateurs seront dénommés dans la suite du développement « indicateurs statistiques des COM ».

[370] Il ressort de cet examen plusieurs constats :

- L'intérêt de la plupart des indicateurs statistiques est indéniable : les OPCA se sont le plus souvent emparés des indicateurs qu'ils ne suivaient pas auparavant afin d'améliorer en interne la performance de leur gestion.
- Les indicateurs ont cependant souffert d'emblée de plusieurs défauts de forme :
 - ils n'étaient pas nécessairement issus des systèmes d'information de gestion des OPCA, et en tout cas pas des systèmes d'échanges de données existant en routine avec l'Etat (les ESF) ;
 - la DGEFP s'est efforcée de définir un cadre méthodologique précis, mais compte tenu du nombre d'indicateurs et du fait qu'elle n'avait pas directement accès aux données servant aux calculs, elle n'a pas pu contrôler la qualité du renseignement par les OPCA ; or il est manifeste que certains OPCA n'ont pas renseigné correctement les indicateurs ;
 - la définition de certains indicateurs était imprécise ;
 - certains indicateurs étaient exprimés en valeur absolue, rendant inopérantes les comparaisons.
- Sans surprise au regard de ces défauts, les indicateurs n'ont jusqu'en 2017 fait l'objet d'aucun suivi transversal global : les résultats de tel ou tel OPCA sur un indicateur donné ont pu être appréciés au regard des résultats d'OPCA comparables ; mais cela s'est fait uniquement sur une base bilatérale, sans être ni systématique ni formalisé.
- Sur le fond, tous les indicateurs jusqu'en 2018 étaient des indicateurs de moyens ; ce qui ne signifie pas que la DGEFP se soit désintéressée des résultats, mais elle a eu recours à d'autres méthodes pour les apprécier (questionnaire préalable aux comités de suivi, évaluations externes effectuées par d'autres structures – DARES, CEREQ, FPSPP...).

[371] La mission constate donc le paradoxe suivant : les indicateurs ont été plus utiles aux OPCA eux-mêmes pour le suivi individuel de leur gestion qu'à l'État pour le suivi transversal des organismes et des objectifs assignés dans les COM.

[372] Il convient néanmoins de constater que les OPCA les plus performants n'avaient en général pas attendu les COM pour suivre certains de ces indicateurs. Néanmoins, le fait qu'il ait fallu des COM pour que certains OPCA suivent des indicateurs de performance pourtant au cœur de leur métier, comme le taux de dématérialisation ou le nombre de TPE-PME n'ayant fait l'objet d'aucune prise en charge sur les trois dernières années, souligne le besoin de professionnalisation de la gestion de ces organismes.

[373] La conséquence de ces constats est qu'aucun suivi des indicateurs global, consolidé et dans la durée, n'a été effectué. La mémoire s'est d'ailleurs vite perdue : la mission n'a ainsi pas pu reconstituer de séries complètes car elle n'a pu avoir communication par la DGEFP que de données partielles, pour l'essentiel relatives à l'année 2016, et pour certaines 2015.

2. LISTE DES INDICATEURS DE LA DEUXIEME GENERATION DE COM

2.1 Indicateurs d'éclairage des frais de gestion et d'information

2.1.1 Collecte

- Part des entreprises ayant opté pour la télé déclaration

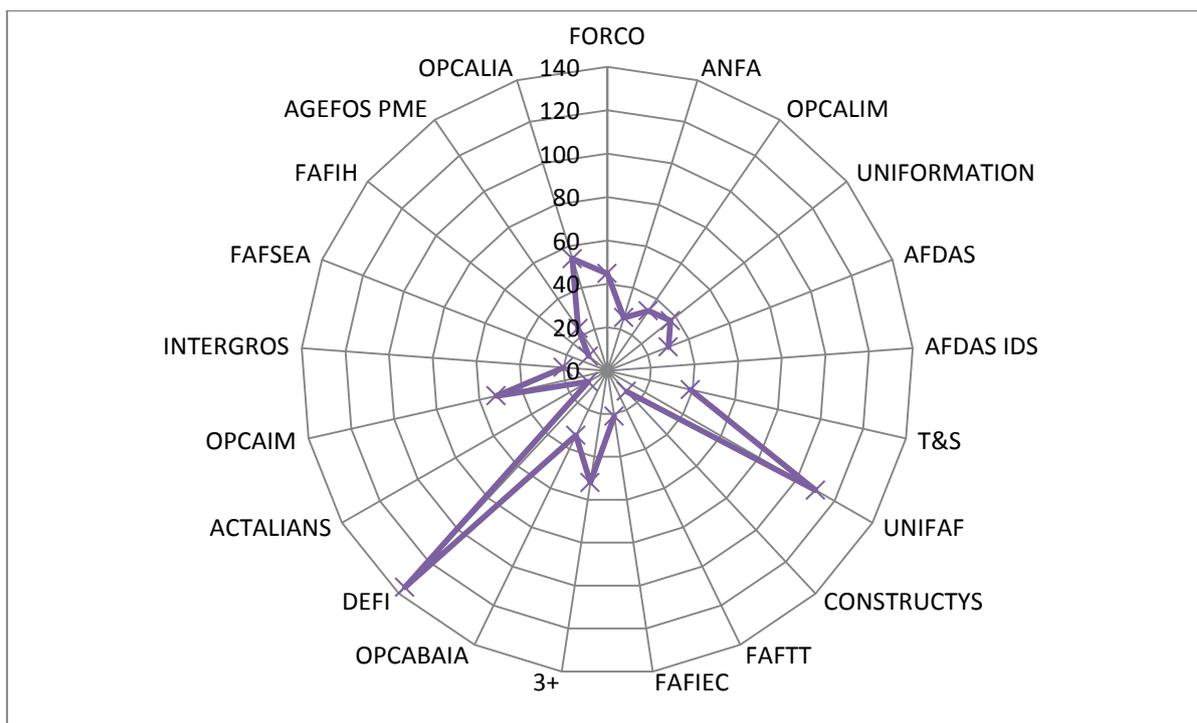
Cet indicateur, particulièrement utile et révélateur des efforts d'amélioration de la gestion des OPCA, a surtout été suivi (et continue à l'être) en interne par les OPCA. La mission estime qu'il s'agit typiquement d'un indicateur qui aurait dû faire l'objet d'une analyse transversale transmise aux OPCA, les très fortes différences constatées n'étant pas justifiables dans l'absolu.

Son suivi a été abandonné dans l'avenant 2018, la DGEFP estimant qu'il s'agissait désormais d'un indicateur intégré par chaque OPCA dans sa gestion quotidienne.

- Coût de gestion de la collecte rapporté au nombre d'entreprises adhérentes

Cet indicateur a été ajouté par l'avenant 2018. Si la mission n'a pas pu contrôler la fiabilité des données déclarées par les OPCA, ni la qualité de son éventuelle vérification par la DGEFP, les résultats pour 2016 offrent, quand ils sont disponibles, un panorama intéressant des disparités de coût de gestion de la collecte.

Graphique 14 : Coût de gestion de la collecte rapporté au nombre d'entreprises adhérentes (2016)



Source : Données déclarées par les OPCA pour le comité de suivi des COM 2017

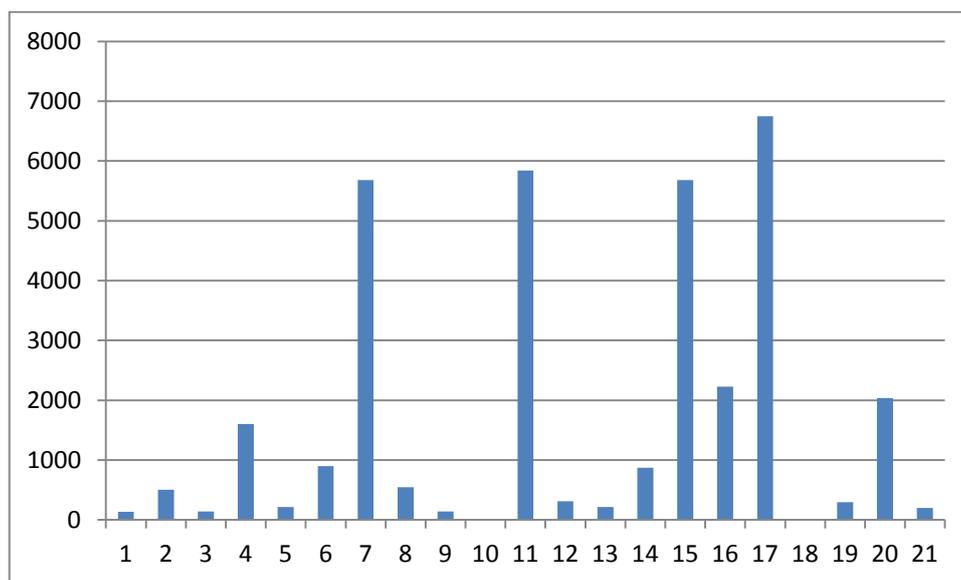
2.1.2 Information

➤ Nombre d'entreprises informées / ETP affectés à l'information

Cet indicateur a souffert d'un problème de définition et d'interprétation ; il a été renseigné de façon très variable, certains OPCA incluant les réunions d'information collective, d'autres non. Le nombre d'ETP affectés à l'information est difficile à estimer et contrôler. La mission estime toutefois qu'il s'agit typiquement d'un cas où la publication agrégée des résultats aurait permis de corriger les défauts méthodologiques de l'indicateur, les écarts ne pouvant s'expliquer seulement par des différences de performance.

La mission s'est efforcée de reconstituer les résultats pour 2016.

Graphique 15 : Résultats pour 2016 de l'indicateur COM : « Nombre d'entreprises informées rapporté aux ETP affectés à cette tâche »



Source : *Source : consolidation établie par la mission à partir des documents préparatoires aux comités de suivi. L'AFDAS « intermittents du spectacle » est considéré comme un OPCA à part entière.*

➤ Nombre d'entreprises destinataires d'une information de 1er niveau

Cet indicateur a à juste titre été supprimé par l'avenant 2018 : indicateur de moyens, exprimé en valeur absolue, ne disant rien de l'impact de l'information, il ne présentait guère d'intérêt pour une comparaison. Il s'agit typiquement d'un indicateur qu'un organisme peut juger intéressant de suivre en interne pour le management d'un service, mais pas d'un indicateur COM.

➤ Nombre de visites du site dématérialisé

Cet indicateur a également été abandonné par l'avenant 2018. Il n'a d'ailleurs jamais été réellement suivi ; il s'agissait d'une esquisse d'indicateur de qualité de service (en supposant qu'une augmentation des visites d'un site Internet soit un indice de la qualité du site). Mais à l'heure du développement des réseaux sociaux, et compte tenu de la persistance d'une forte demande d'accueil téléphonique, cet indicateur ne pouvait pas rendre compte de la satisfaction des usagers quant à la capacité à obtenir des informations de leur OPCA.

La mission préconise qu'un indicateur de satisfaction des entreprises adhérentes, fondées sur une enquête indépendante commune à tous les OPCA, soit mis en place, sur le modèle des conventions d'objectifs et de gestion des caisses de Sécurité sociale.

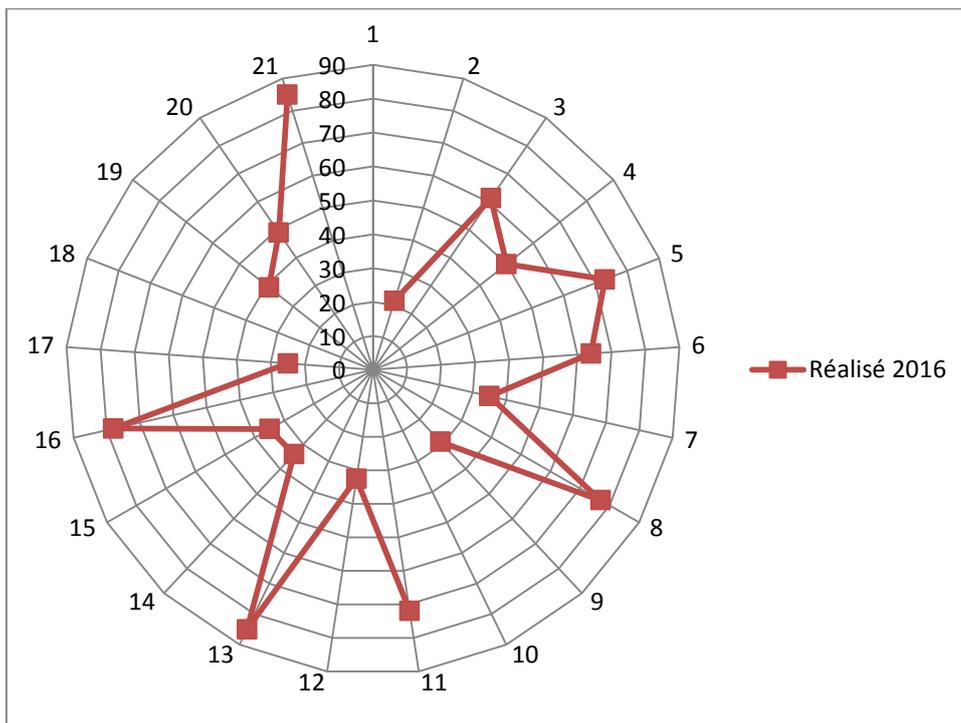
2.1.3 Gestion administrative

➤ Coût moyen de traitement administratif d'un dossier

Malgré ses imperfections (il n'est pas certain que les OPCA mettent tous les mêmes charges au numérateur), cet indicateur présente un intérêt certain, tant pour la gestion interne des organismes (les OPCA ont d'ailleurs demandé son maintien en 2017) que pour la comparaison des performances.

La mission a reconstitué les résultats pour 2016 (sauf pour un OPCA), et les différences restent spectaculaires.

Graphique 16 : Indicateur COM : coût de traitement administratif d'un dossier

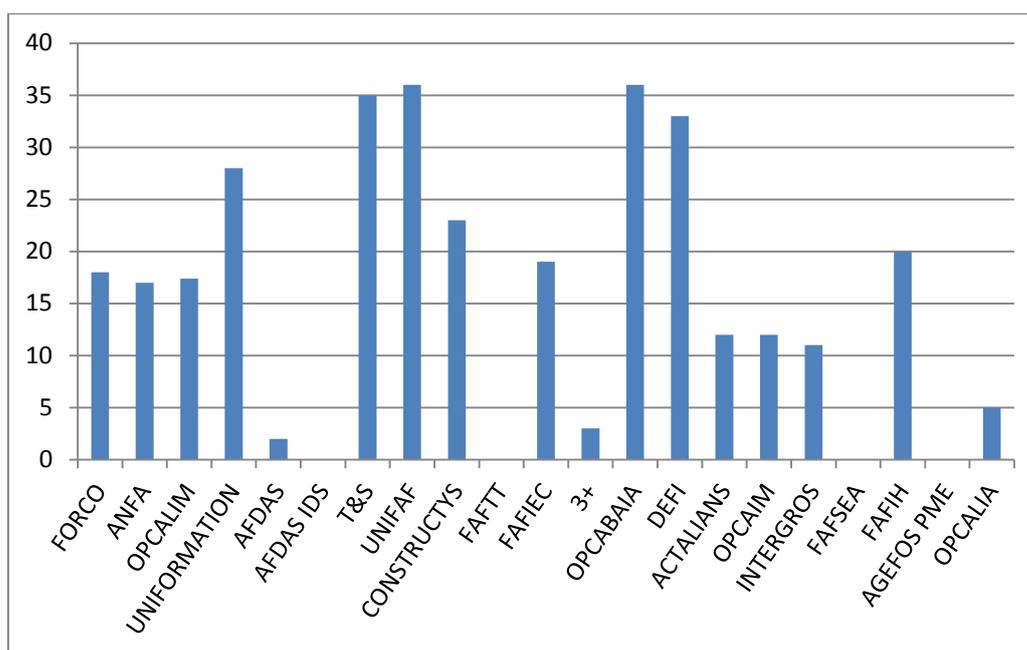


Source : Données transmises par les OPCA en préparation des comités de suivi des COM

► Délai moyen de traitement administratif d'un dossier

Cet indicateur n'a guère été suivi par l'État, à tort. Certes des difficultés méthodologiques sont rapidement apparues autour de la notion de « dossier réputé complet » qui était censée marquer le début du calcul des délais. En revanche, les OPCA ont internalisé le suivi de cet indicateur, et se sont même opposés à sa suppression dans l'avenant 2018, car il s'agit d'un bon outil de mise sous tension du processus de gestion administrative. La DGEFP a donc finalement conservé cet indicateur.

Graphique 17 : Délai moyen de traitement administratif d'un dossier



Source : Données transmises par les OPCA en préparation des comités de suivi des COM

➤ Taux d'acceptation des dossiers

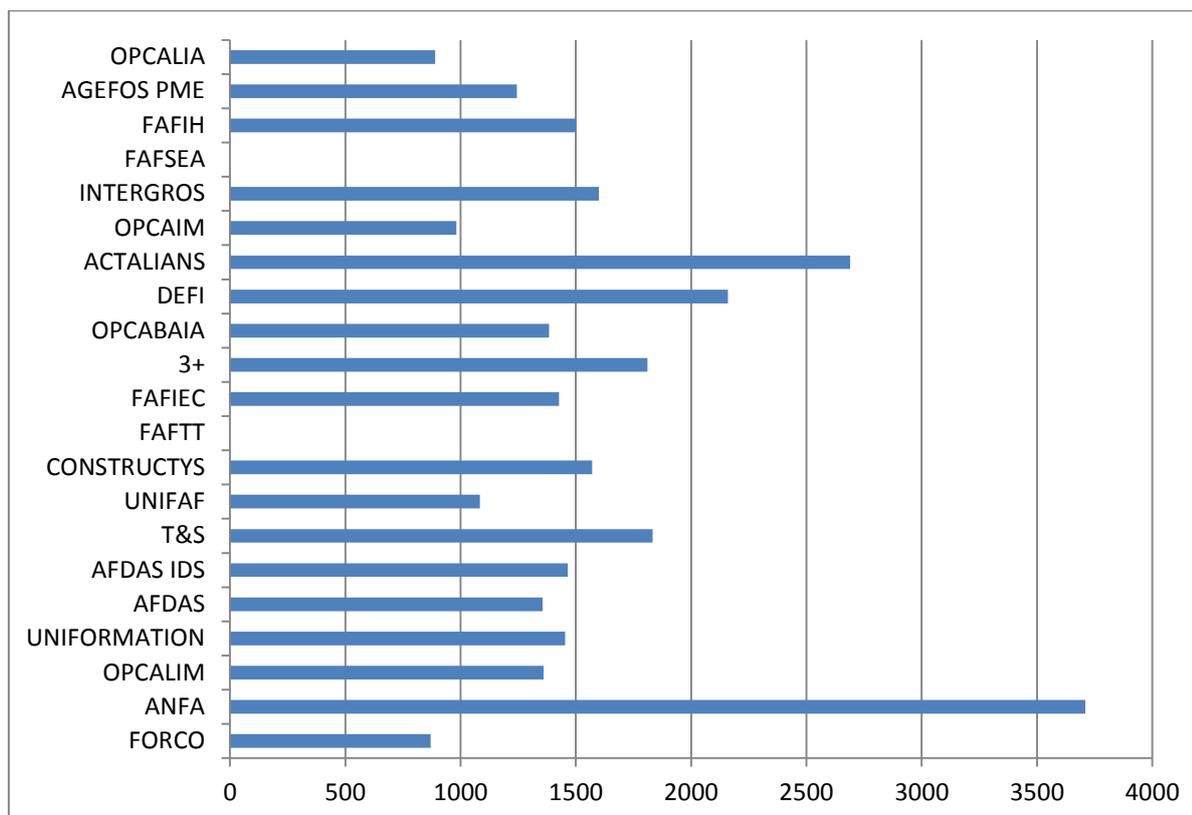
Cet indicateur a été supprimé par l'avenant 2018 : s'il avait un sens pour les OPACIF (dossiers CIF acceptés en commission), il n'en a guère pour les OPCA qui en général retravaillent les dossiers avec les entreprises pour permettre la prise en charge de la formation demandée.

➤ Nombre de dossiers / ETP affectés à la gestion administrative

L'indicateur était certainement redondant avec celui du coût de gestion administrative, et avait probablement moins de sens : la complexité des dossiers demandés est trop dépendante des effets de structure (notamment part des TPE-PME, poids des professions réglementées et des formations longues, comme dans le médico-social...). Il n'a pas été suivi de façon consolidé. Il a été conservé pour 2018.

Le graphique suivant représente les résultats de cet indicateur pour 2016.

Graphique 18 : Nombre de dossiers par ETP affectés à la gestion administrative (2016)



Source : Données transmises par les OPCA en préparation des comités de suivi des COM

2.1.4 Frais de déplacement, de séjour, de restauration

➤ Nombre de bénéficiaires du remboursement des frais

Cet indicateur n'a en pratique pas été suivi. La mission estime que son intérêt était très limité : la vérification de la régularité des remboursements relève du plan de contrôle des OPCA par l'État, pas du suivi dans une COM. Son seul intérêt aurait été sa publication, ce qui n'a pas été fait. Il a été abandonné par l'avenant 2018.

2.2 Indicateurs d'éclairage des frais relatifs aux missions

2.2.1 Information-conseil

➤ Taux de réalisation moyen des appels à projets (FPSPP)

Plutôt que de demander à chaque organisme de remplir cet indicateur, il aurait été plus judicieux de demander au FPSPP de suivre cette donnée. C'est le choix qui a finalement été retenu par l'avenant 2018. La mission n'est cependant pas convaincue du caractère central de cet indicateur.

➤ Nombre de TPME (- de 50 salariés) sans prise en charge sur les 3 dernières années identifiées comme prioritaires et démarchées dans l'année

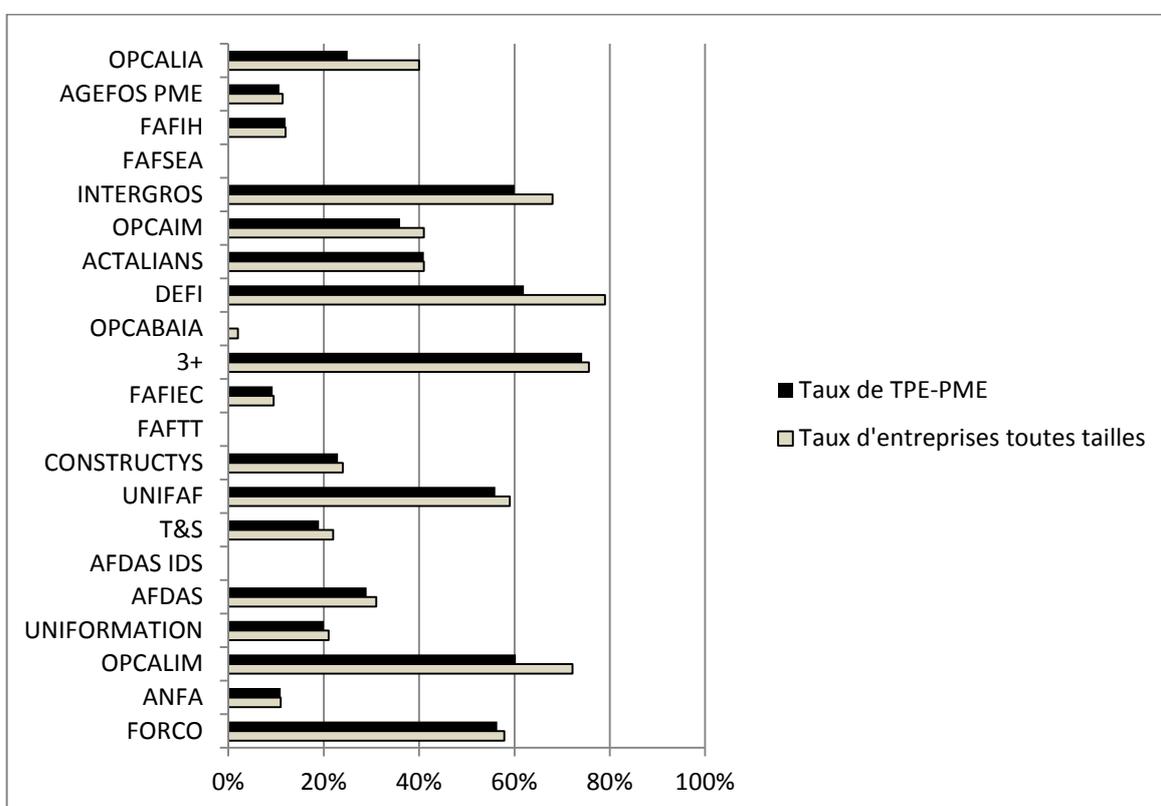
L'indicateur a été utile, car il s'agissait d'une donnée qui paradoxalement était rarement suivie en interne par les OPCA. Il a donc été intégré par les organismes dans leur système de reporting interne. Cependant, il s'agit plus d'un indicateur de ciblage de l'action qu'un indicateur de résultat : il ne dit rien des suites données aux démarches. Il est par ailleurs exprimé en valeur absolue et ne peut donc être comparé. Il n'a donc pas été repris dans l'avenant 2018.

L'indicateur créé par l'avenant 2018 sur le taux de pénétration des TPE-PME est, malgré ses précautions d'usage, beaucoup plus intéressant (*cf. infra*).

➤ Nombre d'entreprises conseillées dans l'année

Il s'agissait d'un indicateur d'éclairage, qui a été complété par l'avenant 2018 d'un focus sur le nombre de TPE-PME. Indicateur utile en interne pour les OPCA, son expression en valeur absolue le rendait impropre à toute comparaison, il a donc été transformé en 2018 pour être exprimé en pourcentage des entreprises adhérentes. Il s'agit d'un indicateur de moyens.

Graphique 19 : Taux d'entreprises conseillées en 2016



Source : Données transmises par les OPCA en préparation des comités de suivi des COM

➤ Nombre moyen d'heures du conseil aux entreprises

Cet indicateur n'était pas issu des systèmes de gestion des OPCA, ce qui est en soi une indication : la mission a constaté que l'usage de CRM¹⁰¹ par certains OPCA est très récent, et qu'il existe encore des OPCA qui fonctionnent sans un outil de ce type qui représente pourtant la base d'un système d'information pour une activité comme celle qu'exercent les OPCA.

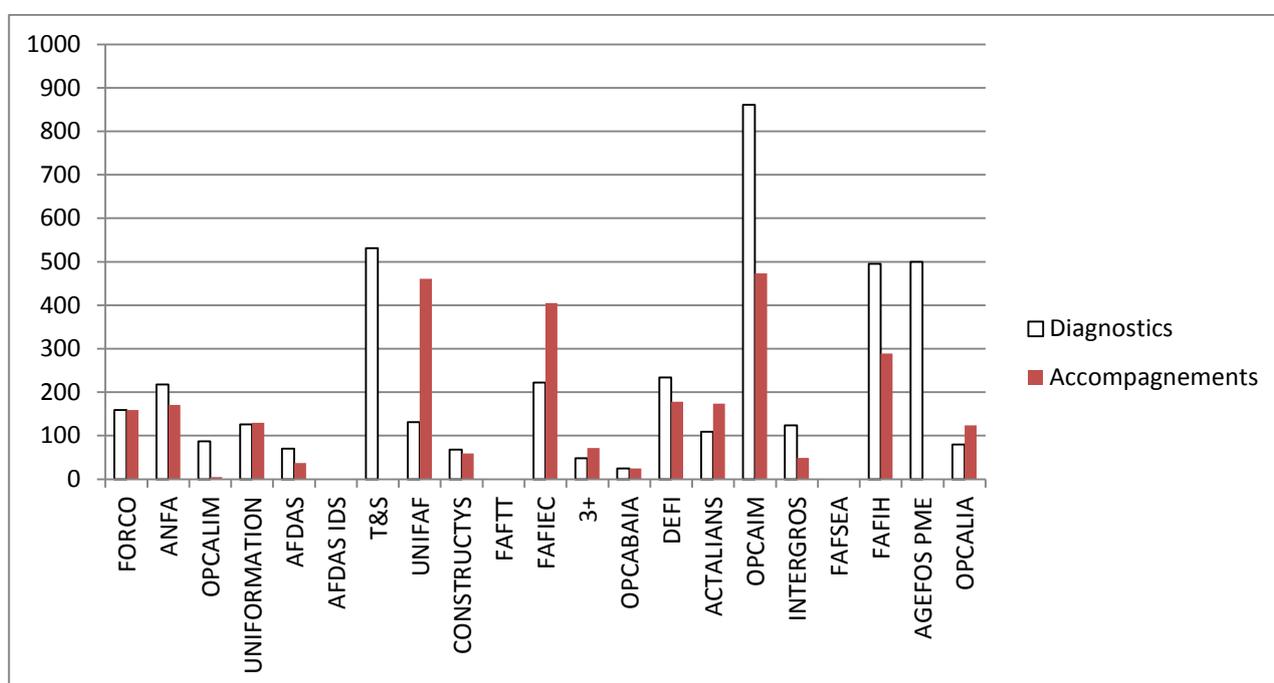
¹⁰¹ Customer relationship management : progiciel de suivi de la relation client.

2.2.2 Diagnostic - accompagnement

- Nombre d'entreprises bénéficiaires d'un diagnostic
- Nombre d'entreprises bénéficiaires d'un accompagnement
- Nombre d'entreprises ayant bénéficié des deux prestations
- Nombre d'entreprises demandant à bénéficier de ces prestations

L'ensemble de ces indicateurs sont des indicateurs de moyens, exprimés en valeur absolue ; il s'agit davantage de statistiques d'activité que d'outil d'aide à la décision pour l'État ; leur intérêt est donc limité, ils ont peu été suivis, mais les deux premiers ont néanmoins été maintenus dans l'avenant 2018.

Graphique 20 : Nombre de diagnostics et d'accompagnements (2016)



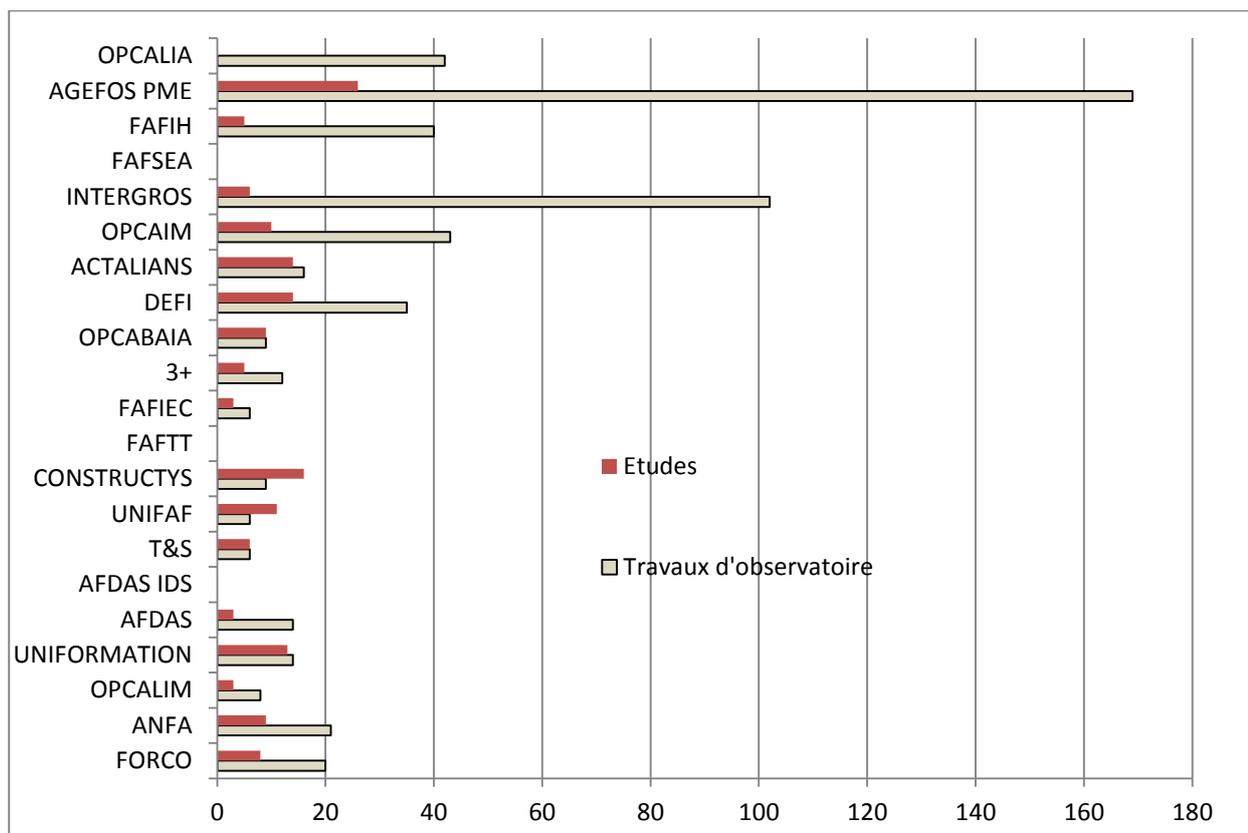
Source : Données transmises par les OPCA en préparation des comités de suivi des COM

2.2.3 Études, recherche et observatoires

- Nombre de travaux d'observatoires avec liste jointe en annexe
- Nombre d'études réalisées avec liste jointe en annexe

Dans ce cas également, il s'agit davantage de statistiques d'activité que d'outils de mesure de la performance : la mission ne voit pas l'intérêt de ces données qui ne disent pas grand-chose de la qualité du travail mené, et qui ne peuvent guère servir à vérifier que les frais d'études, de recherche et d'observatoires sont justifiés.

Graphique 21 : Nombre d'études et de travaux d'observatoires



Source : Données transmises par les OPCA en préparation des comités de suivi des COM

2.2.4 Qualité

- Nombre de contrôles d'OF et d'entreprises
- Nombre d'OF reconnues comme répondant aux critères qualité de l'OPCA
- Nombre d'actions financées aux OF répondant aux critères de qualité de l'OPCA

Ces indicateurs de moyens ont été remplacés par trois nouveaux indicateurs en 2017 pour l'avenant 2018 ((cf. infra). Dans la pratique, seul le premier était réellement suivi.

2.3 Indicateurs communs ajoutés dans l'avenant 2018

- Accès à la formation des salariés des TPME

Mode de calcul : nombre de salariés d'une TPE-PME (moins de 50 salariés) ayant bénéficié d'une prise en charge / Nb total de salariés bénéficiaires d'une formation) / (Nb de salariés des TPME / Nb de salariés total)

Cet indicateur, présenté pour la première fois dans l'avenant 2018, présente de nombreux intérêts :

- il est directement issu des systèmes de gestion ;
- il porte sur un enjeu essentiel des politiques de formation professionnelle ;
- il est pondéré et peut donc être comparé.

Cet indicateur n'épuise pas toute l'enjeu de l'accès des salariés des TPME à la formation, il présente bien évidemment des biais, mais a le mérite d'ouvrir un véritable débat. Parmi les biais, on peut signaler :

- un indicateur qui avantage presque mécaniquement les OPCA ayant peu de TPE-PME et beaucoup de grands groupes : les efforts à fournir ne portent que sur de faibles volumes de salariés
- un indicateur qui avantage les OPCA les plus « riches » qui ont plus de moyens à attribuer à la formation.

(cf. tableau de résultats page suivante)

Tableau 11 : Taux de pénétration de la formation des salariés des TPE-PME

Lecture : Un chiffre supérieur à 100 % attesterait d'une discrimination positive en faveur des salariés des TPME

Nombre de stagiaires formés par rapport au nombre total de salariés par taille d'entreprise	TOTAL (1)	dont - de 50 (2)	Taux COM 2016 (2)/(1)
ANFA	24,83 %	21,25 %	85,62 %
OPCABAIA	13,48 %	41,42 %	307,41 %
UNIFAF	82,31 %	88,04 %	106,97 %
FAFIH	18,89 %	18,25 %	96,57 %
ACTALIANS	47,09 %	45,70 %	97,04 %
FORCO	21,13 %	20,50 %	97,01 %
AFDAS	37,65 %	34,23 %	90,93 %
AGEFOS PME	11,87 %	11,60 %	97,72 %
AGEFOS PME hors ass.mat et particuliers employeurs	21,64 %	33,18 %	153,33 %
INTERGROS	29,51 %	19,33 %	65,51 %
FAFSEA	33,53 %	21,69 %	64,68 %
OPCA DEFI	36,20 %	41,47 %	114,58 %
OPCA TS	34,97 %	30,56 %	87,40 %
OPCALIM	57,44 %	36,97 %	64,37 %
FAFIEC	12,60 %	20,11 %	159,56 %
OPCA 3+	58,95 %	47,44 %	80,46 %
OPCAIM	45,13 %	58,05 %	128,62 %
CONSTRUCTYS	27,69 %	21,43 %	77,39 %
FAFTT	2,73 %	10,85 %	397,00 %
OPCALIA	52,99 %	56,75 %	107,08 %
Uniformation	30,26 %	40,53 %	133,93 %
TOTAL OPCA	28,40 %	23,08 %	81,25 %

Source : DGEFP à partir des ESF

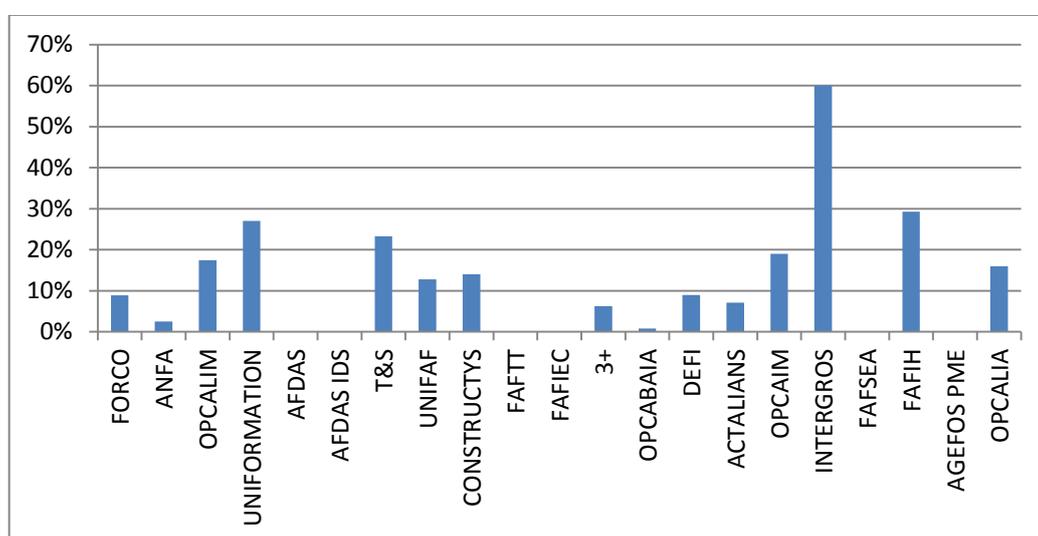
➤ Montants relatifs engagés au bénéfice des demandeurs d'emploi

Mode de calcul : Montants engagés (contrats de professionnalisation adultes et contrats de professionnalisation publics prioritaires + toutes les charges de formation afférentes aux personnes privées d'emploi (POEC, POEL...)) / Total des montants engagés par l'OPCA.

Il s'agit également d'un indicateur intéressant, issu des systèmes de gestion et pondéré donc comparable. Toutefois, il ne s'agit que d'un indicateur de moyens : la mission estime qu'il serait utile de le compléter par un indicateur sur le taux d'insertion des stagiaires à 12 mois ; cette donnée n'est pas encore disponible dans les systèmes d'information mais pourrait l'être via l'exploitation des déclarations sociales nominatives (DSN).

Les résultats pour 2016 de l'indicateur sont fragiles : les données sont incomplètes pour plusieurs OPCA et la cohérence de certaines déclarations est douteuse.

Graphique 22 : Dépenses 2016 en faveur des demandeurs d'emploi



Source : Données transmises par les OPCA en préparation des comités de suivi des COM

➤ Nombre de contrôles d'organismes de formation

Calcul : nombre de contrôles sur pièce et/ou sur place engagés en application de l'article R.6332-26-1, sur des actions de formation en cours ou terminées.

Ces contrôles s'effectuent en dehors des procédures de conformité aux indicateurs qualité (cf. Datadock) et en dehors des procédures administratives de paiement des formations (R. 6332-25).

Les résultats pour 2016 sont peu exploitables : les données sont disparates, les OPCA n'ayant pas tous la même définition du mot « contrôle », malgré la définition donnée de l'indicateur.

➤ Taux d'organismes de formation contrôlés

Calcul : Nombre d'OF contrôlés / Nombre d'OF inscrits sur le catalogue de référencement

➤ Nombre d'OF désinscrits du catalogue de référence

Calcul : nombre de désinscriptions dans l'année

Ces trois indicateurs permettent d'introduire une notion de comparabilité (taux de contrôle) et d'impact (nombre de déréférencements). Le suivi du seul taux aurait sans doute été suffisant dans la COM.

ANNEXE 6 : MAQUETTES DES COM

ANNEXE 6-1: CONVENTION-TYPE OPCA 1 ERE GENERATION

CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

CONCLUE ENTRE

L'ETAT

ET

L'OPCA « intitulé »

sur la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014

VISA

Vu les articles L. 6332-1-1, R. 6332-36, R. 6332-37-1, R. 6332-37-2, R. 6332-37-4, R. 6332-37-5 et R. 6332-37-6 du code du travail.

ENTRE

l'organisme collecteur paritaire agréé « intitulé », ci-après désigné par le sigle OPCA, sis au « adresse », représenté par M. X, Président, et M. Y, Vice-président, agréé au titre de en application de l'arrêté ... du ...,

ET

L'Etat, représenté par M. Bertrand MARTINOT, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle,

Il est convenu ce qui suit :

Article 1 : Objet de la convention

L'OPCA est chargé de mettre en œuvre la politique de formation définie par les Partenaires sociaux.

Il lui appartient dans le cadre des orientations fixées par eux de définir les priorités, les critères et les conditions de prise en charge des actions de formation ainsi que l'offre de service proposée dans ces conditions aux entreprises adhérentes.

L'Etat veille au respect des dispositions de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle et à l'application de la réglementation en découlant. Il s'assure, en particulier, d'une utilisation des fonds de la formation professionnelle par l'OPCA conforme aux dispositions législatives et réglementaires.

Dans le respect de leurs compétences respectives, l'Etat et l'OPCA ont le souci commun d'une utilisation efficace et efficiente des contributions financières des entreprises. A cet effet, ils s'emploient à :

- 1 - Renforcer les capacités d'intervention de l'OPCA en matière de conseil auprès des petites et moyennes entreprises, en particulier, en direction des salariés les moins qualifiés ;
- 2 - Soutenir la mutualisation des contributions au profit des petites et moyennes entreprises ;
- 3 - Optimiser les fonds collectés dans le cadre de frais maîtrisés définis en adéquation avec l'offre de service déployée par l'OPCA ;
- 4 - Développer la dématérialisation de l'information et des opérations de gestion dans la perspective de l'amélioration du service rendu aux adhérents ;
- 5 - Accroître la transparence de la gestion en créant les conditions d'un dialogue régulier dans le cadre du suivi de la présente convention.

Dans cette perspective, l'Etat et l'OPCA fixent dans la présente convention les objectifs et les moyens permettant la mise en œuvre de ces orientations, sur la base d'un diagnostic partagé préalable.

Article 2 : Diagnostic partagé

Pour objectiver le diagnostic partagé de la présente convention, les parties se sont appuyées sur des indicateurs chiffrés figurant en annexe 1, complétés des éléments de contexte transmis par l'OPCA, de nature à éclairer la vision de l'Etat sur les problématiques emploi – formation du secteur, la stratégie de formation souhaitée par les partenaires sociaux et l'offre de service qui en découle.

Cette convention d'objectifs et de moyens s'inscrivant dans une phase de restructuration des organismes collecteurs paritaires agréés, le diagnostic prend en compte les données relatives à la reprise des biens et des personnels des structures antérieures au sein de l'OPCA nouvellement agréé. *[§ Uniquement en cas de rapprochement de structures]*

Article 3 : Activité et frais d'information et de gestion de l'OPCA

3-1 Objectifs et moyens affectés aux activités comprises dans la part fixe des frais d'information et de gestion

Les objectifs et les plafonds de frais relatifs à la **part fixe** définis au 1^{er} alinéa de l'article R. 6332-37-2 du code du travail sont établis sur la base des définitions des frais la constituant et des indicateurs figurant dans l'**annexe 2A**.

L'OPCA s'engage, pour les activités comprises dans la part fixe, au respect des objectifs suivants :

- | | |
|---|---|
| <p>1- pour la gestion de la collecte</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ à un coût maximal de la gestion de la collecte : ➤ à un coût moyen maximum de la gestion de la collecte : ➤ à la dématérialisation des opérations de collecte pour la déclaration de la contribution et/ou son paiement | <p>OBJECTIFS
de (% de la collecte)
de (montant en €)</p> |
| <p>2- pour le versement de la contribution au FONGEFOR</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ au respect du taux et de la date réglementaire de versement | |

Pour ces services, les montants prévisionnels des frais compris dans la part fixe, assise sur la collecte comptabilisée, sont les suivants :

Montants prévisionnels en K€				
	Taux	2012	2013	2014
Le taux de part fixe des frais d'information et de gestion :	%	Montant en K€	Montant en K€	Montant en K€

3-2 Objectifs et moyens affectés aux activités comprises dans la part variable des frais d'information et de gestion

Les objectifs et les plafonds de frais relatifs à la **part variable** au 2^{ème} alinéa de l'article R. 6332-37-2 du code du travail sont établis sur la base des définitions des frais la constituant et des indicateurs figurant dans l'**annexe 2B**.

Sur les activités d'information et de gestion constituant la part variable, l'OPCA prend les engagements suivants :

1- pour l'information générale et de la sensibilisation des entreprises adhérentes	OBJECTIFS
➤ à un coût maximal de l'information générale et de sensibilisation :	de (% de la collecte)
➤ à consacrer un minimum de dépenses à l'information des TPME :	de (montant en €)
2- pour la gestion administrative des dossiers de prise en charge de formation	
➤ à un coût maximal de la gestion administrative des dossiers	de (% de la collecte)
➤ à un coût moyen maximum du traitement administratif d'un dossier	de (montant en €)
➤ à un délai moyen maximum de traitement administratif des dossiers de prise en charge	de (nombre de jours)
➤ à une proportion de contrats de professionnalisation traités dans le délai de 20 jours	de (%)
➤ à un taux de prise en charge	de (%)

Pour ces services, les parties conviennent du taux de part variable suivant :

	Montants prévisionnels en K€			
	Taux	2012	2013	2014
Le taux de part variable des frais d'information et de gestion :	%	Montant en K€	Montant en K€	Montant en K€

Le montant maximal global des frais d'information et de gestion de l'OPCA, au titre de la période allant du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014, s'établit à **x%** de la collecte comptabilisée soit **x M€**.

Article 4 : Activité et frais de mission de l'OPCA

Les objectifs et les moyens relatifs aux missions de l'OPCA définis à l'article R. 6332-36 du code du travail, sont établis sur la base des définitions des frais les constituant et des indicateurs figurant dans les **annexes 2C et 2D**.

Sur l'activité d'accompagnement des entreprises adhérentes dans la formalisation des besoins et des projets de formation, l'OPCA s'engage sur les objectifs de service suivants :

	OBJECTIFS
1- pour les travaux des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications	
➤ à transmettre le programme d'activité pour l'année à venir	Liste prévisionnelle
➤ à un montant maximal des dépenses exposées pour le fonctionnement des observatoires	de (% de la collecte)
2- pour les études et les recherches intéressant la formation	
➤ à transmettre le programme d'activité pour l'année à venir	Liste prévisionnelle
➤ à un montant maximal des dépenses d'études et de recherches	de (%de la collecte)
3- pour assurer le service de proximité	
➤ à un nombre minimal d'entreprises identifiées comme prioritaires démarchées dans l'année d'entreprises)	de (nombre
➤ à un nombre minimal de TPME sans prise en charge sur les trois dernières années (TPME)	de (nombre de
4- pour la délivrance de conseils de 1^{er} niveau	
➤ à un nombre minimal d'entreprises bénéficiaires d'un conseil de 1 ^{er} niveau d'entreprises)	de (nombre
➤ à un nombre minimal de TPME sans prise en charge sur les trois dernières années (TPME)	de (nombre de
5- pour le pilotage des projets	
➤ à un taux de réalisation des appels à projet	de (%)
➤ à un taux de réalisation des appels à projets du FPSPP	de (%)
6- pour les diagnostics des TPME	

- à un nombre maximal de journées de prestation de diagnostic (nombre de journées)
- à un nombre maximal de TPME bénéficiaires (nombre de TPME)
- à un nombre maximal de TPME ayant sollicité une prise en charge d'actions de formation (nombre de TPME)
- à un coût maximal des diagnostics par année (de (% de la collecte))
- à un coût journalier maximal d'une prestation de diagnostic (de (montant en €))

7- pour les prestations d'accompagnement des TPME

- à un nombre maximal de journées de prestation (nombre de journées)
- à un nombre maximal de TPME bénéficiaires (nombre de TPME)
- à un nombre maximal de TPME sollicitant une prise en charge d'entreprises (nombre)
- à un nombre maximal de TPME (nombre de TPME)
- à un coût maximal des prestations de conseil financées par année (de (% de la collecte))
- à un coût journalier maximal d'une prestation d'accompagnement (de (montant en €))
- à transmettre la liste des prestataires retenus au terme des appels d'offre (Liste des prestataires)

Pour la réalisation de cette offre de service, les parties conviennent des niveaux de frais suivants :

Montants prévisionnels en

K€

MOYENS :	Maximum	2012	2013	2014
Les frais d'observatoires prospectifs des métiers et des qualifications	%	Montant en K€	Montant en K€	Montant en K€
Les frais d'étude et de recherche	%	Montant en K€	Montant en K€	Montant en K€
Les frais de service de proximité, de conseil de 1 ^{er} niveau et de pilotage de projets	%	Montant en K€	Montant en K€	Montant en K€
Les coûts de diagnostic des TPE-PME	%	Montant en K€	Montant en K€	Montant en K€
Les frais d'accompagnement des entreprises dans l'analyse et la définition des besoins en formation	%	Montant en K€	Montant en K€	Montant en K€

Le montant maximal des frais de mission de l'OPCA au titre de la période allant du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014, s'établit à x milliers €, soit % de la collecte comptabilisée.

Article 5 : Comptabilisation par l'OPCA des frais de la part fixe (article 3-1), de la part variable (article 3-2) et des frais de mission (article 4)

Conformément à l'article R. 6332-8 du code du travail, l'OPCA présente dans son annexe comptable la ventilation analytique des charges comptables selon les définitions des frais définis dans les articles 3-1, 3-2 et 4. Ces éléments sont renseignés dans l'annexe 3.

Article 6 : Suivi de la convention d'objectifs et de moyens

6-1 Les modalités de suivi

Les parties signataires conviennent de se rencontrer au moins une fois par an pour suivre l'exécution de la présente convention sur la base des indicateurs compris dans les annexes actualisées 1, 2A, 2B, 2C, 2D et 3.

Cette rencontre, programmée au cours du second semestre N+ 1¹⁰², doit permettre aux parties d'apprécier chaque année le niveau de réalisation des objectifs partagés, le respect des plafonds de frais au regard des engagements souscrits par l'organisme.

À cette occasion, les plafonds de frais de l'organisme pourront être réexaminés sur la base d'éléments d'information objectifs.

Par ailleurs, l'OPCA s'engage à informer, par tout moyen et sans délai, de la modification des éléments de contexte susceptibles d'impacter les équilibres généraux de la convention, qu'il s'agisse de l'absence de réalisation des objectifs ou de l'absence du respect des plafonds de frais initialement déterminés dans la convention.

6-2 Le mécanisme d'alerte

Conformément aux dispositions de l'article R. 6332-37-6, s'il est constaté un dépassement des plafonds prévus à l'article R. 6332-37-1, l'OPCA sera invité, après une mise en demeure motivée, à présenter aux services de l'État la justification de ce dépassement dans le délai d'un mois. À défaut de justifications utiles dans le délai imparti, l'OPCA versera au Trésor public un montant égal au dépassement constaté.

Article 7 : Évaluation triennale de la convention d'objectifs et de moyens

Conformément à l'article L. 6332-1-1 du code du travail, l'État et l'OPCA procèdent à l'évaluation de la convention à l'issue de la période couverte. Cette évaluation vise à apprécier le niveau de réalisation des objectifs partagés et le respect du niveau des frais sur l'ensemble de la période couverte par la convention.

Article 8 : Durée de la convention d'objectifs et de moyens

La présente convention prend effet à compter du 1^{er} janvier 2012 et court jusqu'au 31 décembre 2014.

Fait à Paris, en deux exemplaires, le.....

L'OPCA X, représenté par :
Le Président du Conseil d'administration
et par :
Le Vice - Président du Conseil d'administration
Co-signé par :
Le Directeur de l'OPCA (exécutif)

L'Etat, représenté par :
le Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle

ANNEXES :

- Annexe 1 :** Diagnostic partagé de l'accomplissement par de l'OPCA de ses missions au regard de la problématique emploi - formation de ses adhérents, de sa stratégie en matière de formation et de ses priorités en terme d'offre de service.
- Annexe 2A :** Objectifs, indicateurs et moyens relatifs à *la part fixe des frais d'information et de gestion.*
- Annexe 2B :** Objectifs, indicateurs et moyens relatifs à *la part variable des frais d'information et de gestion.*
- Annexe 2C :** Objectifs, indicateurs et moyens relatifs aux *frais de mission* portant sur *les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, les études et les recherches.*
- Annexe 2D :** Objectifs, indicateurs et moyens relatifs aux *frais de mission* concernant le service de proximité, le conseil de 1^{er} niveau, le pilotage de projets, les coûts de diagnostic et *l'accompagnement des entreprises.*
- Annexe 3 :** Notice explicative relative aux annexes 1, 2A, 2B, 2C et 2D.
- Annexe 4 :** Tableau des clés de répartition analytique des charges indirectes de l'OPCA.

¹⁰² À compter du 15 juin suivant la clôture de l'exercice comptable pour l'année civile considérée pour tenir compte des délais relatifs à la réalisation de l'état statistique et financier, des documents comptables et du rapport de gestion de l'organisme.

**ANNEXE 6-2: CONVENTION-TYPE OPCA
1 ÈRE GENERATION-ANNEXE 1**

DIAGNOSTIC DE L'OPCA DU CHAMP

Annexe 1

Champ d'intervention / nombre et numéro IDCC de conventions collectives couvertes par l'OPCA :

Président :
Vice - Président :
Trésorier :
Trésorier - adjoint :
Référént COM - fonction :

Directeur :
mail :
Référént COM :
mail :
Horaires d'ouverture :

Adresse :
Téléphone :
Permanence téléphonique :
Télécopie :
Site Internet :

1- Typologie des adhérents de l'OPCA

Entreprises par taille (nombre de salariés)	de 1 à 9	de 10 à 19	de 20 à 49	de 50 à 249	250 et +
01- Nombre des entreprises adhérentes : - dont au titre du Plan : - dont au titre de la Professionnalisation :					
02- Taux de rotation des entreprises adhérentes : - dont au titre du Plan plus 10					
03- Nombre mensuel moyen de salariés - dont au titre du Plan : - dont au titre de la Professionnalisation :					
04- Masse salariale globale brute - dont au titre du Plan : - dont au titre de la Professionnalisation :					
05- Collecte comptabilisée : - dont au titre du Plan : - dont au titre de la Professionnalisation : - dont montant des versements volontaires des entreprises de plus de 10 salariés au titre du plan : - dont montant de la collecte due au titre de la professionnalisation affectée à l'apprentissage :					

2- Activité de l'OPCA

Entreprises par taille (nombre de salariés)	de 1 à 9	de 10 à 19	de 20 à 49	de 50 à 249	250 et +
06- Pourcentage d'adhérents bénéficiaires d'une prise en charge					
07- Pourcentage des entreprises adhérentes sans prise en charge au cours des 3 dernières années					
08- Nombre d'actions de formation réalisées dans l'année : - dont nombre d'actions collectives (plan, périodes) : - dont nombre d'actions au titre du Plan : - dont nombre d'actions au titre de la Professionnalisation : - dont nombre d'actions au bénéfice des ouvriers : des employés : des techniciens et agents de maîtrise : des cadres : - dont nombre d'actions pour les demandeurs d'emploi :					
09- Durée moyenne de l'action de formation : - sur le Plan : - sur la Professionnalisation :					
10- Prise en charge moyenne : - sur le Plan : - sur la Professionnalisation :					
11- Pourcentage des périodes de professionnalisation : - dont inférieures à 40 heures : - dont de 40 à moins de 120 heures :					
12- Nombre de contrats de professionnalisation pris en charge / nombre total de contrats demandés					
13- Nombre de candidatures aux projets (FPSPP / autre) : et montant correspondant en K€ (FPSPP / autre) :					

3- Organisation et fonctionnement de l'OPCA

Personnels	n-2	n-1	n
014- Effectifs au 31/12/N : - dont effectifs permanents : - dont effectifs mis à disposition :			
015- Nombre d'ETP de l'OPCA : - dont ETP affectés au siège : - dont ETP affectés aux services administratifs : - dont ETP affectés à l'accompagnement des entreprises :			
016- Masse salariale brute correspondante aux ETP de l'OPCA			
017- Coût moyen d'un ETP			

Organisation territoriale

018- Nombre d'implantations territoriales			
019- Nombre d'ETP correspondants			
020- Coût global des implantations territoriales			

Délégation de gestion

021- Nombre de délégations (collecte / gestion)			
022- Nombre d'ETP correspondants (collecte / gestion)			
023- Coût global des délégations (collecte / gestion)			

Fonctionnement

024- Taux d'externalisation			
025- Ratio de couverture des provisions sur engagements de financement de la formation			
026- Ratio d'activité			
027- Ratio de frais de personnel			

Observatoire des métiers et des qualifications

028- Hébergement d'observatoires par l'OPCA (oui/non)			
029- Participation au financement d'Observatoires (oui/non)			

Reprise des biens et des personnels d'un ou plusieurs organismes paritaires collecteurs :

	Collecte Montant en M€	Frais d'information et de gestion en M€	Nombre d'adhérents	Nombre de TPME adhérentes
030- Nombre d'OPCA (nombre de branches)				
031- Locaux (nombre de locaux)	Locaux en propriété (m2)	Amortissements Montant en M€	Locations (m2)	Loyers Montant en M€
032- Informatique (nombre de postes)	Nombre d'applications	Nombre de sites Internet	Maintenance Montant en €	ETP correspondant
033- Personnels (nombre de CDI)	Nombre d'ETP	Masse salariale brute chargée (MSBC)	ETP / service de proximité	MSBC correspondante

**4- Besoins de formation des entreprises
par secteur d'activité (A21 : sections du code NAF rév.2, 2008)**

034- Secteur d'activité, section du code NAF

035- Nombre d'entreprises adhérentes dont TPE en % (moins de 20 salariés) et grandes entreprises en % (plus de 250 salariés) par secteur d'activité

036- Obligation conventionnelle de versement au titre des plans plus de 10 salariés (oui/non)

037- Effectifs salariés du secteur par catégorie socio - professionnelle :

- ouvriers
- employés
- techniciens, agents de maîtrise
- cadres

038- Principaux métiers en recrutement et effectifs prévisionnels du secteur

039- Principaux métiers en mutation et effectifs prévisionnels du secteur

040- Principaux à débouchés limités et effectifs prévisionnels du secteur

5- Priorités de l'OPCA en matière de formation

- Quelles finalités ?
- Quels publics ?
- Quels dispositifs mobilisés ?
- Quels effectifs prévisionnels associés ?

**6- Stratégie de l'OPCA en matière de formation
et d'offre de service**

**ANNEXE 6-3: CONVENTION-TYPE OPCA
1ERE GENERATION-ANNEXE 2A**

Convention d'objectifs et de moyens – OPCA du champ
Annexe 2A relative à la part fixe des frais d'information et de gestion (FIG)

Définition :

● **La gestion des collectes** ensemble des opérations consistant à collecter les contributions financières versées par les entreprises adhérentes, selon les agréments attribués comprenant : la gestion du fichier des adhérents ; la confection, le traitement administratif et comptable des bordereaux ; la mise à disposition d'outils dématérialisés ; la délégation de gestion et la sous-traitance informatique de la collecte ; la gestion des litiges afférents à la collecte.

● **La contribution au FONGEFOR** contribution de l'OPCA relative au financement de la gestion paritaire du développement de la formation professionnelle continue aux plans national et interprofessionnel, comprenant : l'élaboration et à la mise en place du dispositif interprofessionnel concernant l'emploi et la formation professionnelle, la prise des initiatives nécessaires à la mise en œuvre des accords nationaux interprofessionnels, l'évaluation des conséquences des actions interprofessionnelles sur l'insertion, l'adaptation et la promotion des salariés, l'harmonisation des actions et la cohérence du dispositif paritaire de gestion et de promotion de la formation continue, la facilitation de la concertation entre les branches professionnelles et l'Etat, et la participation aux instances interprofessionnelles de coordination (*Articles R 6332-96 à R 6332-103 du code du travail*).

Les indicateurs de gestion :

	N-2	N-1
La gestion de la collecte		
1- Nombre d'entreprises adhérentes		
2- Montant moyen de la contribution par adhérent		
3- Coût total de la collecte		
4- Coût moyen de la collecte par adhérent		
5- Part des entreprises dont la cotisation est inférieure au coût moyen de la collecte		
6- Pourcentage de la collecte encaissée - au 31 mars : - au 31 décembre :		
7- Dématérialisation de la collecte - renseignement du bordereau : - télépaiement :	oui/non n oui/non n	oui/non n oui/non n
8- Coût total du service de dématérialisation de la collecte		
9- Nombre d'ETP affectés à la collecte		
10- Masse salariale brute correspondante aux ETP affectés à la collecte		
11- Coût moyen d'un ETP affecté à la collecte		
La contribution au FONGEFOR		
12- Montant total du versement : en % de la collecte comptabilisée :		

Les objectifs pour les années N à N+2 :

La gestion de la collecte	Valeur	Objectif
13- Coût total de la collecte	Montant	% valeur
14- Coût moyen de la collecte	Montant	% valeur
15- Niveau des ETP affectés à la gestion de la collecte	ETP	% des ETP
16- Niveau de la masse salariale brute correspondante	Montant	% valeur
17- Dématérialisation des opérations de collecte - renseignement du bordereau : - télépaiement :	oui/non oui/non	oui/non oui/non
La contribution au FONGEFOR		
18- Respect du taux réglementaire	Montant	0,75%

Détail des frais issus du rapport de gestion :

La gestion de la collecte	
19- Charges externes et charges de personnels affectées à la gestion de la collecte	
Numéros des comptes mobilisés	à préciser
La contribution au FONGEFOR	
20- Numéro de compte mobilisé	

La Part fixe applicable du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014 :

	Taux	Montants prévisionnels en K€		
		2012	2013	2014
La contribution au FONGEFOR	0,75 %	Montant en K€	Montant en K€	Montant en K€
Le taux de part fixe	x %	Montant en K€	Montant en K€	Montant en K€

**ANNEXE 6-4: CONVENTION-TYPE OPCA
1 ÈRE GENERATION-ANNEXE 2B**

Convention d'objectifs et de moyens – OPCA du champ
Annexe 2B relative à la part variable des frais d'information et de gestion

Définition :

- **L'information et la sensibilisation des entreprises** : information de portée générale, qu'elle relève de la réglementation ou des priorités définies.
- **La gestion des dossiers de prise en charge** : ensemble des opérations de gestion nécessaires à la prise en charge des actions de formation, allant de l'instruction des demandes au paiement du montant pris en charge ou à la décision de refus notifiée à l'adhérent.
- **La rémunération de la gestion paritaire** : rémunération des missions et des services effectivement accomplis en vue d'assurer la gestion paritaire de l'organisme collecteur. Elle recouvre les dépenses exposées pour la prévision des besoins en compétences et en formation, la définition des règles d'intervention de l'OPCA et de répartition des ressources, ainsi que la surveillance du fonctionnement de l'OPCA (Article R 6332-43 du code du travail).

Les indicateurs de gestion :

	N-2	N-1
L'information générale et sensibilisation		
1- Coût total de l'information et de la sensibilisation des entreprises : - dont dépenses dédiées aux TPE-PME :		
2- Nombre de sites Internet		
3- Coût total du développement et de la maintenance des sites		
4- Obligations liées au service dématérialisé - des rubriques obligatoires : - du délai d'actualisation :	oui/non oui/non	oui/non oui/non
5- Nombre de réunions d'information collective		
6- Nombre total d'entreprises participant aux réunions d'information collective : dont pourcentage de TPE-PME :		
7- Nombre d'ETP affecté à l'information		
8- Masse salariale brute correspondante		
9- Coût moyen d'un ETP correspondant		
	Plan	Prof.
La gestion des dossiers de prise en charge		
10- Nombre de dossiers traités : - dont dossiers mobilisant un partenariat :		
11- Coût total de la gestion des dossiers		
12- Coût moyen du traitement d'un dossier		
13- Coût moyen du traitement d'un dossier mobilisant un partenariat		
14- Délai moyen de traitement d'un dossier	js calend	
15- Délai moyen de traitement d'un dossier mobilisant un partenariat	js calend	
16- Pourcentage des contrats de professionnalisation traités dans le délai de 20 jours	js calend	
17- Taux d'acceptation de prise en charge		
18- Nombre d'ETP affecté au traitement administratif des dossiers		
19- Masse salariale brute correspondante		
20- Coût moyen d'un ETP affecté au traitement administratif des dossiers		
La rémunération de la gestion paritaire		
21- Montant des dépenses justifiées		

Les objectifs pour les années N à N+2 :

L'information générale et sensibilisation	Valeur	Objectif
22- Coût maximal de l'information et de la sensibilisation des entreprises :	Montant	% valeur
- dont dépenses dédiées aux TPE-PME :	Montant	% valeur
La gestion des dossiers de prise en charge	Valeur	Objectif
23- Coût maximal de la gestion administrative des dossiers	Montant	% valeur
24- Coût moyen maximum du traitement administratif d'un dossier	Montant	% valeur
25- Niveau d'ETP affecté au traitement administratif des dossiers		
26- Montant maximal de la masse salariale brute correspondante		
27- Délai moyen maximum de traitement administratif d'un dossier	Jours calend	Jours calend
28- Pourcentage des contrats de professionnalisation traités dans le délai de 20 jours	%	%
29- Taux de prise en charge	%	%

Détail des frais issus du rapport de gestion :

L'information générale et sensibilisation	
30- Charges externes et charges de personnels affectées à l'information et à la sensibilisation	
Numéros des comptes mobilisés	à préciser
La gestion des dossiers de prise en charge	
31- Charges externes et charges de personnels affectées à la gestion administrative des dossiers	
Numéros des comptes mobilisés	à préciser
La rémunération de la gestion paritaire	
32- Numéro du compte mobilisé	

La Part variable applicable du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014 :

	Maximum	Montants prévisionnels en K€		
		2012	2013	2014
La rémunération de la gestion paritaire	0,75 %	Montant en K€	Montant en K€	Montant en K€
Le taux de part variable	x %	Montant en K€	Montant en K€	Montant en K€

ANNEXE 6-5: CONVENTION-TYPE OPCA

1 ERE GENERATION-ANNEXE 3

ANNEXE 3 : VENTILATION ANALYTIQUE DES CHARGES OPCA

<i>Activité</i>	Frais d'information et de gestion					Frais de mission							
	Gestion de la collecte	Gestion de la contribution FONGEFOR	Rémunération des missions et services en vue d'assurer la gestion paritaire de l'OPCA	Information générale et sensibilisation des entreprises	Gestion administrative des dossiers de prise en charge	Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications	Etudes et recherches	Service de proximité, conseil et pilotage de projets			Diagnostic des entreprises		Accompagnement des entreprises dans l'analyse et la définition des besoins en formation
								Service de proximité	Conseil de 1er niveau	Pilotage de projets	Total		
Montant des charges													
Comptes mobilisés													
Clés de répartition analytique													

Commentaires

ANNEXE 3 : VENTILATION ANALYTIQUE DES CHARGES OPACIF

<i>Activité</i>	Frais d'information et de gestion					
	Gestion de la collecte	Gestion de la contribution FONGEFOR	Rémunération des missions et services en vue d'assurer la gestion paritaire de l'OPACIF	Information des salariés sur les dispositifs de formation gérés par l'OPACIF	Gestion administrative des dossiers de prise en charge	Accompagnement des salariés dans le choix de leur orientation professionnelle et l'appui au projet
Montant des charges						
Comptes mobilisés						
Clés de répartition analytique						

Commentaires

ANNEXE 6-6: EXEMPLE DE COM DE 2 EME GENERATION 3



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

CONCLUE ENTRE

L'ÉTAT

ET

pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2017

CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

CONCLUE ENTRE

L'ETAT

ET



pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2015

VISA

Vu les articles L. 6332-1-1, R. 6332-36, R. 6332-37, R. 6332-37-1, R. 6332-37-2, R. 6332-37-3 et R. 6332-37-4 du code du travail.

ENTRE



ET

L'Etat, représenté par Mme Emmanuelle WARGON, déléguée général à l'emploi et à la formation professionnelle,

Il est convenu ce qui suit :

Article 1 : Objet de la convention

 est chargé de mettre en œuvre la politique de formation définie par les Partenaires sociaux.

Il lui appartient dans le cadre des orientations fixées par eux de définir les priorités, les critères et les conditions de prise en charge des actions de formation ainsi que l'offre de service proposée dans ces conditions aux entreprises adhérentes.

L'Etat veille au respect des dispositions des lois n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle et du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et à l'application de la réglementation en découlant. Il s'assure, en particulier, d'une utilisation des fonds de la formation professionnelle par  conforme aux dispositions législatives et réglementaires.

Article 2 : Objectifs spécifiques

Dans le respect de leurs compétences respectives, l'Etat et  ont le souci commun d'une utilisation efficiente et efficace des contributions financières des entreprises. A cet effet,  s'emploie à :

- Renforcer ses capacités d'intervention en matière de conseil auprès des petites et moyennes entreprises, en particulier, en direction des salariés les moins qualifiés ;
- Optimiser les fonds collectés dans le cadre de frais maîtrisés définis en adéquation avec l'offre de service, notamment en veillant à la maîtrise des coûts et des durées des dispositifs ;
- Assurer la mise en œuvre du Compte personnel de formation (CPF) dès 2015 ;

- Développer le contrôle qualité des actions de formation proposées par les organismes de formation et proposer un meilleur suivi de ces actions en termes de développement de l'emploi et de pérennisation de l'emploi.

- Assurer le suivi des différents dispositifs afin de disposer d'informations détaillées sur le public bénéficiaire, notamment des contrats de professionnalisation dans l'applicatif « Extra pro », en lien avec la réflexion actuelle menée sur les simplifications administratives pour les employeurs et des évolutions du processus de dépôts de contrats.

Article 3 : Diagnostic partagé

Pour objectiver le diagnostic partagé de la présente convention, les parties se sont appuyées sur des indicateurs chiffrés figurant en **annexe 1**, complétés le cas échéant des éléments de contexte transmis par [REDACTED] de nature à éclairer la vision de l'Etat sur les problématiques emploi – formation du secteur, la stratégie de formation souhaitée par les partenaires sociaux et l'offre de service qui en découle.

Dans cette perspective, l'Etat et [REDACTED] fixent dans la présente convention les moyens permettant la mise en œuvre de ces orientations, sur la base d'un diagnostic partagé préalable.

Les moyens exprimés en valeur sont calculés sur une base de collecte estimée au titre de l'année 2015 à [REDACTED] d'euros.

Article 4 : Objectifs et moyens affectés aux activités de l'OPCA : les frais de gestion et d'information

[REDACTED] s'engage au respect des objectifs suivants :

4-1- pour la gestion de la collecte

- à un coût maximal de la gestion de la collecte égal à [REDACTED] % de la collecte reçue au titre de 2015, soit au plus [REDACTED] K€,

Objectifs	
Part des entreprises ayant opté pour la télédéclaration.	[REDACTED]

4-2- pour les frais d'information générale

- à un coût maximal de frais d'information générale égal à [REDACTED] % de la collecte reçue au titre de 2015, soit au plus [REDACTED] K€.

Indicateurs	Définition	Objectifs
Nombre d'entreprises destinataires d'une information de 1er niveau	Information sur place ou à distance (téléphone et courriel)	[REDACTED]
Nombre de visite du site dématérialisé	[REDACTED]	[REDACTED]

Objectifs	
Nombre d'entreprises informées / ETP affectés à l'information	[REDACTED]

4-3- pour les frais de gestion administrative

- à un coût maximal de gestion administrative égal à [REDACTED] % de la collecte reçue au titre de 2015, soit au plus [REDACTED] K€.

Indicateurs	Définition	Objectifs
Coût moyen de traitement administratif d'un dossier	(masse salariale affectée + charges affectées) / (nbre de dossiers)	[REDACTED]
Délai moyen de traitement administratif d'un dossier	Délai entre dépôt du dossier 'réputé complet/recevable administrativement et la date de notification de la décision	[REDACTED]
Taux acceptation	(nbre dossiers acceptés par la commission) / (nbre total de dossiers déposés en commission) sur une année civile	[REDACTED]
nombre de dossiers / ETP affecté à la gestion administrative	(nombre de dossiers déposés) / ETP affecté à la gestion	[REDACTED]

4-4- pour le remboursement des frais de déplacement, de séjour et de restauration

- à un coût maximal de frais de déplacement, de séjour et de restauration égal à [REDACTED] % de la collecte reçue au titre de 2015, soit au plus [REDACTED] K€.

Indicateurs	Définition	Objectifs
Nombre de bénéficiaires du remboursement des frais	[REDACTED]	[REDACTED]

- Soit un total de frais de gestion et d'information égal à [REDACTED] % de la collecte reçue au titre de 2015, soit au plus [REDACTED] K€.

Article 5 : Objectifs et moyens affectés aux activités de l'OPCA : Les frais relatifs aux missions

[REDACTED] engage au respect des objectifs suivants :

5-1- pour les frais d'information-conseil

- à un coût maximal d'information-conseil égal à [REDACTED] % de la collecte reçue au titre de 2015, soit au plus [REDACTED] K€,

Indicateurs	Définition	Objectifs
taux de réalisation moyen des appels à projets (FPSP)	Montants programmés / Montants retenus à l'issue du CSF	[REDACTED]
nombre de TPME (- de 50 salariés) sans prise en charge sur les 3 dernières années identifiées comme prioritaires et démarchées dans l'année	Une opération est menée sur 2015 en lien avec la dotation FPSP pour les entreprises de -10 salariés	[REDACTED]
nombre d'entreprises conseillées dans l'année	Par téléphone, visites sur place et utilisation de l'extranet	[REDACTED]
Nombre moyen d'heures du Conseil aux entreprises	Ce nombre moyen d'heures de conseil est le temps moyen consacré à un entretien en visite sur place et par téléphone	[REDACTED]

5-2- pour les frais de prestations de diagnostic et d'accompagnement

- à un coût maximal de frais de prestations de diagnostic et d'accompagnement égal à [REDACTED] % de la collecte reçue au titre de 2015, soit au plus [REDACTED] K€.

Indicateurs	Objectifs
Nombre d'entreprises bénéficiaires d'un diagnostic	[REDACTED]
Nombre d'entreprises bénéficiaires d'un accompagnement	[REDACTED]
Nombre d'entreprises ayant bénéficiés des deux prestations	[REDACTED]
Nombre d'entreprises demandant à bénéficier de ces prestations	[REDACTED]

5-3- pour les frais d'études et recherches et observatoires

- à un coût maximal de frais d'études et recherches et observatoires égal à [REDACTED] % de la collecte reçue au titre de 2015, soit au plus [REDACTED] K€.

Indicateurs	Définition	Objectifs
nombre de travaux d'observatoires	Nombre de travaux engagés durant l'année (portraits régionaux et autres travaux)	[REDACTED]
nombre d'études réalisées	Nombre d'études engagées durant l'année (CQP et modularisation par bloc de compétences)	[REDACTED]

5-4- pour le remboursement des frais engagés pour s'assurer de la qualité des formations dispensées

- à un coût maximal de frais engagés pour s'assurer de la qualité des formations dispensées, égal à [REDACTED] % de la collecte reçue au titre de 2015, soit au plus [REDACTED] K€.

Indicateurs	Définition	Objectifs
Nombre de contrôle d'OF et d'entreprises	Contrôle par échantillonnage et contrôle sur place	[REDACTED]
Nombre d'OF reconnues comme répondant aux critères qualités de l'OPCA	[REDACTED]	[REDACTED]
Nombre d'actions financées aux OF répondant aux critères qualités de l'OPCA	[REDACTED]	[REDACTED]

- Soit un total de frais de mission égal à [REDACTED] % de la collecte reçue au titre de 2015, soit au plus [REDACTED] K€.

Article 6 : Affectation des frais de gestion et de mission

L'affectation des frais de gestion et de missions déterminés par la présente convention, pourra tenir compte des spécificités de gestion des contributions supplémentaires prévues à l'article L 6332-1-2 du Code du Travail. Dans ce cadre, [REDACTED] pourra, conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article R.6332-7, appliquer pour chacun des versements reçus à ce titre un taux de frais qui ne pourra être inférieur à 3 %. L'application de ces taux spécifiques ne pourra pas avoir pour effet d'accroître les taux de frais de gestion et de missions appliqués à chacune des autres sections financières gérées par [REDACTED]

Article 7 : Activité et frais exceptionnels

La présente convention distingue les frais qui sont liés aux dépenses exceptionnelles, conformément aux données financières communiquées par les représentants de l'organisme. Les frais détaillés ci-dessous ne sont pas inclus dans les frais de gestion et d'information et de mission dont les objectifs sont fixés aux articles 4 et 5 de la convention.

Article 8 : Suivi de la convention d'objectifs et de moyens

8-1 Négociation 2016 - 2017

Du fait de la nécessité de disposer d'une projection des frais de gestion, d'information et de mission pour les années 2016 et 2017, [REDACTED] s'engage au respect des objectifs suivants :

- Pour l'année 2016 : un total de frais de gestion, d'information et frais de mission égal à [REDACTED] % de la collecte 2016 ;
- Pour l'année 2017 : un total de frais de gestion, d'information et frais de mission égal à [REDACTED] % de la collecte 2017.

Les parties signataires conviennent de se rencontrer au courant du premier semestre 2016 afin de négocier les taux détaillés 2016 et 2017 sur la base d'indicateurs actualisées.

8-2 Les modalités de suivi

Les parties signataires conviennent de se rencontrer au moins une fois par an pour suivre l'exécution de la présente convention sur la base des indicateurs actualisées.

Cette rencontre doit permettre aux parties d'apprécier chaque année le niveau de réalisation des objectifs partagés, le respect des plafonds de frais au regard des engagements souscrits par l'organisme.

À cette occasion, les plafonds de frais de l'organisme pourront être réexaminés sur la base d'éléments d'information objectifs.

Par ailleurs, [REDACTED] s'engage à informer, par tout moyen et sans délai, de la modification des éléments de contexte susceptibles d'impacter les équilibres généraux de la convention, qu'il s'agisse de l'absence de

réalisation des objectifs ou de l'absence du respect des plafonds de frais initialement déterminés dans la convention.

8-3 Le mécanisme d'alerte

Conformément aux dispositions de l'article R. 6332-37-3, s'il est constaté un dépassement des plafonds prévus à l'article R. 6332-37-1, [REDACTED] sera invité, après une mise en demeure motivée, à présenter aux services de l'État la justification de ce dépassement dans le délai d'un mois. A défaut de justifications utiles dans le délai imparti, [REDACTED] versera au Trésor public un montant égal au dépassement constaté.

Article 9 : Evaluation triennale de la convention d'objectifs et de moyens

Conformément à l'article L. 6332-1-1 du code du travail, l'État et [REDACTED] procèdent à l'évaluation de la convention à l'issue de la période couverte. Cette évaluation vise à apprécier le niveau de réalisation des objectifs partagés et le respect du niveau des frais sur l'ensemble de la période couverte par la convention.

Article 10 : Durée de la convention d'objectifs et de moyens

La présente convention prend effet à compter du 1^{er} janvier 2015 et court jusqu'au 31 décembre 2017.

Fait à Paris, en deux exemplaires, le

ANNEXE 6-7: AVENANT-TYPE COM OPCA 2018



MINISTÈRE DU TRAVAIL

AVENANT N° X A LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

CONCLUE ENTRE

L'ÉTAT

ET

XXXX,

Pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2018

LOGO

AVENANT N° X A LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

CONCLUE ENTRE

L'ETAT

ET

XXX,

Pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2018

Vu le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement ;

Vu le décret du 17 décembre 2015 portant nomination de la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle ;

Vu les articles L. 6332-1-1, R. 6332-36, R.6332-37, R. 6332-37-1, R. 6332-37-2, R. 6332-37-3 du code du travail ;

Vu la convention d'objectifs et de moyens signée le XX YYY 2016 entre l'Etat et l'organisme collecteur paritaire agréé XXX ;

Vu la demande de concertation faites aux partenaires sociaux par le gouvernement concernant un projet de loi portant réforme de la formation professionnelle en date du XXX ;

Vu la rencontre en date du XXX YYY 2017 entre la présidence de l'OPCA et la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle et les documents relatifs à l'activité et à la gestion de la structure qui ont été transmis ;

Il est convenu de procéder à la reconduction pour un an de la convention d'objectifs et de moyens susvisée.

Il est convenu ce qui suit :

Les articles 2, 3, 4 et 5 sont modifiés comme suit :

Article 2 : Objectifs spécifiques

Dans le respect de leurs compétences respectives, l'Etat et XXX ont le souci commun d'une utilisation efficiente et efficace des contributions financières des entreprises. A cet effet, XXX s'emploie à :

- Renforcer ses capacités d'intervention en matière de conseil auprès des petites et moyennes entreprises, compte tenu de l'évolution des marchés et des techniques, telles que la digitalisation ;

Indicateur	Définition	2018
Accès à la formation des salariés des TPME	(Nb de salariés d'une TPME ayant bénéficié d'une prise en charge / Nb total de salariés bénéficiaires d'une formation) / (Nb de salariés des TPME / Nb de salariés total)	Un chiffre supérieur à 100 % attesterait d'une discrimination positive en faveur des salariés des TPME

- Renforcer / Maintenir ses capacités d'intervention en faveur des demandeurs d'emploi et les actions destinées à renforcer l'accès à la qualification des personnes en recherche d'emploi, en favorisant la construction de parcours adaptés et pertinents pour un retour à l'emploi en cohérence avec les besoins des entreprises et des territoires.

Indicateur	Définition	2018
Montants engagés au bénéfice des DE	Montants engagés [CPro Adultes et CPro publics prioritaires + toutes les charges de formation afférentes aux personnes privées d'emploi (cellule M132 de l'ESF Part II)] / Total des montants engagés par l'OPCA.	

+ deux objectifs spécifiques librement négociés avec la DGEFP (permet une individualisation plus poussée, davantage de liberté. A préparer en amont avec l'OPCA

EX :

Action particulière d'anticipation des mutations économiques / stratégie des branches : les OPCA ont été questionnés sur leurs actions spécifiques sur les branches qui les composent (EDEC, actions sur les mutations économiques, travaux d'observatoires, CQP). En effet, la convention peut conforter l'OPCA dans sa dimension professionnelle et dans le développement de synergies entre les branches connexes qui les composent.

Recherche des partenariats dans la mesure où ils permettent de réorienter / d'améliorer une action en lien avec la stratégie de l'OPCA: acteurs de premier plan de la formation, les OPCA et OPACIF ont naturellement vocation à conclure des accords et conventions avec de multiples partenaires (Etat, FPSPP, Conseil Régional, PE, AGEFIPH...). Ces partenariats engendrant des frais de gestion, il importe d'identifier leur impact sur la COM, mais aussi de limiter celui-ci, la contribution des employeurs n'ayant pas vocation à payer la mise en œuvre d'actions spécifiques partenariales.

Développement de la mise en œuvre du CPF : Les débats en 2017 ont été très larges allant des perspectives financières, de l'harmonisation des règles de prises en charge, des règles d'abondements, des listes de formation éligibles à la prise en compte de la mobilisation du CPF dans les critères de priorités d'un OPACIF.

Systemes d'information :

S'inscrire dans la démarche de modernisation des systèmes d'information de la sphère emploi-formation en veillant à utiliser, dès que cela est possible, l'offre de service du secrétariat général de la modernisation de l'action publique et notamment, les bibliothèques de données disponibles sous forme d'API (« dites-le nous une fois »). / Définir une politique d'ouverture et de mise à disposition de tous les acteurs, aussi souvent que possible, des données sous la forme d'Api, avec un souci d'homogénéité entre les OPCA, OPACIF et FONGECIF.

(exemples de chantiers : S'engager avec l'Etat sur l'évolution des modalités de constitution et transmission des Etats statistiques et financiers. L'OPCA devra se mettre en capacité de transmettre à la DGEFP de façon dématérialisée les données constitutives de l'ESF selon le protocole défini de façon concertée avec les OPCA au cours des années 2016/2017

Conduire avec la DGEFP la dématérialisation des contrats de professionnalisation. L'OPCA devra être en capacité de gérer les contrats de professionnalisation de façon dématérialisée selon le protocole défini de façon concertée avec les OPCA au cours de l'année 2017

Participer activement à la mise en œuvre du projet AGORA de déclaration, dans le SI CPF, des entrées, sorties et événements de formation conformément aux obligations portés par l'article Article L6353-10 du code du travail, et donc aux travaux d'adaptation de son système d'information pour recueillir et transmettre sur le SI CPF, les données nécessaires en conformité avec les travaux menés sur la sémantique des données et les décret et arrêtés qui s'en suivront.

Poursuivre et finaliser l'accrochage au si CPF. Réaliser les adaptations nécessaires à l'utilisation effective de tous les webservices (y compris webservice de clôture et CEC) mis en place dans le SI CPF et prendre toute mesure

permettant de mettre en œuvre le parcours cpf le plus dématérialisé possible d'accès à la formation pour les titulaires.)

Simplifications de la relation OF/entreprises/OPCA : objectifs retenus en termes d'échelonnement des paiements pour les organismes de formation (modèle des contrats de confiance signés en 2017 avec les OPCA interpro)

Objectifs de poursuite de la dématérialisation des échanges et de mise en œuvre du principe « moins de justificatifs donnés à l'OPCA, mais plus de contrôle et d'évaluation qualité ».

Article 3 : Diagnostic partagé

Pour objectiver le diagnostic partagé de la présente convention, les parties se sont appuyées sur des indicateurs chiffrés figurant en **annexe 1**, complétés le cas échéant des éléments de contexte transmis par XXX, de nature à éclairer la vision de l'Etat sur les problématiques emploi – formation du secteur, la stratégie de formation souhaitée par les partenaires sociaux et l'offre de service qui en découle.

Dans cette perspective, l'Etat et XXX fixent dans la présente convention les moyens permettant la mise en œuvre de ces orientations, sur la base d'un diagnostic partagé préalable.

Article 3 : Diagnostic partagé

Pour objectiver le diagnostic partagé de la présente convention, les parties se sont appuyées sur des indicateurs chiffrés figurant en **annexe 1**, complétés le cas échéant des éléments de contexte transmis par XXX, de nature à éclairer la vision de l'Etat sur les problématiques emploi – formation du secteur, la stratégie de formation souhaitée par les partenaires sociaux et l'offre de service qui en découle.

Dans cette perspective, l'Etat et XXX fixent dans la présente convention les moyens permettant la mise en œuvre de ces orientations, sur la base d'un diagnostic partagé préalable.

Article 4 : Objectifs et moyens affectés aux activités de l'OPCA : les frais de gestion et d'information

Les moyens exprimés en valeur sont calculés sur une base de collecte estimée au titre de l'année 2018 à XXX millions d'euros.

XXX s'engage au respect des objectifs suivants :

4-1 pour la gestion de la collecte

- à un coût maximal de la gestion de la collecte égal à xx % de la collecte reçue au titre de 2018, soit au plus xxxx K€.

Indicateurs	Définition	Objectif 2018
Coût de gestion de la collecte / nb d'entreprises adhérentes		

4-2 pour les frais d'information générale

- à un coût maximal de frais d'information générale égal à xx % de la collecte reçue au titre de 2018, soit au plus xxx K€.

Indicateurs	Définition	Objectif 2018
Nombre d'entreprises informées / ETP affectés à l'information	Rencontre physique de l'entreprise, une même entreprise peut être visitée plusieurs fois.	
Nombre de visite du site dématérialisé		Proposition de suppression
Nombre d'entreprises destinataires d'une info de premier niveau		Proposition de suppression

4-3 pour les frais de gestion administrative

- à un coût maximal de gestion administrative égal à xxx % de la collecte reçue au titre de 2018, soit au plus xxx K€.

Indicateurs	Définition	Objectif 2018
Coût moyen de traitement administratif d'un dossier	(masse salariale affectée + charges affectées) / (nbre de dossiers)	
Délai moyen de traitement administratif d'une prise en charge	Délai entre le dépôt complet et de la date de notification de la décision	
nombre de dossiers / ETP affecté à la gestion administrative	(nombre de dossiers déposés) / ETP affecté à la gestion	

4-4 pour le remboursement des frais de déplacement, de séjour et de restauration

- à un coût maximal de frais de déplacement, de séjour et de restauration égal à xxx % de la collecte reçue au titre de 2018, soit au plus 495,3 K€.

➤

Indicateurs	Définition	Objectifs
Nombre de bénéficiaires du remboursement des frais	administrateurs titulaires et suppléants	Proposition de suppression

- **Soit un total de frais de gestion et d'information égal à xxx % de la collecte reçue au titre de 2018, soit au plus XXXX K€.**

Article 5 : Objectifs et moyens affectés aux activités de l'OPCA : les frais relatifs aux missions

XXX s'engage au respect des objectifs suivants :

5-1 pour les frais d'information-conseil

- à un coût maximal d'information-conseil égal à xx % de la collecte reçue au titre de 2018, soit au plus xx K€.

Indicateurs	Définition	2018
Taux de réalisation moyen des appels à projets (FPSPP)	Taux global de réalisation : Montants programmés / Montants retenus à l'issue du CSF en fin d'action	Proposition de suppression
Nombre de TPME (- de 50 salariés) sans prise en charge sur les 3 dernières années identifiées comme prioritaires et démarchées dans l'année		Proposition de suppression
Nombre d'entreprises conseillées dans l'année / Nb d'entreprises cotisantes		Proposition
Nombre de TPME conseillées dans l'année / Nb TPME cotisantes		Proposition
Nombre moyen d'heures du Conseil aux entreprises	Nombre d'ETP x nombre d'heures travaillées	Proposition de suppression

4-2 pour les frais de prestations de diagnostic et d'accompagnement

- à un coût maximal de frais de diagnostic et d'accompagnement égal à XXX % de la collecte reçue au titre de 2018, soit au plus XXX K€.

Indicateurs	2018
Nombre d'entreprises bénéficiaires d'un diagnostic	
Nombre d'entreprises bénéficiaires d'un accompagnement	

4-3 pour les frais d'études et recherches et observatoires

- à un coût maximal de frais d'études et recherches et observatoires égal à xxx % de la collecte reçue au titre de 2018, soit au plus xxx K€.

Indicateurs	Définition	Objectifs 2018
nombre de travaux d'observatoires avec liste jointe en annexe	Nombre de travaux engagés durant l'année	
nombre d'études réalisées avec liste jointe en annexe	Nombre d'études engagées durant l'année	

4-4 pour le remboursement des frais engagés pour s'assurer de la qualité des formations dispensées

- à un coût maximal de frais engagés pour s'assurer de la qualité des formations dispensées égal à xxx% de la collecte reçue au titre de 2018, soit au plus xxx K€.

Indicateurs	Définition	Objectifs
Nombre de contrôles d'OF	Nbre de contrôles sur pièce et/ou sur place engagés en application de l'article R.6332-26-1, sur des actions de formation en cours ou terminées. Ces contrôles s'effectuent en dehors des procédures de conformité aux indicateurs qualité (cf. datadock) et en dehors des procédures administratives de paiement des formations (R. 6332-25)	Développer une politique de régulation de l'offre de formation
Taux d'OF contrôlés	Nombre d'OF contrôlés/ Nombre d'OF inscrits sur le catalogue de référencement	Mesurer le taux de contrôle
Nombre d'OF désinscrits du catalogue de référence	Nombre de désinscriptions dans l'année	Actualiser en continu les catalogues de référence

Le présent avenant prend effet à compter du 1^{er} janvier 2018 et court jusqu'au 31 décembre 2018.

Fait à Paris, en deux exemplaires, le

XXXX, représenté par :
Le Président du Conseil
d'administration

M. XXX

L'Etat, représenté par :
la Déléguée générale à l'emploi et
à la formation professionnelle,

Mme. Carine CHEVRIER

et par :
Le Vice-Président du Conseil
d'administration

M. XXX

Co - signé par :
Le Directeur de l'OPCA

SIGLES UTILISES

ANI	Accord national interprofessionnel
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEP	Conseil en évolution professionnelle
CEREQ	Centre d'études et de recherche sur les qualifications
CIF	Congé individuel de formation
CNEFOP	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
COPANEF	Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle
COPAREF	Comité paritaire interprofessionnel régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CPF	Compte personnel de formation
CPNE	Commission paritaire nationale de l'emploi
CQP	Certification de qualification professionnelle
CQPI	Certification de qualification professionnelle interbranches
CPRDFOP	Contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles
CREFOP	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
CSP	Contrat de sécurisation professionnelle
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIF	Droit individuel à la formation
ESF	États statistiques et financiers
ETP	Equivalent temps plein
Fongecif	Fonds de gestion du congé individuel de formation
FPSPP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
OF	Organisme de formation
OPACIF	Organisme paritaire collecteur agréé pour le financement du congé individuel de formation
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPMQ	Observatoire prospectif des métiers et des qualifications
PME	Petite ou moyenne entreprise
SI	Système d'information
SIRET	Système d'identification du répertoire des établissements
SPE	Service public de l'emploi
SPRO	Service public régional de l'orientation
TPE	Très petite entreprise (10 salariés maximum)
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
VAE	Validation des acquis de l'expérience