



Inspection générale
des finances

N° 2009-M-073-01

Inspection générale
des affaires sociales

N° RM 2009-150 P

RAPPORT

LA GESTION FINANCIÈRE DES ORGANISMES PARITAIRES COLLECTEURS AGRÉÉS ET DU FONDS UNIQUE DE PÉRÉQUATION

Établi par

MAYLIS COUPET
Inspectrice des finances

CHRISTOPHE TARDIEU
Inspecteur des finances

Avec le concours de
CYRIL DELATTRE
Assistant

ALEXIS MASSE
Inspecteur des finances

PHILIPPE DOLE
Inspecteur des affaires sociales

- NOVEMBRE 2009 -

SYNTHÈSE

L'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales ont mené une mission conjointe portant sur la formation professionnelle et notamment les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et le fonds unique de péréquation (FUP). Cette mission s'inscrivait dans le cadre de l'adoption de la loi sur la formation et l'orientation professionnelle tout au long de la vie.

La mission devait examiner dans quelles conditions les objectifs, portés par la loi, d'amélioration de la transparence de la gestion des organismes collecteurs et du FUP devaient être accompagnés.

Dans un premier temps, la mission s'est penchée sur le fonctionnement actuel du système qui appelle un certain nombre de critiques.

Le FUP ne maîtrise que très imparfaitement son rôle de péréquation. En termes de recettes, le FUP n'arrive pas à obtenir des informations financières fiables en provenance des OPCA et peine à sécuriser ses recettes. En matière de dépenses et à titre d'exemple, plus des deux tiers des sommes versées aux OPCA au titre de la péréquation en 2008 n'étaient pas dues car ne répondant pas aux conditions fixées par les textes.

La loi prévoit de transformer le FUP en Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), au budget et aux compétences élargis. La mission a pu constater un climat général, non exclusivement imputable au FUP, d'impréparation à cette réforme, en termes d'organisation des futurs contrôles, de détermination des nouvelles modalités de péréquation et de réflexion quant au nouveau statut du FPSPP.

Afin d'inciter les OPCA à financer le plus grand nombre possible de formations, un système d'encadrement des frais de gestion a été mis en place et est contrôlé par l'État. Ce dispositif, louable dans son esprit, n'est pas viable, en l'absence de toute forme cohérente de comptabilité analytique au sein des OPCA. La mission a ainsi pu observer que les OPCA répartissaient astucieusement leurs frais de gestion sur les dispositifs limitant ainsi les versements au FUP sans pour autant que la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), chargée d'assurer les contrôles en la matière, ne se soit mise en mesure d'assurer des vérifications efficaces de cette disposition.

Des règles visant à limiter les risques de thésaurisation des OPCA avaient été adoptées en imposant à ces derniers de verser leurs disponibilités excédentaires au FUP. Cette règle est largement contournée. Par ailleurs, la mission a pu constater que la gestion des produits financiers des OPCA demeurait empirique et produisait des revenus qui pourraient être optimisés alors que la somme des trésoreries des organismes collecteurs est comprise chaque année entre 2 et 5 Md€.

Enfin, le plan comptable des OPCA et du FUP n'a pas été actualisé depuis 1993, date de sa création, alors que la réglementation et les dispositifs aidés ont connu d'importantes évolutions. D'une manière générale, les comptes des OPCA ne reflètent que très imparfaitement la réalité de l'activité économique de ces derniers. A titre d'exemple, une grande part des engagements des OPCA figure dans des tableaux annexes hors bilan.

Le système dans son ensemble ne fonctionne pas. Il ne respecte pas les textes, et ne s'avère ni fiable, ni viable. Il n'est ni régulé, ni contrôlé. La promulgation de la loi doit permettre de remettre en ordre le dispositif.

Rapport

Dans un premier temps, le FPSPP doit moderniser ses modalités d'intervention et surtout adapter ses mécanismes de soutien financier en fonction des différents dispositifs de formation. Par ailleurs, il est indispensable que le FPSPP exerce véritablement ses pouvoirs de contrôle en diligentant des audits dans les OPCA. L'organisation et les outils de pilotage du FPSPP doivent être à la hauteur d'une structure qui pourrait être amenée à gérer jusqu'à 900 M€. Enfin, le FPSPP doit se mettre en mesure d'assumer véritablement un rôle d'animation du réseau des OPCA.

Pour ce qui concerne les OPCA, la mission ne peut que recommander d'encourager ces derniers à se doter le plus rapidement possible d'outils de gestion, d'évaluation et de reporting. Il est indispensable que tous les OPCA se dotent rapidement d'une comptabilité analytique. Ce pourrait être une condition dirimante au renouvellement de leur agrément. Par ailleurs, la mission recommande de publier la répartition des frais de gestion des OPCA en fonction des dispositifs, visée par les commissaires aux comptes. Cette mesure aurait un rôle d'émulation et de benchmark.

La loi a prévu que l'État signe avec les OPCA des conventions d'objectifs et de moyens afin de mieux encadrer l'activité de ces derniers et de contrôler plus efficacement le niveau acceptable des frais de gestion plafonnés globalement à environ 9,9 % pour les OPCA de branche et 12 % pour les OPCA interprofessionnels. Ces frais de gestion doivent désormais, de par la loi, être décomposés en part fixe et part variable. La mission préconise en conséquence de fixer aux OPCA des objectifs de répartition des frais de gestion en part fixe et en part variable, cette dernière ayant principalement vocation à assumer des dépenses d'assistance et de conseil en direction des TPE/PME, objectif prioritaire de la loi. En revanche, l'importance du travail à mener exigera un renforcement des équipes de la DGEFP et une externalisation d'une partie de cette tâche.

Le système de financement de la formation professionnelle confère aux OPCA des niveaux très importants de trésorerie. Il est possible et souhaitable d'en dynamiser la gestion. Les OPCA pourraient placer leur trésorerie auprès d'un émetteur public, opérateur unique. Ce système, doublé d'une clarification de la réglementation afin d'autoriser les placements sans risque à terme, permettrait de faire croître dans de fortes proportions les produits financiers. Il pourrait être également préconisé la création d'un GIE regroupant les OPCA : son objet social serait de passer une convention de gestion avec un opérateur financier public et de piloter la gestion de l'ensemble des trésoreries.

De façon alternative, l'importance du niveau moyen des trésoreries des OPCA permettrait sans difficulté un lissage de la collecte sur l'année par le biais d'une trimestrialisation ou semestrialisation des versements des entreprises au titre de la formation professionnelle. Les gains annuels, uniquement en trésorerie, pour les entreprises peuvent être estimés entre 1 et 2 Md€.

Enfin, le plan comptable des OPCA et du FUP doit être profondément modifié. La mission préconise une série de mesures en la matière qui devront être examinées par l'autorité des normes comptables (ANC), seule habilitée à valider ce type de modifications. Il convient notamment d'harmoniser la comptabilisation de la collecte des OPCA et de fixer de nouvelles règles de rattachement des charges de formation à l'exercice. Il est nécessaire de prévoir un mécanisme de provisionnement des engagements à financer la formation pour les intégrer au bilan des OPCA. Enfin, il est souhaitable de joindre aux comptes des OPCA des tableaux et indicateurs qui permettent de mieux comprendre leur activité économique.

Au terme de son étude, la mission ne peut qu'être frappée par le climat d'empirisme économique, comptable et financier du système mis en place pour financer des actions de formation professionnelle. Il semble primordial, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi, que l'État soit en mesure de créer les conditions d'une meilleure cohérence et rationalité du système.

Rapport

Tableau 1 : Cadre juridique de la formation professionnelle

Principaux textes de lois	Objectifs
Loi du 16 juillet 1971	- Instauration de l'obligation pour les entreprises de participer au financement de la formation professionnelle - Création du congé de formation
Loi du 4 juillet 1990	- Amélioration du contrôle et de la qualité de la formation
Loi quinquennale du 20 décembre 1993	- Transformation des fonds d'assurance formation en OPCA - Instauration du principe d'un capital temps formation
Loi du 19 janvier 2000	- Obligation pour l'employeur d'adapter les salariés à l'évolution de son poste
Loi du 4 mai 2004	- Création du droit individuel à la formation (DIF) pour l'ensemble des salariés - Création d'un contrat de professionnalisation - Augmentation des financements devant être apportés par les entreprises

Source : IGF.

Tableau 2 : Principales missions des OPCA

Collecte	Montants collectés en 2008	6 Md€
	Moment de l'année de la collecte	Concentrée en mars
	Part de la collecte des OPCA dans les sommes dépensées par les entreprises en matière de formation professionnelle	Environ 50 %
Financement de formations	Le plan de formation	Actions de formation d'adaptation au poste, en général courtes
	La « professionnalisation »	Contrats de professionnalisation (fondés sur l'alternance), périodes de professionnalisation (afin de favoriser le maintien du salarié dans l'emploi)
	Le congé individuel de formation (CIF)	Formation longue, à l'initiative du salarié, lui permettant de se reconvertir
Services	Aux entreprises	Identification des besoins de formation, ingénierie de formation et ingénierie financière
	A la branche	Observatoire des métiers, promotion des métiers de la branche
	Aux salariés	Information, orientation

Source : IGF.

Tableau 3 : Principales missions du FUP

Péréquation	Entre OPCA (afin de pallier les inégalités de ressources des branches)
	Entre OPACIF (afin de pallier les inégalités de ressources territoriales)
Missions d'intérêt général	Financements ciblés
	Accords ou conventions passées avec l'Etat
Mission d'assurance	Avances de trésorerie

Source : IGF.

Rapport

Tableau 4 : La réforme de la formation professionnelle en 2009

Insuffisances identifiées	1	Inégalités d'accès à la formation
	2	Financements insuffisamment orientés vers les salariés peu qualifiés
	3	Cloisonnement et complexité du système de formation
	4	Accompagnement insuffisant des salariés et des entreprises
	5	Résultats insuffisants au regard des moyens mobilisés
Objectifs	1	Mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers les publics prioritaires
	2	Développer la formation dans les petites et moyennes entreprises
	3	Insérer les jeunes sur le marché du travail
	4	Améliorer la transparence, les circuits de financement, et mieux évaluer les politiques de formation professionnelle
	5	Simplifier, mieux informer, mieux orienter et accompagner les salariés et les demandeurs d'emploi
Axes de la réforme	1	Créer un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) pour réorienter les fonds vers les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés
	2	Augmenter les ressources à disposition du FPSPP et élargir les critères d'éligibilité à la péréquation pour les OPCA et les OPACIF
	3	Rendre les circuits de financement plus efficaces, notamment grâce à des organismes collecteurs disposant d'une taille critique pour rendre plus de services aux usagers
	4	Renforcer la coordination entre les partenaires sociaux et l'État, par la mise en place d'une convention entre le FPSPP et l'Etat
	5	Création de conventions d'objectifs et de moyens entre les OPCA et l'Etat pour garantir l'efficacité de la gestion des OPCA

Source : Exposé des motifs du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE FONCTIONNEMENT DU FUP ET DES OPCA CONNAÎT DE GRAVES DÉFAUTS SYSTÉMIQUES.....	4
1.1. Le FUP peine à accomplir ses missions.....	4
1.1.1. <i>Le mécanisme de péréquation, mission principale du FUP, n'est pas maîtrisé.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>Les missions d'intérêt général du FUP souffrent d'insuffisances.....</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>Le pilotage de l'attribution et du suivi des fonds européens versés aux OPCA gagneraient à être amélioré.....</i>	<i>7</i>
1.1.4. <i>La mission d'animation du réseau des OPACIF doit être renforcée.....</i>	<i>7</i>
1.1.5. <i>Un contexte global d'impréparation à la mise en œuvre du futur fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.....</i>	<i>7</i>
1.2. L'encadrement des frais de gestion des OPCA s'avère globalement inefficace.....	8
1.2.1. <i>Dans leur ensemble, les OPCA ne disposent pas d'une comptabilité analytique.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Le système d'encadrement des frais de gestion n'est ni contraignant, ni pertinent, ni vérifiable.....</i>	<i>10</i>
1.3. Les orientations visant à limiter les risques de thésaurisation des OPCA ne remplissent qu'imparfaitement leur rôle sans pour autant conduire à une gestion dynamique des produits financiers.....	11
1.3.1. <i>Les dispositions relatives aux remontées d'excédent des OPCA vers le FUP et leurs conditions d'application ne permettent pas d'éviter les risques de thésaurisation.....</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>Les produits financiers générés par la trésorerie des OPCA ont des rendements variables.....</i>	<i>11</i>
1.4. Le plan comptable des OPCA et du FUP ne permet pas de répondre à des objectifs de clarté et de lisibilité des comptes de ces structures.....	12
1.4.1. <i>Les OPCA ne se sentent pas tenus de respecter un plan comptable suranné.....</i>	<i>12</i>
1.4.2. <i>Le plan comptable de 1993, dérogatoire au plan comptable général, ne permet pas de donner une image fidèle de l'activité et de la richesse des OPCA.....</i>	<i>12</i>
2. ...QUI APPELLENT DES MESURES CORRECTIVES, INDISPENSABLES À LA MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE DE LA LOI SUR LA FORMATION ET L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE.....	13
2.1. Permettre au FPSPP de jouer pleinement son nouveau rôle.....	13
2.1.1. <i>Le FPSPP doit pouvoir utiliser de nouveaux outils financiers pour assurer ses missions.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Le FPSPP devra revoir les critères de péréquation appliqués par le FUP.....</i>	<i>14</i>
2.1.3. <i>Le FPSPP doit exercer ses pouvoirs de contrôle et de sanction.....</i>	<i>15</i>
2.1.4. <i>La gouvernance du FPSPP doit impérativement s'adapter au nouveau contexte.....</i>	<i>15</i>

2.2. Doter les OPCA d'outils fiables de gestion, d'évaluation et de reporting.....	15
2.2.1. <i>Les OPCA doivent impérativement mettre en place une comptabilité analytique robuste</i>	15
2.2.2. <i>Les OPCA doivent être davantage transparent dans leur présentation des comptes</i>	16
2.2.3. <i>La mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens doit être l'occasion pour l'État de fixer des objectifs de parts fixes et de parts variables pour les frais de gestion des OPCA</i>	16
2.3. Dynamiser la gestion de la trésorerie des OPCA.....	18
2.3.1. <i>La trésorerie des OPCA pourrait être centralisée auprès d'un organisme tiers</i>	19
2.3.2. <i>L'importance du niveau moyen de trésorerie des OPCA milite en faveur d'un lissage de la collecte, bénéfique pour la trésorerie des entreprises</i>	19
2.4. Modifier profondément le plan comptable actuel des OPCA et du FUP	20
2.4.1. <i>Adapter le plan comptable du FUP à ses singularités</i>	20
2.4.2. <i>Opérer une modification d'ensemble du plan comptable des OPCA</i>	20
CONCLUSION	23

INTRODUCTION

Par lettre du 27 juillet 2009, le ministre de l'économie de l'industrie et de l'emploi ainsi que le secrétaire d'État chargé de l'emploi ont confié à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale des affaires sociales une mission portant sur la formation professionnelle et notamment sur le dispositif des fonds perçus et gérés par les organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA).

Cette mission s'inscrit dans le processus d'adoption du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie qui a été voté au Parlement les 13 et 14 octobre dernier.

Les organismes paritaires collecteurs agréés ont remplacé en 1993 les fonds d'assurance formation. Ils sont gérés par les partenaires sociaux. Il existe à ce jour 96 OPCA qui se décomposent en 39 OPCA de branches, 26 OPCA dits « interprofessionnels » et 31 OPCA spécialisés dans la gestion des congés individuels de formation (CIF).

Les OPCA financent trois dispositifs de formation : les plans de formation, à savoir des formations courtes d'adaptation aux fonctions et à leur évolution, des actions de professionnalisation¹ et les congés individuels de formation².

Pour financer ces dispositifs, les OPCA perçoivent des prélèvements obligatoires effectués sur la masse salariale des entreprises. Ces derniers varient entre 0,15 % et 0,9 % en fonction des dispositifs (plan de formation, professionnalisation et CIF) et de la taille des entreprises (moins de 10 salariés, entre 10 et 20 et plus de 20 salariés).

Les montants collectés par les OPCA ont représenté 5,7 Md€ en 2007 et dépassent légèrement les 6 Md€ en 2008, soit près de 50 % de l'effort consenti par les entreprises en matière de formation professionnelle. Les OPCA doivent être agréés par l'Etat³.

En sus du financement de formations, les OPCA assurent un certain nombre de services au bénéfice des entreprises et des salariés. La loi et les accords avec les partenaires sociaux incitent les OPCA à développer ces actions notamment auprès des petites entreprises pour contribuer à l'effort de formation des jeunes non qualifiés et des demandeurs d'emploi : accompagnement dans l'identification des besoins de formation, ingénierie de formation, observatoire et promotion des métiers de la branche, information et orientation des salariés...

Le paysage des OPCA est marqué par une forte hétérogénéité, que ce soit par la taille, le niveau de collecte ou le nombre d'entreprises assujetties. Ainsi, si deux OPCA perçoivent respectivement 790 M€ et 581 M€ par an, 44 OPCA ont une collecte inférieure à 50 M€ ; les OPCA comptent plus de 5 800 salariés, mais les effectifs varient de 3 à 1 000 salariés en fonction des structures ; certains OPCA disposent d'un maillage territorial très étoffé, d'une organisation très décentralisée et délivrent un service de proximité ; certains OPCA

¹ Ce dispositif se décompose principalement en contrats de professionnalisation, des formations en alternance pour les jeunes de moins de 26 ans et les demandeurs d'emplois de plus de 26 ans, en périodes de professionnalisation qui permettent l'acquisition d'une qualification professionnelle et en validation des acquis de l'expérience.

² Qui sont gérés différemment si le salarié est en contrat à durée déterminée ou indéterminée.

³ Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Rapport

bénéficient automatiquement de la collecte des entreprises de leur branche professionnelle, alors que d'autres⁴ passent des conventions avec des entreprises.

Cette hétérogénéité peut comporter des risques en termes d'égalité des salariés face à la formation. En effet, les OPCA interprofessionnels ou de branches qui comportent bon nombre de TPE et PME sont désavantagés en termes de collecte par rapport aux OPCA dont le tissu productif est composé de très grandes entreprises. Aussi, un Fonds unique de péréquation (FUP) a été mis en place. Il collecte les excédents de gestion éventuellement dégagés chaque année par les OPCA. Il a pour mission principale de couvrir les besoins de financement des OPCA dont les fonds propres ne permettent pas de couvrir les demandes de formation des salariés en termes de professionnalisation et de CIF.

Ce Fonds unique de péréquation est alimenté par les OPCA via un pourcentage forfaitaire de leur collecte et par des sommes disponibles en fin d'exercice⁵. Au 31/12/08, le FUP disposait de 580 M€ de ressources.

Ce système va être profondément transformé par la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. Ce texte consacre l'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 janvier 2009, signé par les partenaires sociaux et qui modifie notamment les relations entre les OPCA et le FUP.

La loi transforme le FUP en Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Ses ressources devraient être multipliées par trois et ses missions actuelles seront étendues aux demandeurs d'emplois. Le FPSPP recevra à cet effet entre 5 et 13 % de la collecte des OPCA⁶.

Par ailleurs, la loi modifie le paysage des OPCA. Le seuil d'agrément pour les OPCA va passer à 100 M€, ce qui devrait réduire leur nombre à une vingtaine. Par ailleurs, les OPCA devront passer une convention d'objectifs et de moyens avec l'État. Enfin, de nouvelles règles vont être mises en œuvre en matière de frais de gestion et d'information.

En effet, la législation en vigueur encadrerait les frais de gestion des OPCA, c'est-à-dire toutes les charges qui ne sont pas directement imputables au financement de la formation. Il existe un dispositif de double plafonnement : 4 % des dépenses de formation pour les dépenses de gestion administrative et 5,9 % de la collecte pour les dépenses de collecte, de conseils et d'informations. La nouvelle loi individualise les frais de gestion. Ces derniers seront négociés dans des conventions d'objectifs et de moyens. Ils comporteront une part fixe et une part variable.

Toutes ces évolutions ont pour objectif d'améliorer la transparence de la gestion des organismes collecteurs et du FUP. Cette ambition impose de porter un regard particulier sur le plan comptable des OPCA. Ce dernier date de 1993 et n'a pas été modifié malgré les évolutions législatives et réglementaires des dispositifs. La comptabilité des OPCA est largement dérogatoire par rapport au plan comptable général avec une part conséquente de l'activité des OPCA retracée hors bilan, dans des annexes.

Autre particularité, les OPCA ont l'obligation de présenter leurs comptes en les détaillant selon les catégories suivantes : professionnalisation, plan de formation pour les entreprises de plus de 10 salariés, plan de formation pour les entreprises de moins de 10 salariés. Les OPACIF quant à eux doivent détailler leurs comptes pour les CIF de salariés en CDD et les CIF

⁴ C'est notamment le cas des OPCA dits « interprofessionnels » (AGEFOS et OPCALIA) qui se situent donc dans un environnement quasi concurrentiel, les entreprises pouvant passer des conventions avec d'autres organismes.

⁵ Il s'agit des disponibilités financières des OPCA excédant le total des charges comptabilisées au titre du plan de formation ou le tiers de leurs charges comptabilisées lors du dernier exercice pour les autres dispositifs. Cette disposition avait été introduite pour prévenir des risques de thésaurisation des OPCA.

⁶ Le pourcentage définitif sera déterminé par voie réglementaire.

Rapport

de salariés en CDI. Cette présentation n'est pas sans poser des difficultés en termes de répartition des charges non directement individualisables.

C'est dans un cadre profondément renouvelé que s'inscrit cette mission à qui il est demandé de s'attacher à plusieurs points :

- ◆ préconiser des aménagements afin d'améliorer la transparence et le fonctionnement du FUP et, partant, du futur fonds paritaire ;
- ◆ examiner les conditions d'alimentation du FUP par les OPCA, notamment par le biais des disponibilités excédentaires et proposer des mesures alternatives visant à prévenir les risques de thésaurisation des OPCA ;
- ◆ proposer des nouvelles règles de plafonnement des frais d'information et de gestion en tenant compte des principes édictés par la nouvelle loi ;
- ◆ enfin, promouvoir un cadre nouveau de présentation des comptes des OPCA et du FUP qui répondent pleinement à une ambition de transparence.

Pour accomplir cette tâche, la mission a procédé à l'examen de la situation du FUP et d'un échantillon de 9 OPCA⁷ qui représentent 43 % de la collecte en 2008. Elle a également mené des entretiens avec les responsables du FONGECIF Centre et des structures régionales déconcentrées des OPCA de la région Centre.

Sur les problématiques comptables, la mission a pris contact avec la compagnie des commissaires aux comptes, et a créé un groupe de travail avec les commissaires aux comptes des principaux OPCA ainsi que leurs directeurs des affaires financières.

La mission a enfin rencontré à deux reprises les partenaires sociaux qui assument la gestion de ce dispositif par l'intermédiaire des secrétaires techniques nationaux (STN).

En définitive, l'analyse montre que le fonctionnement des OPCA et du FUP connaît de graves défauts systémiques (1) qu'il importe de corriger en s'appuyant sur les dispositions de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie (2).

⁷ La mission n'a audité que des OPCA dont la collecte était supérieure à 100 M€, c'est-à-dire le nouveau plafond d'agrément.

1. Le fonctionnement du FUP et des OPCA connaît de graves défauts systémiques...

1.1. Le FUP peine à accomplir ses missions

1.1.1. Le mécanisme de péréquation, mission principale du FUP, n'est pas maîtrisé

La péréquation entre les OPCA et OPACIF a pour but d'aider les OPCA et OPACIF qui ne parviennent pas à financer certains contrats de professionnalisation ou des CIF CDD.

Les OPCA réalisent une prévision d'activité et s'adressent au FUP s'ils estiment qu'ils ne disposent pas d'assez de fonds propres pour pouvoir couvrir leurs engagements. Le FUP réserve alors des fonds qui ne sont décaissés que lorsque le besoin en trésorerie apparaît dans les comptes de l'OPCA sur le seul dispositif de la professionnalisation. Ce mécanisme s'apparente donc à l'attribution de garanties de fonds propres.

Compte tenu du faible nombre de demandes et des volumes financiers en jeu, le FUP répond à l'ensemble des demandes s'agissant des CIF-CDD.

1.1.1.1. *Le FUP a mis en place des règles techniques malthusiennes qui limitent les possibilités de péréquation*

Le FUP a mis en place 3 critères pour attribuer des garanties aux OPCA. Ceux-ci doivent :

- ◆ consacrer au moins 50 % de la collecte légale aux contrats de professionnalisation pour les moins de 26 ans ;
- ◆ avoir un coût annuel moyen de formation inférieur à 6 800 € ;
- ◆ consacrer au plus 50 % de la collecte légale aux autres dispositifs imputables sur la partie professionnalisation de la collecte (observatoire de branche, DIF prioritaire, financement des centres de formation des apprentis, périodes de professionnalisation, validation des acquis de l'expérience, frais de gestion), nonobstant ses autres ressources.

Si l'application du deuxième critère peut faire débat⁸, il répond à une certaine logique au regard d'une préoccupation d'homogénéisation des dépenses. En revanche, le troisième critère est beaucoup plus discutable.

En effet, en application de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 qui donne pour objectif au FUP de consacrer prioritairement ses financements aux contrats de professionnalisation destinés aux jeunes, le FUP a mis en place un plafond impératif pour les autres emplois.

Ainsi, quel que soit le volume des contrats de professionnalisation à couvrir, le FUP n'intervient que si l'OPCA limite ses dépenses non liées au contrat de professionnalisation. Aussi, si l'OPCA dépasse, même de façon infime, le plafond de 50 % sur les autres emplois, il perd la totalité de la couverture par le FUP, quel que soit le niveau de son effort vers les jeunes.

⁸ Il conduit à évincer de la péréquation les branches qui font le choix de rembourser en sus des frais pédagogiques, les salaires des personnels en formation. En effet, la non prise en charge des salaires des personnes en formation dans certains secteurs - l'aide à domicile par exemple - constitue un frein dirimant à la formation.

Rapport

Ce critère du « tout ou rien » semble trop intrusif dans la gestion des OPCA et paraît entrer directement en opposition avec le principe de péréquation.

D'un point de vue macro-économique, il n'est donc pas étonnant de constater que les fonds du FUP ne touchent qu'un nombre limité d'OPCA : sept OPCA obtiennent en moyenne 89 % des fonds réservés du FUP depuis 2005.

1.1.1.2. L'absence de fiabilité des informations financières remontant au FUP génère des dysfonctionnements dans le mécanisme de péréquation

Toutes les difficultés de nature financière rencontrées par le FUP ont un point commun : l'absence de fiabilité des remontées d'information financière en provenance des OPCA. Le FUP se contente d'envoyer aux OPCA chaque année 3 enquêtes financières, doublées, pour les plus importants d'entre eux, par des enquêtes mensuelles. Ces documents constituent la seule base de travail du FUP pour le mécanisme de la péréquation. Toutefois, ces remontées d'information ne sont pas effectuées sur une base automatique ou sur des données non susceptibles de retraitement. Les informations transmises par les OPCA ne sont que déclaratives et leur valeur est donc discutable. Par ailleurs, si la mission a pu constater que les services du FUP opéraient parfois des retraitements des déclarations des OPCA au vu de certaines anomalies, le FUP n'a jamais engagé aucun véritable contrôle⁹ des déclarations des OPCA alors qu'il y est invité par l'art R. 6332-32 du code du travail¹⁰. Compte tenu du caractère exclusivement déclaratif des transmissions d'information financière en provenance des OPCA, ce type de contrôle est le seul à permettre d'appréhender véritablement la sincérité des documents transmis.

1.1.1.2.1. Les recettes du FUP ne sont pas maîtrisées

Plusieurs difficultés ont été relevées par la mission :

- ◆ le mode de calcul des contributions dues au FUP n'est pas homogène entre les OPCA : faute d'une définition structurée, qui relève des services de l'État, des divergences sensibles ont pu apparaître ;
- ◆ les informations disponibles au FUP sont faillibles : certains OPCA ne remplissent pas les enquêtes du FUP, voire sur estiment ou sous estiment les sommes qu'ils pourraient avoir à verser ;
- ◆ d'une manière générale, le calcul des contributions au FUP est également mal maîtrisé par la DGEFP qui valide la remontée des excédents financiers : à titre d'exemple, certains OPCA choisissent des clés de répartition des frais généraux entre dispositifs systématiquement défavorables au dispositif de la professionnalisation afin d'éviter les versements au FUP (cf. 1.2).

1.1.1.2.2. Les engagements effectués par le FUP manquent de réalisme

La détermination des engagements, c'est-à-dire des fonds que réserve le FUP aux OPCA, souffre d'insuffisances :

⁹ A l'exception d'un contrôle sur l'OPCA MS qui avait effectué une manipulation de ses comptes pour éviter de verser 15,4 M€ au FUP au titre des disponibilités excédentaires. La DGEFP avait préalablement validé la déclaration de l'OPCA.

¹⁰ « Le conseil d'administration du Fonds national de péréquation 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 ».

Rapport

- ◆ dans la détermination du niveau de ses garanties de fonds propres au profit des OPCA, le FUP ne tient pas compte des statistiques d'annulations de formation (en moyenne autour de 10 % chaque année) pour les engagements nouveaux des OPCA, ce qui conduit à une surestimation des montants nécessaires par le fonds ;
- ◆ des engagements anciens, aux probabilités faibles de décaissement, peuvent être couverts ;
- ◆ les OPCA ne mettent pas à jour leurs demandes d'engagement dans les enquêtes du FUP, sans susciter de demandes de mesures correctrices de la part du fonds. Aussi, les demandes d'engagements des OPCA sont fréquemment irréalistes¹¹.

1.1.1.2.3. Les décaissements effectués par le FUP au profit des OPCA ne respectent pas toujours les critères fixés par les textes

Le FUP ne peut légalement décaisser des fonds au profit des OPCA que si ces derniers rencontrent des besoins avérés de trésorerie. Or, la mission a pu constater que les OPCA sous estiment systématiquement les produits qu'ils vont recevoir en janvier et février dans les enquêtes qu'ils adressent au FUP en fin d'année. Ces documents sont les seuls éléments qu'utilise le FUP pour décider de décaisser des fonds au profit des OPCA. En conséquence, le FUP opère fin décembre des décaissements au vu d'un déficit de trésorerie annoncé pour les deux premiers mois de l'année qui n'est pas réel¹².

Le FUP aurait dû se rendre compte de cette situation puisqu'il dispose en milieu d'année des enquêtes financières remplies par les OPCA qui corrigent les recettes perçus en début d'année.

Au vu des éléments transmis par les OPCA sur leur supposé déficit de trésorerie, le FUP a déboursé en décembre 2008, la somme de 73,5 M€ soit 67,9 % du montant total des sommes versées au titre de la péréquation en 2008¹³.

1.1.2. Les missions d'intérêt général du FUP souffrent d'insuffisances

Outre sa mission de péréquation, le FUP assure des missions d'intérêt général. Celles-ci découlent de conventions avec l'Etat (convention Etat-CPNFP du 31 mars 2006 par exemple) ou de sa propre initiative.

Le FUP incite ainsi de sa propre initiative les OPACIF à mettre en œuvre des objectifs dits prioritaires (lutte contre l'illettrisme, emploi des seniors...), par la distribution de garanties de fonds propres, visant à récompenser les organismes vertueux.

Cependant, l'effet de levier du FUP est limité :

- ◆ les priorités du fonds sont fluctuantes dans le temps ;
- ◆ l'attribution des garanties de fonds propres se fait au vu, non de projets à développer, mais d'une analyse rétrospective du caractère vertueux des organismes au vu des nouvelles priorités. Le FUP fixe des priorités (emploi de seniors, lutte contre l'illettrisme...) en année N et propose des garanties de fonds propres aux OPCA qui ont mené de telles actions en N-1.

¹¹ Le cas du FAF SAB mérite d'être relevé : depuis 2005, le FUP lui réserve entre 40 et 50 M€ alors qu'il n'a jamais consommé plus de 5 M€ par an depuis cette date.

¹² Il est rappelé que le FUP ne peut décaisser des sommes au profit des OPCA qu'au vu d'un besoin avéré de trésorerie.

¹³ On constate que les OPCA qui ont bénéficié des fonds du FUP fin 2008 ont obtenu des recettes en janvier et février qui excèdent largement les sommes versées par le FUP.

1.1.3. Le pilotage de l'attribution et du suivi des fonds européens versés aux OPCA gagneraient à être amélioré

L'Etat et les partenaires sociaux se sont également accordés pour confier au fonds le pilotage de l'attribution et le suivi des fonds européens dévolus aux OPCA¹⁴. Le FPSPP sera amené à poursuivre cette tâche.

Le FUP a conduit ce projet, à la demande de l'Etat et des partenaires sociaux, dans une grande urgence. Néanmoins, dans la perspective de prochains contrôles communautaires, l'accomplissement de cette nouvelle mission nécessite de professionnaliser la gestion de ce dossier qui souffre, à ce stade, de lacunes qui ne manqueraient pas d'être relevées.

A titre d'exemple, la justification de certains critères¹⁵ rendant possible l'attribution de fonds européens demeure lacunaire. Il est par ailleurs signalé que la fongibilité des ressources au sein des OPCA pose la difficulté de l'identification des crédits européens et de la traçabilité de leurs effets.

1.1.4. La mission d'animation du réseau des OPACIF doit être renforcée

Le FUP assure également une fonction d'animation du réseau des OPACIF. L'harmonisation des règles de gestion de ces structures est en cours. Elle n'est pas achevée. En revanche, la mission a pu relever que le FUP ne s'était pas encore mis en ordre de marche pour assurer l'animation globale du réseau des OPCA et OPACIF¹⁶.

1.1.5. Un contexte global d'impréparation à la mise en œuvre du futur fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

L'accord national interprofessionnel de janvier 2009 et la loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie vont transformer l'action du FUP. Outre un changement de dénomination (le FUP va devenir le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels), le nouveau fonds aura des missions et des financements élargis.

- ◆ la fonction de péréquation concernera l'ensemble des contrats et des périodes de professionnalisation et non uniquement comme aujourd'hui les contrats de professionnalisation à destination des jeunes¹⁷.
- ◆ le FPSPP doit réaliser de nouvelles prestations au profit des demandeurs d'emplois et des publics prioritaires ; l'appel à des co-financements par les régions le FSE ou l'Etat est encouragé.
- ◆ le FPSPP devra poursuivre et accroître sa fonction d'animation du réseau des OPACIF.

Pour ce faire, le FPSPP disposera d'une somme comprise entre 5 et 13 % de la collecte des OPCA, soit la somme maximale de 900 M€.

¹⁴ Accord Etat FUP du 21 avril 2009.

¹⁵ Il s'agit notamment de la justification de la valeur ajoutée des fonds européens et de l'adéquation des formations proposées comme réponse à la crise.

¹⁶ A l'exception de la gestion de l'appel d'offres lié aux mesures d'urgence gérées dans le cadre du plan de relance.

¹⁷ S'agissant de la péréquation le critère d'un besoin avéré de trésorerie pour permettre le versement des fonds aux OPCA a été supprimé.

1.1.5.1. La traduction technique de l'accord national interprofessionnel de janvier 2009 n'est pas prête

L'assouplissement des critères de péréquation à l'ensemble du dispositif de la professionnalisation permettra d'élargir le nombre d'OPCA qui pourront bénéficier de ces fonds. Toutefois, la préservation du mécanisme de péréquation aux fins de soutenir effectivement les contrats de professionnalisation et les périodes de professionnalisation certifiantes et qualifiantes impliqueront des contrôles plus importants¹⁸ que le FUP n'est pas en mesure d'accomplir à ce stade.

Par ailleurs, la nouvelle loi modifie les modalités de versement des fonds au titre de la péréquation et n'impose plus le critère de besoin avéré de trésorerie. Il va falloir définir de nouveaux critères. Or, la traduction technique de ces nouvelles modalités n'est pas encore prête sans qu'il soit possible d'en imputer la seule responsabilité au FUP.

Enfin la mission s'interroge sur les risques d'assèchement des contributions volontaires des entreprises au titre du plan de formation si un niveau trop important de prélèvement au profit du FPSPP est effectué. En effet, si les OPCA versent jusqu'à 13 % de leur collecte au FPSPP, les entreprises seront réticentes pour effectuer des contributions volontaires au titre du plan de formation à leur OPCA de branche.

1.1.5.2. La préparation de la transformation du FUP en FSPP demeure embryonnaire

Le FUP a procédé à la prise à bail de nouveaux locaux et met en œuvre une politique de recrutements. Néanmoins, la réflexion demeure embryonnaire quant aux futurs statuts du FPSPP, à son organisation et à la structure de son encadrement. La DGEFP et les instances politiques des partenaires sociaux (CPNFP) en portent également la responsabilité.

1.2. L'encadrement des frais de gestion des OPCA s'avère globalement inefficace

Les frais de gestion des OPCA couvrent l'ensemble des dépenses qui ne sont pas la contrepartie du financement d'une action de formation. L'arrêté du 4 janvier 1996 a mis en place un dispositif de double plafonnement : 4 % des dépenses de formation pour les dépenses de gestion administrative et 5,9 % de la collecte pour les dépenses de collecte, conseil et information.

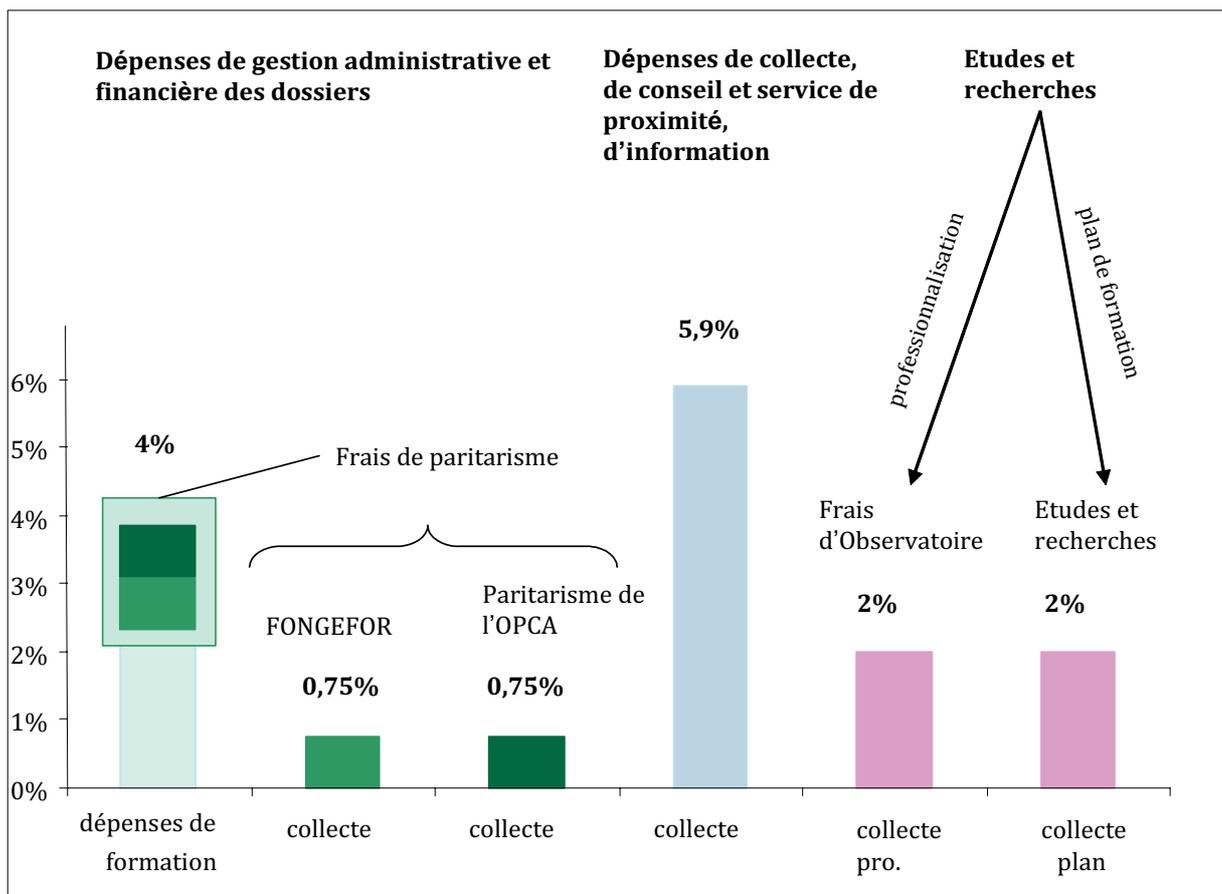
Au sein des dépenses de gestion administrative, il existe un sous plafond de 1,5 % de la collecte pour les frais de paritarisme¹⁹. Par ailleurs, 2 % de la collecte de la professionnalisation peuvent être consacrés aux frais d'observatoire et 2 % de la collecte du plan de formation pour des frais d'études et recherche.

Ce dispositif, d'une grande complexité, a pour objectif légitime de contraindre les OPCA à consacrer l'essentiel des sommes qu'ils perçoivent au financement d'actions de formation. Néanmoins, l'usage a démontré l'inefficacité globale de cet encadrement.

¹⁸ Le FUP devra vérifier que les périodes de professionnalisation débouchent bien sur l'attribution d'un diplôme, d'une qualification ou d'un certificat.

¹⁹ Ce plafond se décompose lui-même en 2 : 0,75 % de la collecte pour le Fongefor et 0,75 % pour l'indemnisation des administrateurs des OPCA.

Rapport



1.2.1. Dans leur ensemble, les OPCA ne disposent pas d'une comptabilité analytique

La mission n'a pu identifier que trois OPCA qui disposaient d'un système de comptabilité analytique. Un seul est véritablement robuste. Les directeurs financiers des OPCA interrogés sont dans l'ensemble favorables à la mise en place d'un tel dispositif.

Il existe cependant des blocages à l'instauration d'une comptabilité analytique.

D'un point de vue technique, le chantier est complexe. Il faut créer une interface entre le système de gestion des formations dont tous les OPCA disposent et le système information financier et comptable qui est, dans la plupart des cas, rustique.

D'un point de vue institutionnel, la mise en œuvre d'une comptabilité analytique est un enjeu politique majeur pour les OPCA dont l'activité est fortement décentralisée. Certaines structures locales ou régionales pourraient craindre, avec l'instauration d'une comptabilité analytique, de perdre en autonomie vis-à-vis du siège.

1.2.2. Le système d'encadrement des frais de gestion n'est ni contraignant, ni pertinent, ni vérifiable

1.2.2.1. L'imputation des frais de gestion est globalement effectuée sur une base déclarative non stabilisée

La répartition des frais de gestion est effectuée par les OPCA de façon empirique. En effet, les notices transmises aux OPCA par la DGEFP²⁰ ne recensent pas de façon exhaustive les comptes de charges du plan comptable qui auraient vocation à être considérées comme des frais de gestion²¹. De même aucune information n'est donnée quant à l'individualisation dans les comptes, des frais de paritarisme. Enfin, une partie du plafond réglementaire est assis sur la notion de collecte encaissée qui n'est définie ni par la réglementation ni pas la notice de la DGEFP.

Les écarts qui ont pu être relevés dans l'interprétation qui en est faite par les OPCA sont conséquents (cf. annexe III).

1.2.2.2. La répartition des charges de fonctionnement entre les dispositifs donne lieu à des errements

Il est rappelé que les OPCA doivent présenter leurs comptes en les répartissant selon 3 catégories : professionnalisation, plan de formation pour les entreprises de plus de 10 salariés et plan de formation pour les entreprises de moins de 10 salariés. En tirant profit de l'absence de comptabilités analytiques fiables et de contrôles pertinents, les OPCA répartissent leurs frais de gestion entre les dispositifs en fonction de leurs intérêts.

Ainsi, les OPCA gonflent régulièrement leurs charges sur le dispositif de la professionnalisation afin de réduire les excédents à verser au FUP (cf. Annexe III).

De même pour offrir un service peu onéreux aux entreprises sur le plan de formation qui est un dispositif concurrentiel, les OPCA cherchent à imputer le maximum de frais généraux sur la professionnalisation.

1.2.2.3. Un système en définitive non contraignant, peu contrôlé par les tutelles

Compte tenu de l'absence de comptabilité analytique, la DGEFP apprécie les dépenses de gestion et d'information des OPCA dans leur globalité. En effet, les OPCA enregistrent leurs dépenses par nature et non par destination et appréhendent avec difficulté le coût du conseil et des services de proximité.

Cet état de fait est corroboré par la pratique des commissaires aux comptes. Bien qu'ils doivent certifier les comptes des OPCA par dispositif, il est apparu qu'ils appréciaient en fait les états financiers dans leur globalité.

Enfin, il est observé que les plafonds ont été fixés un niveau tel qu'aucun OPCA, dont la collecte est supérieure à 100 M€ par an, ne les dépassent à l'heure actuelle.

²⁰ Il s'agit d'une note d'accompagnement qui vient en appui des états statistiques et financiers permettant à la DGEFP de vérifier le respect des plafonds réglementaires.

²¹ A titre d'exemple, les impôts et taxes sont-ils considérés comme des charges de fonctionnement ?

1.3. Les orientations visant à limiter les risques de thésaurisation des OPCA ne remplissent qu'imparfaitement leur rôle sans pour autant conduire à une gestion dynamique des produits financiers

L'étude réalisée par la mission a pu montrer que les OPCA ont un profil de trésorerie parfaitement similaire : le pic de trésorerie est atteint début mars, date légale de versement de la collecte et les dépenses de formation sont graduellement effectuées tout au long de l'année.

Le niveau mensuel maximal de trésorerie est donc atteint en mars et se situe autour de 5 Md€. La trésorerie moyenne annuelle des OPCA peut être estimée à 3,5 Md€. Le point bas est atteint en janvier mais ne descend pas en dessous de 1,8 Md€, soit 30 % de la collecte.

Pour le FUP, la trésorerie n'a jamais été inférieure à 200 M€ depuis 2006, et ce malgré deux prélèvements opérés par l'État en 2007 et fin 2008²².

1.3.1. Les dispositions relatives aux remontées d'excédent des OPCA vers le FUP et leurs conditions d'application ne permettent pas d'éviter les risques de thésaurisation

Les modalités de remontée d'excédents des OPCA diffèrent selon les dispositifs. Au titre du plan de formation, les excédents sont reversés au Trésor public alors qu'au titre des autres dispositifs (professionnalisation et CIF), les excédents sont reversés au FUP. La majorité des excédents reversés par les OPCA le sont au titre du dispositif de la professionnalisation.

En 2008, seulement 16 OPCA sur 42 gérants le dispositif de professionnalisation versaient des disponibilités excédentaires au FUP. Sept d'entre eux transfèrent des sommes supérieures à 5 M€.

La mission a pu constater que certains OPCA ne reversent pas ou peu de disponibilités excédentaires au FUP alors qu'ils disposent d'un report à nouveau largement positif²³. Les OPCA dont le report à nouveau est élevé en 2008 auraient pu augmenter le niveau de leurs engagements, et donc financer un plus grand nombre de formations, sans pour autant rencontrer des difficultés financières.

1.3.2. Les produits financiers générés par la trésorerie des OPCA ont des rendements variables

1.3.2.1. Une politique de placement limitée par la réglementation

Les OPCA ne peuvent gérer leurs ressources que sur des dépôts à vue ou des placements à court terme²⁴. Cette disposition a été précisée par un jugement du TA de Paris qui relève que les ressources des OPCA ne peuvent être placées pour une durée supérieure à 1 an avec une « disponibilité permanente ». Les fonds placés doivent pouvoir être récupérés par l'OPCA à tout moment.

²² Respectivement pour 175 M€ et 200 M€.

²³ A titre d'exemple, l'OPCA C2P disposait au 31/12/08 d'un report à nouveau positif de 76,3 M€ pour la professionnalisation alors qu'il n'a reversé que 2,9 M€ au FUP au titre des disponibilités excédentaires. Il en va de même avec l'OPCAIM qui disposait d'un RAN positif sur la professionnalisation de 198 M€ alors qu'il n'a rien versé au FUP au titre des disponibilités excédentaires.

²⁴ Article L 951-3 du code du travail.

Rapport

Certains OPCA en ont conclu qu'ils ne peuvent détenir que des actifs liquides et sans risque de dépréciation ce qui exclut les comptes à terme de 3 ou 6 mois qui induisent des pénalités en cas de retrait anticipé. Il est difficile de reprocher aux OPCA cette interprétation même si la mission considère que le jugement du TA de Paris n'exclut pas expressément les comptes à termes.

Les OPCA placent leur trésorerie sur des produits basés sur l'indice EURIBOR avec, pour la plupart d'entre eux, un montant de frais de gestion de l'opérateur financier autour de 0,4 %. De plus, certains OPCA très décentralisés ne regroupent pas leur trésorerie ce qui atomise encore davantage les rendements des produits financiers.

1.3.2.2. Les rendements obtenus par les OPCA sont variables

La méthode d'estimation la plus fiable utilisée par la mission montre que les rendements annuels des produits financiers varient d'un facteur de 1 à 7 pour les OPCA dont la collecte est supérieure à 100 M€ et d'un facteur 1 à 2 pour les OPCA dont la collecte est supérieure à 250 M€.

La moyenne des rendements moyens est de 4,2 % en 2008. Ce relatif bon niveau des produits financiers s'explique par la bonne tenue des placements monétaires en 2008.

Le taux de rendement de la trésorerie du FUP est de 4,2 % en 2008, et se situe dans la moyenne du rendement des produits financiers des OPCA.

1.4. Le plan comptable des OPCA et du FUP ne permet pas de répondre à des objectifs de clarté et de lisibilité des comptes de ces structures

1.4.1. Les OPCA ne se sentent pas tenus de respecter un plan comptable suranné

Le plan comptable des OPCA et du FUP date de 1993. Il n'a pas évolué depuis cette date alors que la réglementation et les dispositifs aidés ont profondément changé : de nouveaux dispositifs ont été créés (comme le contrat de professionnalisation), de nouvelles modalités de contribution à la péréquation ont été introduites.

De manière générale, les pratiques comptables des OPCA ne sont pas harmonisées : les principes sous-jacents au plan comptable de 1993 sont diversement respectés, la présentation des comptes et des annexes établie par voie réglementaire n'est pas suivie. Par ailleurs, le plan comptable de 1993 prévoit un traitement spécifique des deux OPCA interprofessionnels par rapport aux OPCA de branche.

1.4.2. Le plan comptable de 1993, dérogoire au plan comptable général, ne permet pas de donner une image fidèle de l'activité et de la richesse des OPCA

Les OPCA inscrivent en comptabilité les formations lors de l'engagement de celles-ci. La durée de ces formations induit des paiements différés dans le temps, qui ne sont pas aujourd'hui provisionnés. Quand le résultat dégagé par les OPCA est suffisant, il peut être mis en réserve pour que l'OPCA puisse faire face à ses engagements à venir ; mais si tel n'est pas le cas, ces engagements non-couverts figurent en hors bilan (présentés en annexe). Ainsi, les fonds propres de l'OPCA ne permettent pas d'appréhender sa richesse réelle et une grande partie de son activité n'est pas reflétée dans ses comptes. Ce déficit de lisibilité est aggravé par l'absence de suivi des engagements hors bilan par certains OPCA, les comptes de classe 8, correspondants n'étant pas systématiquement ouverts (cf. annexe V).

Rapport

Par ailleurs, le principe de rattachement des collectes aux exercices comptables conduit à gonfler artificiellement le résultat, principalement par la pratique de la comptabilisation de la collecte à recevoir sans la contrepartie des engagements qui seront gagés sur cette dernière (cf. annexe V).

Enfin, la présentation des frais dits « de gestion » en annexe ne permet pas d'avoir une image fidèle et précise de sa décomposition.

2. ...qui appellent des mesures correctives, indispensables à la mise en œuvre concrète de la loi sur la formation et l'orientation professionnelle tout au long de la vie

2.1. Permettre au FPSPP de jouer pleinement son nouveau rôle

L'entrée en vigueur de la loi génère une incertitude forte :

- ◆ sur les critères de péréquation retenus par le FPSPP ;
- ◆ sur le volume des demandes qui seront adressées au FPSPP ;
- ◆ sur le volume des fonds affectés à la péréquation.

Les missions de péréquation et d'intérêt général remplies par le FUP méritent d'être décomposées en plusieurs instruments.

2.1.1. Le FPSPP doit pouvoir utiliser de nouveaux outils financiers pour assurer ses missions

Le FPSPP va avoir des missions plus larges que le FUP. Au regard des errements relevés sur le FUP, la mission préconise d'affecter à chacune des missions du FPSPP des outils financiers spécifiques adaptés.

2.1.1.1. Moderniser la technique actuelle de la péréquation pour la transformer en une véritable garantie de fonds propres pour le dispositif de la professionnalisation et du CIF CDD

Il est indispensable de fiabiliser les versements effectués par le FPSPP au titre de la péréquation. Cette fiabilisation passe par deux nouvelles modalités.

- ◆ les décaissements pourraient avoir lieu par le biais d'un mécanisme d'avance de trésorerie, remboursable ou non en fonction des nouveaux critères d'attribution qui seront définis. Il apparaît en effet indispensable de limiter les risques de versement « à l'aveugle » des fonds.
- ◆ il importe de fiabiliser les engagements qui feront l'objet d'une couverture par le FPSPP : ce dernier ne doit pas être amené à couvrir des engagements de plus de deux ans et le soutien a priori apporté par le FPSPP ne devrait porter que sur le montant total des engagements à venir dont serait défalqué le montant prévisionnel d'annulation de formation. En effet, il ne serait pas logique que le FPSPP couvre des formations dont on sait que 10 % d'entre elles en moyenne sont annulées chaque année²⁵.

²⁵ La mission prévoit de provisionner ce risque d'annulation de formation dans la réforme du plan comptable des OPCA (cf. annexe V).

Rapport

Sur la base d'une prévision en début d'année et pour combler une insuffisance de fonds propres, le FPSPP pourrait verser un acompte et attribuer définitivement une enveloppe à l'OPCA en début d'année suivante sur la base des résultats de l'organisme après vérification de l'éligibilité des formations couvertes.

Ce système permet d'objectiver les versements effectués et devrait naturellement s'entendre net du taux d'annulation statistique des formations de l'OPCA.

Ce mécanisme simple impose néanmoins de modifier la loi qui pose le principe des disponibilités excédentaires, car à défaut d'une telle modification, les OPCA percevraient alors des fonds qu'ils seraient amenés à reverser immédiatement au FUP.

En effet, la règle des disponibilités excédentaires ne prend pas correctement en compte les capacités d'engagements des OPCA. En effet, au 31/12/08, les OPCA disposaient de ressources cumulées non engagées à hauteur de 592 M€. Seulement 19 M€ ont été versés au FUP en 2009 au titre des disponibilités excédentaires. Cet écart montre que la détermination de ces sommes doit évoluer.

La solution la plus efficace serait de remplacer le dispositif de prélèvement sur la trésorerie par un prélèvement sur le résultat avant reprise et dotation aux provisions et net des dotations aux amortissements pour ne pas décourager l'investissement.

Ce système serait beaucoup plus juste et porterait sur la capacité d'engagement inemployée de l'OPCA. Toutefois, la règle des disponibilités excédentaires ayant été confirmée par la récente loi, il faudrait emprunter un nouveau véhicule législatif pour modifier cette disposition²⁶.

2.1.1.2. Réaliser des appels à projet auprès des OPCA pour les CIF CDI et les publics prioritaires

Le FPSPP pourrait lancer des appels à projet sur ces dispositifs. Il retiendrait alors les propositions les plus pertinentes des OPCA en fonction de l'enveloppe globale qui aura été arrêtée. Le décaissement aurait alors lieu tout au long de la formation.

Un suivi très précis des décaissements programmés devrait être effectué afin d'optimiser les versements.

2.1.2. Le FPSPP devra revoir les critères de péréquation appliqués par le FUP

L'augmentation du budget du FPSPP risque de générer une demande très forte de la part des OPCA. Par ailleurs, il a été vu supra que les critères de péréquation utilisés par le FUP gagneraient à être modifiés.

Aussi, il est proposé de ne retenir désormais pour ouvrir droit à des fonds du FPSPP au titre de la péréquation pour les périodes de professionnalisation que les formations qui débouchent sur la présentation à un examen professionnel. Il appartiendra au FPSPP de se faire remettre les justificatifs a posteriori.

²⁶ Un amendement dans un véhicule législatif fiscal, économique ou social est envisageable.

2.1.3. Le FPSPP doit exercer ses pouvoirs de contrôle et de sanction

La mission recommande au FPSPP de mettre en œuvre un programme d'audit des OPCA et OPACIF en se fondant sur l'article R. 6332-32 du code du travail (cf. supra). Compte tenu de l'ampleur de la tâche, il est proposé que le FPSPP externalise cette tâche, sur la base d'un cahier des charges très complet qui pourrait être élaboré en tant que de besoin avec la DGEFP.

Ces audits porteraient notamment sur les informations comptables, le volume des annulations et l'utilisation par les OPCA des fonds du FPSPP.

2.1.4. La gouvernance du FPSPP doit impérativement s'adapter au nouveau contexte

Le FPSPP va devoir renforcer sa fonction financière et se doter de l'ensemble des compétences indispensables à ce nouveau contexte. Au regard des errements et des défauts systémiques relevés par la mission, il est primordial de doter cette structure d'une organisation et des outils de pilotage à la hauteur des enjeux financiers. Le FPSPP doit disposer d'un véritable service de contrôle de gestion et d'audit interne qui pourra vérifier l'utilisation des fonds, y compris au niveau déconcentré des OPCA.

Le conseil d'administration du FPSPP doit jouer pleinement son rôle et se donner les moyens de contrôler la politique de redistribution financière du Fonds et le niveau de sa trésorerie. Il ne doit pas hésiter à diligenter des audits ou des enquêtes sur des OPCA pour lesquels des doutes peuvent apparaître quant à la bonne utilisation des fonds du FPSPP.

Enfin, le FPSPP devra se doter des outils et des compétences lui permettant de jouer pleinement son rôle d'animation des OPACIF et des OPCA²⁷, et de gérer les procédures d'appels à projets précitées. Les sujets de mutualisation et de partage des bonnes pratiques ne manquent pas : structuration d'une comptabilité analytique, harmonisation des règles de gestion du CIF, relations avec les acteurs du service public de l'emploi, dispositifs innovants de reconversions professionnelles...

2.2. Doter les OPCA d'outils fiables de gestion, d'évaluation et de reporting

Le système de contrôle et d'encadrement des frais de gestion des OPCA était louable dans son principe. Il s'agissait de veiller à ce que les OPCA consacrent l'essentiel de leurs ressources à la formation et d'inciter ces derniers à la productivité. Toutefois, la mission a pu constater que l'efficacité de ce dispositif était discutable en l'absence de véritables outils de contrôle de gestion. De plus, les OPCA comme la DGEFP vont devoir désormais s'inscrire dans une logique de convention d'objectifs et de moyens qui vont individualiser le plafond de dépenses des OPCA.

2.2.1. Les OPCA doivent impérativement mettre en place une comptabilité analytique robuste

La procédure de nouvel agrément que les OPCA devront renégocier avec la DGEFP avant 2012 doit être l'occasion pour les pouvoirs publics d'imposer la mise en œuvre d'une comptabilité analytique, même sommaire.

²⁷ La mission a pu constater non sans surprise en réunissant les DAF des principaux OPCA que ces derniers ne se connaissaient pas alors que leurs sièges respectifs sont situés dans Paris intra muros.

Rapport

Plusieurs conditions préalables devront être remplies :

- ◆ la comptabilité analytique devra permettre la ventilation des charges par dispositif et par destination ;
- ◆ les frais non directement affectables devront être répartis selon des critères simples et auditables²⁸ ;
- ◆ une interface devra être créée entre le système de gestion des formations dont dispose tous les OPCA et les systèmes d'information comptables et financiers. Même si cette interface ne pose pas de difficultés techniques, l'opération sera lourde à monter.

2.2.2. Les OPCA doivent être davantage transparent dans leur présentation des comptes

Au-delà des règles de plafonnements des frais de gestion dont l'efficacité est discutable, la mission considère qu'il est souhaitable de publier les frais de gestion des OPCA avec leur décomposition par nature et par destination afin d'en permettre la comparabilité. Cette publicité doit générer un climat d'émulation entre les OPCA et améliorer sensiblement le niveau d'information des membres des conseils d'administration mais également du FPSPP et de la DGEFP.

La mission préconise la mise en place de deux outils :

- ◆ un état financier, certifié par le commissaire aux comptes, qui reprendrait la répartition des charges par dispositif (professionnalisation, plan...) et par destination (frais de collecte, frais d'observatoire, frais de paritarisme...) et qui serait présenté en annexe aux comptes annuels. Ces documents ont vocation à être publics et à être utilisés à titre de *benchmarks* ;
- ◆ un rapport de gestion qui détaillera l'évolution des charges par dispositifs et par destination, la mise en œuvre du contrôle interne et les différentes procédures et dispositifs internes permettant de fiabiliser l'usage des fonds. Compte tenu du caractère sensible de ces données, le rapport de gestion serait réservé aux administrateurs, au FPSPP et à la DGEFP. Il devra faire l'objet d'une appréciation du commissaire aux comptes quant à sa sincérité et à la permanence des méthodes d'évaluation utilisées.

Ces outils permettront de remplacer les états statistiques et financiers transmis par les OPCA à la DGEFP chaque année et dont la fiabilité a pu être remise en question par la mission.

2.2.3. La mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens doit être l'occasion pour l'État de fixer des objectifs de parts fixes et de parts variables pour les frais de gestion des OPCA

La loi sur la formation et l'orientation professionnelle tout au long de la vie prévoit deux dispositifs pour les frais de gestion.

- ◆ d'une part, le plafond des frais de gestion sera composé d'une part fixe et d'une part variable. Le plafond sera arrêté par un texte réglementaire du ministre chargé de la formation professionnelle ;

²⁸ Nombre de m² pour les charges locatives, nombre de bordereaux pour la collecte, temps horaire passé sur la gestion des dossiers...

Rapport

- ◆ d'autre part, la loi prévoit un dispositif des contrats d'objectifs et de moyen (COM) devant être conclus entre l'État et les OPCA. Il participe d'une logique de transparence des comptes des OPCA qui est au cœur de la loi. Il répond à une forte préoccupation des pouvoirs publics. Ces COM doivent être un outil qui permette de vérifier que les OPCA et OPACIF développent les missions d'assistance et de conseils aux entreprises et aux salariés en se focalisant principalement sur les TPE PME et se dotent d'une implantation territoriale de proximité pour être en capacité de contribuer localement aux politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

Ces COM devront être adaptés pendant la période transitoire qui va courir entre la promulgation de la loi et la mise en œuvre des nouveaux agréments des OPCA prévus pour le 1^{er} janvier 2012.

La mission souhaite appeler l'attention sur la complexité du processus à mettre en œuvre au regard des moyens, notamment humains, actuellement disponibles à la DGEFP et qui ne semblent pas suffisants pour le mettre en œuvre²⁹.

2.2.3.1. Les modalités de négociation des parts fixes et variables

Plutôt que de préconiser un modèle unique, discutable par nature, la mission a identifié 6 scénarii³⁰ différents de décomposition des charges de fonctionnement en une part fixe, qui a vocation à être plafonnée forfaitairement, et, une part variable qui doit faire l'objet d'une négociation.

Les enjeux sont importants. D'un côté, il est logique d'inciter les OPCA à se concentrer sur leur cœur de métier, à savoir le financement de la formation et de réduire leurs frais de structure. D'un autre côté, certaines activités classifiées comme des frais de gestion, tel le conseil aux TPE/PME, sont au cœur des missions des OPCA et ont vocation à être développé dans le cadre de la nouvelle loi. Ainsi, l'OPCA le plus performant dans le domaine du conseil au TPE/PME a obtenu une dérogation de la DGEFP pour avoir un plafond de frais de gestion à 12 %³¹.

Il convient donc de trouver un équilibre entre une part fixe qui reprendrait les dépenses dites « de structure » et sur lesquels les OPCA pourraient avoir des objectifs de gains de productivité (gestion de la collecte, gestion administrative des dossiers...) et une part variable pour les frais de gestion portant sur des domaines que les OPCA seront appelés à investir davantage (conseil et service de proximité, information...)

Aussi, au regard de ces contraintes, la mission recommande d'augmenter le plafond global actuel de 9,9 % en le passant à 11 % et considère qu'un bon étiage pourrait être 2/3 de part fixe et 1/3 de part variable qui serait limitée aux frais portant sur le conseil, le service de proximité et l'information.

En effet, le relèvement du plafond actuel semble souhaitable si l'État et les partenaires sociaux veulent dynamiser le rôle de conseil et de soutien auprès des TPE/PME. La part variable du dispositif ne doit pas être trop étroite puisqu'elle est au cœur des préoccupations de la loi et des COM, à savoir le conseil et le service de proximité pour les entreprises.

²⁹ Deux propositions complémentaires peuvent être faites : une grande partie du diagnostic et des indicateurs à mettre en place peut être externalisée avec un cahier des charges précis. Par ailleurs, le moment idoine pour mettre en œuvre ces contrats d'objectifs et de moyens semble être le renouvellement des agréments des OPCA. Il faudrait néanmoins amender la loi sur ce point.

³⁰ Ils figurent en annexe III.

³¹ Contre 9,9 % en global pour les autres OPCA (cf. supra).

Rapport

Cette solution aurait l'avantage de traiter sur un pied d'égalité les OPCA de branche et les OPCA interprofessionnels³². Elle nécessiterait une mesure transitoire ou dérogatoire pour ces derniers, afin qu'ils puissent progressivement optimiser le montant de leurs dépenses fixes. Lors du premier COM et pour une période de trois ans, ils pourraient être ainsi autorisés à négocier une part variable d'un point plus élevée par rapport aux OPCA de branche et aux OPACIF.

De surcroît, la mission préconise d'adopter un barème dégressif pour le taux de la part fixe, défini en fonction du montant de la collecte de l'OPCA. Il permettrait ainsi de tenir compte des économies d'échelles que les OPCA sont tout à fait en mesure de réaliser.

2.2.3.2. Les modalités de contrôle des COM par l'État

Le contrôle du respect des COM qui doit incomber à la DGEFP est aussi important que la conclusion de ces documents. Il en va de la crédibilité de l'action de l'État. Au vu des moyens, notamment humains, de la DGEFP, la mission ne peut que recommander également une externalisation partielle sous la responsabilité de l'administration de ces tâches de contrôle a posteriori.

Deux sanctions existent actuellement pour les OPCA qui ne respectent pas les règles de plafonnement des frais de gestion : le retrait d'agrément ou le rejet des dépenses non-conformes à la réglementation. Toutefois, la première sanction ne peut être utilisée que pour des circonstances exceptionnelles et s'avère injustifiée pour des erreurs ou omissions³³. La seconde est aujourd'hui peu appliquée (cf. annexe III).

La mission a identifié trois mesures qui faciliteraient la prise de sanctions à l'encontre des OPCA qui ne respectent pas les règles :

- ◆ simplifier le mécanisme actuel des décisions de rejet en clarifiant la transcription comptable des frais de gestion plafonnés et en prévoyant explicitement les cas dans lesquels elles peuvent être prises. Il convient de modifier le plan comptable.
- ◆ préciser par un nouveau texte réglementaire, les modalités d'application des décisions de rejet. Ainsi si l'OPCA averti n'a pas mis en place les mesures correctrices qui lui étaient demandées, il pourrait être contraint de verser le dépassement du plafond au Trésor Public³⁴ ;
- ◆ alternativement, prévoir comme sanction une réduction de la part fixe du plafonnement pour les années ultérieures. Il suffirait de l'indiquer dans le COM.

2.3. Dynamiser la gestion de la trésorerie des OPCA

La mission a pu noter que les OPCA disposaient d'une trésorerie importante, comprise en moyenne entre 2 et 5 Md€ et que la gestion des produits financiers que le placement de cette trésorerie pourrait rapporter demeure perfectible.

A titre liminaire, la mission recommande de préciser le décret qui encadre les placements financiers des OPCA en indiquant que ces derniers sont autorisés à effectuer des placements à terme, tout en garantissant la sécurité de l'opération³⁵.

³² AGEFOS et OPCALIA disposent d'un plafond à 12 %.

³³ Une réflexion pourrait être menée sur une mesure de suspension temporaire de l'agrément avec un délai de mise en conformité.

³⁴ Un mécanisme proche de reversement au Trésor public existe déjà si la trésorerie des OPCA dépasse le montant total des dépenses en matière de plan de formation.

³⁵ En limitant par exemple les placements uniquement auprès d'émetteurs publics français, noté F1/P1.

2.3.1. La trésorerie des OPCA pourrait être centralisée auprès d'un organisme tiers

Afin de dynamiser le rendement des produits financiers des OPCA, il pourrait être envisagé que les OPCA placent leur trésorerie auprès d'émetteurs publics comme l'ACOSS, la caisse des dépôts et consignations voire le Trésor public.

Les OPCA pourraient ainsi procéder à l'achat de billets de trésorerie³⁶ sur des périodes de 3 à 6 mois tout en conservant la possibilité de retirer l'intégralité des montants placés.

Pour autant, les OPCA pourraient également opter pour une solution plus sophistiquée en créant un GIE dont l'unique objet serait de gérer les placements opérés auprès d'un partenaire unique. Ce GIE conclurait une convention de gestion avec l'organisme de placement choisi (ACOSS, CDC ou Trésor public).

La gouvernance de ce GIE serait confiée aux partenaires sociaux avec la présence d'un commissaire du gouvernement. Ce système aurait deux avantages principaux :

- ◆ les OPCA ont ainsi une taille critique qui leur permet de négocier des conditions financières avantageuses ;
- ◆ ce mécanisme permet de favoriser la tenue de prévisions de trésorerie et de fournir des éléments d'analyse financière.

Un tel système aurait l'avantage de dynamiser fortement les produits financiers des OPCA. Les placements en billets de trésorerie constituent une solution simple mais qui pourrait être considérée comme rigide par les OPCA. La création d'un GIE permet aux OPCA de conserver la maîtrise du processus et de la politique de placement.

Pour autant, des réticences fortes en la matière sont probables et dues en large partie à la crainte infondée d'une mainmise de l'Etat sur ces fonds.

2.3.2. L'importance du niveau moyen de trésorerie des OPCA milite en faveur d'un lissage de la collecte, bénéfique pour la trésorerie des entreprises

Les projections effectuées par la mission montrent que l'instauration d'un système d'appel des contributions des entreprises en plusieurs versements ne nuirait pas à la capacité d'engagement des OPCA³⁷.

Aussi, il est envisageable de raisonner selon des modalités de versement mensuel, trimestriel ou semestriel de la collecte. D'après les projections de la mission, quelle que soit la périodicité retenue, le niveau le plus bas de la trésorerie des OPCA en cas de mensualisation, trimestrialisation ou semestrialisation sera toujours supérieur à celui qui peut être observé avec une collecte annuelle³⁸. D'après les simulations effectuées par la mission, il n'existe donc aucun risque de cessation de paiement.

Le changement de périodicité permettrait de substantiels gains de trésorerie pour les entreprises que la mission estime à 1 Md€ en cas de semestrialisation, 1,65 Mds€ en cas de trimestrialisation et de 2,02 Mds€ en cas de mensualisation.

³⁶ A titre d'exemple, l'ACOSS propose des rendements jusqu'à 20 points de base supérieur à l'indice EONIA.

³⁷ Toutefois, un tel système générerait des pertes de produits financiers des OPCA compris entre 50 et 75 M€. Il faut aussi mettre en regard les surcoûts administratifs induits par un tel système pour les entreprises comme pour les OPCA.

³⁸ Le montant maximum de trésorerie passerait de 5 à 3 Mds en cas de semestrialisation, à 2 Mds€ en cas de trimestrialisation, à 1,7Mds€ en cas de mensualisation. Le montant moyen de la trésorerie passerait de 3,3Mds€ aujourd'hui à 2 Mds€ en cas de semestrialisation, et à 1,7 Mds € en cas de trimestrialisation ou mensualisation.

Ce gain de trésorerie représenterait entre 10 et 20 % des mesures fiscales du plan de relance de l'État destiné à soutenir la trésorerie des entreprises.³⁹

2.4. Modifier profondément le plan comptable actuel des OPCA et du FUP

Conformément à la lettre de mission, des propositions de modification du plan comptable des OPCA et du FUP ont été formulées. Néanmoins, il est rappelé qu'il ne s'agit que de premières suggestions qui doivent être impérativement soumises à l'autorité des normes comptables (ANC), organe régulateur seul habilité à faire évoluer le plan comptable. L'Etat devra saisir dès que possible l'ANC pour une modification du plan comptable des OPCA et du FUP. L'ANC réunira des groupes de travail qui présenteront des préconisations de modification. Un texte réglementaire viendra valider ces évolutions. Un délai d'un an semble raisonnable pour aboutir.

L'annexe V présente 13 propositions d'évolution du plan comptable et de la réglementation s'agissant des OPCA. Par ailleurs, la mission a également identifié des modifications qu'il convient d'apporter au plan comptable du FUP.

2.4.1. Adapter le plan comptable du FUP à ses singularités

- ◆ Constituer des provisions pour les garanties du FPSPP

Il conviendrait de constituer des provisions pour risques et charges pour les garanties de fonds propres accordées par le FPSPP. Ces dernières seraient calculées en tenant compte des probabilités de décaissement des garanties octroyées.

- ◆ L'inscription comptable des appels à projets et des subventions

Les subventions et dotations sur appel à projet doivent être inscrites en charges ou en charges à payer en fonction de la date de versement ou de réalisation de la formation. Toutefois, le versement d'une dotation pour une formation qui ne s'est pas encore réalisée serait provisionné sous forme d'engagements à financer la formation.

- ◆ Des annexes plus détaillées permettant de mieux comprendre l'activité économique du FPSPP

Les principaux documents qui gagneraient à être mis en annexe aux comptes du FUP sont les suivants :

- un état des versements des contributions dues par les OPCA ;
- un état des dotations pour besoin de couverture ;
- un état des garanties accordées par le FPSPP avec les décaissements effectués ;
- un tableau des flux de trésorerie ;
- un tableau des soldes intermédiaires de gestion du FPSPP.

2.4.2. Opérer une modification d'ensemble du plan comptable des OPCA

Les principales préconisations comptables de la mission seront reprises ci-après. Elles ont toutes pour objectif d'améliorer la transparence et la lisibilité des comptes des OPCA.

³⁹ Le plan de relance est estimé à 11,4 Md€.

2.4.2.1. Harmoniser la comptabilisation de la collecte et s'assurer qu'elle n'induit pas une interprétation erronée du résultat comptable

La règle de rattachement de la collecte à l'exercice comptable diffère aujourd'hui entre les OPCA de branche et les OPCA interprofessionnels⁴⁰. Par ailleurs, la comptabilisation de la collecte à venir⁴¹ gonfle artificiellement le résultat de l'OPCA puisque cette comptabilisation n'est pas compensée par celle des charges à venir.

La mission propose donc deux types de mesures :

- ♦ une mesure réglementaire permettrait d'harmoniser les dispositions comptables s'appliquant aux OPCA de branche et aux OPCA interprofessionnels. Les versements des entreprises dus au 28/2/N+1 seraient comptablement rattachés à l'année N ;
- ♦ afin d'éviter que la comptabilisation de cette collecte à recevoir ne fasse apparaître un résultat positif, il est souhaitable de la neutraliser intégralement. Les OPCA n'ont pas vocation à effectuer des profits mais, au contraire, ont pour responsabilité de financer des actions de formation grâce aux sommes qu'ils reçoivent des entreprises. La logique veut donc que le résultat d'un OPCA soit nul. Un résultat positif ne devrait qu'apparaître qu'exceptionnellement.

La mission propose trois options figurant en annexe V, qui pourront constituer la base des futurs travaux de l'ANC sur les modifications du plan comptable des OPCA. Elle préconise le provisionnement de la collecte à recevoir.

2.4.2.2. Harmoniser les règles de rattachement des charges de formation à l'exercice

Les pratiques de rattachement des charges à l'exercice ne sont pas harmonisées entre les OPCA.

Aussi, la mission préconise de modifier les règles de comptabilisation : seront inscrites en charges à payer celles dont la réalisation de la formation est attestée à la fin d'une période complémentaire à définir (28/2 ou 31/3 N+1). Les formations pour lesquelles l'OPCA n'aurait pas reçu d'attestations seraient assimilées à des engagements à financer la formation (EFF) et provisionnées.

2.4.2.3. Mettre en place un mécanisme de provisionnement des engagements à financer les formations

Les formations que l'OPCA s'est engagé à financer, sans avoir encore effectué de décaissements, sont présentées en annexe de ses comptes, sans contrepartie directe à son bilan. Les montants d'engagements présentés surestiment les décaissements à venir dans la mesure où ils ne tiennent pas compte des formations qui seront très probablement annulées (de l'ordre de 10 à 20 % statistiquement). Il n'est donc pas possible à la lecture des états financiers d'appréhender la capacité de l'OPCA à faire face à ses engagements ni le degré de prudence avec lequel il a engagé en actions de formation ses collectes passées. Il importe de prévoir un mécanisme qui permette d'intégrer les engagements des OPCA à hauteur de leur valeur économique c'est-à-dire en tenant compte des annulations de formation.

⁴⁰ Les OPCA interprofessionnels inscrivent en comptabilité la collecte encaissée au cours de l'exercice alors que les OPCA de branche rattachent la collecte à l'exercice de la masse salariale sur laquelle elle est calculée.

⁴¹ Due au 28/02/N+1 sur la masse salariale de l'année N.

Rapport

Aussi, la mission préconise de créer deux provisions réglementaires :

- ◆ la première provision à hauteur des engagements économiques reprendrait le montant des EFF, correspondant aux formations engagées mais non encore réalisées auxquels sera retranché le montant correspondant aux annulations probables.
- ◆ une seconde provision tiendra compte de la volatilité des taux d'annulation. En effet si la première provision intègre à juste titre dans son calcul les taux d'annulation statistiques moyens qui ont pu être observés sur une période récente, l'OPCA n'est pas à l'abri d'un taux d'annulation beaucoup important que la moyenne.

2.4.2.4. Imposer des tableaux et indicateurs en annexe aux comptes qui permettent de suivre de façon cohérente et rationnelle l'activité économique des OPCA

La mission préconise notamment de présenter dans un tableau l'activité opérationnelle de l'OPCA en reconstituant les flux financiers au cours de l'année. Il permettra d'apprécier leur capacité d'engagement au regard de la collecte qui leur sert de base pour engager des formations dans l'année (cf. annexe V).

CONCLUSION

Le dispositif de la formation professionnelle est à un moment charnière avec la mise en œuvre prochaine de la loi sur la formation et l'orientation professionnelle tout au long de la vie.

Même si la nouvelle loi change profondément le dispositif, la lettre de mission souhaitait qu'un bilan de l'existant soit effectué au préalable. Au terme de ces travaux, force est de constater que le système dans son ensemble ne répond ni à la lettre, ni à l'esprit de la réglementation.

Le système de péréquation comporte des failles inquiétantes qu'il convient de combler sans délai compte tenu de l'instauration prochaine du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels aux missions et au budget élargis.

De même, le dispositif d'encadrement des frais de gestion des OPCA est largement contournable et contourné. Enfin, le plan comptable qui date de 1993 ne permet pas d'avoir une lecture financière et économique fiable de l'activité des OPCA ce qui contredit l'objectif de transparence de la gestion des organismes collecteurs voulus par la loi.

La mission a effectué une série de propositions pragmatiques qui, si elles étaient mises en œuvre, auraient des conséquences lourdes en termes d'organisation et de fonctionnement : nouvelles modalités de fonctionnement du FUP-FPSPP, instauration d'une comptabilité analytique pour les OPCA, frais de gestion mieux ajustés au regard des priorités retenues par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, réforme du plan comptable... Ces évolutions sont néanmoins apparues indispensables au regard des objectifs de la loi.

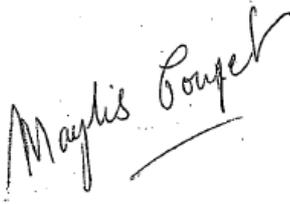
Sans s'être penchée sur l'activité même des OPCA, à savoir le financement de formations, et compte tenu de l'importance des sommes gérés par les organismes paritaires collecteurs agréés, la mission ne peut toutefois que souligner le climat d'empirisme économique, comptable et financier qu'elle a pu observer tant au FUP que dans certains des principaux OPCA.

L'État peut jouer un rôle en la matière pour aider et accompagner les partenaires sociaux à mettre en place un système économique robuste, fiable et transparent et inciter les OPCA à développer au plan territorial une véritable politique de conseil et de services auprès des entreprises et des salariés. Tel est l'objectif des COM que la loi vient d'instaurer et que les OPCA et OPACIF devront désormais mettre en œuvre. Il faut néanmoins que l'État se donne les moyens de faire vivre ce dispositif.

Tels sont bien les objectifs de la nouvelle loi. Mais pour que ces intentions soient suivies d'effet, il faut que s'opère une véritable révolution culturelle dans l'organisation économique et financière des OPCA et du FPSPP.

Rapport

A Paris, le 27 novembre 2009



Maylis COUPET



Alexis MASSE



Christophe TARDIEU

L'inspecteur des affaires
sociales



Philippe DOLE

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : PRÉSENTATION DES OPCA ET DU FUP

ANNEXE II : LE FONDS UNIQUE DE PÉRÉQUATION

ANNEXE III : MAÎTRISE DES FRAIS DE GESTION ET AMÉLIORATION DE LA PRODUCTIVITÉ DES OPCA

ANNEXE IV : LA TRÉSORERIE DES OPCA ET DU FUP

ANNEXE V : RÉVISION DU PLAN COMPTABLE DES OPCA

ANNEXE VI : LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Présentation des OPCA et du FUP

SOMMAIRE

1. LES OPCA, QUI PEUVENT GÉRER JUSQU'À CINQ TYPES DE DISPOSITIFS DE FORMATION, SE CARACTÉRISENT PAR LEUR HÉTÉROGÉNÉITÉ	1
1.1. La réforme de la formation professionnelle de 1993 a créé les OPCA, qui remplacent les fonds d'assurance formation.....	1
1.2. Les OPCA ont trois missions principales : la collecte, le financement, les services de proximité	2
1.2.1. <i>Les OPCA collectent environ 50 % des sommes dépensées par les entreprises en matière de formation professionnelle.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>Les OPCA utilisent la majorité de leur collecte pour financer trois types de dispositifs répondant à des logiques différentes</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>La mission de services recouvre des réalités disparates selon les OPCA.....</i>	<i>5</i>
1.3. Les OPCA sont caractérisés par une forte hétérogénéité	5
2. LES FRAIS DE GESTION DES OPCA SONT PLAFONNÉS	6
2.1. L'encadrement des frais de gestion à pour but d'inciter les OPCA à financer le plus de formations possible	6
2.2. Les frais de gestion des OPCA sont encadrés par un plafond global.....	7
2.3. Au sein du plafond global, certaines catégories de frais ont été également plafonnées	7
2.3.1. <i>Le financement du paritarisme est plafonné à 1,5 % des sommes collectées.....</i>	<i>7</i>
2.3.2. <i>Les frais d'observatoire et les frais d'études et de recherche ont aussi été plafonnés.....</i>	<i>8</i>
3. LE FONDS UNIQUE DE PÉRÉQUATION (FUP) A VOCATION À MUTUALISER UNE PARTIE DES FONDS DES OPCA.....	8
4. LE SYSTÈME ACTUEL EST RÉFORMÉ PAR LA LOI RELATIVE À L'ORIENTATION ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE DE 2009	9
4.1. La réforme, en cours, vise à développer les services des OPCA et augmente les ressources du fonds de péréquation.....	9
4.2. Suite à la réforme, des dispositions réglementaires devraient être révisées	10
5. LA MISSION A EXAMINÉ LE FUP ET UN ÉCHANTILLON D'OPCA, ET S'EST APPUYÉE SUR LES ÉTATS STATISTIQUES DE LA DGEFP ET DU FUP	10
5.1. La mission a examiné le FUP et un échantillon de 9 OPCA représentant 43 % de la collecte totale en 2008	10
5.2. La mission s'est également appuyée sur les données collectées par la DGEFP et le FUP	11

1. Les OPCA, qui peuvent gérer jusqu'à cinq types de dispositifs de formation, se caractérisent par leur hétérogénéité

1.1. La réforme de la formation professionnelle de 1993 a créé les OPCA, qui remplacent les fonds d'assurance formation

Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) sont issus des dispositifs de collecte prévus par la loi de 1971 sur la formation professionnelle :

- ◆ la loi du 16 juillet 1971 portant sur l'organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente a institué une obligation pour les entreprises de participer au financement de la formation professionnelle. Les financements de l'entreprise étaient alors initialement versés aux fonds d'assurance formation (FAF) ;
- ◆ la réforme de 1993, qui visait à renforcer l'investissement des entreprises dans la formation des salariés, crée les OPCA, en remplacement des FAF. Ils assurent ainsi la gestion des fonds issus des prélèvements au titre de la formation professionnelle, qu'ils soient au bénéfice du salarié ou qu'ils servent d'incitation pour l'entreprise à investir dans les ressources humaines.

Le décret d'application de l'article 74 de la loi du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle fixe les conditions d'agrément des OPCA selon plusieurs grands principes :

- ◆ la gestion est paritaire. Les partenaires sociaux déterminent à la fois les modalités de financement et l'utilisation de leurs fonds tant pour les entreprises qui sont soumises aux accords nationaux interprofessionnels (dites « dans le champ ») que pour celles qui n'en relèvent pas (dites « hors champ ») :
 - les accords de branches étendus définissent le cas échéant, l'obligation pour l'entreprise de verser des fonds au-delà de l'obligation légale (collecte dite conventionnelle) ;
 - les partenaires sociaux définissent en outre une politique de formation et orientent en conséquence les financements des OPCA et OPACIF vers des dispositifs jugés prioritaires. Pour accomplir cette mission, certains OPCA de branche ont mis en place des observatoires des métiers et des qualifications.
- ◆ la collecte de l'OPCA doit être supérieure à un seuil minimum (100 MF en 1993, des dérogations ont été accordées à certains organismes) ;
- ◆ les fonds collectés ont vocation à être mutualisés ;
- ◆ les activités de collecteur de fonds et de dispensateur de formation sont séparées.

1.2. Les OPCA ont trois missions principales : la collecte, le financement, les services de proximité

1.2.1. Les OPCA collectent environ 50 % des sommes dépensées par les entreprises en matière de formation professionnelle

La collecte correspond à l'encaissement des versements des entreprises. Actuellement concentrée en mars, elle génère un pic d'activité pour les OPCA, qui fait parfois appel à des intérimaires pour faire face à cette charge de travail importante.

La dernière estimation disponible relative à la dépense totale de formation professionnelle, effectuée par la DARES, est de 28,42 Md€, en 2007.

Les entreprises ont en 2007 financé 11,98 Md€, dont environ la moitié est gérée par les OPCA. La collecte des OPCA provient à la fois de versements obligatoires des entreprises et de versements libres.

Tableau 1 : Ventilation des dépenses de formation professionnelle, en 2007 (en Md€)

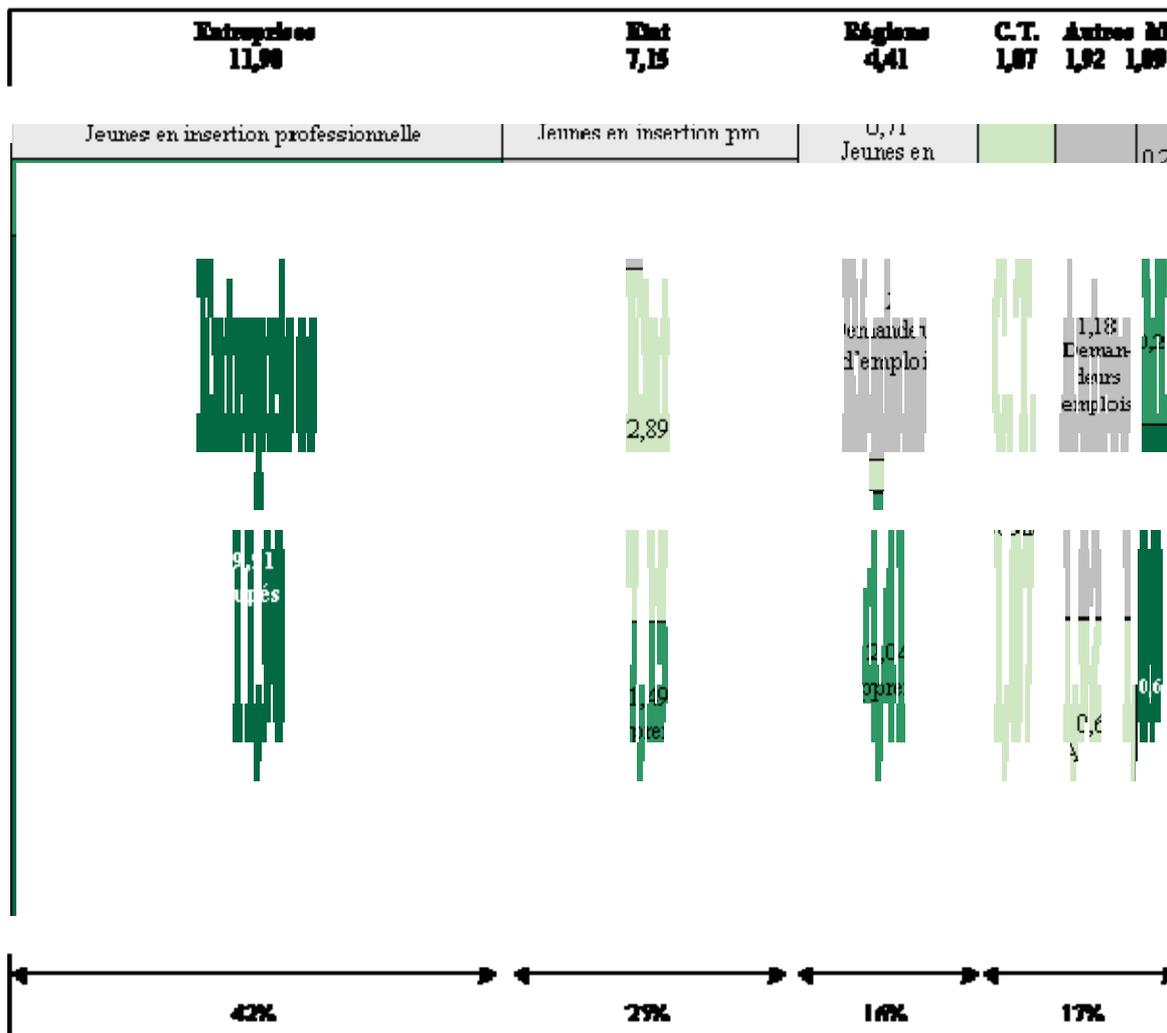
	Entreprises	État	Régions	Autres collectivités territoriales	Autres administrations publiques et Unedic	Ménages	Total
Jeunes en insertion professionnelle	1,03	0,63	0,71	-	-	-	2,37
Demandeurs d'emplois	-	0,89	1,21	-	1,18	0,2	3,48
Apprentissage	1,04	1,49	2,04	0,03	0,1	0,23	4,93
Agents publics	-	2,89	0,16	1,82	0,62	-	5,49
Actifs occupés du privé	9,91	1,25	0,29	0,02	0,02	0,66	12,15
Total	11,98*	7,15	4,41	1,87	1,92	1,09	28,42

Source : DARES.

Note : (*) la part de la collecte OPCA au sein du décompte entreprise est de 5,7 Md€.

Annexe I

Graphique 1 : Ventilation des dépenses de formation professionnelle, en 2007 (en Md€)



Source : Données : DARES, traitement : IGF.

Les taux légaux de financement pour l'entreprise sont fonction de la taille de l'entreprise et varient selon les dispositifs de formation.

Tableau 2 : Taux de financement en fonction de la taille des entreprises

% de la masse salariale	Entreprises de plus de 20 salariés	Entreprises de 10 à 20 salariés	Entreprises de moins de 10 salariés
Plan formation	0,90 %	0,90 %	0,40 %
Professionalisation	0,50 %	0,15 %	0,15 %
CIF	0,20 %	-	-
TOTAL	1,60 %	1,05 %	0,55 %

Source : Ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005.

Dans le cadre du plan de formation, l'entreprise a la possibilité de financer au-delà du taux légal, et n'est pas obligée de verser les montants à ce titre à l'OPCA. Ceci explique donc en partie l'écart entre les dépenses des entreprises et le montant de la collecte de l'OPCA.

Annexe I

L'annexe provisoire « Formation professionnelle » du PLF 2010 indique que les dépenses de formation des entreprises se sont tassées en 2008 par rapport à 2007, puisque, à titre indicatif, les montants dépensés par les entreprises de 10 salariés et plus sont passées de 8,9 Md€ à 8,8 Md€¹.

Les OPCA ont augmenté leur collecte de 4 % en 2008 par rapport à 2007, soit un montant total collecté de 6 Md€. Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation de la collecte des entreprises de 10 salariés et plus.

La part des financements de formation professionnelle des entreprises gérés par les OPCA est donc croissante.

1.2.2. Les OPCA utilisent la majorité de leur collecte pour financer trois types de dispositifs répondant à des logiques différentes

Le financement des formations nécessite des moyens administratifs importants, puisque l'OPCA doit, dans un premier temps, sélectionner et suivre les dossiers des bénéficiaires de la formation, puis payer les organismes de formation.

Les dispositifs de formation gérés par les OPCA (le plan de formation, la « professionnalisation » et le CIF) répondent à des logiques différentes.

1.2.2.1. Le plan de formation est un outil à disposition de l'entreprise

Le plan de formation correspond à la mise en place d'actions de formation d'adaptation au poste, en général courtes (d'une durée moyenne comprise entre 40h et 50h).

L'entreprise a le choix : soit elle finance directement ces formations, soit elle les confie à un OPCA. Si elle dépense moins que l'obligation légale à ce titre, elle verse le reliquat à l'OPCA.

Le plan de formation fait l'objet d'un suivi spécifique des OPCA en fonction de la taille des entreprises (moins de 10 salariés ou 10 salariés et plus).

1.2.2.2. La « professionnalisation » recouvre un ensemble de dispositifs

La « professionnalisation » correspond à un ensemble de dispositifs financés par les OPCA, notamment :

- ◆ les contrats de professionnalisation, fondés sur l'alternance, forment les jeunes de 16 à 25 ans révolus, afin de compléter leur formation initiale, et les demandeurs d'emplois de plus de 26 ans ;
- ◆ les périodes de professionnalisation, beaucoup plus courtes que les contrats de professionnalisation, permettent à un salarié de favoriser son maintien dans l'emploi grâce à l'acquisition d'une qualification professionnelle ;
- ◆ le financement de certains types de droits individuels à la formation (DIF) déterminés comme prioritaires par les branches ;
- ◆ les observatoires des qualifications ;
- ◆ les financements de centres de formation des apprentis ;
- ◆ la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Les cotisations versées par les entreprises à ce titre sont mutualisées par l'OPCA.

¹ Les données relatives aux entreprises de moins de dix salariés ne sont pas disponibles pour l'année 2008.

1.2.2.3. Le CIF est l'outil privilégié du salarié

Le congé individuel de formation (CIF) peut être demandé par toute personne justifiant plus de 24 mois d'activité salariale, dont 12 dans la même entreprise, et lui permet de suivre des actions de formation de son choix. Le CIF est un droit du salarié, outil de mobilité, et a vocation à être ancré dans le territoire. La qualification demandée par le salarié ne doit pas nécessairement avoir un lien avec les besoins de son entreprise.

Le suivi du CIF par les OPCA fait l'objet d'une séparation entre CIF pour salariés en CDI et CIF pour salariés en CDD.

Le CIF est une formation longue, et son coût est élevé, le financement de l'OPCA étant en moyenne de 22 300 €.

Comme pour la professionnalisation, les cotisations versées par les entreprises à ce titre sont mutualisées par l'OPCA. Par contre, la demande de formation, pour le CIF, vient du salarié, et non de l'entreprise.

1.2.3. La mission de services recouvre des réalités disparates selon les OPCA

La mission de services, en particulier à destination des PME et des salariés, est en enjeu majeur pour améliorer l'efficacité des formations financées.

Cette activité est réalisée à travers trois catégories de services :

- ◆ les services aux entreprises :
 - l'accompagnement dans l'identification des besoins de formation, à travers notamment l'analyse des besoins, l'évaluation des acquis, les démarches GPEC ;
 - l'ingénierie de formation, qui permet d'aider l'entreprise à élaborer son cahier des charges pour ses appels d'offre auprès des organismes de formation ;
 - l'ingénierie financière et le montage partenarial.
- ◆ les services à la branche :
 - observatoire des métiers ;
 - promotion des métiers de la branche.
- ◆ les services aux salariés :
 - information ;
 - orientation.

1.3. Les OPCA sont caractérisés par une forte hétérogénéité

L'hétérogénéité est fonction :

- ◆ du nombre de dispositifs gérés : la plupart des OPCA gèrent le plan de formation et la professionnalisation, certains gèrent ces dispositifs et également le CIF, les OPACIF gèrent exclusivement le CIF ;
- ◆ de l'organisation des OPCA : la couverture géographique est diverse. Les OPCA peuvent bénéficier d'un réseau territorial couvrant l'ensemble du territoire national ou n'être constitués que d'une organisation centralisée ; les OPACIF sont organisés sur une base territoriale régionale ; les structures territoriales des OPCA peuvent être des services déconcentrés à compétence limitée ou au contraire des unités disposant en propre d'un conseil d'administration doté de compétences ;

Annexe I

- ◆ du lien avec les entreprises contributrices : si la plupart des OPCA sont liés à des branches, d'autres sont structurés sur une base interprofessionnelle. Certains accords de branche établissent en effet une obligation pour les entreprises de verser leur contribution à un OPCA déterminé alors que les entreprises d'autres secteurs restent libres du choix de leur OPCA pour tout ou partie de leur collecte. Les premiers OPCA disposent donc d'une collecte « captive », alors que les OPCA interprofessionnels passent des conventions avec leurs adhérents, que ces derniers peuvent ne pas renouveler en cas d'insatisfaction ;
- ◆ de la concentration des entreprises : si certains OPCA s'adressent principalement à un tissu de PME (secteur de l'artisanat par exemple), d'autres interviennent dans des secteurs à forte concentration (cas des banques) ;
- ◆ de la taille : les effectifs des OPCA varient de 3 à près de 1 000 salariés ;
- ◆ des montants collectés : AGEFOS-PME et OPCAIM collectent respectivement 790 M€ et 585 M€, alors que 15 OPCA de branche et 29 OPACIF ont une collecte inférieure à 50 M€.

En 2008, 96 OPCA sont recensés, dont :

- ◆ 39 OPCA de branches ;
- ◆ 26 OPCA interprofessionnels : AGEFOS-PME et OPCALIA, qui encadre 24 organismes régionaux ;
- ◆ 31 OPACIF, dont 26 structures régionales FONGECIF.

Tableau 3 : Types d'OPCA en 2008

	Organismes de branches	Organismes interprofessionnels	Organismes gestionnaires uniquement du CIF	TOTAL
National	39 (ex : OPCAIM : métallurgie)	2 (AGEFOS-PME et OPCALIA)	5 (AGECIF)	46
Régional	-	24 (OPCALIA Régionaux)	26 (FONGECIF)	50
TOTAL	39	26	31	96

Source : IGF.

2. Les frais de gestion des OPCA sont plafonnés

2.1. L'encadrement des frais de gestion à pour but d'inciter les OPCA à financer le plus de formations possible

Les frais de gestion reflètent les charges qui ne sont pas directement imputables au financement de formation. Présentés par nature dans les comptes des OPCA (charges de personnel, achats etc.), ils sont répartis par destination (frais de gestion administrative et financière, coût des services de proximité et de la collecte etc.) à la demande du législateur, qui a souhaité les plafonner :

- ◆ individuellement (frais de paritarisme, financement des observatoires, frais d'études et de recherches pour le plan de formation) ;
- ◆ ou globalement (frais de gestion d'une part et frais d'information, de collecte et de services de proximité, d'autre part).

Annexe I

La réalité de ces coûts apparaît très disparate : le niveau global et leur structure diffèrent grandement d'un OPCA à l'autre. Ce constat s'explique certes par des modes de gestion différents en fonction de la nature de l'activité de l'OPCA (spécialisation de branche, type de « public » de l'OPCA etc.) mais aussi par des artefacts méthodologiques :

- ◆ la répartition analytique des frais n'est pas harmonisée ;
- ◆ certains OPCA ont des moyens mis à leurs disposition (hébergement de la branche, dotations du FUP etc.), ce qui leur permet d'afficher des montants de charges de fonctionnement relativement faibles.

2.2. Les frais de gestion des OPCA sont encadrés par un plafond global

Ils se décomposent en deux taux assis sur des assiettes distinctes :

- ◆ 4 % des décaissements de l'exercice au titre des dépenses de gestion administratives et financières ;
- ◆ 5,9 % de la collecte encaissée au titre des dépenses de collecte, de service de proximité et d'information.

Ces taux sont augmentés d'1 % chacun pour les OPCA dont la collecte est plus difficile, notamment si elle provient majoritairement de PME et TPE.²

En 2008, pour des dépenses de formation estimées à 5 632 M€ et une collecte de 6 002 M€, le plafond de frais de gestion des 96 OPCA est de 608 M€, soit :

- ◆ 239 M€ pour les dépenses de gestion administrative et financière ;
- ◆ 369 M€ pour les dépenses de collecte, de service de proximité et d'information.

2.3. Au sein du plafond global, certaines catégories de frais ont été également plafonnées

2.3.1. Le financement du paritarisme est plafonné à 1,5 % des sommes collectées

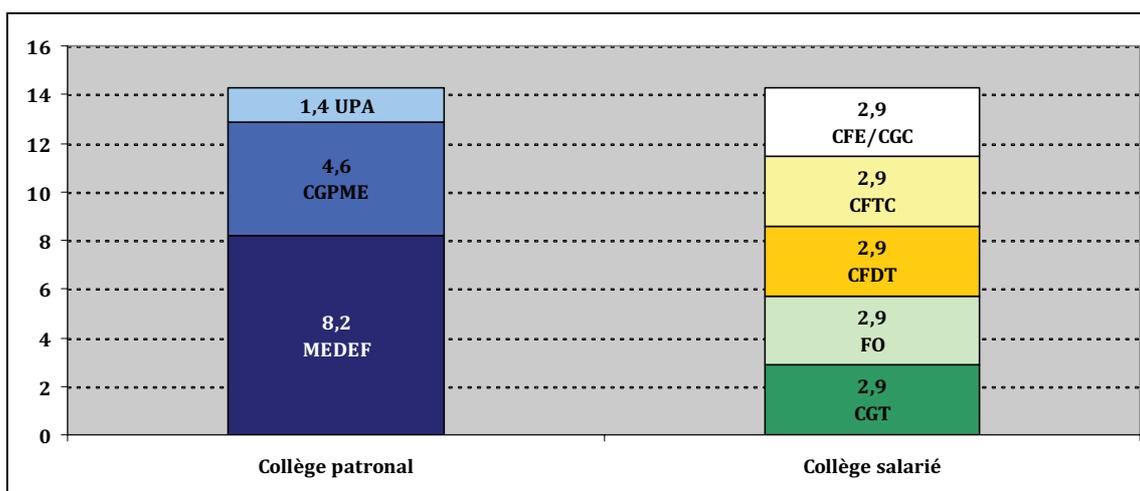
Le financement de la gestion paritaire par les OPCA, pris en compte dans le plafond global, est limité à un maximum de 1,5 % des sommes collectées.

Depuis 1996, ce plafond inclut le versement d'une contribution qui se substitue aux diverses dotations accordées aux organisations syndicales par les OPCA.

0,75 % des sommes collectées par les OPCA relevant du champ des accords interprofessionnels sont versées au FONGEFOR, l'association de gestion du fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue. Le FONGEFOR a pour objet d'affecter la contribution en deux parts égales entre les organisations patronales et syndicales représentatives, et de l'attribuer à chacune des organisations. En 2008, le FONGEFOR a réparti 28,6 M€ de contribution, entre le patronat et les organisations syndicales (14,3 M€ par collègue). Au sein du collège patronal, le MEDEF bénéficie de 8,2 M€, soit 57 % des fonds, la CGPME de 4,6 M€, soit 33 % des fonds, et l'UPA 1,4 M€, soit 10 % des fonds. Les syndicats du collège salarié se répartissent les fonds à part égale, la CGT, FO, la CFDT, la CFTC et la CFE/CGC touchent chacun 20 % des fonds, soit 2,9 M€.

² Cinq organismes de branche (FAFSAB, FAF Pêche, OPCA MS, OPCA PL, OPCAD) dont la collecte au titre des entreprises de moins de dix salariés représente plus de 50 % de la collecte totale, et les deux organismes interprofessionnels (OPCALIA, AGEFOS) dont l'effectif des cotisants est constitué à plus de 70 % par des entreprises de moins de cinquante salariés.

Graphique 2 : Répartition par organisation de la contribution au FONGEFOR, en 2008 (en M€)



Source : Données : DGEFP (PLF 2010) ; traitement : IGF.

D'autre part, l'OPCA peut, au titre de l'agrément qui lui a été accordé, rémunérer les organisations professionnelles membres de son conseil d'administration, en fonction des missions et services effectivement accomplis. Le montant de ces rémunérations est plafonné à 0,75 % des sommes collectées par l'OPCA.

2.3.2. Les frais d'observatoire et les frais d'études et de recherche ont aussi été plafonnés

Les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications sont destinés à mesurer l'évolution qualitative et quantitative des emplois et des qualifications. Ces observatoires peuvent être gérés par la branche ou par l'OPCA, et les moyens humains et financiers consacrés à ces observatoires varient sensiblement selon les branches et les OCPA.

Les frais de fonctionnement des observatoires, qui concernent notamment les études, recherches, publications ou diffusion des travaux réalisés, dans le cadre des orientations arrêtées par le comité de pilotage, sont limités à 2 % de la collecte encaissée au titre de la professionnalisation.

Les frais d'études et de recherche, de portée collective, sont relatifs à la formation professionnelle et intéressent tout ou partie du champ d'intervention de l'organisme collecteur concerné. Ils sont limités à 2 % de la collecte encaissée au titre du plan de formation.

3. Le fonds unique de péréquation (FUP) a vocation à mutualiser une partie des fonds des OPCA

L'hétérogénéité des OPCA et OPACIF entraîne un risque d'inadéquation entre les actions de formation que ceux-ci peuvent offrir (en fonction de la collecte réalisée) et la demande de formation qui leur est adressée.

Avant 2004, deux organismes avaient pour objectif la péréquation des fonds de la formation professionnelle :

- ◆ le COPACIF, créé en 1982, avait pour mission de gérer la péréquation entre OPACIF ;
- ◆ l'AGEFAL (Association de gestion du fonds des formations en alternance), créée en 1987, organisait la péréquation pour les OPCA.

Annexe I

Ces deux organismes ont été fusionnés en 2004. La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, qui réforme le système de formation professionnelle, a ainsi permis la création du fonds unique de péréquation (FUP), qui remplace ces deux organismes. Ce fonds a pour mission principale de procéder à des mesures de péréquation entre les OPCA pour le financement des actions de formation concernant la professionnalisation des salariés et le congé individuel de formation. La collecte liée au plan de formation ne donne pas lieu à une contribution au FUP.

Le FUP a donc pour vocation d'éviter que les inégalités de ressources des branches (pour les OPCA) ou territoriales (pour les OPACIF) ne conduisent à limiter l'ouverture de droits à la formation pour certains salariés. L'OPCA de la banque contribue ainsi au financement de formations dans le domaine de l'artisanat.

Le FUP est alimenté par les OPCA selon deux régimes :

- ◆ un pourcentage forfaitaire de leur collecte :
 - pour les OPCA agréés au titre de la professionnalisation et du DIF, 10 % de leur collecte depuis 2009 (accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009) ;
 - pour les OPACIF agréés au titre du CIF, 0,2 % de leur collecte ;
- ◆ les disponibilités des OPCA excédant le total des charges comptabilisées au titre du plan de formation ou le tiers de leurs charges comptabilisées lors du dernier exercice pour les autres dispositifs.

Au-delà de la mission de péréquation, le FUP assure :

- ◆ des missions d'intérêt général, par des financements ciblés ou au moyen d'accords ou de conventions passées avec l'État ;
- ◆ une mission d'assurance, par des avances de trésorerie.

4. Le système actuel est réformé par la loi relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie de 2009

4.1. La réforme, en cours, vise à développer les services des OPCA et augmente les ressources du fonds de péréquation

L'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 janvier 2009 modifie les relations des OPCA et du FUP :

- ◆ la péréquation entre OPCA visera deux cibles (l'ensemble des contrats de professionnalisation et les périodes de professionnalisation) et non plus une seule (les contrats de professionnalisation à destination des jeunes) ;
- ◆ pour atteindre la cible d'un versement représentatif de 13 % de la collecte au FUP, les OPCA seront libres de déterminer sur quel(s) dispositif(s) (professionnalisation, CIF, plan de formation) elles souhaitent prélever la contribution ;
- ◆ l'appel à des cofinancements par les régions, l'État ou le FSE est encouragé.

Les objectifs du nouvel accord national interprofessionnel ont été repris par le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. Le projet de loi a été voté en octobre suite à la commission mixte paritaire. Le texte est en attente de promulgation, au moins 60 députés ayant saisi le Conseil Constitutionnel en date du 20 octobre 2009.

Annexe I

Il prévoit le remplacement du fonds unique de péréquation (FUP) par un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), aux ressources multipliées par trois (assises désormais principalement sur un prélèvement de 13 % sur l'ensemble de la collecte légale) et aux missions étendues à de nouvelles prestations pour les demandeurs d'emploi.

D'autre part, le projet de loi s'attache à diminuer le nombre d'OPCA en relevant le seuil de collecte nécessaire à leur agrément (100 M€ au lieu de 15 M€), afin de favoriser la mutualisation de certains coûts de gestion et de collecte tout en leur permettant d'avoir la taille critique pour développer des services de proximité aux entreprises et à leurs salariés.

Le texte prévoit enfin l'obligation pour chaque OPCA de conclure une convention d'objectifs et de moyens pour une durée de trois ans avec l'État. Le plafond des frais de gestion et d'information, aujourd'hui forfaitaire, sera désormais individualisé dans le cadre de cette convention : il sera constitué d'une partie fixe, exprimée en pourcentage de la collecte, et d'une partie variable déterminée pour chaque OPCA par la convention.

4.2. Suite à la réforme, des dispositions réglementaires devraient être révisées

Pour accompagner cette modernisation qui vise à une meilleure utilisation des excédents des contributions des entreprises pour la formation professionnelle continue, un certain nombre de dispositions règlementaires, d'ordre financier et comptable, devraient être révisées :

- ◆ le plan comptable des OPCA (établi en 1993) leur assure une comptabilité dérogatoire par rapport au plan comptable général et repose sur le principe de comptabilisation d'une partie de l'activité hors bilan ;
- ◆ un arrêté devrait définir les critères à retenir dans le cadre de la négociation de la part variable des frais de gestion des OPCA, et ainsi expliciter deux paramètres essentiels :
 - le montant maximal du plafond (part fixe et variable), qui pourrait être déterminé comme un pourcentage de la collecte pour respecter l'objectif de simplification du législateur ;
 - la part du plafond qui peut être individualisée dans les COM.

5. La mission a examiné le FUP et un échantillon d'OPCA, et s'est appuyée sur les états statistiques de la DGEFP et du FUP

5.1. La mission a examiné le FUP et un échantillon de 9 OPCA représentant 43 % de la collecte totale en 2008

La mission a rencontré 9 OPCA dont la collecte est supérieure au seuil de 100 M€ : AGEFOS-PME, OPCAİM, FORCO, FAFIH, FONGECIF IDF, OPCA BAT, OPCA C2P, OPCALIA, OPCA BAT.

En 2008, la collecte de ces 9 OPCA représente 43 % de la collecte totale des OPCA.

Tableau 4 : Collecte des OPCA de l'échantillon par type de dispositif, en 2008 (en M€)

OPCA	Type / branche nombre	Collecte au titre du plan de formation	Collecte au titre de la « profession- alisation »	Collecte au titre du CIF	Collecte totale	% de la collecte totale
AGEFOS-PME	<i>Interprofessionnel</i>	550,9	239,4	-	790,3	13,2 %
FAFIH	Hôtellerie	71,5	41,7	-	113,2	1,9 %
FONGECIF IDF	<i>OPACIF</i>	-	-	223,9	223,9	3,7 %
FORCO	Commerce	178,8	102,8	-	281,6	4,7 %

Annexe I

OPCA	Type / branche nombre	Collecte au titre du plan de formation	Collecte au titre de la « profession- alisation »	Collecte au titre du CIF	Collecte totale	% de la collecte totale
OPCA BATIMENT	Bâtiment	108,1	42,9	-	151,0	2,5 %
OPCA C2P	Chimie, Pétrole	25,4	84,1	-	109,5	1,8 %
OPCAIM	Métallurgie	298,0	287,0	-	585,0	9,7 %
OPCALIA	<i>Interprofessionnel</i>	48,3 ³	120,0	-	168,2	2,8 %
UNIFORMATION	Economie sociale	99,6	39,9	27,1	166,5	2,8 %
Total échantillon	9 OPCA	1 380,5	957,8	251,0	2 589,3	43,1 %
Autres	87 OPCA	1 760,1	978,3	675,0	3 413,4	56,9 %
TOTAL	96 OPCA	3 140,6	1 936,1	926,0	6 002,7	100,0 %

Source : Données : DGEFP, traitement : IGF.

Des entretiens ont été réalisés avec les dirigeants de ces 9 OPCA. La mission a mené une étude approfondie de leurs états financiers, et, lorsqu'elle était existante et disponible, de leur comptabilité analytique.

La mission a, d'autre part, rencontré les dirigeants du FONGECIF Centre.

Le FAFIEC a également pris part à une réunion d'échanges à propos de la réforme du plan comptable.

La mission a aussi rencontré et mené des entretiens qualitatifs avec des structures régionales : AGEFOS-PME Centre, ADEFIM⁴ Orléans.

Enfin, un examen détaillé du FUP a été réalisé, la mission a rencontré à plusieurs reprises les membres du bureau, son président, ainsi que ses services administratifs et financiers.

5.2. La mission s'est également appuyée sur les données collectées par la DGEFP et le FUP

En application de l'article R. 964-1-9 du code du travail, la sous-direction des politiques de formation et de contrôle de la DGEFP réalise une enquête annuelle auprès des OPCA. Cette enquête est utilisée à des fins statistiques et de contrôle. La partie relative aux OPCA dans l'annexe « formation professionnelle » du PLF est principalement rédigée à partir de cette étude.

La DGEFP envoie un formulaire, l'état statistique et financier (ESF) aux OPCA. Les informations demandées sont relatives :

- ◆ à la gestion de l'OPCA (membres du conseil d'administration, frais de gestion, nombre de salariés) ;
- ◆ au suivi de l'activité de formation (type de formations financées, montant et durée) ;
- ◆ au suivi de la comptabilité de l'OPCA (bilan et compte de résultat).

L'OPCA remplit l'ESF soit à partir de ses comptes, soit à partir d'informations fournies par son outil de gestion.

³ Ne prend pas en compte la collecte des OPCALIA régionaux

⁴ Les ADEFIM sont les antennes locales de l'OPCAIM

Annexe I

La mission s'est également appuyée sur les enquêtes de suivi de l'activité des OPCA réalisées par le FUP, qui fournissent des informations complémentaires de celles de la DGEFP, mais uniquement sur les dispositifs de formation gérés :

- ◆ enquête « flux financiers », qui retrace les encaissements et décaissements de l'année, les engagements et les principaux postes du bilan et du compte de résultat ;
- ◆ enquête « suivis prévisionnels de trésorerie » ;
- ◆ enquête « flash », qui permet de suivre les engagements de l'OPCA réalisés et prévisionnels, ainsi que les prévisions de flux de trésorerie de l'année.

ANNEXE II

Le Fonds unique de péréquation

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DU FONDS UNIQUE DE PÉRÉQUATION (FUP)	1
1.1. Les ressources du FUP	1
1.2. Les missions du FUP	2
1.2.1. <i>La fonction de péréquation</i>	2
1.2.2. <i>Les missions d'intérêt général</i>	4
1.2.3. <i>Les avances de trésorerie</i>	8
2. L'ACTION DU FUP S'APPUIE SUR TROIS TECHNIQUES	8
3. LA GESTION DU FUP	9
3.1. Les procès verbaux du conseil d'administration du FUP ne permettent pas d'évaluer sa stratégie.....	9
3.2. L'absence de corrélation entre le niveau des ressources et celui des emplois du FUP	10
3.3. Les indicateurs de gestion ne permettent pas une prise de décision adaptée aux besoins des OPCA.....	12
4. LA MISSION DE PÉRÉQUATION EST PERFECTIBLE	13
4.1. Le terme de péréquation masque deux objectifs hétérogènes.....	13
4.2. La péréquation est structurellement limitée	14
4.2.1. <i>Au titre de la professionnalisation, la péréquation est limitée à un nombre réduit d'OPCA</i>	14
4.2.2. <i>Les interventions au titre du CIF ne s'opèrent que sur des montants limités sur la partie CDD et sans effet de levier du FUP sur la partie CDI</i>	17
4.3. Le processus de garantie des fonds propres est mal maîtrisé par le FUP, notamment du fait de remontées d'informations déficientes	20
4.3.1. <i>Les recettes comme les dépenses du FUP suivent une chaîne mal maîtrisée</i>	20
4.3.2. <i>La décision d'engager et de décaisser des fonds manque de fiabilité</i>	22
5. LES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DU FUP SONT SOURCES DE DIFFICULTÉS	27
5.1. Des difficultés apparaissent pour le suivi des contreparties FSE	27
5.2. Le financement de chargés de mission dans le cadre de l'accord État-CPNFP s'assimile à une débudgétisation des frais de gestion	28
6. L'ABSENCE DE FORMALISATION D'UNE DOCTRINE D'EMPLOI DES AVANCES DE TRÉSORERIE EST SOURCE D'AMBIGUÏTÉS	30
7. LE FUP PEINE À PRÉPARER LE PASSAGE AU FPSPP	30
7.1. La traduction technique de l'ANI de janvier 2009 n'est pas préparée.....	30
7.1.1. <i>Les modifications légales et conventionnelles</i>	30
7.1.2. <i>Le risque d'inflation des demandes de fonds au titre de la péréquation sur le dispositif de professionnalisation</i>	31
7.1.3. <i>La nécessité d'un contrôle sur les périodes de professionnalisation</i>	32
7.1.4. <i>L'absence de définition des nouvelles modalités d'engagement et de décaissement</i>	32
7.1.5. <i>Le risque d'insécurité juridique</i>	33

7.2. La préparation du passage au futur FPSPP demeure embryonnaire	33
8. DES ÉVOLUTIONS PERMETTRAIENT AU FPSPP D’AFFRONTER CES DIFFICULTÉS ...33	
8.1. Le choix des techniques de financement par le FPSPP doit être examiné.....	33
8.1.1. <i>Scénario 1 : les subventions</i>	34
8.1.2. <i>Scénario 2 : l’appel à projets</i>	34
8.1.3. <i>Scénario 3 : la dotation pour besoin de couverture</i>	34
8.1.4. <i>Scénario 4 : les garanties de fonds propres</i>	35
8.1.5. <i>Scénario 5 : les avances de trésorerie</i>	36
8.2. Le plan comptable du FPSPP devra s’adapter à ces choix.....	37
8.2.1. <i>La constitution de provisions techniques pour les garanties du FPSPP permettrait de renforcer leur effet de levier</i>	37
8.2.2. <i>La section « projets »</i>	38
8.2.3. <i>L’annexe du plan comptable devra permettre d’offrir une image fidèle de l’activité économique du FPSPP</i>	38
8.3. Des propositions effectuées par ailleurs permettraient de réduire certaines difficultés	39
8.4. Un encadrement de l’entrée en vigueur des accords de branche serait bienvenu	39
8.5. La modification des règles relatives aux excédents doit être envisagée.....	39
8.5.1. <i>Modifier la règle des disponibilités excédentaires pour prendre en compte la capacité d’engagement de l’OPCA</i>	39
8.5.2. <i>La modification de la règle de remontée d’excédents ne permettra pas de limiter significativement le niveau de trésorerie des OPCA</i>	41
8.6. Les critères de péréquation pourraient être revus.....	41
8.6.1. <i>Au titre de la professionnalisation</i>	41
8.6.2. <i>Au titre du CIF</i>	43
8.7. Les pouvoirs de contrôle du FPSPP gagneraient à être confortés	43
8.8. Une gouvernance redéfinie au regard des dispositions même de l’ANI, du projet de loi, et des constats opérés par la mission.....	44
8.8.1. <i>La gouvernance du FPSPP pourrait être précisée</i>	44
8.8.2. <i>Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels devra se doter d’une organisation performante et des compétences qui font en partie défaut au FUP</i>	45

1. Présentation du Fonds unique de péréquation (FUP)

Avant 2004, deux organismes avaient pour objectif la péréquation des fonds de la formation professionnelle :

- ◆ le COPACIF, créé en 1982, avait pour mission de gérer la péréquation entre OPACIF ;
- ◆ l'AGEFAL (Association de gestion du fonds des formations en alternance), créée en 1987, organisait la péréquation pour les OPCA.

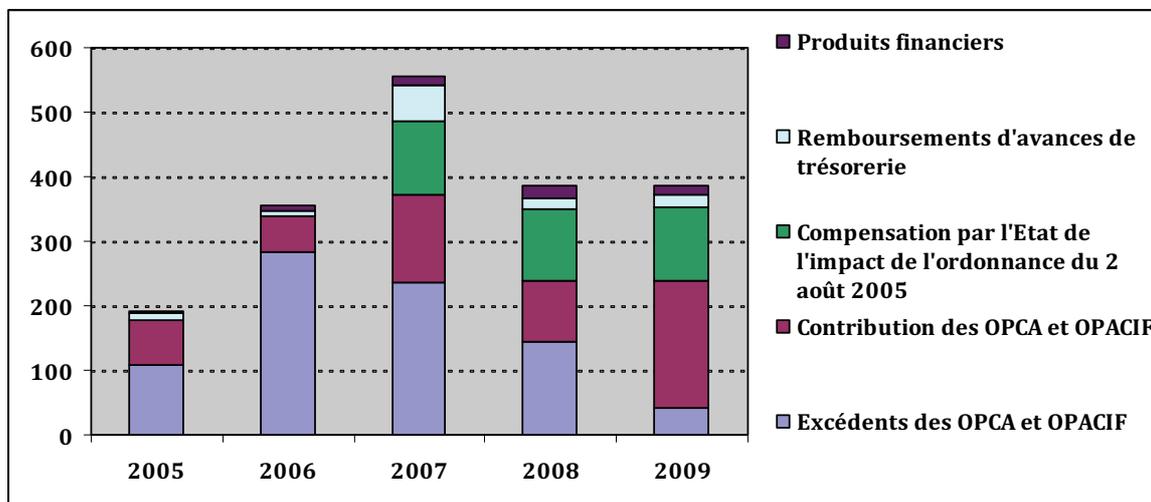
Ces deux organismes ont été fusionnés en 2004. La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a ainsi permis la création du fonds unique de péréquation (FUP), qui remplace ces deux organismes. Ce fonds a pour mission principale de procéder à des mesures de péréquation entre les OPCA pour le financement des actions de formation concernant la professionnalisation des salariés et le congé individuel de formation. La collecte liée au plan de formation ne donnait pas lieu jusqu'alors à une contribution au FUP.

Le FUP a donc trois missions :

- ◆ la péréquation ;
- ◆ le financement de missions d'intérêt général et notamment de dispositifs jugés prioritaires ;
- ◆ l'avance de trésorerie aux OPCA et OPACIF rencontrant des problèmes de liquidité.

1.1. Les ressources du FUP

Graphique 1 : Évolution des encaissements du FUP (en M€)



Source : Données : FUP, estimations d'août 2009 pour 2009, traitement : IGF.

Le FUP est alimenté par les OPCA et OPACIF, de façon non homogène, selon deux régimes :

- ◆ un pourcentage forfaitaire de leur collecte :
 - pour les OPCA agréés au titre de la professionnalisation et du DIF, initialement 5 % de leur collecte, taux augmenté à 10 % de leur collecte depuis 2009 (accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009) ;
 - pour les OPACIF agréés au titre du CIF du champ, s'ajoute une contribution supplémentaire représentant 0,2 % de leur collecte, destinée au financement du FUP ;

Annexe II

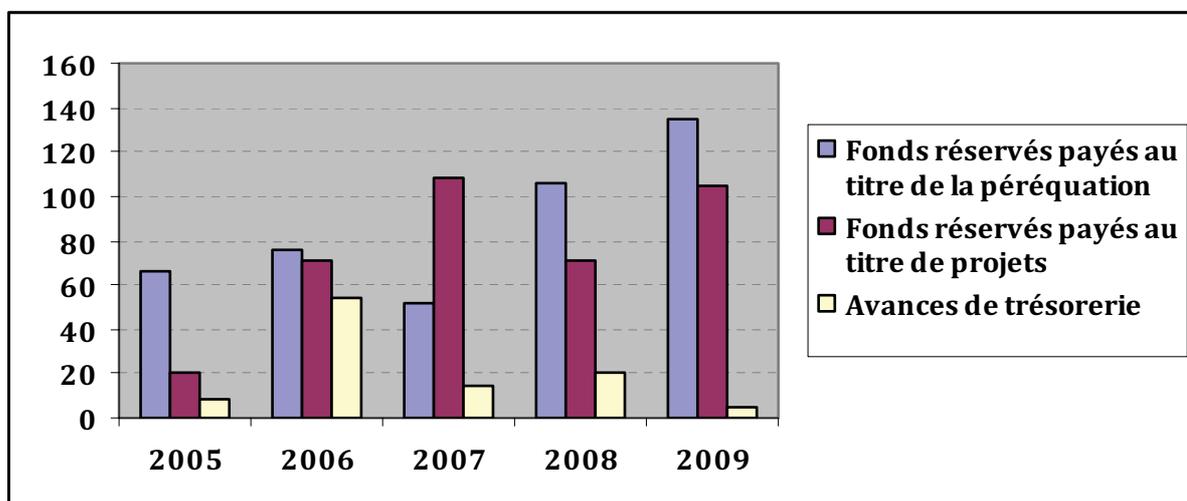
- ◆ les disponibilités des OPCA et OPACIF excédant le total des charges comptabilisées au titre du plan de formation ou le tiers de leurs charges comptabilisées lors du dernier exercice pour les autres dispositifs.

Le FUP encaisse également, depuis 2007, une compensation par l'État de l'impact de l'ordonnance du 2 août 2005, qui prévoit le relèvement du seuil des obligations renforcées de formation de 10 à 20 salariés. La compensation de la baisse des recettes des OPCA induite par l'ordonnance prend la forme d'une affectation de recettes fiscales au FUP qui assure le versement de la compensation aux OPCA. Le montant de cette compensation a été fixé à 114 M€ en 2008. Cette compensation est « neutre » sur l'activité du FUP, puisque celui-ci reverse immédiatement l'intégralité de ce montant aux OPCA et OPACIF.

Les autres ressources du FUP correspondent aux remboursements d'avances de trésorerie et aux produits financiers générés par sa trésorerie.

1.2. Les missions du FUP

Graphique 2 : Fonds décaissés par le FUP par mission (en M€)



Source : Données : FUP, estimations d'août 2009 pour 2009, traitement : IGF.

1.2.1. La fonction de péréquation

Certains OPCA, comme celui du secteur de l'artisanat, sont structurellement moins excédentaires (ou plus déficitaires) que d'autres, comme le secteur bancaire. En dépit de ressources plus modestes, l'artisanat, tissu de TPE versant des contributions plus réduites que les grandes entreprises bancaires, utilise plus fréquemment les contrats de professionnalisation que le secteur bancaire.

Le FUP assure alors la couverture des engagements des OPCA, qui à l'instar de celui de l'artisanat, ne peuvent financer la totalité des demandes.

Le FUP a pour mission d'organiser une péréquation entre OPCA d'une part et entre OPACIF d'autre part. Cela a représenté 339 M€ d'engagement et 106 M€ de décaissement en 2008.

Cette péréquation s'effectue principalement vis-à-vis de deux dispositifs prioritaires :

- ◆ les contrats de professionnalisation des moins de 26 ans jusqu'en 2009 ;
- ◆ les congés individuels de formation pour les salariés en contrat à durée déterminée.

Annexe II

Dans les deux cas, le FUP examine les projets de financement de formations des OPCA et OPACIF qui ne peuvent être engagés faute de réserves suffisantes et s'engage à les couvrir sous des conditions édictées par les partenaires sociaux. Pour les contrats de professionnalisation, trois conditions cumulatives doivent être remplies. Les OPCA doivent :

- ◆ consacrer au moins 50 % de la collecte légale aux contrats de professionnalisation destinés aux jeunes jusqu'en 2009 ;
- ◆ avoir un coût moyen annuel de formation inférieur à 6 800 € ;
- ◆ consacrer aux charges non éligibles, nonobstant leurs autres ressources, au plus 50 % de la collecte légale.

L'article L. 6332-20 du code du travail dispose que « l'affectation ultérieure des sommes (...) à un organisme collecteur paritaire agréé ne peut intervenir qu'après constatation d'un besoin de trésorerie ».

Le FUP ne décaisse donc les fonds que lorsque des besoins avérés de trésorerie se manifestent et vérifie a posteriori que les formations financées correspondent bien à des contrats de professionnalisation ou à des CIF CDD.

Ce double processus d'engagement au vu d'une insuffisance de couverture des engagements et de décaissement à raison d'une insuffisance de trésorerie a pour vocation de limiter les risques de thésaurisation des OPCA.

Avant l'instauration de cette règle, l'organe de péréquation dotait les organismes au vu de leurs besoins de financement, quelle que soit la situation de leur trésorerie. Devant la constitution de trésoreries significatives par les OPCA, le législateur a donc entendu limiter ces disponibilités en conditionnant le versement des fonds par le FUP à la constatation d'un besoin de trésorerie.

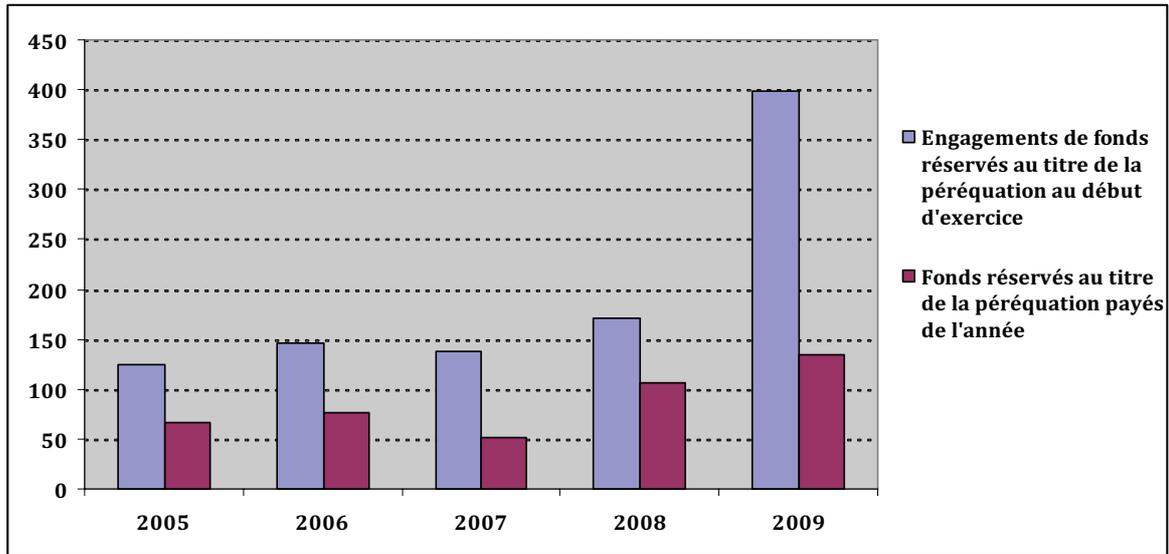
En pratique, le FUP opère en deux temps :

- ◆ il réserve des fonds aux OPCA et OPACIF au vu d'un besoin prévisionnel de financement ;
- ◆ il décaisse lorsqu'un besoin de trésorerie apparaît sur l'un des dispositifs financés.

Le graphique suivant met en relation les fonds réservés engagés par le FUP en début d'exercice à destination des OPCA et OPACIF, et le montant de fonds réservés décaissés la même année.

Entre 34 % et 62 % des fonds réservés sont décaissés chaque année.

Graphique 3 : Engagements et fonds versés au titre de la péréquation à destination des OPCA et des OPACIF (en M€)



Source : Données : FUP, estimations d'août 2009 pour 2009, traitement : IGF.

1.2.2. Les missions d'intérêt général

Par des financements ciblés destinés à amorcer des dispositifs ou au moyen d'accords ou de conventions passées avec l'État, le FUP dote les OPCA sur des projets déterminés dont elle prend en charge tout ou partie du coût.

Dans un premier temps, le FUP réserve donc des fonds pour les projets élus.

Le décaissement s'opère selon des modalités distinctes en cas d'existence d'une convention avec l'État :

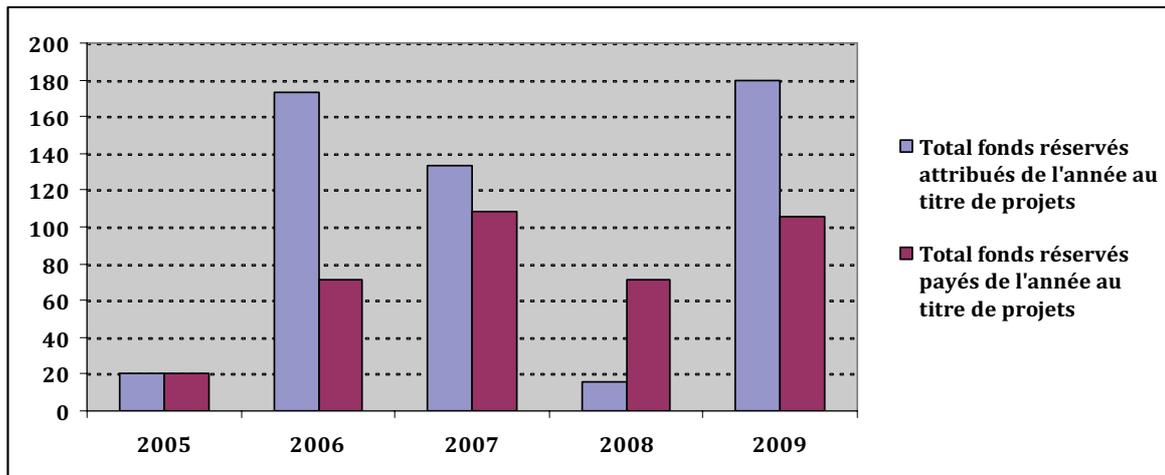
- ◆ le FUP est légalement tenu de ne décaisser ses fonds qu'au vu d'un besoin de trésorerie ;
- ◆ cette disposition légale n'est pas appliquée pour les usages déterminés par voie conventionnelle avec l'État – financement d'actions du service public de l'emploi, d'actions de communication, d'actions innovantes, par exemple, au titre de la convention État-CPNFP du 31 mars 2006. L'OPCA peut alors toucher les fonds dès le service fait, sans qu'un besoin de trésorerie ne soit constaté.

Les fonds réservés pour les projets prévus par les conventions passées avec l'État ont donc vocation à être décaissés intégralement.

Compte tenu de la nécessité de constater un besoin de trésorerie pour une partie des projets, l'ensemble des fonds réservés pour les projets n'est pas décaissé. La durée de mise en œuvre des projets génère en outre un décalage temporel entre l'engagement et le décaissement.

Annexe II

Graphique 4 : Fonds réservés engagés et décaissés dans l'année au titre de projets déterminés (en M€)



Source : Données : FUP, estimations d'août 2009 pour 2009, traitement : IGF.

1.2.2.1. Actions prévues par l'accord État-CPNFP du 31 mars 2006

Le comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) est l'instance informelle dont les partenaires sociaux signataires des accords nationaux interprofessionnels (ANI) sur la formation professionnelle se sont dotés pour suivre la mise en œuvre des ANI. Cette instance, sans statut juridique, est l'organe politique des partenaires sociaux qui donne ses orientations au FUP.

L'accord État-CPNFP du 31 mars 2006 prévoit ainsi la mise en œuvre d'actions ciblées par les OPCA cofinancées par le FUP :

- ◆ des actions de bilan de compétences et de validation des acquis de l'expérience (VAE) au titre du CIF ;
- ◆ des actions de professionnalisation dans le cadre d'une convention avec l'UNEDIC ;
- ◆ des actions de communication pour le plan seniors et les contrats de professionnalisation adulte ;
- ◆ des actions expérimentales innovantes ;
- ◆ des actions de préfiguration du portail Centre Inffo ;
- ◆ des actions de formation et de VAE pour les chômeurs non indemnisés ;
- ◆ des campagnes d'information ;
- ◆ le financement des organisations syndicales.

Tableau 1 : État de la convention État-CPNFP (mars 2006-mars 2009)

Actions	Enveloppe initiale (en €)	Engagements après redéploiements (en €)	Solde à payer au 31 mars 2009/ engagements (en %)
Actions de bilan de compétences et de VAE au titre du CIF	78 000 000	103 233 444	2,77
Actions de professionnalisation dans le cadre d'une convention avec l'UNEDIC	117 000 000	54 701 254	42,51
Communication pour le plan seniors et les contrats de	5 000 000	5 080 179	36,88

Annexe II

Actions	Enveloppe initiale (en €)	Engagements après redéploiements (en €)	Solde à payer au 31 mars 2009/ engagements (en %)
professionnalisation adulte			
Actions expérimentales innovantes	15 000 000	19 454 618	47,22
Actions de préfiguration du portail	1 000 000	632 477	0,00
Actions de formation et de VAE pour les chômeurs non indemnisés	82 000 000	109 336 361	21,80
Campagnes d'information 2006-2007	17 280 000	17 366 400	0,00
Actions de sensibilisation menées par les organisations syndicales	1 075 000	1 075 000	0,00

Source : FUP.

Cet accord a permis au FUP de financer en partie les actions innovantes des OPCA. L'OPCA doit décrire les objectifs, les indicateurs d'innovation et la valeur ajoutée de l'action, permettant de vérifier que sont réunies les conditions de sa pérennisation et/ou de sa transférabilité indépendamment du concours financier du FUP. L'intervention du FUP s'effectue sur 12 mois et est plafonnée à 50 % du coût global du dossier, ce qui signifie que d'autres cofinanceurs interviennent. L'organisme porteur a l'obligation de contribuer à l'assiette éligible, sous quelque forme que ce soit, à hauteur minimum de 5 %. A la demande de l'organisme, le FUP verse un acompte de 50 %. Le solde est versé au vu d'un compte rendu quantitatif et qualitatif produit par l'organisme.

Des redéploiements des enveloppes initiales non consommées ont eu lieu en 2006 et 2007 à l'initiative du CPNFP.

L'accord-cadre a notamment permis de financer des actions de lutte contre l'illettrisme, des périodes de professionnalisation destinées prioritairement aux seniors, ainsi que des actions visant à réussir l'intégration du travailleur handicapé.

Encadré 1 : Exemple de financement d'actions contre le handicap par l'accord État / CPNFP

L'accord a permis de financer, par exemple, les contrats en alternance au bénéfice de travailleurs handicapés. Ces actions visaient à réussir l'intégration du travailleur handicapé dans l'entreprise, d'accompagner et valoriser sa montée en compétences, et à favoriser la pérennisation du contrat. Les financements, assurés par l'OPCA, le FUP, le FSE et la région rémunèrent des référents, qui accompagnent individuellement chaque travailleur handicapé.

L'OPCA met en place une série d'indicateurs pour suivre ce projet :

- indicateurs de réalisation : nombre d'accompagnements effectivement réalisés, nombre d'entretiens effectivement réalisés, nombre de livrets d'accueil créés, nombre de passeports de compétences créés ;
- indicateurs de pertinence : bilan qualitatif de l'action, facteurs de réussite, analyse des référentiels et évaluation, questionnaire d'évaluation ;
- indicateurs d'efficacité : taux de contrats arrivés à terme, taux de pérennisation à l'issue de l'accompagnement, en cas de non pérennisation, le taux de reclassement externe après six mois.

Annexe II

Par ailleurs, le FUP a financé 50 % du coût d'embauche de chargés de missions recrutés pour mettre en œuvre la campagne 2006-2007 d'information relative aux contrats et périodes de professionnalisation. L'accord État-CPNFP prévoyait le financement de cette campagne pour un an. Ces campagnes ont toutefois été reconduites d'année en année sans avenant à la convention. La base légale de ce renouvellement des campagnes manque donc. Ces chargés de missions peuvent désormais également travailler sur les actions reconnues prioritaires au titre du DIF, ou sur le développement des formations à la fonction de tuteur. En 2008-2009, 397 chargés de mission ont été financés pour un montant de 4,27 M€, après une campagne 2007-2008 où 384 chargés de mission avaient été financés.

1.2.2.2. Actions prévues par la convention État-FUP du 21 avril 2009

Cette convention vise à financer les périodes de professionnalisation engagées entre le 21 avril 2009 et le 31 décembre 2009, et devront être terminées au 30 avril 2010.

L'accord mobilise 360 M€, dont 200 M€ au titre du FUP, 80 M€ au titre de l'État et 80 M€ au titre du Fonds social européen (FSE), sur trois volets principaux :

- ◆ la formation des salariés les plus exposés à la perte de leur emploi. Ce volet cible les périodes de professionnalisation qualifiantes, à destination de salariés peu qualifiés et touche les entreprises situées dans des secteurs économiques ou des territoires particulièrement touchés par la crise ;
- ◆ des actions de formation pour les salariés exposés à des situations de chômage partiel. Ce volet cible les salariés travaillant dans des entreprises ayant mis en œuvre des mesures de chômage partiel ;
- ◆ le financement d'actions dans le cadre du dispositif de la convention de reclassement personnalisé. Ce volet vise les salariés licenciés pour motif économique nouvellement inscrits demandeurs d'emplois.

1.2.2.3. Actions réalisées à l'initiative du FUP

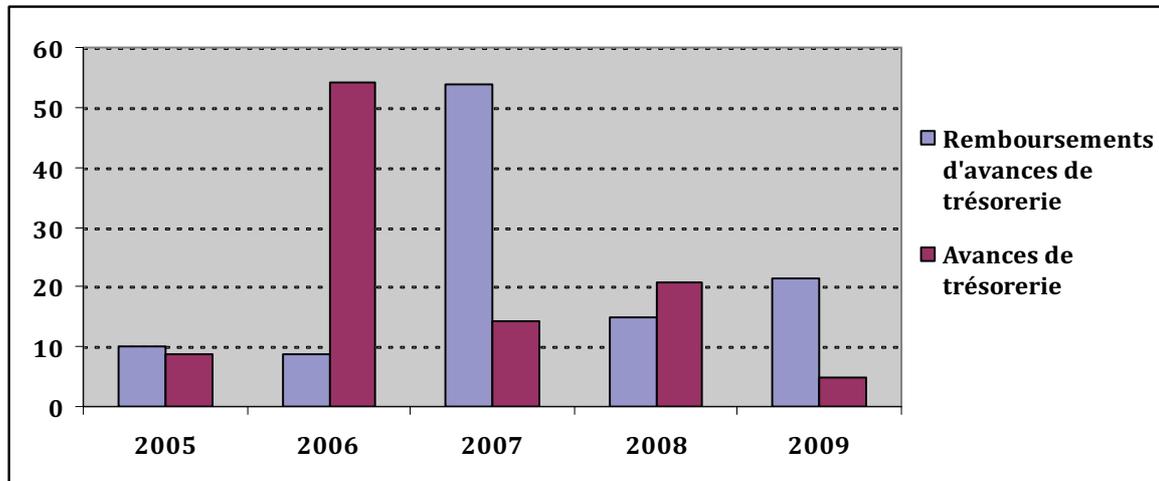
Le FUP réserve également des fonds au profit des OPACIF, destinés à développer des dispositifs vertueux (lutte contre l'illettrisme, actions vers les seniors par exemple).

Le FUP réserve alors des fonds qu'il répartit entre les OPACIF.

Le décaissement n'a lieu qu'à raison d'un besoin avéré de trésorerie.

1.2.3. Les avances de trésorerie

Graphique 5 : Avances de trésoreries du FUP et remboursements par les OPCA et OPACIF (en M€)



Source : Données FUP, estimations d'août 2009 pour 2009, traitement : IGF.

Par des acomptes de trésorerie (remboursables), le FUP assure les OPCA contre le risque d'un besoin transitoire de trésorerie. Ce dispositif a conduit le FUP à accorder jusqu'à 54,1 M€ d'avances de trésorerie.

Les avances de trésorerie sont effectuées en fin d'année par le FUP et sont remboursables l'année suivante, au 31 mars, par les OPCA et OPACIF.

La décision d'accorder ces avances est discrétionnaire. Aucun document formalisant les conditions d'attribution n'a pu être fourni. Si aucun rejet formel n'a pu être matérialisé, OPCA Transports aurait essuyé un refus d'avance en 2008, au motif que cet OPCA ne remplissait pas les critères d'éligibilité à la péréquation.

En 2009, plusieurs OPCA ont été amenés à déposer des demandes d'avance de trésorerie. La conjonction de sur-engagements passés et d'une année singulière du fait de la multiplication de formations courtes pour éviter ou compléter le chômage partiel au détriment de formations plus longues décaissables de façon échelonnée et partiellement différée met la trésorerie de ces OPCA sous tension.

S'agissant d'attribuer des avances à ces OPCA confrontés à un problème de liquidité, l'avis technique des services du FUP était réservé.

La formalisation d'une doctrine d'attribution des avances de trésorerie s'avère donc indispensable.

Toutefois, les montants sollicités par ces avances de trésorerie sont relativement faibles au vu des autres dispositifs.

2. L'action du FUP s'appuie sur trois techniques

Trois techniques d'intervention coexistent donc au FUP :

- ◆ le mécanisme principal d'intervention du FUP correspond à une garantie des fonds propres des OPCA :
 - le FUP réserve des fonds qui permettent à l'OPCA d'engager plus que ce que ses fonds propres ne lui autorisent de réaliser ;

Annexe II

- le transfert de fonds ne s'effectue que lorsqu'un besoin de trésorerie se matérialise, donc lorsque ses disponibilités deviennent insuffisantes pour payer les charges ;
- ◆ par opposition, lorsque des conventions sont signées avec l'État, le FUP effectue des dotations, versables une fois le service fait ;
- ◆ enfin, le FUP peut effectuer des avances de trésorerie.

Le choix de la technique d'intervention est contraint par le droit. Sauf convention avec l'État, la technique par défaut demeure la garantie des fonds propres.

Cette technique présente un intérêt économique et comptable. L'intégralité des sommes garanties n'a pas à être provisionnée, ce qui devrait permettre de donner aux fonds du FUP un véritable effet multiplicateur sur le volume des formations engagées par les OPCA.

Or, toutes les conséquences du choix de cette technique n'ont pas été tirées. Le FUP devrait ne provisionner que les sommes pour lesquelles une probabilité réelle de décaissement existe. Cependant, le FUP provisionne l'intégralité des fonds réservés et garantit à tort des engagements à la réalité douteuse (cf. Infra). L'absence de maîtrise de cette technique conduit donc les garanties à avoir une efficacité inférieure à celle qu'auraient eu des dotations.

Le choix de garantir les fonds propres des OPCA ou d'effectuer une dotation ne fait pas l'objet d'une réflexion stratégique. Ainsi des actions de VAE au titre du CIF ont été financées suite à l'accord État-CPNFP par des dotations puis, par la suite, à l'aide de la technique de garantie des fonds propres sans qu'une réflexion sur la technique la plus adéquate ne soit menée. La négociation à venir d'une convention avec l'État devrait être l'occasion d'une réflexion sur la technique de financement la plus adéquate aux objectifs visés.

3. La gestion du FUP

3.1. Les procès verbaux du conseil d'administration du FUP ne permettent pas d'évaluer sa stratégie

L'analyse des procès verbaux des conseils d'administration du FUP ne permettent pas de dégager sa stratégie.

En effet, le choix des projets éligibles par le FUP est effectué lors de commissions ad hoc, le choix de retenir ou non un projet est alors transmis au conseil d'administration sans élément écrit permettant d'apprécier les critères de choix.

La mission a ainsi constaté que le choix de retenir ou non des projets d'actions expérimentales innovantes au titre de l'accord État-CPNFP du 31 mars 2006 n'avait pas donné lieu à l'explicitation des critères retenus.

La stratégie du FUP semble en grande partie déterminée au sein d'une instance informelle, le CPNFP.

Celui-ci, aux termes de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, définit les orientations et reçoit des propositions du FUP.

De façon topique, les procès verbaux du conseil d'administration des 9 février 2009 et 12 mars 2009 consacrés à l'accord État-FUP comportent un ordre du jour dont le point principal est constitué d'un « compte rendu de la réunion du CPNFP du 20 janvier 2009 », puis de « la présentation et la validation des conséquences financières de l'application des décisions du CPNFP du 20 janvier 2009 ».

Le relevé de décisions du CPNFP prévoit ainsi la mobilisation de 200 M€ dans le cadre de la convention État-FUP. Il dispose :

Annexe II

« Cette somme de 200 millions d'euros comprend deux enveloppes :

- une première enveloppe, de 100 M€, arrêtée sur la base de la trésorerie prévisionnelle du FUP examinée au 20 janvier 2009 ;
- une deuxième enveloppe d'un montant de 100 millions d'euros, mobilisée pour des réalisations et besoins évalués par le CPNFP au plus tard au 30 juin 2009.

La mobilisation de cette deuxième enveloppe, nécessitera :

- d'une part une décision des partenaires sociaux de porter à 10 % la contribution au titre du financement de la professionnalisation et du droit individuel à la formation versée par les OPCA au FUP,
- d'autre part, un arrêté de l'État, conférant portée effective à cette décision, conformément aux dispositions des articles L6332-18 et R6332-85 du code du travail.

Ces enveloppes seront mobilisables dès :

- d'une part, la (ou les) délibération(s) du Conseil d'Administration du FUP, confirmant la présente délibération du CPNFP. »

Ce rôle du CPNFP se retrouve dans le renouvellement des campagnes de financement des chargés de mission. Si la convention État-CPNFP en prévoyait la mise en place pour 2006-2007, chaque année une nouvelle campagne est reconduite sur décision du CPNFP avec accord tacite de l'État. De même, les enveloppes budgétaires de cette convention de mars 2006 ont fait l'objet de redéploiements, à la suite de décisions du CPNFP et d'un accord tacite de l'État, aucun avenant à cette convention n'ayant été signé.

Le rôle déterminant du CPNFP, par exemple dans la mise au point de l'accord du FUP avec l'État comme du suivi des redéploiements ou de la reconduction de campagnes de financement de chargés de mission, génère un risque de qualification par le juge de son action comme gestion de fait.

Les orientations prises par le FUP ne semblent pas résulter d'une analyse propre mais de décisions prises par les partenaires sociaux dans une enceinte informelle.

Cette gouvernance pose en outre la question de la pertinence d'un pouvoir d'orientation du CPNFP pour les branches hors champ des accords nationaux interprofessionnels, qui devrait en principe, par construction, être nul, alors même que la mission du FUP inclut une action vers ces branches.

L'association de représentants des OPCA¹ au conseil d'administration du FUP pourrait enfin être envisagée, dans le prolongement des règles adoptées par le Parlement pour définir les futures règles d'usage des fonds du FPSPP.

3.2. L'absence de corrélation entre le niveau des ressources et celui des emplois du FUP

Les ressources du FUP sont variables :

- ◆ la contribution des OPCA et OPACIF peut certes être anticipée par le FUP, du fait de l'inertie relative de la masse salariale. Le taux de contribution peut cependant être modifié. Fixé à 5 % de la collecte jusqu'alors, le taux a été élevé à 10 % en 2009, la contribution passant de 95 M€ en 2008, à 197 M€ en 2009 (estimation d'août 2009) ;

¹ A ce jour, outre deux représentants de l'Etat, seuls les représentants des partenaires sociaux représentatifs siègent au conseil d'administration du FUP.

Annexe II

- ◆ en revanche, la part des excédents des OPCA et OPACIF dans les ressources du FUP s'avère particulièrement volatile, 107 M€ en 2005, 283 M€ en 2006, 237 M€ en 2007, 143 M€ en 2008 et des estimations de 41 M€ en 2009 et 4 M€ en 2010² ;

Les engagements du FUP au titre de la mission de péréquation ne sont en outre pas corrélés aux prélèvements opérés sur les OPCA.

En effet, les critères utilisés pour l'engagement de fonds réservés par le FUP au titre de la péréquation ne dépendent pas des ressources du FUP mais uniquement de l'activité des OPCA. L'appel de fonds n'est donc pas effectué au vu de besoins prévisionnels.

Cette absence de corrélation entre les fonds levés et les besoins n'est pas sans explication :

- ◆ la prise en compte des évolutions conjoncturelles ou de la montée en charge de certains dispositifs de formation est par nature difficile, le FUP ne pouvant donc estimer de façon aisée ses propres besoins ;
- ◆ les excédents financiers des OPCA au titre de la péréquation sont, par construction, faibles lorsque leurs besoins financiers deviennent patents ;
- ◆ la fonction de péréquation ne sera pas la seule mission du futur FPSPP et justifie donc le maintien d'appel de fonds même en l'absence de besoins des OPCA au titre de la péréquation.

Pour autant, il a pu être constaté une incapacité du FUP à utiliser ses fonds en période d'excédents :

- ◆ entre 2005 et 2007, la montée en charge progressive du dispositif de professionnalisation a conduit le FUP à constituer d'importantes réserves, qui se sont traduites par la présence d'excédents de couverture ;
- ◆ pour autant, aucun effort particulier n'a été entrepris en direction des OPACIF, alors même que ceux-ci ne sont en capacité de répondre qu'à 70 % des demandes qui leur sont adressées et que la fusion entre l'AGEFAL et le COPACIF a été conduite pour permettre la péréquation entre les différents dispositifs de formation professionnelle.

Tableau 2 : Excédents de couverture et effort financier du FUP vers les OPACIF

Année	2005	2006	2007	2008
Excédents de couverture (en M€)	50,4	109,8	138,7	-162,3
Nouveaux fonds réservés OPACIF (en M€)	-	3,6	6,4	42,9

Source : données : FUP, traitement : IGF.

Le déficit de couverture de 2008 de 162,3 M€ s'explique par le prélèvement de 200 M€ effectué par l'État sur la trésorerie du FUP. En son absence, le FUP aurait bénéficié d'un excédent de couverture de 37,7 M€.

L'appariement entre les montants prélevés et les engagements du FUP n'est donc pas réalisé.

² Cette baisse brutale s'explique à la fois par une montée en charge du contrat de professionnalisation, par une meilleure gestion de la trésorerie et par les circonstances propres à 2009 qui mettent sous tension la trésorerie des OPCA, notamment du fait de la multiplication des formations courtes pour éviter les licenciements.

3.3. Les indicateurs de gestion ne permettent pas une prise de décision adaptée aux besoins des OPCA

Les documents fournis par le FUP à son conseil d'administration utilisent comme indicateur principal de gestion l'excédent ou le besoin de couverture, qui correspond à la différence entre le niveau d'engagement du FUP et sa trésorerie à la fin de l'exercice.

Les différentes techniques d'intervention du FUP répondent à des logiques différentes se traduisant par des décaissements à la probabilité et à l'échelonnement dans le temps différents :

- ◆ pour le mécanisme de garantie sur fonds propres, tous les engagements ne donnent pas lieu à décaissement, ce qui génère par conséquent une thésaurisation de fait du FUP ;
- ◆ concernant les fonds dotés sur projets, il existe un décalage entre le moment de l'engagement et celui où les crédits seront consommés.

Dès lors, il n'est pas possible, en fin d'exercice, d'estimer le niveau des décaissements probables correspondant aux engagements du FUP.

Cet indicateur ne permet donc pas aux administrateurs d'évaluer de façon fine le besoin en trésorerie du FUP nécessaire pour faire face aux engagements et encourage une utilisation malthusienne des fonds. La date et la probabilité des décaissements de fonds n'étant pas estimées, aucun pilotage des interventions en fonction du niveau prévisionnel de trésorerie n'est réalisé.

Un prévisionnel de trésorerie a été demandé par la mission aux services du FUP. Ceux-ci disposent d'un outil de simulation, le « simulon », mais :

- ◆ celui-ci ne comprend pas d'indication sur le niveau infra-annuel de la trésorerie ;
- ◆ la méthodologie employée pour l'élaborer n'est pas formalisée ;
- ◆ ce document prévisionnel, présenté aux administrateurs, est entaché d'erreurs matérielles. Le document 2009 fait apparaître une trésorerie de fin d'exercice de 308 M€ pour 2008, alors que celle-ci était de 422 M€.

Le contrôleur économique et financier du FUP a demandé, lors du conseil d'administration du 19 mai 2009, un prévisionnel de trésorerie pour évaluer l'impact de la convention État-FUP, qui ne lui a pas été transmis. La convention État-FUP d'avril 2009 a donc conduit le FUP à engager 200 M€ non prévus initialement au budget sans vision sur le profil de décaissement de fin d'année. L'impact de la convention sur la trésorerie du Fonds n'a, à ce stade, pas pu être mesuré.

Cette absence de prévision est aggravée par les règles comptables en vigueur, non seulement sur le calcul des réserves pour faire face aux garanties sur fonds propres accordées mais également sur la collecte à recevoir :

- ◆ les produits à recevoir de l'année ne sont en effet pas rattachés à l'exercice. En 2008, apparaissait ainsi un besoin de couverture de 162,3 M€. Or les fonds à recevoir par le FUP s'élevaient à 231 M€. L'absence de rattachement à l'exercice des créances à venir générerait alors comptablement un déficit de couverture dont la réalité économique est douteuse ;
- ◆ entre 34 % et 62 % des fonds réservés sont décaissés chaque année, ce qui ne justifie pas la couverture complète des garanties offertes.

En période de montée des besoins de financement, le FUP peut jouer un rôle contracyclique en engageant plus au vu de sa collecte à recevoir. Toutefois, l'absence des dates et probabilités de décaissement ne permet pas d'obtenir un indicateur précis de la capacité d'engagement maximum.

Le FUP n'est donc ni capable d'engager l'ensemble de ses fonds en période d'excédent, ni de jouer, de façon éclairée, le rôle d'un *rainy day fund* en période de montée des besoins de financement.

4. La mission de péréquation est perfectible

4.1. Le terme de péréquation masque deux objectifs hétérogènes

Le FUP a pour mission d'opérer une péréquation entre les OPCA et OPACIF.

Cette mission vient, d'après les entretiens réalisés, du constat d'un écart possible entre les ressources des OPCA et leur capacité à financer certains dispositifs jugés prioritaires.

Cependant, dans les faits, la péréquation correspond à l'utilisation d'une même technique pour deux objectifs différents :

- ◆ l'aide aux OPCA qui ne parviennent pas à financer certains contrats de professionnalisation et aux OPACIF qui ne parviennent pas à financer tous les CIF CDD, la garantie étant modulable au vu du réalisé ;
- ◆ l'incitation à la mise en place de dispositifs jugés prioritaires (lutte contre l'illettrisme, actions de formation vers les séniors). Des enveloppes globales de garanties de fonds propres sont redistribuées entre OPACIF, le montant des garanties étant déterminé par le FUP indépendamment des besoins, mais au vu de la mise en œuvre de ces dispositifs vertueux.

Ce second objectif d'incitation est indépendant de la capacité contributive des OPACIF comme de leurs besoins de financement. S'il récompense des OPACIF vertueux, au regard des priorités du FUP, il n'opère aucune péréquation. Ce mécanisme s'apparente donc à un système incitatif, appuyé sur des bonus, sous forme de capacité d'engagement supplémentaire. Ainsi le financement du CIF CDI ne bénéficie-t-il que de concours financiers extrêmement limités au regard de besoins conséquents.

Le premier objectif correspond donc stricto sensu à l'objectif de péréquation.

Dès lors que l'OPCA se conforme au règlement d'intervention du FUP, le FUP finance les contrats de professionnalisation et CIF CDD de l'OPCA en garantissant ses fonds propres pour lui permettre d'engager des dépenses. Le montant des garanties demandables par l'OPCA n'est pas plafonné, ce qui lui ouvre un droit de tirage sur les fonds du FUP. Les crédits sont donc évaluatifs et non limitatifs. Pour autant, en 2008, sur dix OPCA ayant bénéficié de fonds réservés, un seul, le FORCO, a dû s'adresser au FUP pour obtenir une garantie complémentaire.

Le mécanisme ne vise pas à rendre solvable tout contrat de professionnalisation, puisque les branches demeurent libres de leur politique en la matière, mais à rendre possible le financement de ces contrats par les branches dont les ressources disponibles sont limitées.

Par ailleurs, la contribution au financement de ces garanties ne s'appuie pas sur une analyse de la capacité contributive des OPCA :

- ◆ les produits du FUP correspondent à titre principal à un pourcentage donné de la collecte ;
- ◆ le volume des disponibilités excédentaires qui remontent au FUP est lié à la qualité de la gestion de l'OPCA, plus qu'à une évaluation de ses capacités contributives. C'est le pilotage de la trésorerie de l'OPCA qui détermine le volume des remontées d'excédents, non l'existence d'un sous-engagement³ et moins encore un critère lié par exemple à la contribution moyenne par salarié dont dispose l'OPCA pour assurer les formations.

³ Le FORCO a par exemple eu en 2006 à reverser des disponibilités au titre de l'année 2005 avant de recevoir la même année des fonds réservés.

Annexe II

Ainsi, si le montant des disponibilités excédentaires parvenu au FUP s'élevait à 19 M€ au titre de la masse salariale 2008, l'excédent cumulé de couverture des OPCA excédentaires au 31 décembre 2008 s'élevait à 592 459 098 € d'après les documents de travail du FUP. La péréquation des ressources financières ne s'opère donc que de façon très limitée, sans véritable prise en compte de la capacité de financement inemployée des OPCA.

L'optimisation globale des engagements des OPCA à l'aide du FUP grâce à la mutualisation des capacités d'engagement inemployées n'est donc qu'imparfaitement réalisée.

4.2. La péréquation est structurellement limitée

4.2.1. Au titre de la professionnalisation, la péréquation est limitée à un nombre réduit d'OPCA

L'activité de péréquation du FUP consiste théoriquement à utiliser la contribution proportionnelle des OPCA et leurs éventuels excédents financiers pour permettre aux OPCA dont l'activité de soutien aux contrats de professionnalisation n'est pas soutenable de financer l'insertion des salariés.

4.2.1.1. La péréquation est concentrée sur un petit nombre d'OPCA

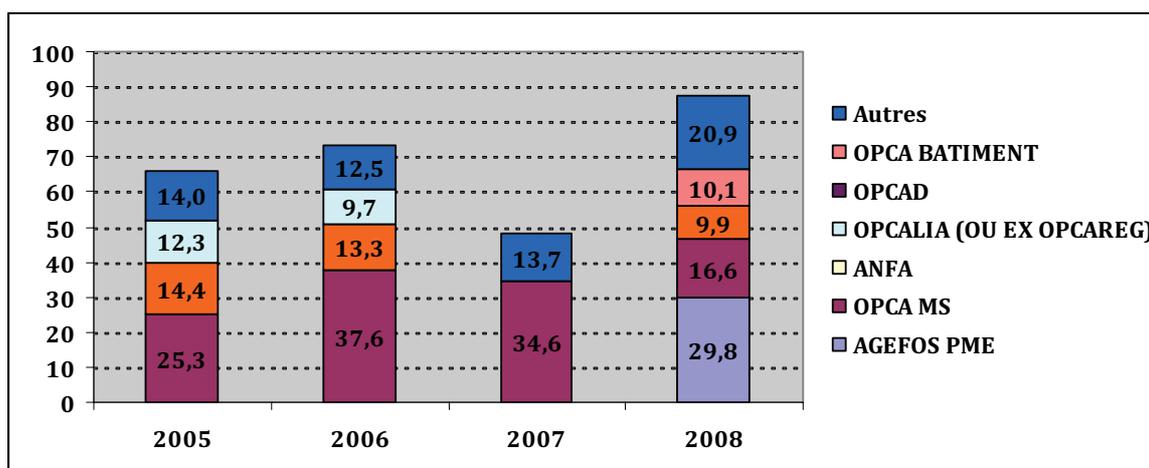
Compte tenu de la fusion des OPCAREG dans une seule structure pour la professionnalisation, à périmètre actuel constant, onze OPCA ont bénéficié de fonds réservés depuis 2005.

Les sept principaux bénéficiaires ont, en moyenne, bénéficié de 89 % des fonds réservés depuis 2005.

Cinq OPCA ont ainsi bénéficié de 90 % des fonds réservés en 2005, de 95 % des fonds réservés en 2006, quatre OPCA ont bénéficié de 93 % des fonds réservés en 2007, le nombre de bénéficiaires ne s'élevant qu'en 2008, où 83 % des fonds réservés ont été attribués à six OPCA.

La péréquation ne touche donc qu'un nombre limité de bénéficiaires.

Graphique 6 : Principaux bénéficiaires des fonds réservés



Source : données : FUP, traitement : IGF.

Tableau 3 : Part des sept principaux bénéficiaires dans les fonds réservés du FUP

OPCA	Fonds reçus du FUP au titre des fonds réservés (cumul par OPCA en €)				
	2005	2006	2007	2008	Total
OPCA MS	25 329 400	37 561 600	34 563 400	16 643 600	114 098 000
ANFA	14 397 700	13 275 500	2 815 600	9 861 900	40 350 700
AGEFOS PME	-	-	-	29 767 730	29 767 730
OPCALIA (OU EX OPCAREG)	12 274 000	9 680 000	-	-	21 954 000
OPCAD	3 899 400	4 482 900	3 754 800	3 669 400	15 806 500
OPCA BATIMENT		4 004 000		10 060 000	14 064 000
FAF SAB	2 979 100	-	3 700 500	1 697 900	8 377 500
Autres (OPCA PL et/ou OPCA TP et/ou AFDAS et/ou FORTHAC)	7 147 700	4 048 500	3 445 300	15 566 000	30 207 500
Total	66 027 300	73 052 500	48 279 600	87 266 530	274 625 930
Part autres OPCA (en %)	10,82	5,54	7,14	17,84	11,00

Source : Données : FUP, traitement : IGF.

4.2.1.2. Les règles techniques limitent les possibilités de péréquation

L'action du FUP est encadrée par des règles techniques malthusiennes.

Le processus de péréquation s'appuie sur les étapes suivantes :

- ◆ chaque OPCA réalise une prévision d'activité qui peut le conduire à s'adresser au FUP si l'estimation fait apparaître une insuffisance de couverture et si trois critères sont remplis. Le FUP décide alors d'engager des fonds qui sont réservés et qui permettent à l'OPCA d'engager des contrats de professionnalisation ;
- ◆ au vu des engagements effectivement réalisés par l'OPCA, le FUP ajuste sa couverture en assurant des compléments ou des reprises sur engagements ;
- ◆ le décaissement par le FUP n'intervient que lorsque le besoin de trésorerie apparaît sur la comptabilité propre du dispositif de professionnalisation, quelles que soient les ressources de l'OPCA sur les autres dispositifs. L'OPCA, au vu d'une prévision d'encaissements et de décaissements, peut alerter le FUP sur un besoin de trésorerie. Le FUP décaisse alors pour permettre à l'OPCA d'assumer les charges liées aux contrats pris grâce aux fonds réservés du FUP.

Parmi les trois critères⁴ utilisés pour déterminer l'éligibilité aux fonds du FUP les second et troisième critères posent problème.

Le critère du coût annuel moyen a pour vocation assumée de financer de façon prioritaire les formations qualifiantes plutôt que diplômantes, plus longues donc plus onéreuses.

⁴ - consacrer au moins 50 % de la collecte légale au contrat professionnalisation pour les moins de 26 ans ;

- avoir un coût annuel moyen de formation inférieur à 6 800 € ;

- consacrer aux autres dispositifs imputables sur la partie professionnalisation de la collecte (observatoire de branche, DIF prioritaire, financement des centres de formation des apprentis, périodes de professionnalisation, validation des acquis de l'expérience, frais de gestion), nonobstant ses autres ressources, au plus 50 % de la collecte légale.

Annexe II

Ce critère conduit en outre à évincer de la péréquation les branches qui effectuent le choix de rembourser non seulement les frais pédagogiques mais aussi les salaires des personnels en formation. C'est notamment le cas du secteur de l'aide à domicile. Si le choix du FUP de prendre en charge des dépenses homogènes est compréhensible, d'autant plus que ce secteur est peu pourvoyeur de contrats de professionnalisation, le diplôme ne constituant pas une barrière à l'entrée dans le secteur, la politique d'UNIFORMATION, l'OPCA de l'économie sociale, demeure cohérente au vu des difficultés à envoyer en formation des salariés qui ne seraient pas remplacés. Un secteur à croissance forte se voit néanmoins ainsi dépourvu de financements.

En revanche, en raison de coûts pédagogiques élevés, l'OPCA TP et l'ANFA ont obtenu une dérogation sur ce second critère.

Le troisième critère de péréquation conduit, quant à lui, à une utilisation malthusienne des fonds.

Aux termes de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003, l'attribution de financements de l'AGEFAL aux OPCA est subordonnée « à l'affectation d'un minimum de 50 % du montant du 0,50 % et du 0,15 % des rémunérations, perçu par l'OPCA en application des articles 9-2 et 9-7 du présent accord et de disponibilités éventuelles constatées au titre d'autres contributions gérées par l'OPCA, au financement des actions de formation liées aux contrats de professionnalisation destinés aux jeunes de moins de 26 ans. »

Le FUP entend donc ne consacrer ses fonds qu'au seul financement des actions de formation liées aux contrats de professionnalisation destinés aux jeunes.

Or, à la collecte légale peuvent s'ajouter une collecte conventionnelle, déterminée par les accords de branche étendus, des produits financiers, des subventions, le montant des annulations et les créances à venir, notamment la collecte à recevoir. Le risque existe que le FUP soit dans l'incapacité de déterminer si les fonds qu'il attribue servent effectivement à financer des contrats de professionnalisation.

Tableau 4 : Exemple de difficulté de détermination de l'emploi des fonds du FUP

Recettes (en M€)		Dépenses (en M€)	
Collecte OPCA	100	Engagements contrats de pro jeunes	60
Autres ressources (collecte conventionnelle, report à nouveau, subventions, etc.)	10	Autres engagements pro	60
Besoin de couverture pouvant justifier de s'adresser au FUP	10	-	-

Source : IGF.

Afin de s'assurer que les fonds du FUP vont aux jeunes, le FUP, dans sa traduction technique de l'ANI, a mis en place un plafond impératif pour les autres emplois⁵.

Ainsi, le FUP n'intervient, quel que soit le volume des contrats de professionnalisation à couvrir, que si l'OPCA limite ses dépenses non liées au contrat de professionnalisation.

Les tableaux suivants montrent les limites de ce critère. Si l'OPCA engage un million au-delà du plafond sur les autres emplois, il perd la totalité de la couverture par le FUP, quel que soit son effort vers les jeunes.

⁵ Emplois prévisionnels - {(le report à nouveau créateur N-1) + (annulation sur engagements pris avant le 31/12/N-1) + (contribution à recevoir en N+1) - (contribution légale)*50 % + (subventions) + (produits financiers)} <=0

Annexe II

Ce critère est donc inadapté (cf. Infra pour une proposition alternative) et intrusif dans la gestion des OPCA. Il conduit à donner au FUP un rôle structurant dans les choix de gestion des OPCA.

Tableau 5 : Exemple d'intervention du FUP

Exemple de couverture par le FUP	M€	Commentaires
Collecte OPCA	100	
Engagements pro jeunes	70	> 50 % collecte
Engagements pro autres	50	<=50 % collecte
Besoin de couverture de l'OPCA	20	
Couvert par le FUP	20	

Source : FUP.

Tableau 6 : Exemple où le FUP n'intervient pas

Exemple de non-couverture par le FUP	M€	Commentaires
Collecte OPCA	100	
Engagements pro jeunes	70	> 50 % collecte
Engagements pro autres	51	> 50 % collecte
Besoin de couverture de l'OPCA	21	
Couvert par le FUP	0	

Source : FUP.

Enfin, ce troisième critère ne garantit pas que l'OPCA utilise l'ensemble de ses ressources disponibles pour les jeunes. L'effet d'aubaine que représente l'intervention du FUP génère un risque d'éviction du financement des contrats de professionnalisation par le financement des frais de gestion. Ce risque est matérialisé au FORCO, l'OPCA du commerce. La pratique observée d'imputation prioritaire des frais de gestion de l'OPCA sur le dispositif de professionnalisation conduit en effet à grever la capacité de financement des contrats de professionnalisation, le FUP comblant le besoin de couverture.

4.2.2. Les interventions au titre du CIF ne s'opèrent que sur des montants limités sur la partie CDD et sans effet de levier du FUP sur la partie CDI

4.2.2.1. Les ressources pour la péréquation au titre du CIF

L'ANI de 2003 ne précise pas de critères particuliers pour la péréquation sur le CIF. Les remontées d'excédents et les contributions des OPCA et OPACIF sont mutualisées.

Tableau 7 : Ressources du FUP provenant des OPACIF

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Cotisations FONGECIF	1,2	0,9	1,6	1,4	1,4
Excédents	7,3	10,5	18,3	24,4	15
Total	8,5	11,4	19,9	25,8	16,4

Source : données : FUP, estimations d'avril 2009 pour 2009 ; traitement : IGF.

L'absence de décision d'engager des fonds au profit des OPACIF en 2005, puis de façon limitée en 2006 et 2007, a conduit le FUP à ne pas utiliser les fonds provenant des OPACIF pendant trois années.

Depuis 2008, des fonds sont cependant engagés qui permettront au FUP d'avoir reversé l'intégralité des fonds prélevés sur les OPACIF en fin d'année 2009.

Tableau 8 : Redistribution vers les OPACIF

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Encaissements au titre du CIF (en M€)	8,5	11,4	19,9	25,8	16,4
Fonds reçus non décaissés (en cumulé) (en M€)	8,5	17,1	32,8	36,9	-0,9

Source : données : FUP, estimations d'avril 2009 pour 2009 ; traitement : IGF.

4.2.2.2. La contribution aux frais de fonctionnement du FUP

Les contributions des OPACIF au fonctionnement du FUP, fixées à 0,2 % de la collecte, se fondent sur l'ANI du 5 décembre 2003 et sur une décision du conseil d'administration du FUP qui en prévoit le taux chaque année. Les montants recouverts sont faibles - toujours inférieurs à 1,7 M€ depuis 2005.

Du fait de sa base juridique, la contribution ne s'applique pas aux OPACIF situés hors champ, ce qui constitue une incohérence manifeste dans le dispositif.

Dans les faits, cette contribution additionnelle de 0,2 % est la seule à contribuer aux frais de fonctionnement du FUP. Aucune contribution aux frais de fonctionnement du FUP n'est prévue pour les OPCA, ce qui pose un problème d'équité entre OPCA et OPACIF.

Une affectation des produits financiers tirés de la professionnalisation au fonctionnement du FUP a été mise en place pour limiter cette difficulté.

4.2.2.3. La péréquation au titre du CIF CDD

Compte tenu de l'incapacité à financer l'intégralité des demandes de CIF par les OPACIF sur le dispositif du CIF CDI, des excédents financiers n'apparaissent que sur le CIF CDD.

Les OPACIF peuvent donc faire appel à la péréquation lorsque leurs ressources leur interdisent de financer certains CIF CDD.

Le cas de figure demeure rare et ne concerne que des montants très limités. En 2008, sur 42,9 M€ engagés par le FUP à destination des OPACIF, seuls 3,9 M€ correspondaient à un besoin de couverture sur le dispositif du CIF CDD.

L'année 2009 est, en contraste, exceptionnelle. En effet, les entreprises ont utilisé le dispositif du CIF CDD dans le cadre de leurs plans de sauvegarde de l'emploi. Fin août 2009, le FUP avait ainsi engagé 11 M€, les services n'excluant pas au rythme des demandes un montant d'engagements en fin d'année très supérieur.

4.2.2.4. La péréquation au titre du CIF CDI

Le processus sur le CIF CDI, qui n'est pas à proprement parler un processus de péréquation, s'appuie sur un système d'incitations à la mise en place de dispositifs vertueux. Il ne permet pourtant pas au FUP d'obtenir un véritable effet de levier sur les décisions des OPACIF.

Annexe II

Le mécanisme ad hoc de redistribution des garanties de fonds propres repose en effet sur les étapes suivantes :

- ◆ les lettres circulaires CIF (LCC) indiquent aux OPACIF chaque année le montant de l'enveloppe de fonds réservés auquel ils ont droit, cette enveloppe variant, chaque année ;
- ◆ une clé de répartition est utilisée pour redistribuer les fonds réservés, au vu de l'implication de l'OPACIF dans la mise en œuvre de dispositifs particuliers. En 2009, la clé de répartition est fonction :
 - du nombre de CIF CDI séniors pris en charge par l'OPACIF en 2007 ;
 - du nombre de VAE prises en charge par l'OPACIF en 2007 ;
- ◆ le décaissement n'a lieu que lorsqu'est constaté un besoin de trésorerie.

La décision de distribuer l'enveloppe globale d'engagements aux OPACIF en fonction du nombre de CIF CDI séniors et de VAE pris en charge devrait avoir pour effet d'encourager ces deux dispositifs.

Cependant, cet effet de levier est nul :

- ◆ du fait de l'absence de stabilité des priorités dans le temps. Le conseil d'administration fait varier les clefs d'année en année ;
- ◆ la clé de répartition de 2008 est basée sur le réalisé de 2007 donc récompense des efforts déjà accomplis.

Le mécanisme d'incitation ne peut donc pas avoir d'effet sur les choix de gestion :

- ◆ les fonds versés ne sont pas liés aux dépenses effectivement engagées sur les dispositifs encouragés. Les montants réservés sont en effet versés au vu d'un besoin de trésorerie avéré de l'OPACIF, exigible jusqu'à la fin de l'année suivante, en prenant en compte les décaissements à venir de janvier et février de l'année N+2, quelque soit la destination des dépenses générant le besoin de trésorerie.
- ◆ la consommation des fonds réservés est faible, 18,7 M€ en 2008 pour 42,9 M€ engagés.

4.2.2.5. L'articulation de la remontée des disponibilités excédentaires avec le décaissement des fonds réservés semble peu pertinente

L'articulation de la règle de remontée des disponibilités excédentaires avec les règles de décaissement du FUP au vu d'un besoin de trésorerie engendre des situations paradoxales :

- ◆ le FORCO, OPCA du commerce, a ainsi eu à reverser au titre de l'année 2005, début 2006, des disponibilités au FUP avant de faire appel au FUP fin 2006 au titre de la péréquation, la trésorerie reversée ne pouvant plus couvrir des engagements au décaissement à venir ;
- ◆ OPCA MS a reçu en 2007 34,6 M€ au titre des fonds réservés du FUP, avant de reverser 9,65 M€ de disponibilités excédentaires.

Ces situations paradoxales viennent probablement d'un suivi insuffisant de la trésorerie par les OPCA mais démontrent également l'inadéquation de la règle de remontée des disponibilités excédentaires avec les règles de péréquation chaque fois que les engagements d'un OPCA montent en charge : celui-ci est alors conduit à réserver de la trésorerie pour le paiement de ses charges tout en faisant appel au FUP.

La montée en charge d'un dispositif comme le contrat de professionnalisation génère en effet de façon typique des décaissements différés, se traduisant par un excédent transitoire de trésorerie, couvrant des décaissements à venir.

Annexe II

Compte tenu du ralentissement des embauches de contrat de professionnalisation début 2009, ce risque pourrait à nouveau se manifester dans un avenir proche au moment de la reprise des signatures de contrats.

A l'inverse, un besoin réel de trésorerie peut avoir lieu alors même que la couverture financière des engagements existe. OPCA BAT a ainsi reçu à tort, au vu de son besoin de trésorerie, 10,1 M€ fin 2008, alors que sa couverture financière des engagements (report à nouveau très positif) aurait dû le rendre inéligible aux fonds du FUP.

4.3. Le processus de garantie des fonds propres est mal maîtrisé par le FUP, notamment du fait de remontées d'informations déficientes

4.3.1. Les recettes comme les dépenses du FUP suivent une chaîne mal maîtrisée

4.3.1.1. Le calcul des contributions dues au FUP est mal maîtrisé

Il est rappelé que les OPCA doivent payer au FUP un pourcentage de leur collecte au titre de la professionnalisation déterminé par arrêté ministériel : 5 % en 2008 assis sur la collecte 2007, 10 % en 2009 assis sur la collecte 2008.

Or, le mode de calcul de cette contribution n'est pas homogène :

- ◆ OPCA C2P utilise comme élément de calcul les créances à venir ;
- ◆ le FAFIH utilise le montant de sa collecte perçue, identique à sa collecte comptabilisée ;
- ◆ OPCAİM a indiqué à la mission pour 2008 une collecte comptabilisée de 287 023 579 €, une collecte perçue de 294 735 184 €, des créances à venir de 268 000 000 €, mais a utilisé un montant de référence de 275 711 600 € pour calculer sa contribution au FUP.

L'absence de clarté du périmètre comptabilisable a été confirmée par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) qui opère la validation des montants versés par les OPCA. Il en résulte une difficulté certaine pour évaluer le montant des contributions dues au FUP.

Une circulaire précisant la collecte de référence répondrait à cette difficulté.

4.3.1.2. La remontée des excédents financiers manque de fiabilité

La DGEFP valide également la remontée des excédents financiers à partir des montants calculés par les OPCA.

4.3.1.2.1. Plusieurs problèmes ont été identifiés au FUP

Les informations disponibles au FUP pour prévoir les sommes dont le Fonds pourra disposer sont par ailleurs faillibles :

- ◆ plusieurs OPCA ne remplissent pas les enquêtes du FUP : ce fut le cas en 2008 de OPCA C2P et OPCA CGM pour l'enquête « Suivi prévisionnel de trésorerie », du FAF SEA pour l'enquête « Flux financiers » et du FAF SAB et d'AGEFOMAT pour l'enquête « Flash » de juin 2009 ;

Annexe II

- ◆ les enquêtes du FUP comportent des erreurs manifestes. Le FONGECIF Picardie annonce, lors de l'enquête « Flux financiers » envoyée le 24 avril 2009, des disponibilités au 31 décembre 2008 évaluées à 4 022 635 €. Son bilan, arrêté à la même époque, indique des disponibilités fin 2008 de 3 456 748 € ;
- ◆ plusieurs OPCA n'indiquent pas les sommes qu'ils pourraient avoir à verser. Ainsi, début janvier 2008, AGEFAFORIA, OPCA MS, OPCIBA indiquaient ne pas avoir à verser de fonds au FUP au titre des fonds réservés avant d'en verser respectivement en avril 1,20 M€, 9,65 M€ et 5,77 M€ ;
- ◆ à l'inverse, d'autres OPCA surestiment ce montant : GDFPE estimait ainsi lors de la même enquête devoir verser 554 000 € mais n'a pas eu à verser de disponibilités excédentaires.

Au-delà de la difficulté d'effectuer une prévision, les services du FUP attribuent certaines de ces différences majeures à une volonté des OPCA de ne pas indiquer les fonds qu'ils auront à reverser.

Le FUP est donc conduit à construire son budget en l'absence d'estimations fiables.

4.3.1.2.2. Le calcul des contributions est mal maîtrisé par la DGEFP

Plusieurs difficultés ont été constatées.

L'existence de dérogations

Le FAF SEA, OPCA de l'agriculture, a obtenu une dérogation par le législateur qui lui permet de rendre fongibles les masses collectées au titre des cinq dispositifs qu'il gère (professionnalisation, CIF CDI et CDD, plan de formation plus de dix salariés et moins de dix salariés). Cette dérogation lui permet d'optimiser ses fonds et d'éviter le reversement au FUP d'éventuels excédents financiers.

La mauvaise qualité des remontées d'information

Le travail de validation effectué par la DGEFP repose sur un recoupement entre les remontées des OPCA et leurs comptes certifiés. Des recoupements effectués par la mission sur un échantillon de comptes font ressortir la mauvaise qualité des remontées d'informations vers les services de l'État. Ainsi, par exemple, s'agissant de l'OPCA C2P :

- ◆ si le bilan 2008 fait apparaître des valeurs mobilières de placement au titre du plan de formation plus de dix salariés d'un montant de 10 306 293 €, l'état statistique et financier reçu par la DGEFP indique des disponibilités pour 2008 de 9 487 510 € ;
- ◆ si le bilan 2008 fait apparaître des valeurs mobilières de placement au titre du plan de formation moins de dix salariés d'un montant de 508 174 € et des disponibilités de 1 541 €, l'état statistique et financier reçu par la DGEFP indique des disponibilités pour 2008 de 492 538 €.

Ces constats sur la différence entre les montants déclarés sur le plan de formation et au bilan sont identiques pour UNIFORMATION ou AGEFOS-PME. Si ces erreurs ne portent pas à conséquence sur les montants reversés, seuls les OPCA ayant des disponibilités sur le plan de formation supérieures à 100 % des charges de l'année étant susceptibles d'un reversement, elles sont symptomatiques de remontées d'informations faillibles.

S'agissant de la professionnalisation, les OPCA ne remplissent pas les tableaux de façon homogène :

- ◆ si FORCO ou OPCIBA déduisent de leurs disponibilités déclarées le montant de la contribution à verser au FUP, AGEFOS-PME ajoute la contribution à ses charges, tandis que la plupart des OPCA n'effectue pas ces contractions ;

Annexe II

- ◆ si OPCALIA intègre la contribution de ses branches captives⁶ dans les créances à venir, AGEFOS-PME ne le fait pas. OPCALIA déduit donc de ses disponibilités la contribution au FUP due par les branches captives, AGEFOS PME non ;
- ◆ le rapprochement des éléments du calcul de la contribution au FUP avec les éléments présents au compte de résultat et au bilan est délicat. Les services de la DGEFP sont donc conduits à n'effectuer qu'une vérification de la cohérence des éléments présentés.

L'impact du choix des clefs de répartition des frais de gestion entre dispositifs

Par ailleurs, les OPCA choisissent des clefs de répartition des frais de gestion défavorables au dispositif de professionnalisation afin de pénaliser les remontées d'excédents :

- ◆ le FONGECIF Centre impute ainsi 25 % de ses frais de gestion sur le CIF CDD quand la collecte CDD ne représente que 18 % de sa collecte totale ;
- ◆ à l'instar du FORCO, certains OPCA imputent prioritairement leurs frais de gestion sur le dispositif de professionnalisation, ce qui réduit mécaniquement la part reversable de leurs disponibilités (gonflement des charges) (cf. Annexe frais de gestion).

L'absence de versement intégral systématique des sommes dues

Enfin, la mission, au vu des informations transmises par la DGEFP, constate l'absence de versement intégral systématique des sommes dues, au Trésor public⁷ au titre du plan de formation, comme au FUP au titre de la professionnalisation. A titre d'exemple, OPCA C2P, d'après les données fournies par la DGEFP, devait 3 761 230 € au FUP au titre de l'année 2008 mais n'en a versé que 3 700 000 €.

4.3.2. La décision d'engager et de décaisser des fonds manque de fiabilité

4.3.2.1. Au moment de l'engagement

La demande de fonds repose sur des prévisions effectuées par les OPCA. Celles-ci peuvent être assez peu réalistes :

- ◆ à titre d'exemple, AGEFOS PME a ainsi obtenu, fin mars 2008, 129 544 170 € de fonds réservés, le FUP en a repris 64 175 100 € (49,5 %) ;
- ◆ OPCA PL a obtenu, fin mars 2008, 37 105 700 € de fonds réservés, avant que le FUP n'en reprenne 23 021 700 € (62 % de l'enveloppe) en avril 2009 ;
- ◆ OPCA BAT a obtenu 12 689 600 € de fonds réservés en 2008, alors qu'à la fin de l'année son excédent de couverture a représenté 11 514 757 €. Compte tenu du versement à tort effectué par le FUP de plus de 10 000 000 €, l'écart entre la prévision et le réalisé est de 14 144 357 €.

Si l'exercice de prévision par les OPCA est par définition difficile, tant la demande de formation et notamment l'embauche de contrats de professionnalisation dépend des évolutions économiques conjoncturelles de la branche, les écarts constatés tiennent également à des difficultés plus structurelles.

Le besoin de couverture dépend par exemple du taux d'annulation des formations. Les annulations permettent structurellement aux OPCA de réengager des fonds initialement réservés. L'absence de prise en compte de cet effet pour les engagements nouveaux conduit alors l'OPCA à s'adresser au FUP sans raison donc à générer un sur-engagement de celui-ci.

⁶ Branches qui ont choisi d'être rattachées à un OPCA interprofessionnel. Les entreprises lui versent une contribution au titre de la professionnalisation.

⁷ Les disponibilités excédentaires constatées sur le plan de formation sont reversées au Trésor public et non au FUP.

Annexe II

Certains OPCA intègrent assez mal cette variable :

- ◆ de façon topique, les comptes d'OPCALIA font apparaître des engagements à financer la formation (EFF) portant sur 31 314 335 € au 31 décembre 2007, dont 54,7 % a été annulé au cours de l'année 2008 (17 128 338 €) ;
- ◆ ceux d'OPCAIM ne comportent pas de taux d'annulation des engagements.

Le besoin de couverture déclaré par les OPCA est donc peu fiable. OPCALIA a ainsi obtenu du FUP, en mars 2008, 5 776 400 € de fonds réservés. Au vu des annulations réalisées sur les EFF 2007(17 128 338 €), ce besoin n'a pas de réelle consistance.

Pour faire face à ces difficultés, les services du FUP, réduits à deux salariés pour le contrôle de gestion, déclarent mener un dialogue avec les OPCA, les incitant à annuler leurs engagements et à limiter leurs demandes de fonds. M. Emmanuel Leclerc, analyste financier, a ainsi expliqué à la mission avoir négocié avec OPCA MS une réduction de la demande de fonds pour 2009, le FUP ayant été contraint de reprendre 11 493 100 € en 2008 à cet OPCA du fait de prévisions trop optimistes. Ce dialogue permet au FUP de diminuer le volume engagé, en limitant le risque d'un sur-engagement du fait de prévisions fantaisistes, mais il ne procède ni d'une stratégie de maîtrise des engagements par une analyse financière formalisée des engagements de l'OPCA, ni d'une décision du conseil d'administration du FUP.

Les OPCA surestiment fréquemment leurs besoins de financement, ce qui conduit le FUP à réserver des fonds à tort. Ainsi sur dix OPCA ayant bénéficié de fonds réservés en 2008, huit ont vu le FUP reprendre des fonds en fin d'année, quand un seul a obtenu un complément. Sur 360 323 470 € réservés par le FUP en 2008 pour les OPCA au titre de la professionnalisation, seuls 257 758 570 € (71,5 %) correspondaient à un besoin réel de couverture en fin d'année. 28,5 % des fonds réservés n'ont ainsi eu aucun effet de levier sur la capacité d'engagement des OPCA.

Un aléa moral⁸ existe donc. Conséquence de l'asymétrie d'information entre l'OPCA et le FUP, l'OPCA, qui connaît seul le niveau réel de ses besoins, peut tirer parti de la méconnaissance du FUP pour maximiser la couverture offerte, au risque d'un emploi sous-optimal des fonds du FUP.

Enfin, alors que les enquêtes du FUP réalisées sur une base bimensuelle puis mensuelle en fin d'année, devraient pouvoir permettre d'actualiser et d'affiner le volume des fonds réservés, les prévisions ne sont pas ou peu modifiées en cours d'année par les OPCA, l'ajustement ayant lieu au moment de la reddition des comptes. L'ANFA déclarait ainsi au 20 mai 2008 comme au 12 décembre 2008 des engagements au titre des contrats de professionnalisation pour les jeunes, nets des annulations de 27 864 000 €. Si la structure mensuelle des engagements a été modifiée au fil des enquêtes, le besoin de financement global n'a pas été réajusté au fil de l'eau au vu du volume de signatures des contrats de professionnalisation. Fin mars 2009, au vu de l'excédent de couverture de l'ANFA, le FUP a été conduit à reprendre l'intégralité des fonds réservés disponibles au 31 décembre 2008 (2 193 000 €). Le contrôle de gestion des fonds réservés par le FUP est donc rendu difficile par l'absence de mise à jour progressive des besoins prévisionnels des OPCA.

4.3.2.2. L'insuffisante prise en compte des engagements anciens par le FUP conduit à la thésaurisation

Afin de déterminer le besoin de couverture des OPCA, le FUP apprécie les engagements pris par les OPCA indépendamment de leur millésime.

⁸ Concept de la théorie économique du principal-agent : l'agent économique qui dispose de l'information peut maximiser ses gains au risque d'un équilibre sous-optimal.

Annexe II

En conséquence, si un OPCA a insuffisamment annulé ou clôturé ses engagements à financer la formation, notamment les plus anciens, le FUP est conduit à couvrir des engagements aux probabilités de décaissement minimales. De nombreuses factures anciennes, perdues ou oubliées, ne donnent en effet pas lieu à une demande de remboursement par les entreprises. Leur inclusion dans le besoin de financement adressé au FUP pose donc problème.

Or, les données remontant au FUP sont faillibles. OPCASSUR a ainsi déclaré dans l'enquête « Flux financiers » de janvier 2009 avoir eu, début janvier 2008, 4 413 994 € d'engagements datant de 2005, mais avoir annulé 4 754 182 € et payé 481 215 € de ces engagements de 2005 au cours de l'année 2008, soit une erreur de 821 403 €. Les données déclaratives de l'ANFA, d'OPCA Transports et du FAF Propreté comprenaient également des erreurs de cette nature.

De plus, les EFF antérieurs à 2006 non soldés début 2009 peuvent représenter des volumes significatifs : 9 451 131 € pour le FORCO (10,48 % des fonds réservés en 2008), 2 748 606 € pour OPCALIA (47,56 % des fonds réservés en 2008).

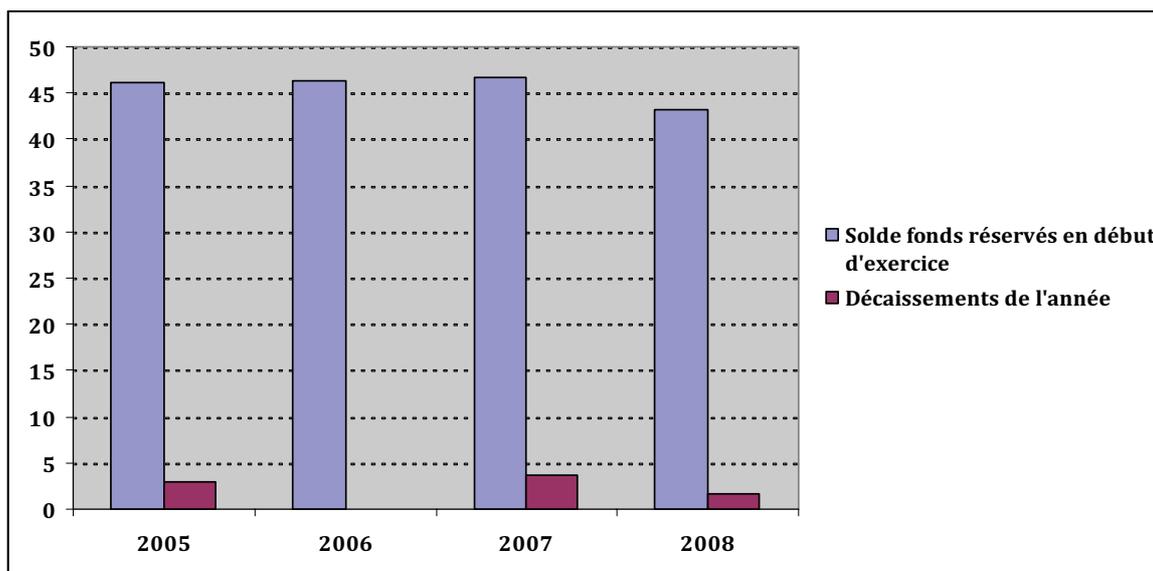
Le FUP est donc amené à couvrir des engagements dont la probabilité de décaissement est réduite.

Pour remédier à ce risque, le FUP sensibilise les OPCA. M^{me} Françoise Patouet, directrice déléguée en charge du contrôle de gestion, affirme ainsi avoir obtenu des annulations significatives d'engagements anciens depuis 2006. Début 2009, plus de 50 % des OPCA avaient ainsi des engagements antérieurs à 2006 non soldés fin 2008 inférieurs à 250 000 €.

4.3.2.3. Une couverture à 100 % de garanties aux probabilités de décaissement parfois faibles

Le décalage entre les besoins de trésorerie d'un OPCA et son besoin de couverture peut en outre être significatif. L'exemple du FAF SAB, qui est le premier consommateur de fonds réservés du FUP, est révélateur. Le FUP a réservé, en 2008, 49 320 500 €⁹ à cet OPCA, alors que les charges de cet OPCA s'élevaient à 32 625 000 €. Le FUP a donc engagé 151,2 % des charges de l'année de l'OPCA. Cet important effort d'engagement n'est pas suivi par un décaissement comparable, mettant en doute le besoin réel de l'OPCA.

Graphique 7 : Fonds réservés au FAF SAB, en M€



Source : Données : FUP, traitement : IGF.

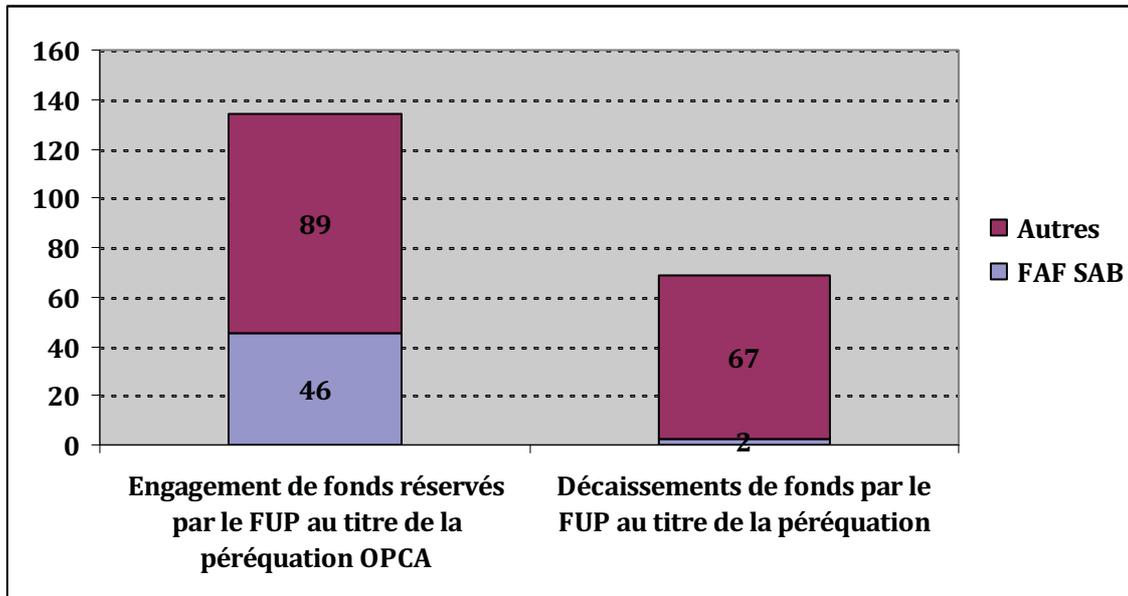
⁹ Cette attribution s'est effectuée en deux étapes, avec une dotation initiale complétée en cours d'année.

Annexe II

Chaque année, de 2005 à 2008, le FAF SAB représente en effet entre 30 % et 43 % des fonds engagés au titre de la péréquation entre OPCA par le FUP. Or, cet OPCA ne perçoit qu'entre 0 % et 8 % des fonds décaissés au titre de la péréquation.

Si les autres OPCA consomment 75,3 % des fonds réservés par le FUP, le FAF SAB n'en consomme que 4,3 %. Il y a donc un sur-engagement du FUP vis-à-vis de cet OPCA.

Graphique 8 : Moyennes des engagements et décaissements par le FUP au titre de la péréquation, entre 2005 et 2008, en M€



Source : Données : FUP, traitement : IGF.

Les services du FUP n'avaient qu'imparfaitement repéré ce dysfonctionnement, qu'ils n'expliquent pas de façon convaincante. Le FUP n'avait donc pas mandaté son commissaire aux comptes pour comprendre ce phénomène.

Si le besoin de couverture de cet OPCA était néanmoins avéré, l'absence de prise en compte de la probabilité des décaissements dans la capacité d'engagement du FUP pose problème, le FUP couvrait à 100 % une garantie de fonds propres alors que la probabilité de décaissement est faible.

Seuls 75% des fonds réservés étant décaissés au titre de la péréquation pour les autres OPCA, le provisionnement à 100% des garanties accordées limite structurellement l'effet de levier du FUP sur la capacité d'engagement des OPCA .

4.3.2.4. La décision de décaisser manque de fiabilité

Afin de procéder à la mise en paiement des fonds réservés, le FUP procède à des enquêtes sur la situation financière des OPCA. Les deux agents en charge du contrôle de gestion s'assurent ainsi, à partir de données déclaratives, du respect des critères d'éligibilité et de l'existence de problèmes de trésorerie :

- ◆ une enquête « Flash » permet au FUP de contrôler la part des contrats de professionnalisation dans l'ensemble des dépenses de l'OPCA ;
- ◆ une enquête « Flux financiers » permet de s'assurer du besoin de couverture de l'OPCA ;
- ◆ une enquête « Suivi prévisionnel de trésorerie » permet de contrôler le besoin de trésorerie, à partir d'une estimation du résultat, du bilan de l'année écoulée ainsi que des charges des deux premiers mois de l'année.

Annexe II

Le FUP contrôle ces informations de deux façons :

- ◆ en effectuant des contrôles de cohérence statistique, permettant de détecter les anomalies flagrantes ;
- ◆ a posteriori, en rapprochant les données des enquêtes des comptes de résultat et bilans des OPCA, validés par les commissaires aux comptes.

Or, la fiabilité des données remontant au FUP est manifestement sujette à caution.

Certains OPCA peuvent avoir la tentation de gonfler les charges à payer pour faire apparaître un besoin de trésorerie. Les dirigeants d'UNIFORMATION ont ainsi affirmé à la mission avoir mal estimé la date des décaissements à venir, conduisant ainsi à faire apparaître un besoin de trésorerie sans réalité au final.

Tous les OPCA sous-estiment les produits des deux premiers mois de l'année. Aucun encaissement n'est ainsi déclaré pour ces deux mois alors que des produits peuvent être constatés. Les services du FUP, au vu des entretiens réalisés, connaissent et acceptent cette sous-estimation des produits des deux premiers mois alors que cette pratique conduit à des décaissements sans fondement.

Le caractère surprenant de cette absence de produits apparaît lorsque le détail mensuel des encaissements des OPCA est étudié. A titre d'exemple, le FONGECIF Ile de France, qui n'a pas été dans la situation de déclarer au FUP un besoin de trésorerie, a ainsi transmis à la mission ses produits pour ces deux mois qui se sont élevés pour janvier et février 2008 à 117 043 965 €. L'ampleur des montants encaissés jette le doute sur l'absence de produits déclarée par les OPCA.

Tableau 9 : Encaissements du FONGECIF Ile de France de janvier et février 2008

Mois	Janvier			Février		
	CDI	CDD	Total	CDI	CDD	Total
Dispositif						
Collecte brute	827 927	193 141	1 021 068	101 554 056	13 334 158	114 888 214
Subvention			0		1 038 000	1 038 000
Produits financiers	60 522	6 628	67 150	6 668	22 140	28 808
Autres	90	12	102	281	342	623
Total encaissements	888 539	199 781	1 088 320	101 561 005	14 394 640	115 955 645

Source : Fongecif Ile de France.

Ainsi, alors qu'aucun produit n'est prévu dans l'enquête « Suivi prévisionnel de trésorerie » du FUP du 12 décembre 2008 pour janvier et février 2009, l'ANFA disposait, d'après l'enquête « Suivi prévisionnel de trésorerie » du 11 mai 2009, de 13 274 429 € de produits au 28 février 2009 correspondant à une part de la collecte encaissée en février (2 000 000 € de contribution perçue au titre de la professionnalisation et 392 000 € de TVA perçue sur contribution), à 5 000 € de produits financiers et à 2 892 727 € de fonds reversés par le FUP au titre de la compensation par l'État (de l'ordonnance du 2 août 2005 pour 2 744 724 € et de l'accord État CPNFP pour 158 003 €). L'enquête « Suivi prévisionnel de trésorerie » du 2 juillet 2008 comportait déjà une prévision d'encaissement de 2 000 000 € (dont 1 000 000 € pour janvier) pour janvier et février 2009, prévision qui a disparu dans l'enquête du mois de décembre 2008. Une partie de l'enveloppe de fonds décaissée par le FUP au vu du besoin de trésorerie affiché par l'ANFA ne peut donc être justifiée.

Les remontées d'informations, lacunaires, conduisent donc le FUP à décaisser des fonds alors que les besoins de trésorerie de l'OPCA ne sont pas fermement établis.

Au total, en décembre 2008, 73,5 M€ ont ainsi été décaissés pour l'ensemble des OPCA et OPACIF au vu d'un besoin de trésorerie comprenant des charges mais aucun produit.

Annexe II

Tous les OPCA et OPACIF ayant reçu des fonds du FUP en décembre 2008 avaient reçu en janvier et février 2009 plus de produits que ce que le FUP leur avait versé pour répondre à leur besoin putatif de trésorerie, à l'exception de l'AFDAS, qui avait reçu en décembre 5 721 800 € du FUP mais n'avait encaissé en janvier-février 2009 que 4 194 611 €, et avait fait face à un besoin justifié de trésorerie de 1 527 189 €.

Au vu des enquêtes réalisées par le FUP, seul 1,5 M€ (2 %) sur 73,5 M€ versés en décembre 2008 pouvait donc être justifié.

Le FUP ayant décaissé 106 M€ en 2008 au titre de la péréquation, les versements correspondant à des besoins non établis (72 M€ en décembre 2008) représentent 67,9 % des versements de l'année.

4.3.2.5. Une appropriation insuffisante des pouvoirs de contrôle

Le code du travail prévoit des pouvoirs de contrôle pour le FUP. L'article R. 6332-32 dispose : *« Le conseil d'administration du Fonds national de péréquation 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 ».*

Le FUP n'a mandaté son commissaire aux comptes qu'à une unique reprise afin de faire la lumière sur la situation financière d'OPCA MS, les services du FUP ayant découvert l'utilisation du poste « autres créances » en lieu et place du compte de liaison. L'OPCA MS avait donc soustrait et non ajouté ce montant aux disponibilités pour éviter le versement de la contribution due au FUP. Si la DGEFP avait validé le calcul, M. Emmanuel Leclerc, analyste financier, a constaté cette anomalie. Après avoir informé téléphoniquement l'OPCA, l'absence de correction a conduit le FUP à prévenir la DGEFP et à mandater le cabinet NSK en avril 2008. Le préjudice pour le FUP représentait 15,4 M€. L'utilisation erronée du compte de liaison avait commencé en 2006, le commissaire aux comptes d'OPCA MS ayant cependant certifié les comptes.

Au regard de la qualité des informations remontant au FUP et des anomalies repérées par la mission, l'usage du pouvoir de contrôle du FUP semble insuffisant.

La note sur OPCA MS remise au conseil d'administration le 2 juillet 2008 relève de façon symptomatique que les pratiques de transfert entre la professionnalisation et le plan de formation par l'intermédiaire d'un compte de liaison « ne sont pas exceptionnelles dans le milieu de la formation ». Plus de contrôles du FUP auraient donc pu être attendus.

De même, le versement à tort de 10 M€ à OPCA BAT en 2008, alors que le report à nouveau créditeur de 11,5 M€ de l'OPCA permettait de couvrir les engagements, n'a donné lieu ni à une reprise des fonds, ni à un contrôle.

5. Les missions d'intérêt général du FUP sont sources de difficultés

5.1. Des difficultés apparaissent pour le suivi des contreparties FSE

Suite à l'accord État-FUP du 21 avril 2009, le FUP est amené à piloter l'attribution et le suivi des fonds européens dévolus aux OPCA.

Les services du FUP, au moment de la mission, mettaient en place les outils nécessaires à l'accomplissement de cette nouvelle mission, en établissant des enquêtes et outils analytiques permettant le contrôle de gestion.

Annexe II

Pour autant, certaines difficultés ont pu être relevées :

- ◆ l'attribution de fonds du FSE est conditionnée à l'apport de capitaux par l'OPCA pour les dossiers éligibles. Or, les ressources de l'OPCA sont fongibles et comprennent des financements publics ou assimilés (conseils régionaux, fonds du FUP notamment). L'absence de traçabilité des contreparties génère donc un risque en cas de contrôle, à laquelle le FUP peine à répondre ;
- ◆ le paiement par le FSE s'effectue après service fait. Les OPCA effectuent donc l'avance des fonds ce qui pourrait générer un besoin de trésorerie. Le FUP s'est engagé à procéder à des avances pour limiter cet effet. Pour autant, aucune simulation de l'impact sur la trésorerie du FUP et a fortiori des OPCA n'a été présentée à la mission ;
- ◆ le choix des projets a donné lieu à la vérification des conditions d'éligibilité. Cependant, l'examen du dossier présenté par le FORCO permet de constater le caractère lacunaire de la justification de certains critères, par exemple sur la valeur ajoutée des fonds européens, sur l'adéquation de la réponse apportée aux salariés victimes des crises sectorielles constatées, ou les publics prioritaires (handicapés, femmes, seniors). Le besoin de long terme des qualifications proposées pour permettre l'adaptation des salariés à la destruction des emplois et à la péremption de leurs qualifications n'était ainsi pas justifié ;
- ◆ il n'est pas démontré dans les dossiers présentés que le choix de financer les formations du secteur textile pour 3,3 M€ par le biais du FORTHAC, l'OPCA de cette branche, est une réponse adéquate à la crise structurelle de ce secteur ;
- ◆ alors que la crise économique périm durablement des qualifications et génère un besoin de reconversion des salariés, la part des fonds attribués aux FONGECIF dans les projets élus par le FUP (14,3 %, soit une part équivalente au poids de la collecte CIF – 15 %) demeure faible au regard de la capacité des FONGECIF à offrir une reconversion de tous les salariés victimes ou menacés par la crise vers l'ensemble des branches professionnelles et à favoriser les projets visant des qualifications rencontrant une véritable offre d'emplois ; cette situation est également problématique au regard des bons résultats constatés : près de 80 % des bénéficiaires de CIF obtiennent la qualification recherchée ;
- ◆ l'attribution des fonds européens par le FUP avait pour objectif d'offrir une réponse structurée à la situation de crise par le développement de formations. Or, le FUP ne disposait au niveau consolidé, pour justifier de la réponse globale apportée à la récession économique, que d'un simple tableau récapitulatif des crédits octroyés en format Excel.

5.2. Le financement de chargés de mission dans le cadre de l'accord État-CPNFP s'assimile à une débudgétisation des frais de gestion

L'accord État-CPNFP du 31 mars 2006 prévoit le cofinancement de chargés de mission.

En 2008-2009, 397 chargés de mission ont été financés pour un montant de 4,27 M€. C'est ainsi près de 8 % des salariés des OPCA qui sont financés à 50 % par le FUP.

Les charges liées au défraiement des OPCA par le FUP pour les chargés de mission ne sont pas comptabilisées pour apprécier le plafond des frais de gestion des OPCA.

Ce mécanisme de financement, qui incite au développement des services de proximité rendus par les OPCA, est donc assimilable à une débudgétisation de certaines dépenses administratives.

Annexe II

L'absence de clause d'extinction du dispositif et la reconduction prédominante des financements limite le rôle d'amorçage que pourrait jouer ce dispositif pour le développement de nouveaux services et d'actions innovantes.

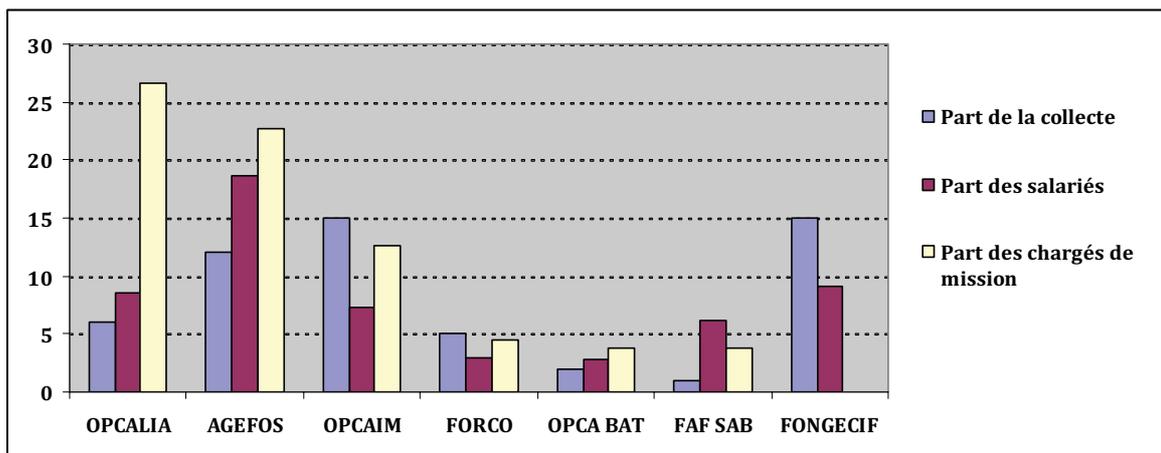
En outre, quelques bénéficiaires concentrent l'essentiel des financements accordés. OPCALIA (106 chargés de mission), AGEFOS PME (90), OPCAIM (56) concentrent 63,5 % des chargés de mission financés dans les OPCA en 2008-2009. Par comparaison, le quatrième bénéficiaire, le FAF SAB, qui dispose pourtant d'un maillage territorial dense pour rendre des services de proximité, n'a obtenu le financement que de 15 chargés de mission.

Tableau 10 : Part des chargés de mission financés au regard du poids des OPCA

OPCA	Part de la collecte (en %)	Part des salariés (en %)	Part des chargés de mission (en %)
OPCALIA	6	8,5	26,7
AGEFOS-PME	12	18,6	22,7
OPCAIM	15	7,3	12,6
FORCO	5	3,0	4,5
OPCA BAT	2	2,8	3,8
FAF SAB	1	6,1	3,8
FONGECIF	15	9,1	0

Source : IGF.

Graphique 9 : Part des chargés de mission financés au regard du poids des OPCA (en %)



Source : Données : DGEFP ; traitement : IGF.

Trois problèmes peuvent donc être relevés :

- ◆ la décision de reconduire les campagnes a été prise dans l'enceinte informelle du CPNFP en fonction de critères qui n'ont pas été transmis à la mission ;
- ◆ aucun critère évident de répartition des financements ne peut être reconstitué ;
- ◆ seuls certains OPCA ont été incités à s'engager de façon plus proactive dans la délivrance de services de proximité, et principalement ceux qui disposaient déjà d'une présence territoriale.

6. L'absence de formalisation d'une doctrine d'emploi des avances de trésorerie est source d'ambiguïtés

Les avances de trésorerie accordées par le FUP ne sont pas encadrées par une procédure formalisée. L'article R. 6332-106 du code du travail prévoit pourtant cette mission du FUP :

« Le fonds national de péréquation est habilité à consentir des avances de trésorerie et des transferts de disponibilités aux organismes collecteurs paritaires agréés au titre de la professionnalisation et du droit individuel à la formation et au titre du congé individuel de formation connaissant des besoins de trésorerie constatés conformément aux règles établies par le plan comptable mentionné à l'article R. 6332-40. »

En pratique, le FUP n'a pas défini de critères d'attribution. Les demandes d'avances sont étudiées au cas par cas, une analyse de la pertinence de la demande pouvant être menée. Les avances sont consenties à un taux d'intérêt nul, remboursables au 31 mars, date fixée par le FUP.

Des retards de remboursement sont observables (6 retards sur 9 avances remboursées en 2008) mais n'excèdent généralement pas un mois.

Le FUP considère que la montée en charge de projets conventionnés, comme celui actuellement mené avec le FSE, amène une hausse des demandes d'avances de trésorerie par les OPCA, le délai de versement des fonds du FSE pouvant être supérieur au délai de règlement des formations. OPCALIA fait ainsi régulièrement appel à ces avances de trésorerie car son encours de subventions est important, et les avances de trésorerie du FUP permettent à OPCALIA de pallier aux éventuels décalages entre le paiement des formations et la perception des subventions correspondantes versées par des tiers.

Alors que les services du FUP ont repéré les difficultés financières de certains OPCA, aucun plan d'actions n'a été envisagé. OPCASSUR, par exemple, avait, fin 2008, deux symptômes de faiblesse alarmants sur le dispositif de professionnalisation : un déficit de couverture de 27 236 553 € et des disponibilités négatives (-2 252 726 €). Le signalement des difficultés à la DGEFP comme la mise au point d'une convention incluant une avance de trésorerie n'ont pas été envisagés. Les services affirment émettre un avis technique défavorable à une avance de trésorerie pour les OPCA qui ne font habituellement pas appel au FUP et entretiennent avec lui des relations perfectibles.

Le rôle du FUP est donc source d'ambiguïtés :

- ◆ certains OPCA présentent le FUP comme leur assureur ;
- ◆ les services déclarent ne jouer ce rôle qu'à titre exceptionnel.

7. Le FUP peine à préparer le passage au FPSPP

7.1. La traduction technique de l'ANI de janvier 2009 n'est pas préparée

7.1.1. Les modifications légales et conventionnelles

La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui fait suite à l'accord national interprofessionnel de janvier 2009, prévoit une réforme profonde du financement de l'organe de péréquation et des critères de péréquation sur la professionnalisation :

- ◆ le FUP est remplacé par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) ;

Annexe II

- ◆ le FPSPP passera une convention avec l'État qui déterminera les usages des ressources du Fonds ;
- ◆ la contribution proportionnelle des OPCA et OPACIF est élargie à la collecte sur l'ensemble des dispositifs ;
- ◆ cette contribution est comprise entre 5 et 13 % de la collecte, le taux de 13 % devant, aux termes de l'ANI, être retenu la première année ;
- ◆ les accords de branches pourront faire varier les prélèvements sur les différents dispositifs gérés par les OPCA pour atteindre 13 % de la collecte totale ;
- ◆ sont désormais éligibles aux fonds du FPSPP, pour la mission de péréquation, les besoins de financements des OPCA consacrant 50 % de leur collecte (déduction faite de la contribution au FPSPP) au titre de la professionnalisation aux contrats de professionnalisation quels qu'en soient les publics et aux périodes de professionnalisation d'une durée minimum fixée par décret ;
- ◆ les versements du FPSPP ne sont plus conditionnés à la constatation d'un besoin de trésorerie.

7.1.2. Le risque d'inflation des demandes de fonds au titre de la péréquation sur le dispositif de professionnalisation

L'assouplissement des critères de péréquation pourrait, d'après les services du FUP, conduire à rendre éligible l'ensemble des OPCA, qui affectent ou sont susceptibles d'affecter tous 50 % de leur collecte (déduction faite de la contribution au futur FPSPP) aux contrats de professionnalisation et à des formations concourant à un parcours visant une certification ou une qualification :

- ◆ dans la mesure où, par accord de branche, la contribution sur la professionnalisation pourra être augmentée à 25 % ou 30 % des sommes collectées sur ce dispositif, l'objectif pourra être aisément atteint. L'atteinte de l'objectif ne préjugera donc pas du volontarisme de l'OPCA et posera un problème d'équité entre les OPCA atteignant la cible du fait d'un gonflement des contributions assises sur la professionnalisation et ceux parvenant à l'objectif du fait de leur volontarisme ;
- ◆ même en admettant, que les branches, pour la plupart, utilisent le taux de 13 % sur la professionnalisation, il suffit aux OPCA pour être éligibles de consacrer 37 % de leur collecte aux contrats de professionnalisation et aux périodes de professionnalisation quand les règles actuelles prévoient une utilisation de 50 % de leur collecte légale pour les seuls contrats de professionnalisation destinés aux jeunes. Une inflation des demandes est donc prévisible ;
- ◆ plusieurs OPCA utilisent déjà le dispositif des périodes de professionnalisation pour prendre en charge des dépenses du plan de formation, ce que les responsables d'OPCALIA ont spontanément reconnu lors des entretiens menés pour les années de mise en place du dispositif. En effet, toute formation est potentiellement un module d'une formation certifiante ou qualifiante. Si un décret fixera la durée minimale des périodes éligibles, toute action pourra être présentée comme l'élément d'un parcours visant à la certification ou la qualification. Le risque d'inflation des demandes est donc multiplié par l'éligibilité des périodes de professionnalisation ;
- ◆ le futur FPSPP pourrait ne pas être en mesure de répondre à l'ensemble des demandes de financement adressées par les OPCA au titre de la péréquation sur la professionnalisation.

Eu égard à la difficulté du conseil d'administration du FUP de définir des critères pertinents pour orienter les fonds sur le CIF CDI qui connaît également un problème d'insuffisance des fonds au regard des besoins, la mission s'inquiète de la mise en œuvre de la péréquation dans ce nouveau contexte.

7.1.3. La nécessité d'un contrôle sur les périodes de professionnalisation

La préservation du mécanisme de péréquation aux fins de soutenir effectivement les contrats de professionnalisation et les périodes de professionnalisation certifiantes et qualifiantes suppose un contrôle étroit des périodes de professionnalisation financées.

Les modalités de ce contrôle ne sont, à ce stade, pas prêtes. Le contrôle du critère lié aux périodes est difficile, en l'absence de mise en place d'un suivi administratif renforcé des projets éligibles.

L'appropriation des pouvoirs de contrôle s'avérera donc nécessaire pour vérifier les données déclaratives. Au regard de la difficulté à mettre en place un suivi des dossiers FSE, ce contrôle, en l'état des effectifs du FUP, est un objectif très ambitieux.

7.1.4. L'absence de définition des nouvelles modalités d'engagement et de décaissement

Par ailleurs, aucune réflexion sur les mécanismes d'engagement et de décaissement à mettre en place n'était formalisée au moment de la mission. En effet, la loi ne prévoit plus désormais d'obligation de versement au vu d'un besoin avéré de trésorerie. Trois mécanismes sont possibles :

- ◆ le maintien des règles actuelles d'engagement au vu d'un besoin prévisionnel de financement et de décaissement au vu d'un besoin de trésorerie ;
- ◆ la mise en place de dotations correspondant au besoin de couverture de l'année, versées par acomptes au cours de l'année, dont le solde serait versé après contrôle de la réalité du besoin de couverture de l'OPCA en fin d'année. Cette solution suppose néanmoins que soit revu le dispositif de versement des disponibilités excédentaires, faute de quoi le solde versé risque d'être immédiatement inclus dans les disponibilités prélevées sur les OPCA à ce titre ;
- ◆ la mise en place de dotations engagées au vu du besoin de couverture de l'année, mais payées au rythme de la réalisation des engagements donc des formations par l'OPCA. Cette dernière solution suppose la mise en place de procédures de contrôle et de suivi administratif lourdes.

La traduction technique des nouveaux critères de péréquation n'est en outre pas préparée. La mise en place, à ce stade, par le futur FPSP de critères de sélection des demandes éligibles n'est pas prête.

Faute de réflexion formalisée sur les futurs mécanismes d'engagement et de décaissement et sur les critères de péréquation, les OPCA risquent de ne pas être en mesure de connaître les conditions d'éligibilité de leurs projets suffisamment tôt. Si un suivi renforcé des projets éligibles était demandé, celui-ci appellerait des développements de l'informatique de gestion, qui ne peuvent à ce stade être entrepris.

L'activité des OPCA en 2010 risque donc de pâtir de cette impréparation.

7.1.5. Le risque d'insécurité juridique

Enfin, l'entrée en vigueur de la loi génère un problème de sécurité juridique :

- ◆ les branches pourront par voie conventionnelle répartir la charge des 13 % de contribution au futur FPSPP sur les différents dispositifs. La fixation d'une contribution de 20 % ou 30 % sur la professionnalisation est donc envisageable ;
- ◆ les OPCA n'ont provisionné sur le dispositif de professionnalisation à ce jour qu'une contribution de 13 %, payable en 2010, et engagé des dépenses sur les ressources restantes. Si une convention de branche est signée modifiant le poids de la contribution, un problème de financement pourrait apparaître.

Le futur FPSPP pourrait donc se voir adresser des demandes d'assistance de branches non vertueuses, ne respectant pas les obligations de l'ANI et de la loi, mais dont les ressources auront diminué suite à l'entrée en vigueur d'un accord de branche et qui ne seront plus en mesure d'honorer leurs engagements suite à la bascule d'une charge supplémentaire.

7.2. La préparation du passage au futur FPSPP demeure embryonnaire

La mission a constaté l'impréparation des services du FUP au passage au futur FPSPP.

Une procédure de recrutement n'était lancée que pour accomplir les missions liées à la gestion des fonds du FSE, dévolue depuis avril 2009 et dont le FUP, en dépit des efforts des services, peinait, au moment de la mission, à assurer le suivi.

La recherche de locaux, de taille manifestement insuffisante, était en cours au moment de la mission.

Aucune planification stratégique des tâches en cours de dévolution n'a pu être présentée à la mission, du fait de l'incertitude sur le contenu des nouveaux projets à prendre en charge.

De façon symptomatique, la question des futurs statuts du FPSPP a été évoquée au conseil d'administration du 19 mai 2009, lequel a mandaté le CPNFP pour réfléchir sur ce point. Aucune réflexion interne au FUP n'était donc formalisée.

8. Des évolutions permettraient au FPSPP d'affronter ces difficultés

8.1. Le choix des techniques de financement par le FPSPP doit être examiné

Le FPSPP assurera deux types de mission :

- ◆ une mission de péréquation à destination des OPCA et des OPACIF ;
- ◆ des missions d'intérêt général à destination des publics prioritaires, et notamment les demandeurs d'emploi.

Son action pourra reposer sur cinq types d'instrument :

- ◆ des avances de trésorerie ;
- ◆ des garanties de fonds propres, sur le modèle actuel, comblant un besoin de couverture et décaissées au vu d'un besoin de trésorerie ;
- ◆ des dotations comblant un besoin de couverture, prévu en début d'année, attesté en fin d'année et payées à raison de ce besoin ;
- ◆ des dotations suite à un appel à projets pour des contrats de professionnalisation ou des périodes de professionnalisation non couverts par les fonds propres de l'OPCA, et payées au fur et à mesure des réalisations des formations dédiées ;
- ◆ des subventions.

8.1.1. Scénario 1 : les subventions

Le FPSPP pourrait financer certains organismes (Pôle emploi, l'AFPA par exemple) sur des projets déterminés conjointement par le FPSPP et l'État. Le recours aux subventions semble alors une technique adéquate. Compte tenu de l'absence de maîtrise d'ouvrage sur les projets menés, le suivi administratif serait alors réduit.

8.1.2. Scénario 2 : l'appel à projets

Le FPSPP pourrait réaliser des appels à projets auprès des OPCA pour des formations ciblées vers des publics prioritaires (séniors, illettrés par exemple). Le décaissement aurait alors lieu au fur et à mesure de la réalisation des formations. Un suivi administratif des projets serait nécessaire, permettant la mise en place de critères de choix des projets, le contrôle de leurs réalisations et le suivi des financements.

Le FPSPP devra alors développer un suivi des décaissements programmés afin d'optimiser les engagements nouveaux au vu des annulations probables et des décaissements à venir.

Cette technique semble plus adaptée que la garantie des fonds propres pour les actions à destination des OPACIF sur le CDI, ainsi que pour les actions pour des publics ciblés.

Elle pourrait être éventuellement utilisée pour remplacer le mécanisme actuel de péréquation sur la professionnalisation. Le choix serait donc fait de ne financer que des projets éligibles, à l'exclusion des autres dépenses des OPCA au titre de la professionnalisation.

Une telle transformation nécessiterait alors de conditionner l'attribution donc de contrôler l'exigence légale d'un besoin de couverture et d'atteinte des critères de péréquation en fin d'année de conclusion de l'appel à projets.

Elle permettrait de garantir que les fonds atteignent bien les publics cibles et d'éviter que les périodes de professionnalisation visant une certification ou une qualification ne soient financées sans présentation à l'examen professionnel.

En revanche, elle supposerait :

- ◆ de flécher les fonds dès le démarrage des projets vers des individus déterminés, donc de développer un suivi administratif onéreux ;
- ◆ d'obtenir l'accord des partenaires sociaux sur cette transformation du mécanisme de la péréquation au lendemain de l'adoption de la loi qui en confirme l'existence.

8.1.3. Scénario 3 : la dotation pour besoin de couverture

Le FPSPP pourrait transformer son mode d'intervention lorsqu'est constaté un besoin de couverture des OPCA au titre de la péréquation. Sur la base d'une prévision en début d'année, il pourrait ainsi attribuer des enveloppes de fonds réservés aux OPCA décaissables, après un acompte, en début d'année suivante au vu du besoin de fin d'année, donc de la réalisation des engagements plutôt que des formations, une fois les comptes établis et la vérification de l'éligibilité vérifiée.

Les versements pourraient s'effectuer nets du taux d'annulation statistique des formations de l'OPCA afin d'éviter de financer à tort des engagements finalement fictifs.

Annexe II

L'avantage de ce mode d'intervention pour les OPCA est sa simplicité et sa lisibilité :

- ◆ les OPCA peuvent, s'ils vérifient bien leur éligibilité et calculent bien leur besoin de couverture, anticiper l'apport de fonds propres du FPSPP pour pouvoir engager des formations ;
- ◆ les fonds sont rapidement décaissés (sous un an) et ne sont donc pas thésaurisés par le Fonds ;
- ◆ le pouvoir d'orientation du FPSPP vers les dispositifs prioritaires sera alors sans doute renforcé puisque l'apport de fonds propres ne sera plus vu comme aléatoire ;
- ◆ la nature des formations financées par l'OPCA n'influera pas sur le volume des fonds reçus.

En revanche, ce mode d'intervention suppose la modification de la règle des disponibilités excédentaires. En effet, si les fonds versés entraînent dans le calcul des disponibilités excédentaires, ils remonteraient immédiatement au FPSPP, puisque leur versement ne serait plus conditionné par un besoin de trésorerie.

Deux solutions existent alors :

- ◆ sortir ces dotations du calcul des disponibilités excédentaires, ce qui rendrait la règle peu lisible puisque des OPCA pourraient conserver de nombreux mois de charges en trésorerie ;
- ◆ remplacer le dispositif de prélèvement sur la trésorerie par un prélèvement sur le résultat avant reprise et dotation aux provisions, net des dotations aux amortissements pour ne pas interdire l'investissement (cf. Infra). Le prélèvement deviendrait ainsi beaucoup plus équitable et ne porterait pas sur les disponibilités excédentaires mais sur la capacité d'engagement inemployée de l'OPCA.

Toutefois, la règle des disponibilités excédentaires venant d'être confirmée par la loi, ce remplacement impératif nécessite une disposition législative modifiant les normes qui viennent d'être instaurées.

En outre, le risque existe que les OPCA annulent insuffisamment leurs engagements rompus ou clos en fin d'année pour maximiser les fonds reçus en gonflant artificiellement le besoin de couverture.

Pour limiter ce risque, il pourrait être prévu :

- ◆ la mise en place d'un abattement systématique des dotations versées au vu des statistiques historiques d'annulation ;
- ◆ la précision dans l'annexe du plan comptable certifiée par les commissaires aux comptes du volume des annulations sur les engagements anciens et de l'année ;
- ◆ l'attestation par le commissaire aux comptes du document transmis au FPSPP indiquant le besoin de couverture.

8.1.4. Scénario 4 : les garanties de fonds propres

Le FPSPP pourrait conserver son mode d'intervention actuel pour la péréquation sur la professionnalisation et le CIF CDD, basé sur des garanties de fonds propres, décaissables au vu d'un besoin de trésorerie. Sous réserve d'une analyse juridique plus précise, l'article L. 6332-22 du code du travail, dans sa nouvelle rédaction, ne semble pas exclure le maintien de cette technique.

Annexe II

Le maintien de cette technique d'intervention suppose cependant la fiabilisation des procédures :

- ◆ les décaissements doivent être fiabilisés :
 - ils pourraient ainsi avoir lieu au vu d'une déclaration d'un besoin de trésorerie imminent effectué par le gestionnaire du compte dans un établissement financier ;
 - à défaut d'une fiabilisation du besoin de trésorerie, le FPSPP verserait systématiquement des avances de trésorerie. Ces avances ne deviendraient des apports de fonds que si le bilan démontre un besoin de financement. A défaut de quoi, les avances seraient remboursées par les OPCA ;
- ◆ les règles de provisionnement doivent tenir compte de la probabilité d'annulation des engagements nouveaux contractés par l'OPCA, afin de ne pas provisionner inutilement donc de thésauriser ;
- ◆ les engagements anciens des OPCA, qui peuvent ne pas donner lieu à décaissement, doivent être limités dans le calcul du besoin de couverture :
 - soit en sortant du calcul du besoin de couverture les engagements de plus de deux ans ;
 - soit en limitant à 1 % du volume total des engagements qui peuvent être couverts ceux de plus de deux ans.

Cette technique comporte des avantages :

- ◆ elle permet, si les règles de provisionnement sont revues, un effet de levier important des fonds du FPSPP qui lui permet de couvrir plus de besoins de couverture que ce que ne lui permettrait de couvrir le système de dotations ;
- ◆ elle limite la trésorerie disponible des OPCA, source de débats médiatiques parfois décorrélés de la qualité de leur gestion.

Cette technique comporte néanmoins d'autres risques :

- ◆ les OPCA seront incités, quoiqu'il en soit, à favoriser les périodes de professionnalisation, par nature plus courtes que les contrats de professionnalisation, donc conduisant plus vite à un besoin de trésorerie, au risque de fragiliser ce dispositif d'insertion ;
- ◆ les versements effectués par le FPSPP se concentreraient donc sur les OPCA qui s'engagent dans la réalisation de périodes de professionnalisation, par ailleurs plus difficilement contrôlables.

8.1.5. Scénario 5 : les avances de trésorerie

Une formalisation de la doctrine d'emploi des avances de trésorerie est indispensable.

Plusieurs principes pourraient être affirmés :

- ◆ la possibilité pour tout OPCA ou OPACIF rencontrant des difficultés transitoires de trésorerie de s'adresser au FPSPP ;
- ◆ l'accompagnement de toute demande par un audit financier mandaté par le FPSPP en lien avec la DGEFP permettant d'identifier les causes de ce besoin ;
- ◆ la mise au point d'un plan de continuité de l'activité, garantissant la poursuite de l'activité de l'OPCA et accompagnant le prêt.

8.2. Le plan comptable du FPSPP devra s'adapter à ces choix

Le plan comptable du FUP est aujourd'hui calqué sur celui des OPCA, sans que les spécificités de cette structure ne soient prises en compte.

Il est donc souhaitable d'adapter le plan comptable au vu de ces singularités, tout en garantissant un rapprochement de la comptabilité du FUP avec le plan comptable général :

- ◆ les engagements, décaissables une fois les formations réalisées (fonds du FSE ou de la convention État-CPNFP par exemple), aujourd'hui situés hors bilan, pourraient ainsi être réintégrés dans celui-ci, associés à la constitution de provisions ;
- ◆ la contribution reçue des OPCA sur la base de leur collecte perçue, comme les subventions à recevoir (de l'État, du FSE au vu de la réalisation des formations par les OPCA par exemple) et les disponibilités excédentaires pourraient être intégrées sous forme de produits à recevoir, les fonds issus des versements du Trésor public étant rattachés à l'exercice de perception à cause de leur fait générateur ;
- ◆ les garanties seraient toujours suivies hors bilan ;
- ◆ les avances de trésorerie sont neutres sur la comptabilité du FPSPP, celui-ci constatant un produit à recevoir du montant de l'avance consentie. Un renforcement du suivi prévisionnel de la trésorerie serait en revanche souhaitable pour assurer cette fonction.

Deux sections pourraient donc être créées si le mécanisme de garantie des fonds propres est maintenu :

- ◆ une section « projets » ;
- ◆ une section « garanties ».

8.2.1. La constitution de provisions techniques pour les garanties du FPSPP permettrait de renforcer leur effet de levier

Il est proposé de constituer des provisions pour risques et charges pour les garanties de fonds propres accordées par le FPSPP.

Celles-ci devront être basées sur la probabilité de décaissement des garanties octroyées. Le taux d'annulations statistique de l'OPCA devra notamment être utilisé pour calculer le provisionnement. Les provisions constituées seront donc inférieures au montant garanti, permettant ainsi, toutes choses égales par ailleurs, de financer plus d'effort de formation.

Ainsi, le FAF SAB ne consommant en moyenne que 4,3 % des fonds garantis, le provisionnement devra refléter cette probabilité. Pour une garantie de 45 M€ par le FPSPP, le provisionnement ne serait que de 1,9 M€.

Cependant, pour couvrir le risque d'une augmentation des besoins de trésorerie des OPCA en phase d'accélération des formations payées, par exemple si les périodes de professionnalisation, plus courtes, se développent au détriment des contrats de professionnalisation, à la réalisation plus lente, une provision réglementaire complétant cette provision technique pourrait être constituée. Le calcul de cette provision complémentaire nécessite cependant une étude particulière et la mise en place d'une analyse des risques par le FPSPP.

8.2.2. La section « projets »

Suivant la technique utilisée par le FPSPP, le traitement comptable différera :

- ◆ les subventions ont pour fait générateur la convention avec l'État, elles sont par nature des charges, charges à payer si la convention est passée pendant l'exercice précédent, ou charges si elle est passée au cours de l'exercice ;
- ◆ les dotations suite à appel à projets, génèrent des écritures comptables distinctes :
 - elles sont des charges dès lors que la réalisation de la formation pendant l'année de référence est attestée avant la fin de l'année (charges) ou pendant la période précédant l'arrêté des comptes (charges à payer) ;
 - elles sont prises en compte sous forme de provisions d'engagements à financer la formation si la réalisation n'est pas attestée ;
- ◆ les dotations pour besoin de couverture seraient, si le dispositif est instauré, inscrites en charges à payer en fin d'année, le niveau de couverture étant déterminé en fonction des comptes de l'OPCA à la clôture au 31 décembre et certain à la date d'arrêté des comptes au 31 mars.

8.2.3. L'annexe du plan comptable devra permettre d'offrir une image fidèle de l'activité économique du FPSPP

Plusieurs tableaux pourraient être présentés en annexe :

- ◆ un état des versements des contributions dues par les OPCA ;
- ◆ un état des avances de trésorerie effectuées par le FPSPP ;
- ◆ un état des dotations pour besoin de couverture, le cas échéant, comprenant l'écart entre le besoin indiqué en début d'année et celui attesté par le commissaire aux comptes de l'OPCA au moment de la remise des comptes ;
- ◆ un état des garanties accordées par le FPSPP, le cas échéant, et des décaissements constatés ;
- ◆ un état indiquant, par année d'engagement du FPSPP et de façon consolidée, les décaissements réalisés au titre des appels à projets ;
- ◆ un tableau des flux de trésorerie sur l'année ;
- ◆ un tableau retraçant un solde intermédiaire de gestion sur le modèle de celui proposé pour les OPCA ;
- ◆ un état retraçant les frais de gestion du FPSPP indiquant notamment :
 - les ressources affectées ;
 - les emplois, hors financement de la formation, par destination (frais de gestion administrative et financière, dépenses d'animation du réseau des OPCA et des OPACIF, dépenses de conseil aux OPCA et OPACIF, le défraiement des administrateurs, les charges financières et les charges exceptionnelles). Les clés de répartition des charges devront être fondées sur des critères quantitatifs, objectifs, appropriés et auditables.

8.3. Des propositions effectuées par ailleurs permettraient de réduire certaines difficultés

D'autres propositions effectuées par ailleurs permettraient de réduire certaines difficultés constatées lors de l'audit du FUP :

- ◆ l'obligation de tenir une comptabilité analytique dans les OPCA devrait permettre d'éviter l'imputation prioritaire des frais de gestion sur le dispositif de la professionnalisation ou du CIF CDD, nuisant ainsi aux remontées financières vers le FPSPP et à la capacité d'engagement vers les dispositifs prioritaires ;
- ◆ l'inclusion dans l'annexe du plan comptable des OPCA, certifiée par le commissaire aux comptes, du calcul des contributions et versements dus au FPSPP devrait permettre de fiabiliser les remontées des ressources ;
- ◆ l'attestation par le commissaire aux comptes de tout ou partie des enquêtes remontant au FPSPP, notamment celles permettant à celui-ci de prendre des décisions ayant des conséquences financières, devrait permettre de réduire l'aléa moral sur leur contenu.

8.4. Un encadrement de l'entrée en vigueur des accords de branche serait bienvenu

L'entrée en vigueur des accords de branche fixant le taux de contribution au FPSPP génère un problème de sécurité juridique :

- ◆ les OPCA provisionnent en fin d'année les sommes nécessaires à l'acquittement de leur contribution ;
- ◆ si cette contribution double (fixation par exemple du taux de contribution sur la professionnalisation à 25 %) suite à l'adoption d'un accord de branche, l'OPCA connaîtra mécaniquement un besoin de financement équivalant à la hausse de contribution.

Ce transfert de charges poserait un problème politique au FPSPP, s'agissant des dispositifs prioritaires qui ne pourront plus être financés.

Pour éviter ces effets pervers, un encadrement de l'entrée en vigueur des accords de branche serait utile. Une entrée en vigueur des accords pour les contributions assises sur la masse salariale de l'année suivant la conclusion de la convention répondrait à cette difficulté.

8.5. La modification des règles relatives aux excédents doit être envisagée

8.5.1. Modifier la règle des disponibilités excédentaires pour prendre en compte la capacité d'engagement de l'OPCA

En 2009, 19 M€ d'excédents au titre de 2008 ont été reversés au FUP par les OPCA (hors OPACIF).

A titre de comparaison, le tableau d'ajustement des fonds réservés 2008 pour les OPCA uniquement (hors OPACIF), produit par le FUP pour son conseil d'administration du 8 avril 2009, fait apparaître pour 27 OPCA un total de 592 M€ d'excédent de couverture. L'excédent de couverture correspond à la différence entre le résultat estimé au 31 décembre 2008 avant bilan définitif et les engagements à financer la formation (EFF) à couvrir au 31 décembre 2008. Cet excédent correspond donc à la capacité d'engagement inemployée par l'OPCA en fin d'année.

Annexe II

Fin 2008, les 27 OPCA avaient des ressources cumulées (592 M€) suffisantes pour doubler le montant de leurs EFF sans connaître d'insuffisance de couverture.

Tableau 11 : Calcul des excédents de couverture¹⁰ des OPCA (hors OPACIF) par le FUP

	OPCA	Résultat estimé au 31 décembre 2008 avant bilan définitif (€)	EFF à couvrir au 31 décembre 2008 (€)	Excédent de couverture (€)	Ratio Excédent / EFF
1	OPCAIM	352 332 498	35 691 301	316 641 197	887 %
2	OPCA C2P	86 112 758	22 881 653	63 231 105	276 %
3	FAFIEC	152 954 212	125 582 620	27 371 592	22 %
4	OPCA BANQUES	50 720 343	27 321 637	23 398 706	86 %
5	INTERGROS	73 761 360	50 563 671	23 197 689	46 %
6	FAF TT	59 758 668	36 846 681	22 911 987	62 %
7	AGEFAFORIA	25 123 435	10 600 000	14 523 435	137 %
8	OPCA BATIMENT	36 997 871	25 483 114	11 514 757	45 %
9	MEDIAFOR	14 105 181	6 144 866	7 960 315	130 %
10	OPCIBA	12 962 664	5 006 426	7 956 238	159 %
11	AUVICOM	13 148 735	5 415 020	7 733 715	143 %
12	AFDAS	30 688 235	23 494 650	7 193 585	31 %
13	FORMAPAP	9 770 531	2 584 074	7 186 457	278 %
14	FORTHAC	17 505 712	11 056 058	6 449 654	58 %
15	OPCALIA*	78 993 955	73 133 670	5 860 285	8 %
16	ANFA	31 632 336	26 382 535	5 249 801	20 %
17	GDFPE	13 798 730	9 122 512	4 676 218	51 %
18	OPCA 2	10 811 822	6 199 587	4 612 235	74 %
19	PLASTIFAF	12 884 081	8 628 579	4 255 502	49 %
20	FORCEMAT	12 111 917	7 952 961	4 158 956	52 %
21	FAF SECURITE SOCIALE	21 273 353	17 588 556	3 684 797	21 %
22	FAFIH	31 878 206	28 717 538	3 160 668	11 %
23	OPCA TRAVAUX PUBLICS	20 676 370	18 164 726	2 511 644	14 %
24	OPCA EFP	6 684 998	4 343 872	2 341 126	54 %
25	HABITAT FORMATION	9 249 235	7 146 127	2 103 108	29 %
26	AGEFOMAT	6 857 353	4 800 220	2 057 133	43 %
27	FAF PECHE	560 018	42 825	517 193	1208 %
	Total	1 193 354 577	600 895 479	592 459 098	99 %
	Total hors OPCAIM	841 022 079	565 204 178	275 817 901	49 %

Source : Données : FUP, CA du 8 avril 2009 ; traitement : IGF.

Note : (*) Le résultat d'OPCALIA, dont la comptabilisation de la collecte diffère par rapport aux autres OPCA, a été retraité afin d'homogénéiser le calcul des excédents de couverture.

La mise en place d'une règle de remontée des excédents de couverture augmenterait significativement le montant des excédents reversés au FUP. Dans l'hypothèse où 50 % des excédents de couverture sont reversés au FUP, les OPCA, au lieu de verser 19 M€ en 2009 au titre des excédents 2008, auraient alors versé entre 138 M€ et 296 M€ au FUP¹¹.

¹⁰ Le faible montant des EFF d'OPCAIM s'explique par une pratique de comptabilisation des EFF différente de celle des autres OPCA, puisque qu'OPCAIM engage progressivement les formations se déroulant sur plusieurs mois. Si ce cas atypique est isolé des 26 autres OPCA, les excédents de couverture de ces OPCA est alors de 276 M€, proche de 50 % de leurs EFF à couvrir au 31 décembre 2008.

¹¹ Le chiffrage bas exclut OPCAIM du calcul, tant il est probable que la pratique d'engagement progressif d'OPCAIM serait modifiée par l'existence d'une nouvelle règle.

Annexe II

L'instauration de cette nouvelle règle serait cohérente avec l'activité des OPCA, puisqu'elle reposerait sur leurs ressources inemployées, contrairement au prélèvement sur la trésorerie qui est déconnecté de l'activité économique de l'OPCA.

L'augmentation de ce reversement permettrait en outre au FUP, devenu FPSPP, de mieux orienter les dépenses de formation vers les dispositifs prioritaires.

Compte tenu des modifications proposées pour le plan comptable, un prélèvement assis sur le résultat, lorsque celui-ci est positif, pourrait donc être proposé.

Afin de ne pas nuire à l'investissement, le résultat de référence pourrait exclure la dotation aux amortissements.

Un taux de 50 % permettrait sans doute d'inciter à l'utilisation de l'intégralité de la capacité d'engagement, sans générer de déséquilibres massifs en cas de perception tardive d'une subvention.

8.5.2. La modification de la règle de remontée d'excédents ne permettra pas de limiter significativement le niveau de trésorerie des OPCA

Une nouvelle règle de remontée d'excédents, basée sur le résultat, permettrait d'inciter les OPCA à augmenter les financements de formations.

En revanche, elle ne produira aucun effet positif sur la trésorerie des OPCA :

- ◆ les montants prélevés sur les OPCA, dans l'hypothèse haute du chiffrage effectué à cadre comptable constant sur l'excédent de couverture (cf. supra), ne représenteraient qu'environ 13 % de la trésorerie des OPCA au 31 décembre 2008 ;
- ◆ la suppression de la règle des disponibilités excédentaires conduirait en outre à réduire l'incitation des OPCA à minimiser le niveau de leur trésorerie.

Il est donc probable que cette nouvelle règle, bien que plus efficace, et donc nécessaire, ne permette pas de limiter le niveau de trésorerie des OPCA, ce qui justifie encore davantage la mise en place d'un lissage de la collecte pour résoudre ce problème (cf. Annexe trésorerie).

8.6. Les critères de péréquation pourraient être revus

8.6.1. Au titre de la professionnalisation

L'entrée en vigueur de la loi génère une incertitude forte :

- ◆ sur les critères de péréquation retenus par le FPSPP ;
- ◆ sur le volume des demandes qui seront adressées au FPSPP ;
- ◆ sur le volume des fonds affectés à la péréquation.

Pour garantir contre le risque d'inflation des demandes liées aux formations concourant à l'acquisition d'une qualification ou d'une certification, **seules les formations débouchant sur la présence à l'examen professionnel pourraient être retenues**. Un financement par appel à projets permettrait de contrôler ce risque. A défaut, des modalités de contrôle a posteriori des attestations de présence à l'examen professionnel (pistes d'audit) pourraient être mises en place (cf. Infra). Pratiquement, se poserait alors la question des formations visant des certifications et qualifications engagées mais non achevées au moment de la clôture des comptes. L'utilisation du taux d'annulation constaté sur les derniers exercices pour effectuer un abattement permettrait alors de limiter les versements erronés de fonds.

Annexe II

Compte tenu des incertitudes sur la disponibilité des fonds pour faire face aux demandes, les services du FUP évoquent la possibilité de répartir alors les futures garanties ou dotations pour besoin de couverture à proportion de la collecte. Une telle décision conduirait alors à ne plus proportionner l'attribution des garanties ou de dotations au besoin de couverture des OPCA. Le contrat de professionnalisation notamment serait alors en danger.

Un mécanisme de financement proportionnel au besoin de couverture déclaré, à l'inverse, favoriserait mécaniquement les branches qui concluent des accords prévoyant une contribution assise prioritairement sur la professionnalisation.

Un mécanisme de financement pourrait être cependant étudié suivant les principes suivants :

- ◆ d'abord, le respect des critères de la loi : pour être éligible, 50 % des ressources de la professionnalisation (collecte et résultat) doivent être employées à la contribution pour le FPSPP, aux contrats de professionnalisation et aux périodes de professionnalisation ;
- ◆ le respect de la liberté donnée par la loi aux branches de fixer la contribution au FPSPP comme elles le souhaitent sur les différents dispositifs ;
- ◆ la valorisation de l'effort vers les deux publics prioritaires au vu des ressources disponibles (détermination du besoin de couverture sur les deux publics cibles en l'état des ressources et du besoin de couverture sur les deux publics cibles à contribution constante pour tous les OPCA).

Tableau 12 : Proposition de calcul des garanties offertes par le FPSPP

Calcul de la garantie	OPCA 1	OPCA 2	OPCA 3	OPCA 4	OPCA 5	OPCA 6	OPCA 7
Ressources de la professionnalisation (collecte + résultat)	100	100	100	100	100	100	100
Contribution au FPSPP	13	13	5	5	5	25	30
Contrats de professionnalisation	60	37	45	37	80	45	20
Périodes de professionnalisation qualifiantes ou certifiantes	17	18	18	18	10	18	20
Autres dépenses	30	52	52	60	25	32	50
Besoin de couverture	20	20	20	20	20	20	20
Besoin de couverture sur les dispositifs prioritaires (emplois éligibles - 50 % des ressources)	40	18	18	10	45	38	20
Besoin de couverture théorique sur les dispositifs prioritaires avec une contribution de 13 % (emplois éligibles avec une contribution théorique de 13 % - 50 % des ressources)	40	18	26	18	53	26	3

Annexe II

Calcul de la garantie	OPCA 1	OPCA 2	OPCA 3	OPCA 4	OPCA 5	OPCA 6	OPCA 7
Garanties du FPSPP (min (besoin de couverture ; besoin de couverture des dispositifs prioritaires ; besoin de couverture théorique))	20	18	18	10	20	20	3
Besoin de couverture résiduel à prendre en charge par l'OPCA	0	2	2	10	0	0	17

Source : IGF.

8.6.2. Au titre du CIF

8.6.2.1. Au titre du CIF CDD

Le mécanisme de péréquation sur le CIF CDD correspond, hors année 2009, à des volumes restreints. Quelque soit la technique retenue pour la péréquation, le mécanisme ne pose pas de difficulté sérieuse.

8.6.2.2. Au titre du CIF CDI

La technique actuelle d'attribution de garanties de fonds propres en vertu d'une clef de répartition faisant appel aux résultats passés des OPACIF dans la mise en œuvre de dispositifs prioritaires n'est guère satisfaisante. Cette insuffisance constatée dans les interventions du FUP auprès des OPACIF est d'autant plus surprenante, que les congés individuels de formation s'inscrivent dans les objectifs qualitatifs recherchés par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux.

Compte tenu du volume limité des fonds disponibles au regard de l'étendue des besoins non satisfaits (30 à 40 % des demandes ne sont pas satisfaites, la pénurie des crédits contraignant vraisemblablement en outre l'émergence de la demande), la couverture des besoins de financement semble hors de portée, que ce soit par le mécanisme de dotation sur besoins de couverture ou par le mécanisme de garanties sur fonds propres.

C'est pourquoi l'utilisation de la technique de l'appel à projets pourrait être envisagée, afin d'utiliser les fonds du FPSPP pour amorcer ou développer des actions innovantes ou des actions ciblées vers des publics prioritaires.

L'utilisation de cette technique permettrait en outre de rendre plus clair le volume de fonds que le FPSPP entend diriger vers les OPACIF.

8.7. Les pouvoirs de contrôle du FPSPP gagneraient à être confortés

Au regard des informations remontant au FUP, un renforcement des pouvoirs de contrôle du FPSPP pourrait être envisagé.

Le FPSPP pourrait ainsi mettre en place un programme d'audit des OPCA et OPACIF, réalisé par des cabinets. Ceux-ci pourraient alors notamment se voir confier l'audit de la fiabilité des informations remontant vers le FPSPP :

- ♦ informations comptables, notamment le volume des annulations ;

Annexe II

- ◆ informations sur les formations financées sur fonds du FPSPP.

Au vu de la difficulté prévisible à contrôler les périodes de professionnalisation, ces audits pourraient notamment viser, le cas échéant, le contrôle de la présence des stagiaires à l'examen professionnel des périodes de professionnalisation certifiantes ou qualifiantes financées.

Les informations collectées pourraient alors nourrir en outre le rôle du FPSPP d'animation des réseaux des OPCA et des OPACIF.

En l'état des textes, le pouvoir de contrôle du FPSPP porte sur l'ensemble des éléments portés dans les états statistiques et financiers, donc à la fois sur les éléments comptables et sur les formations réalisées. Compte tenu des doutes des services du FPSPP sur la possibilité de mandater des audits, ces pouvoirs pourraient être élargis à l'ensemble des éléments concourant à la détermination des ressources, à l'emploi des fonds du FPSPP et à sa mission d'animation du réseau des OPCA et OPACIF.

8.8. Une gouvernance redéfinie au regard des dispositions même de l'ANI, du projet de loi, et des constats opérés par la mission

8.8.1. La gouvernance du FPSPP pourrait être précisée

La gouvernance du FPSPP s'inscrit dans un cadre qui découlera des statuts constitutifs de ce dernier. Selon les termes de l'accord et du projet de loi, le FPSPP « *est créé par accord conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel qui détermine son organisation. Le fonds est soumis à l'agrément de l'autorité administrative. L'agrément est accordé si le fonds respecte les conditions légales et réglementaires relatives à son fonctionnement et à ses dirigeants* ».

La représentation dans la composition du conseil d'administration du FPSPP de l'ensemble des parties représentatives du niveau interprofessionnel, d'une part, et d'autre part des organisations signataires des accords constitutifs des OPCA présente l'avantage de faciliter l'expression et la prise en compte des intérêts de l'ensemble des parties, y compris des OPACIF dont les besoins de financement ont été notoirement sous dotés, en concours de péréquation.

La concertation sur l'usage du FPSPP avec les organisations représentatives signataires d'accords constitutifs d'OPCA situés hors champ est elle même définie par décret.

La mission propose que ces organisations soient représentées au sein des organes de gouvernance du FPSPP :

- ◆ les OPCA ressortant du hors champ représentent un nombre d'établissements et de salariés assujettis important ;
- ◆ ils contribuent au même titre que les autres OPCA au financement du FPSPP ;
- ◆ une instance spécifique, le CPNFP, régit le suivi de l'ANI cadre, auquel le secteur hors champ n'est, par construction, pas intégré.

Il y a ainsi lieu de dissocier les rôles du conseil d'administration du FPSPP et du CPNFP pour écarter ainsi tout risque de qualification de gestion de fait du rôle du CPNFP.

8.8.2. Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels devra se doter d'une organisation performante et des compétences qui font en partie défaut au FUP

Le FPSPP, institué par l'ANI du 8 janvier 2009 et par l'actuel projet de loi, aura trois fonctions¹² distinctes :

- ◆ une fonction de péréquation financière permettant aux OPCA de disposer de facilités de trésorerie en mutualisant les excédents dégagés par leur gestion ;
- ◆ une fonction redistributrice des 13 % de ressources prélevées sur les masses collectées par les OPCA ;
- ◆ une fonction d'animation du réseau des OPACIF, déjà confiée au FUP, complétée par l'animation du réseau des OPCA, permettant d'harmoniser leurs règles de gestion et de contribuer à faire évoluer leur offre de services, par la capitalisation des bonnes pratiques.

Pour assurer ces différentes fonctions, le FPSPP doit se doter d'une organisation lui permettant de :

- ◆ répondre aux enjeux que suscitent ses compétences élargies ;
- ◆ disposer des personnels qualifiés qui lui permettront d'assumer correctement les responsabilités, et tâches nécessaires à l'exercice de ses missions.

8.8.2.1. La fonction financière du FPSPP

Cette fonction participe :

- ◆ de la maîtrise des données que les OPCA devront faire remonter au FPSPP et que ce dernier contrôlera - contrôle de la collecte des excédents de gestion éventuels dégagés par l'exercice de l'année N-1 notamment - ;
- ◆ de l'analyse comptable et financière de chacun des OPCA pour disposer de prévisions robustes permettant d'éclairer les décideurs : partenaires sociaux et État, notamment.

Le FPSPP devra donc se doter d'une organisation et d'outils de pilotage à la hauteur des enjeux financiers et comblant les insuffisances mises en évidence par la mission au sein de l'actuel FUP (fiabilité des bases de données, outils analytiques, applicatifs adaptés, maintenance, assistance technique).

L'ensemble de ces tâches nécessitent l'affectation et le recrutement de personnels qualifiés disposant des compétences d'un niveau adapté permettant en particulier :

- ◆ de constituer des états de trésorerie prévisionnels ;
- ◆ de renforcer la fiabilité des mécanismes de prélèvement mais aussi d'avance de trésorerie auprès des OPCA ;
- ◆ de fiabiliser la chaîne financière ;
- ◆ de mettre en place un service d'audit interne.

Le FPSPP devra notamment :

- ◆ assurer un contrôle de gestion rigoureux des fonds accordés, y compris au sein des structures régionales délégataires ;
- ◆ jouer, auprès de chaque OPCA, un rôle de conseil et d'appui pour optimiser la gestion de sa trésorerie dans des conditions sécurisées.

¹² Le FPSPP dispose en outre d'un droit étendu à l'information de la part des OPCA et du **pouvoir de saisine des services de recouvrement du Trésor**.

Annexe II

Le conseil d'administration du FPSPP devra suivre cette transformation, et notamment :

- ◆ s'assurer des nouvelles modalités de mise en œuvre des fonds du FPSPP ;
- ◆ surveiller et auditer les services du FPSPP : sa politique financière, et notamment sa trésorerie et la détermination de sa capacité d'engagement, la surveillance des OPCA partenaires, la bonne information des OPCA sur les modalités de la péréquation et les bonnes pratiques à diffuser, etc.

8.8.2.2. La fonction d'animation des OPACIF et OPCA

Cette fonction devra être assurée dans la continuité de celle assurée auprès des FONGECIF (veille juridique, appui technique au plan comptable et financier) et devrait s'étendre aux OPCA, notamment pour faciliter leur prise en main d'une comptabilité analytique désormais nécessaire.

Elle pourra s'étendre à l'animation du réseau des OPCA et OPACIF dans ses relations avec les acteurs du service public de l'emploi, et le développement d'actions communes innovantes (dispositifs des conventions de reclassement personnalisées ou des contrats de transition professionnelle par exemple).

L'ensemble de ces tâches nécessite l'affectation de personnels maîtrisant les différents domaines d'intervention.

Il est donc nécessaire de renforcer le FPSPP en **compétences juridiques**, en assurant notamment une maîtrise suffisante du droit social et du droit de la formation professionnelle, et en personnel doté d'une expérience dans le domaine des politiques publiques et territoriales pour l'animation des réseaux d'acteurs et des partenariats.

ANNEXE III

Maîtrise des frais de gestion et amélioration de la productivité des OPCA

SOMMAIRE

1. LES RÈGLES D'ENCADREMENT FORFAITAIRES ACTUELLES NE SONT QUE PEU INCITATIVES À LA MAÎTRISE DES FRAIS DE GESTION ET D'INFORMATION.	1
1.1. La logique sous-jacente au plafonnement introduit par l'arrêté du 4 janvier 1996 est rendue peu opérante par la transcription comptable qui en est faite.	1
1.1.1. <i>Deux dispositifs de plafonnement globaux</i>	1
1.1.2. <i>La définition comptable des frais plafonnés réduit la pertinence du dispositif</i>	2
1.1.3. <i>L'imbrication de plafonds spécifiques dans ces dispositifs de plafonnement globaux nuit à la clarté du système</i>	6
1.1.4. <i>Les taux forfaitaires utilisés dans la détermination des plafonds ont le mérite de la simplicité, mais admettent des dérogations négociées</i>	8
1.2. Le respect des dispositifs de plafonnement est peu vérifiable.	9
1.2.1. <i>Le plafond des frais d'information est calculé sur base déclarative</i>	9
1.2.2. <i>La DGEFP apprécie les dépenses de gestion et d'information de l'OPCA dans leur globalité</i>	10
1.2.3. <i>La répartition des charges entre dispositifs est sujette à caution</i>	11
1.3. Le système de plafonnement est aujourd'hui peu contraignant, et le sera encore moins à l'achèvement du processus de concentration des OPCA.	16
1.3.1. <i>Le nombre d'OPCA dépassant le plafond est aujourd'hui faible</i>	16
1.3.2. <i>Après une phase nécessairement coûteuse de rapprochement des OPCA, les fusions devraient générer des économies d'échelle</i>	17
2. LE NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT DE LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE DES OPCA NE PERMET PAS D'ASSURER LE SUIVI DE LEURS CHARGES DE FONCTIONNEMENT.....	20
2.1. La répartition des charges par nature fait ressortir le poids des charges de personnel par rapport aux autres dépenses.....	21
2.1.1. <i>Le poids des charges de personnel</i>	21
2.1.2. <i>Les dépenses informatiques</i>	23
2.1.3. <i>Les charges liées aux locaux</i>	26
2.2. Les OPCA disposent peu souvent d'une comptabilité analytique efficace pour ventiler les charges par destination.	28
2.2.1. <i>Les frais imputables aux services de proximité et les dépenses de gestion administrative représentent respectivement 30% et 40% des charges de fonctionnement</i>	29
2.2.2. <i>Le développement d'une comptabilité analytique précise s'est jusqu'à présent heurté à des facteurs de blocage plus institutionnels que techniques</i>	33
2.3. Une comptabilité analytique, même sommaire, permettrait d'orienter la stratégie de l'OPCA.	35
2.3.1. <i>Les coûts de gestion des OPCA sont déterminés par leur organisation interne</i>	35
2.3.2. <i>Les coûts reflètent les services rendus par l'OPCA aux entreprises et salariés</i>	40
2.3.3. <i>Les coûts reflètent la complexité des dossiers traités</i>	46
2.3.4. <i>L'appréciation des charges de fonctionnement des OPCA doit tenir compte des moyens mis à leur disposition</i>	49

3. L'AMÉLIORATION DE LA PRODUCTIVITÉ DES OPCA SUPPOSE DE LES DOTER D'OUTILS D'ÉVALUATION, DE PILOTAGE ET DE REPORTING.	50
3.1. La mise en place d'une comptabilité analytique robuste	50
3.2. La mise en œuvre d'un <i>reporting</i> permettant la comparaison des OPCA.....	52
3.2.1. <i>Le reporting comptable : la répartition des charges par dispositif et destination est présentée dans les états financiers, certifiés par le commissaire aux comptes.....</i>	<i>52</i>
3.2.2. <i>Le rapport de gestion : le processus d'évaluation et de suivi des charges par dispositif et destination est présenté dans un rapport qui n'est pas public mais dont le commissaire aux comptes apprécie la sincérité et la cohérence avec les états financiers.</i>	<i>53</i>
3.2.3. <i>Les états statistiques et financiers : la répartition des charges par dispositif et destination est présentée dans les états statistiques et financiers transmis chaque année à la DGEFP.</i>	<i>53</i>
3.3. Le plafond forfaitaire (« part fixe ») doit être défini en fonction de la part négociable dans la convention d'objectifs et de moyen (« part variable »).....	54
3.3.1. <i>Le périmètre des mesures réglementaires</i>	<i>54</i>
3.3.2. <i>Six scénarios de décomposition des charges en une part fixe, amenée à être plafonnée forfaitairement, et une part variable, à négocier.....</i>	<i>56</i>
3.3.3. <i>La spécification du taux de la part fixe.....</i>	<i>60</i>
3.3.4. <i>La dégressivité de la part fixe</i>	<i>64</i>
3.4. Les conditions nécessaires à la négociation et au suivi des COM.....	69
3.4.1. <i>Les domaines régis par la convention d'objectifs et de moyens.....</i>	<i>69</i>
3.4.2. <i>Les moyens dont l'État doit se doter pour la négociation et le suivi des COM.....</i>	<i>71</i>
3.4.3. <i>Des sanctions, autres que le retrait d'agrément, devraient être définies en cas de non respect de la COM.</i>	<i>72</i>

1. Les règles d'encadrement forfaitaires actuelles ne sont que peu incitatives à la maîtrise des frais de gestion et d'information

Les charges communément appelées « charges de fonctionnement » ou « frais de gestion » des OPCA couvrent l'ensemble des dépenses des OPCA qui ne sont pas la contrepartie d'un financement d'action de formation.

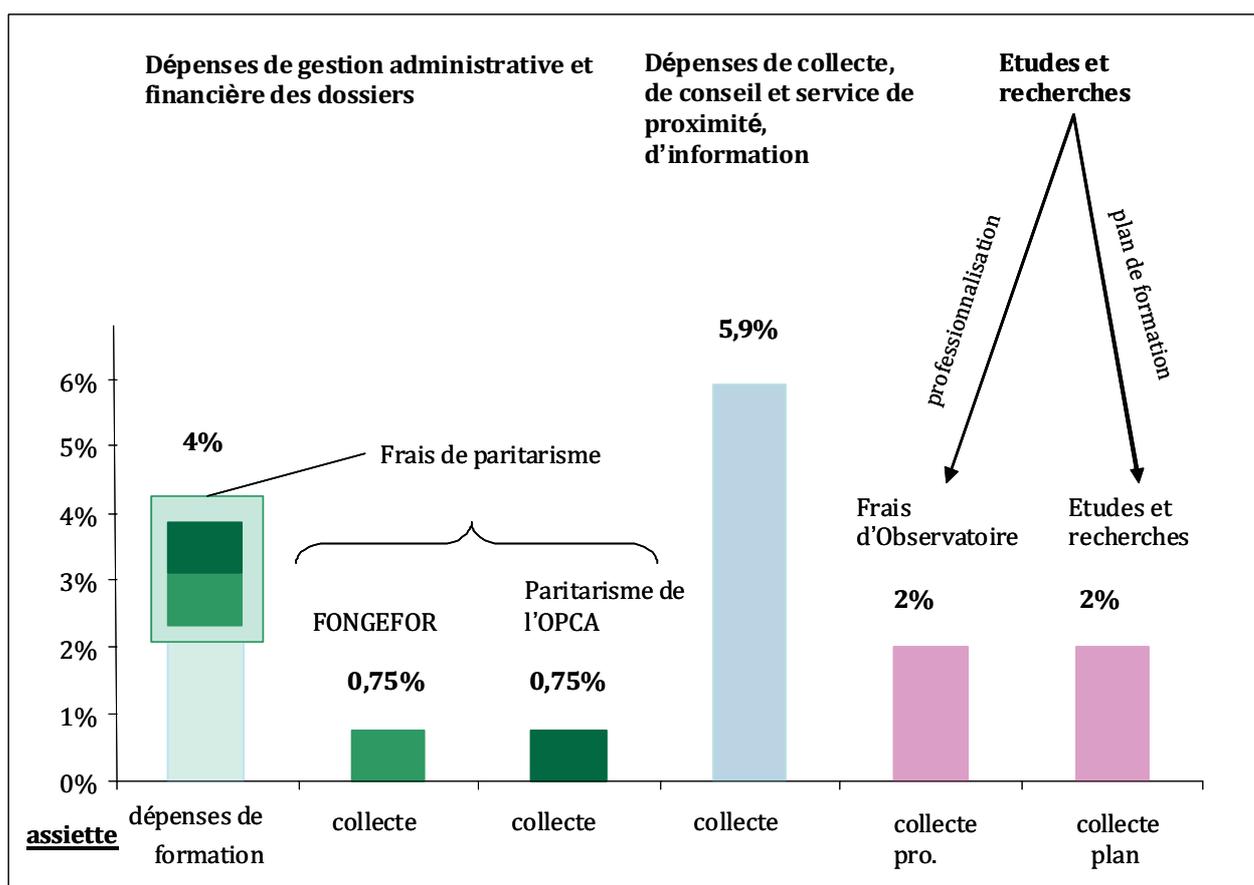
L'arrêté du 4 janvier 1996 les contraint par un système reposant sur deux plafonds (cf. Graphique 1) :

- ◆ un plafond pour les dépenses de gestion administrative égal à 4% des dépenses de formation ;
- ◆ un plafond pour les dépenses de collecte, de conseil et d'information égal à 5,9% de la collecte.

Des plafonds spécifiques ont également été introduits pour limiter certaines dépenses (frais de paritarisme, financement des observatoires, des études et recherche).

Les charges plafonnées représentent 520 M€, soit 8,6% des 6 000 M€ de la collecte comptabilisée par les OPCA (cf. Tableau 1).

Graphique 1 : Système de plafonnement actuel – cas générique



Annexe III

Tableau 1 : Charges totales plafonnées et collecte en 2008

OPCA	Charges plafonnées (en M€)	Collecte comptabilisée (en M€)	Charges plafonnées (en % collecte)
AFDAS	11,2	157,3	7,1%
AGEFOS-PME	92,9	790,3	11,8%
FAF TT	10,7	166,5	6,4%
FAFIEC	17,2	210,4	8,2%
FAFIH	10,8	113,2	9,5%
FAFSEA	16,5	174,2	9,5%
FONGECIF Ile de France	18,5	223,9	8,3%
FORCO	19,5	281,6	6,9%
INTERGROS	9,5	166,4	5,7%
OPCA BATIMENT	14,5	151,0	9,6%
OPCA C2P	8,9	109,5	8,2%
OPCA TRANSPORTS	5,2	161,1	3,2%
OPCAIM	33,2	585,0	5,7%
UNIFAF	25,5	322,3	7,9%
UNIFORMATION	17,6	166,5	10,6%
OPCALIA	18,4	168,2	10,9%
OPCA de plus de 100 M€ de collecte	330,2	3 947,4	8,4%
Ensemble des OPCA	516,2	6 000,2	8,6%

Ce système est complexe et peu efficient en raison de l'imbrication des dispositifs de plafonnement, de l'absence de spécification comptable de la ventilation des charges (charges plafonnées, charges ouvrant droit à des dépenses etc.) et des dérogations autorisées (section 1.1). Il est de fait peu vérifiable (section 1.2) et peu contraignant (section 1.3). La nouvelle loi sur la formation professionnelle, qui attend pour être promulguée la décision du Conseil Constitutionnel, revoit partiellement les principes de cette réglementation. La troisième partie sera consacrée à cette révision (section 3).

1.1. La logique sous-jacente au plafonnement introduit par l'arrêté du 4 janvier 1996 est rendue peu opérante par la transcription comptable qui en est faite

1.1.1. Deux dispositifs de plafonnement globaux

Le système de plafonnement actuel repose principalement sur deux assiettes (la collecte et les dépenses de formation). Ces deux assiettes figurent deux facteurs explicatifs de la dépense :

- ◆ *les frais de gestion administrative et financière* sont essentiellement déterminés par le nombre d'actes de gestion, qui peut être assez bien corrélé avec le montant des dépenses de formation ;
- ◆ *le coût des services rendus aux entreprises et salariés* (conseil, services de proximité, information sur la réglementation) est avant tout déterminé par le nombre et le type de bénéficiaires (taille, activité), qui peuvent être appréhendés par le montant de la collecte de l'OPCA.

Annexe III

L'identification de ces deux sources de coûts suppose de distinguer les deux « métiers », qui se complètent dans les OPCA : (i) le métier de conseil : les conseillers en contact avec les entreprises adhérentes, initient l'acte de formation et (ii) le métier de gestion : les assistants de gestion, assistés des services supports, déterminent les diligences à respecter, effectuent les vérifications nécessaires, engagent, décaissent etc.

Par ailleurs, *le coût de la collecte* étant essentiellement variable (frais d'envoi de bordereaux et rémunération d'un personnel intérimaire au moment de la collecte), il est englobé dans les coûts des services, qui s'apprécient par le montant de la collecte.

Sous-jacente au dispositif actuel, c'est bien la recherche de gains de productivité qui a conduit à distinguer les différentes assiettes de plafonnement (cf. Graphique 2) :

- ◆ le nombre d'entreprises adhérentes détermine la demande en services, conseils et information pour l'OPCA. Leurs besoins dépendent également de leur taille. La collecte, qui reflète en partie le « prix » payé par ces services, est un bon indicateur des frais que l'OPCA doit engager pour offrir de tels services à l'OPCA ;
- ◆ par ailleurs, les frais de gestion sont déterminés par le nombre d'actions de formation, qui peut être appréhendé par le nombre de dossiers traités par l'OPCA au cours de l'exercice (« parc actif ») ou par les dépenses de formation (« décaissements ») de l'OPCA.

1.1.2. La définition comptable des frais plafonnés réduit la pertinence du dispositif

Le calcul des frais plafonnés par la réglementation suppose une répartition non triviale des charges (cf. Tableau 3).

Cette répartition est **effectuée par les OPCA assez librement** :

- ◆ aucun texte réglementaire ne précise quelles sont les classes de comptes utilisées dans le calcul des charges plafonnées ;
- ◆ la DGEFP précise aux OPCA dans une « notice » les données que les OPCA doivent fournir dans les états statistiques et financiers, qui lui permettent de vérifier le respect des plafonds réglementaires. Cette notice est sujette à interprétation. Elle ne recense pas exhaustivement l'ensemble des comptes de charges du plan comptable¹ ;
- ◆ le plan comptable ne recense lui-même pas toutes les charges des OPCA. C'est le cas des frais de paritarisme : il n'est donc pas possible dans un texte quasi réglementaire d'identifier comptablement ces frais pour les affecter à une catégorie plafonnée². C'est la raison pour laquelle les frais de paritarisme, qui sont pour sûr inclus dans les dépenses globalement plafonnées, sont assimilés par les OPCA à des dépenses de gestion administrative (le plus fréquemment) ou à des dépenses de service de proximité (ex. OPCAİM, cf. Graphique 3) ;

¹ Aucune mention n'est faite des impôts et taxes, des pertes sur créances irrécouvrables, des charges exceptionnelles, trois types de charges qui peuvent donc être implicitement « sorties » des charges plafonnées. Cela explique par exemple que certains OPCA aient une interprétation assez extensive de la notion de « charges exceptionnelles ».

² Les frais de paritarisme n'étant pas individualisés dans les comptes (donc non vérifiables par les commissaires aux comptes, et a fortiori par la DGEFP), on ne sait où les trouver. Cela conduit la DGEFP à préciser dans la notice des états statistiques et financiers : « *Si les dépenses de gestion paritaire figurent comptablement dans les dépenses de gestion, il convient ici de les en soustraire afin de ne pas comptabiliser dans le tableau deux fois la même dépense* ».

Annexe III

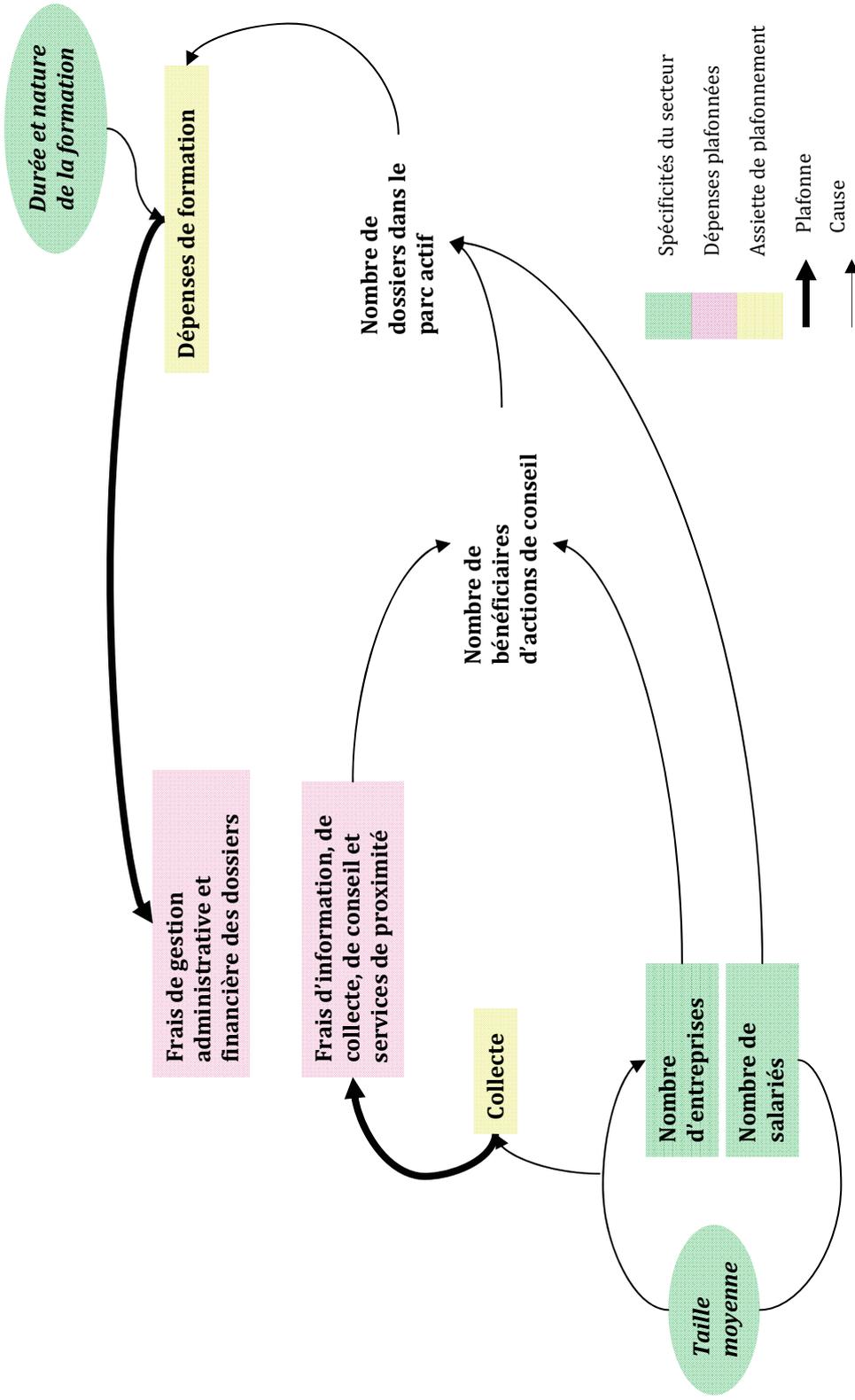
- ◆ les OPCA n'utilisent pas toujours les comptes identifiés dans le plan comptable de 1993. Les comptes « études et recherches » apparaissent ainsi souvent vides³ alors même que ces charges ne sont pas nulles : elles sont déclarées dans les états statistiques et financiers ;
- ◆ la répartition des charges est parfois complexe. A titre d'exemple, les « charges au titre du financement des formations » (compte 656 du Plan comptable des OPCA) se répartissent en quatre catégories (cf. Tableau 3) :
 - une part est plafonnée dans les dépenses de « services de proximité et information » : il s'agit des charges « informations, sensibilisation » ;
 - une part ouvre effectivement des « droits à la dépense de fonctionnement » (coûts pédagogiques, remboursement des salaires etc.) ;
 - une part est « neutralisée » dans le dispositif de plafonnement : c'est le cas des dépenses de fonctionnement des centres de formation d'apprentis (CFA), activité annexe de certains OPCA ;
 - une dernière est neutralisée dans le dispositif de plafonnement global mais est spécifiquement plafonnée : il s'agit des dépenses « études et recherches » du plan de formation (c'est aussi le cas des dépenses d'observatoire mais celles-ci sont trop récentes pour avoir été prévues dans le plan comptable de 1993).

Par ailleurs, **les frais de gestion et d'information s'appréhendent nets des produits de fonctionnement**, qui découlent en théorie de services rendus aux tiers à titre onéreux. Ainsi les dotations attribuées par le FUP (et notamment la rémunération des « chargés de mission FUP » suite à l'accord du 31 mars 2006 entre l'État et le CPNFP), les produits perçus par des OPCA régionaux en application de conventions de partenariat de proximité conclues avec des OPCA de branche ou les subventions FSE perçues au titre de l'assistance technique réduisent le montant des frais plafonnés. La débudgétisation de ces dépenses autorise l'OPCA à accroître d'autant ses dépenses de fonctionnement puisqu'il libère des excédents par rapport au plafond.

La révision du dispositif de plafonnement et la mise en œuvre des conventions d'objectifs et de moyens (COM) devra s'accompagner d'une clarification réglementaire de la nature des dépenses plafonnées et de la transcription comptable qui doit en être faite. Il serait souhaitable de tirer partie de cette remise à plat pour réviser le plan comptable (cf. annexe « Révision du plan comptable »).

³ La mission a demandé à certains OPCA une extraction de comptes de charges. Dans la plupart des cas, le sous-compte « études et recherches » n'est pas utilisé.

Graphique 2 : Logique sous-jacente au dispositif actuel de plafonnement



Annexe III

Tableau 2 : Classification des comptes de charges pour les besoins des plafonnements

		Charges plafonnées		Charges ouvrant droit à des dépenses de fonctionnement	Charges neutralisées
	Comptes	Dépenses de gestion	Dépenses d'information	Dépenses de formation	Autres
Services extérieurs	- charges immobilières (locations, charges locatives, entretien et réparation) ; - études et recherches...	x			x
	- personnel extérieur à l'OPCA, rémunérations d'intermédiaires et honoraires et déplacements-missions-réceptions ; - services bancaires et assimilés...	x			
Charges de gestion courante	charges de personnel	x			
	pertes sur créances irrécouvrables				x
	charges au titre du financement des formations				
	<i>plan de formation</i>				
	- études et recherches				x
	- informations, sensibilisation		x		
	- coûts pédagogiques, salaires, transports hébergement...			x	
	<i>CIF</i>				
	- informations		x		
	- coûts pédagogiques, salaires, transports hébergement...			x	
	<i>professionnalisation</i>				
- information, sensibilisation		x			
- contrats, formation des tuteurs...			x		
- fonctionnement des centres de formation des apprentis (CFA)				x	
Autres	Charges financières	x			
	Charges exceptionnelles				x
	Dotations aux amortissements et provisions				
	- dotations aux amortissements	x			
	- dotations aux provisions				x
	Impôts et taxes	x			

Source : Synthèse effectuée par la mission sur la base de la notice des états statistiques et financiers et des indicateurs fournies par la DGEFP.

1.1.3. L'imbrication de plafonds spécifiques dans ces dispositifs de plafonnement globaux nuit à la clarté du système

1.1.3.1. Les frais de paritarisme sont plafonnés individuellement, ce qui détermine principalement leur niveau

Bien qu'englobés dans les dépenses de gestion (ou d'information) globalement plafonnées, les frais de paritarisme sont plafonnés individuellement. Cette imbrication « en poupées russes » n'encourage pas les OPCA à respecter le plafond individuel. Si aucun OPCA ne déclare à la DGEFP dépenser davantage que le plafond individuel réglementaire, certains OPCA peuvent déverser une partie des dépenses de paritarisme dans les dépenses de gestion globalement plafonnées par ailleurs⁴.

Le code du travail distingue deux types de contributions au paritarisme, dont une seule est assimilable à des frais de gestion.

- ◆ Les OPCA relevant du champ d'application des accords relatifs à la formation professionnelle au niveau interprofessionnels⁵ doivent contribuer à hauteur de 0,75% de leur collecte au fonds national de gestion paritaire (FONGEFOR).

Le FONGEFOR répartit ensuite cette contribution entre les organisations syndicales de salariés et les organisations interprofessionnelles d'employeurs représentatives au niveau national.

La contribution FONGEFOR est souvent assimilée à une « taxe » par les OPCA, qui ne comprennent pas la raison pour laquelle elle figure dans les frais de gestion plafonnés. Certains OPCA souhaiteraient sa neutralisation dans le dispositif de plafonnement afin de ne pas se voir doublement pénalisés par rapport aux OPCA qui ne relèvent pas du champ de cette disposition.

- ◆ Par ailleurs, les OPCA peuvent prévoir une rémunération des services rendus par les administrateurs à la condition qu'elle n'excède pas 0,75% de leur collecte.

Ces dépenses doivent refléter le coût réel des « missions et services qui sont effectivement accomplis, en vue d'assurer la gestion paritaire des fonds » (articles R. 6332-43/44/45 du code du travail). La disposition n'est pas rigoureusement appliquée puisque les partenaires sociaux reçoivent le plus souvent un montant égal au plafond autorisé par la réglementation (parfois défalqué des frais réels de leur participation).

La loi encourage pourtant une interprétation assez large de la notion de « mission et services ». Sont assimilées à des « missions et services », la prévision des besoins en compétences et formation, la définition des règles qui permettent de déterminer les actions donnant lieu à l'intervention de l'OPCA, la surveillance de l'OPCA et la promotion de la formation professionnelle auprès des entreprises.

Plus de la moitié des OPCA déclarent ainsi dépenser 0,75% de leur collecte pour rémunération des missions et services rendus par les partenaires sociaux (cf. Tableau 4).

⁴ La mission a par exemple identifié dans un OPCA un groupe analytique « frais des administrateurs » de 30 000 € environ (soit 0,02% de la collecte de l'OPCA) en sus de la « rémunération du paritarisme », qui est au plafond légal (0,75%).

⁵ Douze OPCA ne contribuaient pas au FONGEFOR en 2008 : les AGEFIF IEG, RATP et SNCF, le FAF Pêche, le FAF Sécurité Sociale, le Fongecif Guyane, Mediafor, l'OPCA EFP, l'OPCA PL, OPCA 2, UNIFAF et UNIFORMATION.

Annexe III

Tableau 3 : Les frais de paritarisme des OPCA et leurs plafonds

	Moyenne sur la totalité de l'échantillon (en % de la collecte)	Proportion d'OPCA au plafond (ou supérieur)
Rémunérations des missions et services des partenaires sociaux de l'OPCA	0,6 %	52 %
Contribution au FONGEFOR	0,7 %	-
Total	1,2 %	-

Source : Mission sur la base des états statistiques et financiers.

Lecture : Les collectes utilisées comme assiettes des plafonds des frais de paritarisme de l'OPCA et au FONGEFOR diffèrent. Les plafonds réglementaires ont été utilisés (pour permettre une comparaison au 0,75 % réglementaires, dans les deux cas). Pour le total, la collecte des frais de paritarisme de l'OPCA a été retenue.

La révision du dispositif de plafonnement est l'occasion de clarifier le dispositif de plafonnement des frais de paritarisme : d'une part, la contribution au FONGEFOR pourrait être sortie des charges globalement plafonnées ; d'autre part, en l'état actuel de la réglementation, les frais de paritarisme de l'OPCA devraient refléter les « frais réels » des services rendus par les administrateurs.

1.1.3.2. Les dépenses d'études et de recherches et les frais de financement des observatoires ont été spécifiquement plafonnés

L'arrêté du 21 février 2005 plafonne :

- ◆ les frais d'études et de recherches⁶ à 2 % du montant des collectes encaissées sur le plan de formation ;
- ◆ les frais de fonctionnement des Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications⁷ à 2 % de la collecte encaissée au titre de la professionnalisation.

Ces plafonds individuels ont été établis pour éviter que certains OPCA ne réduisent leurs charges de gestion et d'information déclarées en gonflant ces frais, qui ne figuraient pas dans les frais globalement plafonnés par l'arrêté du 4 janvier 1996.

Les dépenses des OPCA restent toutefois très inférieures aux plafonds réglementaires (cf. Tableaux 4 et 5).

Tableau 4 : Montant moyen des frais d'études et de recherche des plans de formation

	Moyenne sur l'échantillon complet des OPCA	Moyenne sur les OPCA de plus de 100 M€ de collecte
Plan de formation des plus de 10 salariés <i>en % de la collecte</i>	278 674 <i>0,81 %</i>	524 994 <i>0,38 %</i>
Plan de formation des moins de salariés <i>en % de la collecte</i>	179 871 <i>1,68 %</i>	403 842 <i>0,70 %</i>

Source : Mission sur la base des états statistiques et financiers. Champ des OPCA considérés : OPCA ayant des frais d'études et de recherches non nuls pour le plan de formation.

⁶ « Dépenses d'études et de recherches, de portée collective, relatives à la formation professionnelle et intéressant tout ou partie du champ d'intervention de l'organisme collecteur concerné, imputables au titre du b de l'article R. 964-4 du Code du travail ».

⁷ « Etudes, recherches, publications ou diffusion des travaux réalisés, dans le cadre des orientations arrêtées par le comité de pilotage de l'observatoire ».

Annexe III

Tableau 5 : Frais de financement des observatoires (dispositif « professionnalisation »)

	Moyenne sur l'échantillon complet des OPCA	Moyenne sur les OPCA de plus de 100 M€ de collecte
Montant	296 578	611 915
<i>en % de la collecte</i>	<i>0,77 %</i>	<i>0,78 %</i>

Source : Mission sur la base des états statistiques et financiers. Champ des OPCA considérés : OPCA finançant des observatoires.

1.1.4. Les taux forfaitaires utilisés dans la détermination des plafonds ont le mérite de la simplicité, mais admettent des dérogations négociées

La loi prévoit que les taux forfaitaires des plafonds globaux (taux de 4,9% et 5%, précisés dans les Graphiques 1 et 3 pour le cas général) admettent des dérogations quand la taille des entreprises adhérentes le justifie.

Ainsi, les taux sont majorés d'un point pour :

- ◆ les organismes de branche (FAFSAB, FAF Pêche, OPCA MS, OPCA PL, OPCAD) dont la collecte au titre des entreprises de moins de dix salariés représente plus de 50 % de la collecte totale ;
- ◆ les organismes interprofessionnels (OPCALIA, AGEFOS) dont l'effectif des cotisants est constitué à plus de 70 % par des entreprises de moins de cinquante salariés.

Deux cas atypiques ont été notés :

- ◆ le FONGECIF Martinique déclare dans les états statistiques et financier bénéficiaire d'un point supplémentaire pour une raison non élucidée à ce jour ;
- ◆ UNIFORMATION a demandé à pouvoir bénéficier de cette dérogation au même titre que les organismes interprofessionnels. Cette dérogation lui a récemment été accordée.

La révision du dispositif de plafonnement devrait s'accompagner d'une remise en cause de cette spécificité des OPCA interprofessionnels quand elle ne se justifie pas économiquement. Conformément à la nouvelle loi, la part fixe du plafonnement reflètera exclusivement la taille de la collecte. La part variable devra être négociée en détails dans les COM sur la base de critères objectifs identiques, quelle que soit la nature juridique de l'OPCA (taille des entreprises etc.).

En revanche, la spécificité des OPACIF se justifie : le « métier » de conseil aux salariés sera évidemment à distinguer du conseil aux entreprises dans le cadre de la négociation de la COM.

Le tableau 6 présente les taux moyens de plafonnement des OPCA, en tenant compte des OPCA qui bénéficient des dérogations. Les OPCA de plus de 100 M€, qui incluent pourtant les deux OPCA interprofessionnels (OPCALIA et AGEFOS-PME), ne supportent en moyenne pas les taux les plus élevés.

Tableau 6 : Taux moyens de plafonnement des frais de gestion et d'information

	Moyenne sur l'échantillon complet des OPCA	Moyenne sur les OPCA de plus de 100 M€ de collecte
Frais d'information (en % des charges de formation)	6,2 %	6,1 %
Frais de gestion (en % de la collecte encaissée)	4,3 %	4,2 %
Plafond global (en % de la collecte encaissée)	10,5 %	10,1 %

Source : Mission sur la base des états statistiques et financiers.

1.2. Le respect des dispositifs de plafonnement est peu vérifiable

1.2.1.1. Le plafond des frais d'information est calculé sur base déclarative

Le plafond réglementaire est calculé en appliquant les taux précédemment cités à deux assiettes de dépenses.

◆ les charges de formation

Elles correspondent aux charges de l'exercice comptabilisées, compte non tenu des frais d'information et compte non tenu des frais d'études et de recherches (plan de formation), des dépenses afférentes au centre de formation des apprentis (professionnalisation).

◆ la collecte « encaissée »

Ni la réglementation ni la notice de la DGEFP ne la définissent. Chaque OPCA en a ainsi une définition particulière et déclare un montant invérifiable par la DGEFP.

Si on l'entend au sens commun du terme (la collecte « qui passe en caisse »), la collecte encaissée se distingue nécessairement de la collecte comptabilisée. Cette dernière intègre en effet comme créance à venir la collecte due au titre de la masse salariale de l'exercice mais non encore reçue à la date de clôture des comptes⁸. Elle inclut par ailleurs la compensation de l'État (remboursées via le FUP) prévue par l'ordonnance n°2005-895 du 2 août 2005 (exonération pour le CIF des entreprises de 10 à 19 salariés notamment, création du seuil de 20 salariés etc.). Le tableau 7 illustre sur le cas particulier d'OPCALIA les différentes notions de collecte qui coexistent.

De manière générale, les écarts significatifs entre collecte encaissée et collecte comptabilisée s'expliquent en raison :

- ◆ de la définition de la collecte légale en fonction d'une masse salariale qui diffère selon les OPCA (cas particulier d'OPCABAT) ;
- ◆ d'un manque de rigueur dans l'application du principe de créances acquises, pour certains OPCA (AGEFOS-PME pour l'activité de branche, OPCAIM, cf. annexe comptable) ;
- ◆ d'un mode de collecte⁹ parfois hasardeux : certains OPCA encaissent avant comptabilisation des bordereaux, qui peut s'étaler sur plusieurs semaines voire plusieurs mois, pour les bordereaux complexes à traiter. Les OPCA récupèrent souvent des reliquats de cotisations sur les masses salariales des exercices précédents¹⁰ ;
- ◆ de la compensation prévue par l'ordonnance n°2005-895 (cf. document complémentaire en fin d'annexe). Elle ne semble pas expliquer une part majeure de l'écart entre collecte comptabilisée et collecte encaissée.

⁸ Le plan comptable ne prévoit pas non plus de « produits constatés d'avance », qui pourraient neutraliser la comptabilisation de la collecte à venir (cf. annexe comptable).

⁹ Notons que la collecte est parfois organisée dans des conditions peu sécurisées.

¹⁰ Les contentieux ne sont pas rares. Certains OPCA constituent même des provisions pour créances irrécouvrables. Pourtant, les contributions légales des entreprises sont dues au 28/02. Tout règlement postérieur à cette date devrait être fait au Trésor Public. Cette disposition n'est ouvertement pas respectée. Les statistiques parlent d'elles-mêmes : un OPCA nous a confié qu'environ 4% de sa collecte était effectivement réglée entre début avril et fin septembre ; le même OPCA considère que 72% de sa collecte est encaissée sur la base de chèques antidatés (le timbre de l'enveloppe affranchie indique une date postérieure au 28/02).

Annexe III

Tableau 7 : Les collectes d'OPCALIA (exercice 2008)

Collectes	2 008
Comptabilisée (Compte de Résultat)	119 969 670
<i>dont créances à venir (Bilan)</i>	49 696 756
Encaissée (déclarée dans l'État Statistique et Financier pour le calcul des plafonds)	119 756 733
Perçue lors de l'année civile	115 892 070

Source : OPCALIA.

Tableau 8 : Écart entre les collecte encaissée et comptabilisée, en k€ (sauf indication contraire)

	Écart entre collecte encaissée et collecte comptabilisée			Proportion d'OPCA dont l'écart est ...			
	Écart minimal	Écart maximal	Écart nul	>0	<0	>400 k€	<400 k€
Ensemble des dispositifs	- 8 172	9 352	41 %	36 %	25 %	26 %	17 %
Professionalisation	- 8 172	4 561	12 %	44 %	44 %	27 %	39 %
Plan de formation des entreprises de plus de dix salariés	- 5 282	4 890	53 %	36 %	11 %	28 %	8 %
Plan de formation des entreprises de moins de dix salariés	- 107	2 725	55 %	34 %	11 %	10 %	3 %
Congé individuel de formation - CDI	- 2 276	4 200	26 %	41 %	36 %	5 %	21 %
Congé individuel de formation - CDD	- 825	1 560	54 %	54 %	18 %	5 %	3 %

Source : Calcul mission sur les données des États statistiques et financiers.

La révision du dispositif de plafonnement devrait par conséquent s'accompagner d'une modification de la notion de collecte qui sert d'assiette au plafonnement : l'utilisation de la collecte comptabilisée (qui pourrait être alignée sur la collecte encaissée, cf. annexe révision du plan comptable) rendrait vérifiable le respect du dispositif légal.

1.2.2. La DGEFP apprécie les dépenses de gestion et d'information de l'OPCA dans leur globalité

L'absence ou la faible élaboration de la comptabilité analytique des OPCA ne leur permet pas de différencier les charges selon leur destination. La ventilation des charges entre « frais de gestion administrative et financière » et « frais d'information, de collecte, de conseil et services de proximité » est donc très rarement effectuée, et n'est manifestement pas contrôlée.

L'enregistrement des comptes se faisant par nature (et non par destination), les « frais d'information, de collecte, de conseil et services de proximité » sont souvent réduits aux dépenses « d'information et de sensibilisation » (cf. Tableau 5) :

- ◆ certains OPCA n'ont pas de vision claire du coût de leur collecte. Par exemple, le FONGECIF Centre a indiqué à la mission que le traitement de la collecte était « gratuit » : il est effectué par un prestataire externe, rémunéré par la banque, qui gère la trésorerie du FONGECIF Centre. La banque se rémunère donc sur le pied de compte du FONGECIF, qui voit diminuer d'autant ses produits financiers. **Les coûts de collecte sont donc souvent assimilés à des dépenses de « gestion administrative et financière » ;**
- ◆ la plupart des OPCA ont des difficultés à appréhender le coût du conseil et des services de proximité.

Annexe III

Une exception est notable en la matière dans l'échantillon des OPCA visités : l'OPCAIM, qui indique dans ses comptes (annexe) que 75% de ses charges sont des frais de « collecte, information, service de proximité ». Cette ventilation repose manifestement sur une interprétation très extensive de la notion de service de proximité :

- ◆ l'OPCAIM assimile l'ensemble des dépenses des ADEFIM non directement affectables à la gestion à la catégorie « collecte, service de proximité » (soit plus de 70% de la rémunération des OPCA). Or, les dépenses des ADEFIM sont quasi intégralement des dépenses de personnel et pas plus de 40 à 50% des effectifs sont des conseillers ;
- ◆ l'OPCAIM y inclut la totalité des frais de paritarisme.

Cet état de fait a conduit la DGEFP à ne pas contrôler le respect de chacun des deux plafonds pris séparément mais à contrôler le dispositif dans sa globalité : la ventilation des charges n'est pas requise dans les états statistiques et financiers. La DGEFP calcule un plafond global, égal à la somme des plafonds règlementaires pour les dépenses de gestion et d'information puis le compare au montant total des charges de fonctionnement.

Quand bien même ce plafond « agrégé » est dépassé, le contrôle est peu suivi d'effets en l'absence de sanctions « graduées » (cf. 3.4.3).

1.2.3. La répartition des charges entre dispositifs est sujette à caution

Les plafonds règlementaires concernent les dépenses de l'OPCA dans son ensemble : il n'existe pas de plafond de charges par dispositif de formation (professionnalisation, plan de formation etc.).

Toutefois, la DGEFP demande à comparer les dépenses par dispositifs par rapport aux « plafonds théoriques » qui seraient calculés sur la base de la collecte encaissée au titre du dispositif :

- ◆ ces plafonds théoriques sont par ailleurs utilisés comme outils de gestion interne des OPCA pour piloter les dépenses de fonctionnement dans les réseaux : ils permettent d'identifier les antennes régionales qui bénéficient d'une péréquation régionale assumée (AGEFOS-PME, OPCALIA) ;
- ◆ plus étrangement, ils peuvent être utilisés comme clés de répartition analytiques entre dispositifs. Ainsi, FORCO charge le dispositif « professionnalisation » à hauteur du plafond théorique (9,9% de la collecte environ), puis le dispositif « plan de formation des entreprises de moins de 10 salariés », et enfin déverse le résidu sur le « plan de formation des entreprises de plus de 10 salariés ».

De manière générale, **le dispositif « professionnalisation » génère davantage de dépenses de fonctionnement que le « dispositif plan de formation », au regard de sa collecte. Le même constat peut être fait pour le dispositif « CIF-CDD » par rapport au dispositif « CIF-CDI »** (cf. Tableaux 10 et 11) :

- ◆ le poids renforcé de la professionnalisation et du CIF-CDD s'explique en partie par la réalité de la gestion de ces dossiers. Les actions de professionnalisation sont en moyenne plus longues que les actions du plan de formation ; d'après les OPCA rencontrés, elles coûteraient donc plus cher (décaissements, vérification des diligences etc.). La gestion du CIF-CDD est aussi plus exigeante que celle du CIF-CDI puisqu'il convient de gérer la rémunération des stagiaires ;

Annexe III

- ◆ par ailleurs, les règles de reversement d'excédents au FUP conduisent en général les OPCA à imputer davantage de charges sur la professionnalisation que ne les y aurait autorisés une comptabilité analytique rigoureuse : gonfler les charges sur la professionnalisation réduit les excédents à verser et peut faire apparaître des besoins de trésorerie, si nécessaire (cf. annexe FUP). De façon symétrique, les FONGECIF ne reçoivent des fonds du FUP que sur les CIF-CDD, sur lesquels il peut être utile de « creuser le déficit » apparent ;
- ◆ enfin et surtout, le plan de formation est un dispositif concurrentiel, contrairement à la professionnalisation pour lequel des conventions de branche déterminent le plus souvent un OPCA de référence par entreprise. **Pour offrir un service peu onéreux aux entreprises sur le plan de formation, les OPCA peuvent utiliser une partie de la collecte de la professionnalisation pour financer des frais généraux qui leurs sont imputables.**

Bien que les comptes par dispositifs soient certifiés par les commissaires aux comptes, il est apparu que ces derniers appréciaient les états financiers dans leur globalité, sans toujours regarder, avec le seuil de significativité qui sied, les règles de distribution des charges entre dispositifs.

Toutefois, certains OPCA ont admis lors des entretiens menés qu'ils faisaient « de la **péréquation entre dispositifs** ». C'est par exemple le cas d'OPCALIA, qui peut consentir à certains OPCALIA régionaux des enveloppes complémentaires (au titre de la délégation « professionnalisation ») pour financer des dépenses afférentes au plan de formation (pour lesquels les OPCALIA régionaux sont agréés en propre) ;

Quand les clés de répartition n'ont pas été justifiées sur des critères objectifs, directement liés à la nature des charges, la mission a pu constater qu'elles étaient systématiquement en défaveur du dispositif professionnalisation.

Ainsi, le FAFIH répartit ses charges de fonctionnement (hors dotations aux amortissements) selon des clés de répartitions précisées dans le rapport des commissaires aux comptes (les collectes pour les frais de fonctionnement et les services de proximité, le nombre de pièces traitées pour les frais de gestion administrative des dossiers de formation), qui apparaissent robustes. Les dotations aux amortissements sont en revanche entièrement imputées sur le plan de formation des plus de 10 salariés, comme si ce dernier était propriétaire des actifs immobilisés.

Comme le plan des plus de 10 salariés est « propriétaire », le FAFIH calcule un loyer fictif que les deux autres dispositifs lui versent chaque année. Quoiqu'il arrive (cessions de locaux, conduisant à des reprises d'amortissements ou achèvement de la période d'amortissement des locaux), le loyer est calculé sur la base d'une revalorisation du loyer de l'année précédente sur la base de l'évolution d'un indice de référence INSEE : ces dispositifs sont condamnés à verser un loyer au plan de formation des plus de 10 salariés. Ce loyer est constaté en compte de résultat dans les produits de fonctionnement (et non dans les charges, qui sont correctement ventilées). Après correction, il apparaît que les dotations aux amortissements sont largement imputées sur la professionnalisation (cf. Tableau 12).

Le FAFIH, interrogé sur la méthode, a répondu :

- ◆ que « la quote-part d'utilisation des surfaces des locaux avec mise à disposition des moyens de travail (immobilisations corporelles telles que mobilier, matériel de bureau, matériel informatique, applicatif... financées par le plan de formation des plus de 10 salariés) n'est pas directement imputé sur les autres dispositifs » ;
- ◆ que « c'est la raison pour laquelle les commissaires aux comptes, il y a maintenant plus de 10 ans, ont recommandé la mise en place d'une contrepartie, par un loyer annuel, pour donner une image fidèle du poids respectif des dispositifs » ;

Annexe III

- ◆ que « les modalités de calcul de ce loyer annuel assurent une permanence des méthodes comptables d'une année sur l'autre (indice de référence des loyers) ce qui ne serait pas le cas si l'on répartissait par dispositif la dotation aux amortissements ».

Tableau 9 : Dépenses de gestion et d'information en % de la collecte encaissée

	Moyenne sur l'échantillon complet des OPCA	Moyenne sur les OPCA de plus de 100 M€ de collecte
Ensemble des dispositifs	8,4%	7,7%
Professionnalisation	10,7%	8,6%
Plan de formation des entreprises de plus de dix salariés	4,0%	6,0%
Plan de formation des entreprises de moins de dix salariés	7,5%	8,7%
Congé individuel de formation (CDI)	6,9%	10,2%
Congé individuel de formation (CDD)	6,8%	10,3%

Tableau 10 : Répartition des dépenses de gestion et d'information des OPCA de plus de 100 M€ de collecte

	Dépenses en % de la collecte encaissée						Ecart moyen entre dispositifs
	Moyenne	Prof.	Plan de formation + de 10	Plan de formation - de 10	CIF- CDI	CIF-CDD	
AFDAS	6,6%	7,8%	6,1%	5,6%	6,9%	6,8%	0,6%
AGEFOS-PME	11,3%	10,8%	10,8%	15,1%			1,9%
FAF TT	6,0%	5,8%	5,3%	5,6%	6,8%	4,1%	0,7%
FAFIEC	8,1%	8,3%	7,4%	9,4%			0,7%
FAFIH	9,0%	11,9%	7,4%	7,0%			2,1%
FAFSEA	8,8%	10,2%	4,8%		21,9%	23,9%	7,7%
FONGECIF IdF	8,2%				8,3%	8,1%	0,1%
FORCO	6,7%	11,0%	4,0%	9,3%			2,7%
INTERGROS	5,6%	8,1%	3,9%	6,5%			1,5%
OPCA BATIMENT	8,8%	8,8%	8,8%				0,0%
OPCA C2P	7,7%	8,3%	5,6%	7,6%			1,0%
OPCA TRANSPORTS	3,1%	3,5%	2,4%	4,9%			0,9%
OPCAIM	5,3%	5,7%	4,8%	10,5%			2,3%
UNIFAF	7,3%	7,4%	7,3%	5,6%	7,5%	7,4%	0,6%
UNIFORMATION	9,8%	7,9%	9,0%	16,3%	9,9%	11,5%	2,4%
OPCALIA	10,3%	13,5%	1,9%	9,3%			4,3%

Tableau 11 : Clés de répartition des dotations aux amortissements au FAFIH (2008)

	Plan de formation des plus de 10 salariés	Plan de formation des moins de 10 salariés	Professionnalisation
Dotations aux amortissements corrigées du « loyer »	32 153	78 386	248 480
<i>en %</i>	9%	22%	69%
Collecte encaissée (en %)	45%	18%	37%

Source : calculs mission sur la base du compte de résultat du FAFIH.

Tableau 12 : Clés de répartition des charges

OPCA	Répartition des charges de structure commune par activité
FORCO	<p>La répartition des charges est effectuée « selon l'importance relative du traitement des dossiers de chaque activité » (Annexe des comptes 2008).</p> <p>FORCO répartit de fait ses charges afin de ne pas dépasser le « plafond de charges » sur chacun des dispositifs (bien que le plafond réglementaire englobe l'ensemble des dispositifs). Selon ce principe, FORCO impute donc le maximum de charges sur la professionnalisation, puis sur le plan - de 10 ; ce qui reste est alors déversé sur le plan de formation. Cette répartition ne reflète pas la nature des charges de fonctionnement de l'OPCA.</p>
FAFIH	<p>Répartition des charges de fonctionnement (hors dotations aux amortissements) et construction d'un loyer fictif, que les dispositifs plan de formation des - de 10 et professionnalisation paient au plan de formation des + de 10 (Cf. 1.2.3).</p>
UNIFORMATION	<p>Les services communs (DG, RH, Contrôle interne, Comptabilité-finance, Services généraux, Informatique et télécommunications) sont répartis en « groupes analytiques » (dispositifs + communication/R&D, Département Ressource, Collecte/fichier, C.A.I.R) au prorata des salariés ; les groupes analytiques sont ensuite répartis par dispositifs selon des clés de répartition. Les groupes analytiques peuvent également être répartis entre deux catégories : « conseil, proximité, collecte » et « gestion administrative et financière ».</p>
C2P	<p>La répartition tient principalement compte de la répartition des personnels entre les différentes activités. Des temps standards passés sont également utilisés. Ces clés de répartition sont décidées en conseil d'administration. C2P ne nous a pas transmis la répartition des effectifs dans l'association C2P action, qui gère effectivement les fonds de l'OPCA.</p>
OPCABAT	<p>Les comptes d'OPCABAT reflètent l'activité des AREF régionaux, sans pour autant que leurs comptes soient combinés. En effet, OPCABAT délègue aux AREF régionaux la gestion du plan et de professionnalisation (cette délégation n'est pas exclusive puisque les AREF disposent également d'un mandat pour le compte d'OPCAPP) en contrepartie de dotations de fonctionnement. Les fonds de formation restent gérés par OPCABAT, les AREF ne disposant que d'autorisations d'engagements pour les OPCA.</p> <p>Les clés de répartition entre dispositifs correspondent aux clés des dotations de fonctionnement des AREF (autant de comptes en caisse que de dispositifs) ; il est difficilement vérifiable que les AREF utilisent ces comptes à hauteur des dépenses effectivement imputables sur chacun des dispositifs pour chacun des OPCA mandants.</p>
OPCALIA	<p>OPCALIA ne dispose pas de comptes combinés : les comptes d'OPCALIA reflète donc l'activité « professionnalisation », pour laquelle les OPCALIA régionaux ne disposent pas d'agrément (agrément unique d'OPCALIA) et les activités « plan » des branches (mais pas des entreprises non couvertes par un accord de branche qui sont gérées par les OPCALIA régionaux pour le plan de professionnalisation).</p> <p>En l'absence de comptabilité analytique, les clés de répartition entre dispositifs et les méthodes de mutualisation (entre branches notamment) sont essentiellement « négociées » ; la dotation de fonctionnement (dans le budget) des OPCALIA régionaux se détermine de la façon suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ détermination « politique » de coefficients de pondération des différents dispositifs (plan -10/+10, pro.) ; ils sont les mêmes pour chacune des régions ; ◆ application de ces pondérations à trois assiettes (prévisionnelles) : collecte, décaissements et engagements de chacun des OPCALIA régionaux. L'assiette engagement a été introduite afin de mobiliser les régions à la professionnalisation (réforme de 2003), les décaissements devant se réaliser avec retard ;

Annexe III

OPCA	Répartition des charges de structure commune par activité
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ arbitrages politiques sur la base du chiffre précédent : selon la taille des régions, les priorités et modulations permettant de constituer un fonds de solidarité entre régions. Ces arbitrages permettent de « mutualiser » les fonds entre régions... mais aussi entre dispositifs : si certains OPCALIA régionaux consomment toute leur enveloppe au titre du plan, elles demandent à OPCALIA de disposer de davantage de fonds au titre de la professionnalisation.
AGEFOS	<p>AGEFOS dispose de comptes combinés : l'activité de formation des AGEFOS-PME est donc entièrement reflétée dans les comptes combinés dont a pu disposer la Mission.</p> <p>AGEFOS a mis en place une comptabilité analytique :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Dans les tableaux fournis par AGEFOS-PME, deux types d'activités sont renseignés et déclinés en différentes catégories : <ul style="list-style-type: none"> - Les services de bases : collecte, gestion administrative, information/sensibilisation (explication des dispositifs - par téléphone uniquement) ; - Les « services plus » : visites, GPEC, études et recherches (dont observatoire)... ◆ Quand les temps passés ne peuvent pas être estimés (service de base surtout), des « temps standards » (théoriques, pour les « services + » surtout) sont calculés. Des éléments comme le nombre de coups de téléphone peuvent être utilisés pour ventiler les charges. La complexité des dossiers est également utilisée (dossiers en cofinancement ou utilisant des fonds mutualisés etc.). <p>Cette comptabilité analytique repose sur la répartition des charges de personnel au prorata d'une estimation du temps passé par chaque salarié sur les différentes activités. Les charges de structure communes aux activités (et donc non clairement imputables à une activité donnée) sont ventilés selon le ratio (collecte+dépenses de formation de l'activité)/(collecte+dépenses de formation de l'OPCA).</p>

Source : Questionnaire OPCA et annexes des comptes des OPCA.

1.3. Le système de plafonnement est aujourd'hui peu contraignant, et le sera encore moins à l'achèvement du processus de concentration des OPCA

1.3.1. Le nombre d'OPCA dépassant le plafond est aujourd'hui faible

Les plafonds globaux sont aujourd'hui peu incitatifs pour les OPCA ayant atteint une taille significative. Aucun OPCA de plus de 100 M€ ne dépasse à l'heure actuelle le plafond.

Seuls 13 OPCA dépassent le plafond d'après les états statistiques et financiers (Tableaux 14 et 15). Leur taille moyenne avoisine les 17 M€. Il s'agit principalement de FONGECIF et d'OPCALIA régionaux. A l'exception des FONGECIF, tous les OPCA devraient perdre prochainement leur agrément mais seuls les OPCA de plus de 100 M€ se le verront renouveler. La prise en charge des OPCALIA régionaux pour le plan de formation par le siège ne devrait pas poser de problème dans la mesure où des économies d'échelle pourraient être réalisées : les services estiment que dans les prochaines années, une économie annuelle de 40 M€ pourrait être réalisée (soit près de 10% de la collecte d'OPCALIA et de l'ensemble du réseau).

Tableau 13 : Ratio charges/plafond et nombre d'OPCA contraints

	Ratio charges/plafond	Nombre d'OPCA au plafond	OPCA plafonnés en %
Ensemble des OPCA	94 %	13	14 %
OPCA de plus de 100 M€	76%	0	0 %

Source : États statistiques et financiers.

Tableau 14 : OPCA dépassant le plafond (ou à la limite)

OPCA	Ratio charges / plafond
FAF PECHE	1,01
FAF SAB	1,05
FONGECIF Corsica	1,59
FONGECIF Franche Comté	1,42
FONGECIF Guadeloupe	1,54
FONGECIF Haute Normandie	2,44
FONGECIF Martinique	1,20
FONGECIF Réunion	1,86
OPCA MS	1,65
OPCALIA Aquitaine	1,00
OPCALIA Bourgogne	1,19
OPCALIA Champagne Ardenne	1,22
OPCALIA PACA	10,73
OPCALIA Poitou Charentes	1,00
PLASTIFAF	1,20
UNIFORMATION	1,00

Source : États statistiques et financiers.

1.3.2. Après une phase nécessairement coûteuse de rapprochement des OPCA, les fusions devraient générer des économies d'échelle

Afin de calibrer le plus adéquatement possible le nouveau dispositif de plafonnement (cf. 3), la mission s'est interrogée sur les économies d'échelle qui pourront être réalisées à la suite du relèvement du seuil d'agrément.

Dans un premier temps, la phase de fusion s'accompagnera nécessairement de coûts de transition.

Toutefois, le regroupement devrait incontestablement s'accompagner d'économies d'échelle. La mission les a évaluées (i) par une analyse statistique sur l'ensemble de l'échantillon des OPCA puis (ii) par l'étude du cas particulier du FONGECIF Ile-de-France. Le FONGECIF a en effet fourni les données nécessaires pour étudier un à un tous les maillons de la chaîne de gestion d'un dossier de formation.

1.3.2.1. Estimation économétrique

Afin de calculer l'impact de la taille des OPCA sur leurs dépenses, un modèle économétrique simple a été estimé : il identifie deux facteurs de coûts, la taille (appréhendée par le montant de la collecte) et l'efficacité (appréhendée par le montant des décaissements par euro de collecte).

La collecte et le montant des dépenses de formation sont des facteurs objectifs de dépenses : une hausse de 1% de la collecte (ou des dépenses de formation) se traduit par une hausse d'environ 0,9% des dépenses plafonnées¹¹ (cf. Tableau 15).

Tableau 15 : Effet d'une hausse de 1 % de la collecte et des dépenses de formation sur les dépenses de gestion et d'information

... sur les dépenses de gestion et d'information...	Effet d'une hausse de 1 %	
	Collecte encaissée	Dépenses de formation
Ensemble des dispositifs	0,91 % [0,85 % ; 0,97 %]	0,92 % [0,86 % ; 0,98 %]
Professionnalisation	0,87 % [0,73 % ; 1,01 %]	0,85 % [0,74 % ; 0,95 %]
Plan de formation des entreprises de plus de dix salariés	0,87 % [0,79 % ; 0,96 %]	0,85 % [0,77 % ; 0,94 %]

Source : Régression log-linéaire sur la base des états statistiques et financiers.

Lecture : Une hausse de 1% de la collecte de l'ensemble des OPCA entraînerait une hausse de 0,91% de leurs dépenses de gestion et d'information plafonnées. Cette estimation est assez précise : il y a 95% de chance de ne pas se tromper quand on affirme « qu'une hausse de 1% de la collecte entraîne une hausse des dépenses comprise entre 0,85% et 0,97% ».

L'analyse statistique présentée dans le Tableau 15 n'est toutefois pas suffisante pour identifier les économies d'échelle. En effet, elle démontre seulement que la collecte est très corrélée aux charges de fonctionnement. Cet « effet-taille » n'est pas directement interprétable en termes de causalité : le montant de la collecte détermine les ressources de l'OPCA (*effet d'offre*) mais s'explique également par le nombre de bénéficiaires potentiels des actions de formation (*effet de demande*). Pour distinguer ces deux effets, il convient d'identifier l'impact des dépenses de formation en neutralisant l'effet d'offre.

¹¹ Hors frais d'observatoire et études et recherche.

◆ **L'efficacité est coûteuse, mais il est difficile de le prouver.**

Une hausse des décaissements de formation de 1% accroîtrait, à collecte constante, les dépenses de 0,65% en moyenne (cf. Tableau 16). Le coefficient de 0,65% reflète la dépense qui s'explique statistiquement par l'efficacité de l'OPCA.

Son estimation est peu précise : l'intervalle de confiance estimé conduit à affirmer avec une quasi certitude que l'efficacité est effectivement coûteuse (signe positif du coefficient estimé avec une probabilité supérieure à 95%).

De plus, en retirant AGEFOS-PME de l'échantillon, on observe que cet effet de la dépense « vertueuse » n'est plus statistiquement significatif. Autrement dit, il n'est pas certain que les dépenses de fonctionnement des OPCA s'expliquent par le coût de leur activité principale, à savoir le financement de la formation. Ces dépenses peuvent refléter le coût des services de proximité rendus aux entreprises, mais l'analyse ne montre pas que ces services conduisent en moyenne à des montants de financement de formation plus élevés (elle ne démontre pas l'inverse non plus).

◆ **La présence d'économie d'échelles ne fait en revanche pas de doute.**

Une fois neutralisé l'effet de l'efficacité, on peut apprécier l'effet de l'augmentation de l'augmentation de la collecte sur les dépenses de fonctionnement.

Une hausse d'1% de la collecte encaissée se traduit par une hausse de 0,93% des dépenses de fonctionnement. L'intervalle de confiance montre que la probabilité d'affirmer à tort l'existence d'économies d'échelle est inférieure à 0,5% (coefficient inférieur à l'unité).

Toutefois, cette estimation sous-estime le niveau des économies d'échelle. AGEFOS-PME est en effet un OPCA très atypique : il s'agit du plus gros OPCA (près de 800 M€ de collecte), qui a des frais de fonctionnement élevés par rapport à la moyenne des OPCA (11,8% de sa collecte). La présence de cet OPCA au sein de l'échantillon conduit à biaiser l'estimation statistique. Elle a donc été reconduite en retirant AGEFOS-PME de l'échantillon : les économies d'échelle sont alors significativement plus élevées qu'on ne pouvait le croire à l'issue de la première étape : **10% d'économies peuvent être réalisées quand on accroît à la marge la collecte encaissée par l'OPCA.**

Tableau 16 : Effet d'échelle et coût de l'efficacité

... sur les dépenses de frais de gestion et d'information...	Effet d'une hausse de 1 %	
	Collecte encaissée (effet d'échelle)	Dépenses de formation par euro de collecte (indicateur d'efficacité)
Echantillon total	0,93 % [0,86 % ; 1,00 %]	0,65 % [0,09 % ; 1,21 %]
Echantillon hors AGEFOS	0,90 % [0,74 % ; 1,06 %]	non significatif

Source : Les données proviennent des états statistiques et financiers. Les calculs ont été réalisés par la mission.

1.3.2.2. Effets d'échelle et effets de seuil : le cas du FONGECIF Ile-de-France

Les économies d'échelle ne sont pas linéaires: après une phase de gains de productivité, des seuils critiques peuvent être atteints. Ces seuils diffèrent selon les activités réalisées et ne peuvent être appréhendés que par une analyse microéconomique des processus au sein des OPCA.

Annexe III

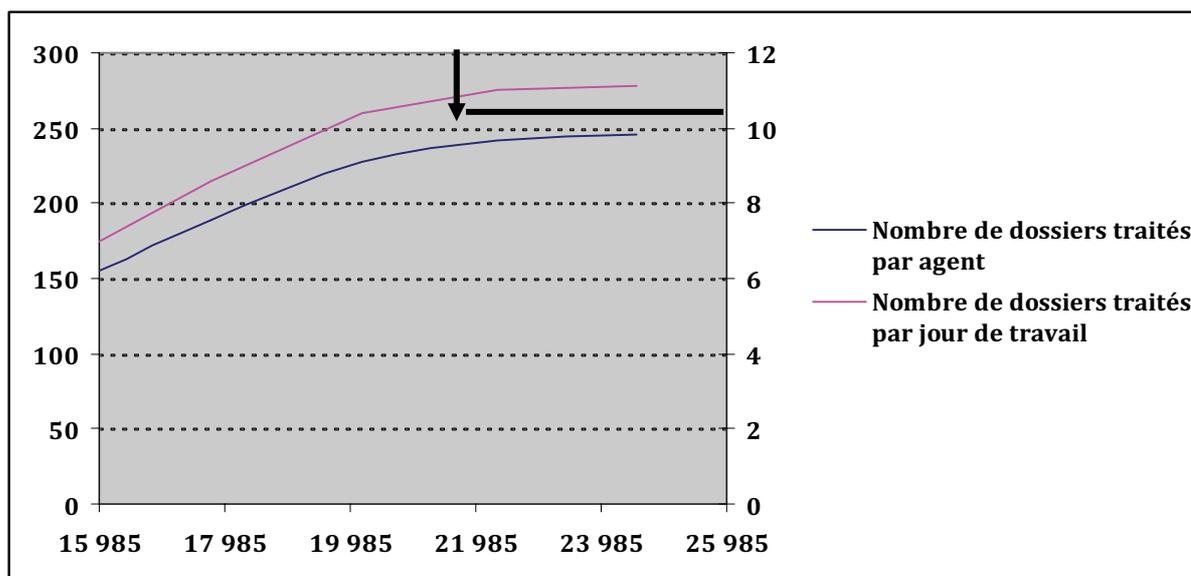
Les données fournies par le FONGECIF Ile-de-France montrent que des économies d'échelle peuvent être réalisées dans certains maillons de la chaîne de gestion des dossiers. Au-delà de certains seuils, la performance passe par une amélioration de la qualité du service rendu, plus difficilement objectivable à l'aide d'indicateurs chiffrés que les gains de productivité quantitatifs.

Les indicateurs de performance transmis concernent trois phases de gestion d'un dossier (contrat individuel de formation, CIF, congé bilan de compétence, CBC, congé de validation des acquis de l'expérience, CVAE) : il traverse successivement le service de l'instruction, le service de l'engagement¹² et le pôle de gestion¹³. Ils reposent tous sur une évaluation du temps passé dans chacun de ces services.

- ◆ **Si la phase des gains de productivité au service de l'instruction des dossiers semble aujourd'hui achevée, c'est qu'un seuil quantitatif a été atteint** (200 000 dossiers traités annuellement, cf. Graphique 4).

Après une période de forte croissance des gains de productivité du service (2005-2007), l'augmentation du nombre de dossiers traités par agent et du nombre de dossiers traités par jour de travail ralentit considérablement. Le FONGECIF Ile-de-France explique que les gains de productivité jusqu'en 2007 étaient directement chiffrables (gains quantitatifs) alors que l'amélioration de la performance passe aujourd'hui par celle du service offert au salarié (gains qualitatifs).

Graphique 3 : Nombre de dossiers traités par agent en fonction du nombre de dossiers traités dans l'année (service d'instruction du FONGECIF Ile-de-France)



Source : Calcul mission sur la base des données de comptabilité analytique transmises par le FONGECIF Ile-de-France.

- ◆ **Les données transmises n'ont pas permis d'établir des gains de productivité dans le service des engagements.**

Le nombre de commissions préparées par le service engagement a légèrement augmenté en trois ans mais la part du temps consacré par le service à cette activité a décliné du fait d'un renfort administratif accru entre mai et septembre.

¹² Le service de l'instruction prépare les commissions des administrateurs, qui statuent sur chacun des dossiers individuels.

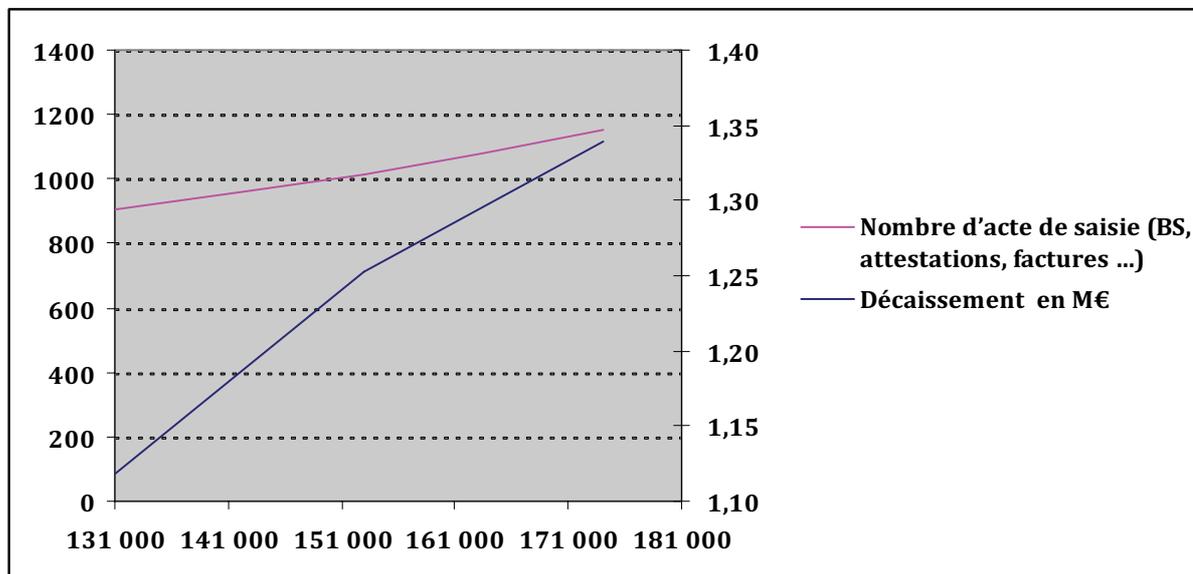
¹³ Le pôle de gestion prépare les décaissements (paiement des formations et remboursement des salaires versés par les entreprises aux bénéficiaires des CIF) après vérification des attestations de présence, bulletins de salaires et factures.

Annexe III

◆ **Le pôle « gestion des contrats » continue à améliorer ses gains de productivité.**

Lors des trois dernières années la hausse du nombre d'actes de saisie et de décaissements s'est accompagnée de gains de productivité (Graphique 5).

Graphique 4 : Nombre de d'actes de saisie et de décaissements par mois travaillé au pôle de gestion (en fonction du nombre d'actes de saisie annuel)



Source : Calcul mission sur la base des données de comptabilité analytique transmises par le FONGECIF Ile-de-France.

2. Le niveau de développement de la comptabilité analytique des OPCA ne permet pas d'assurer le suivi de leurs charges de fonctionnement

Dresser un tableau complet des charges des OPCA aurait nécessité de s'appuyer sur leur comptabilité analytique. Une comptabilité analytique, même sommaire, aurait pu permettre d'identifier les facteurs de coût principaux et d'illustrer la disparité entre OPCA.

Deux difficultés principales ont été rencontrées :

- ◆ **La répartition des charges présentée dans les états financiers des OPCA est souvent peu représentative de leur nature** (charges de personnel, frais liés à l'immobilier ou à l'informatique etc.).

La mission a pu constater quelques incohérences, qui tiennent au non-respect du plan comptable (cf. annexe plan comptable). Le problème majeur réside toutefois dans le fait que les OPCA ont pour pratique de déléguer leur activité. En l'absence de consolidation comptable (à l'exception d'AGEFOS-PME), les comptes des OPCA ne reflètent pas la nature des charges des délégataires. La répartition des charges par nature s'est avérée plus difficile que prévue, certains OPCA (« têtes de réseau ») ayant déclaré à la mission ne pas disposer des comptes de leurs délégataires. Il n'a donc pas été possible de reconstituer la structure de coûts de ces OPCA et de leur réseau ;

◆ **La comptabilité analytique des OPCA est déficiente pour répartir les charges par destination.**

La répartition des charges par destination sur laquelle devrait reposer le nouveau dispositif de plafonnement (plus encore que l'actuel) est excessivement fragile. La mission s'est appuyée sur les données fournies par quelques grands OPCA, qui disposent du système analytique le plus élaboré pour reconstituer une répartition des frais par grandes catégories. Ces résultats doivent être considérés avec précaution car il n'a pas été possible de corriger finement les clés de répartition si bien que les réalités qui se cachent derrière ces coûts sont très diverses. En particulier, la grande régularité de la répartition des dépenses par destination mise en évidence pose question : la nature de l'activité de ces OPCA est très différente comme le montrent d'autres indicateurs (effectifs, nombre d'antennes en région etc.), qui permettent de dresser un tableau plus contrasté de l'utilisation des fonds des OPCA.

La mission a également procédé à quelques analyses statistiques sur la base des données fournies à la DGEFP par les OPCA (« états statistiques et financiers »). Les résultats en sont assez décevants ; ils peuvent être en partie imputés sur le compte de la mauvaise qualité des données transmises. Certains OPCA n'ont pas même reconnu les chiffrages, qu'ils avaient eux-mêmes fournis.

2.1. La répartition des charges par nature fait ressortir le poids des charges de personnel par rapport aux autres dépenses

2.1.1. Le poids des charges de personnel

Les charges de personnel représentent plus de la moitié des charges non directement imputables aux actions de formation (55% à 70%).

Pour autant, les charges de personnel présentées dans les comptes peuvent apparaître comme très inférieures en raison des délégations de gestion. Les OPCA concernés disent avoir peu de visibilité sur la répartition des frais des délégataires, qui restent donc de véritables « boîtes noires » pour l'administration :

- ◆ OPCA C2P délègue la gestion de son activité à l'association C2P action ainsi qu'à certains OPCALIA régionaux. Ainsi, 3,8 M€ ont été versés par C2P à C2P action (92 000 € aux OPCALIAR régionaux) ; alors que C2P compte 13 salariés, elle déclare que l'association C2P action en compte 79 dans les ESF. Les comptes de C2P ne reflètent donc que les charges de personnel de l'OPCA (13 salariés pour 810 071 € et un nombre d'intérimaires non déclarés dans l'ESF, qui représentent 85 327 €). L'imbrication de l'OPCA C2P et de l'association C2P action est toutefois si manifeste que l'OPCA dote des provisions pour départ à la retraite et pour intéressement des salariés de C2P action. C2P n'a pas fourni à la mission la répartition des effectifs de C2P action ;
- ◆ OPCABAT ne compte que trois salariés (240 087 €, soit 2% des charges de fonctionnement) et délègue en grande partie son activité :
 - l'activité de gestion au siège est partagée avec l'OPCATP dans le cadre du GFC, structure qui gère les budgets de formation, contrôle les remboursements des dépenses et effectue le suivi statistique, comptable et informatique (rémunération de 1 667 260 €) ;
 - par ailleurs, la collecte est réalisée par l'organisme de prévoyance du BTP, Pro-BTP (665 329 €) ;
 - l'activité régionale est effectuée par les AREF-BTP (également « partagés » avec l'OPCATP, pour 8 161 297 €).

Annexe III

Au total, 93% des charges de fonctionnement d'OPCABAT sont des rémunérations de prestataires et délégataires ;

- ◆ l'activité de l'OPCAIM est en grande partie déléguée aux ADEFIM, associations régionales, qui se voient octroyer un budget, ajustable à leur demande¹⁴. L'OPCAIM a déclaré ne pas disposer des comptes de ces ADEFIM¹⁵. Le coût de la délégation représente 22 045 252 €¹⁶, soit près de 90% des charges de l'OPCAIM (hors paritarisme) et 463 salariés (sans les 56 chargés de mission FUP alors qu'OPCAIM ne compte que 14 salariés) ;
- ◆ l'activité d'OPCALIA est déléguée :
 - aux opérateurs de branche (3 M€ de charges, soit 13% des charges de fonctionnement d'OPCALIA) pour la professionnalisation et le plan de formation ;
 - aux OPCALIA régionaux, pour la professionnalisation uniquement (14 M€, soit 57% des charges de fonctionnement). Les OPCALIA régionaux sont en effet agréés en propre pour le plan de formation mais non pour la professionnalisation¹⁷.

Certains OPCALIA régionaux n'ont toujours pas à ce jour de comptes certifiés (OPCALIA PACA, par exemple). Malgré leurs systèmes informatiques de remontée d'information et l'accès direct à leurs comptes dont il dispose, OPCALIA n'a pas connaissance de l'utilisation détaillée de l'enveloppe de frais attribuée OPCALIA régionaux. Aussi n'est-il pas possible de reconstituer la répartition des frais du réseau OPCALIA.

Le graphique 5 présente les charges de personnel en distinguant les charges que la mission estime être représentatives de l'activité de l'OPCA (en bleu) de celles qui ne le sont pas (en rouge).

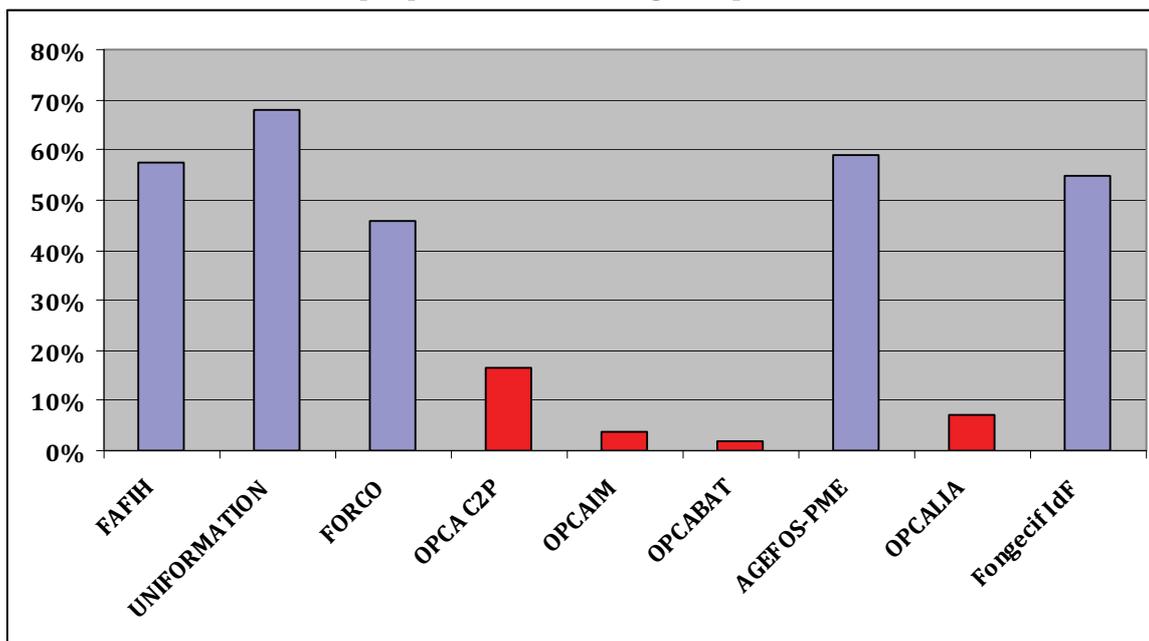
¹⁴ La seule contrainte pour les ADEFIM est de ne pas disposer d'une trésorerie équivalente à plus de six mois de budget mensuel de fonctionnement. Les excédents sont décomptés des budgets alloués par l'OPCAIM l'année qui suit : en 2009, le montant de ces déductions s'est élevé à 15% du budget réalisé en 2008.

¹⁵ Les charges des ADEFIM non directement affectables à la gestion des dispositifs (soit 74%) sont intégralement déversées dans la catégorie « collecte, information, autres », de même que les frais de paritarisme.

¹⁶ Hors frais de gestion de la taxe d'apprentissage déclarés à 954 249 €.

¹⁷ Ils sont également délégataires d'autres OPCA qui n'ont pas d'implantation régionale.

Graphique 5 : Part des charges de personnel



Source : Calculs mission sur la base des états comptables et des données fournies par les OPCA rencontrés.

Pour autant, quand ces données existent, il reste plus facile de les reconstituer que les charges informatiques et les charges liées aux locaux.

2.1.2. Les dépenses informatiques

La définition la plus large possible de ce dernier poste a été retenue. Les dépenses informatiques peuvent donc inclure les dotations aux amortissements, la maintenance et les impôts (UNIFORMATION) :

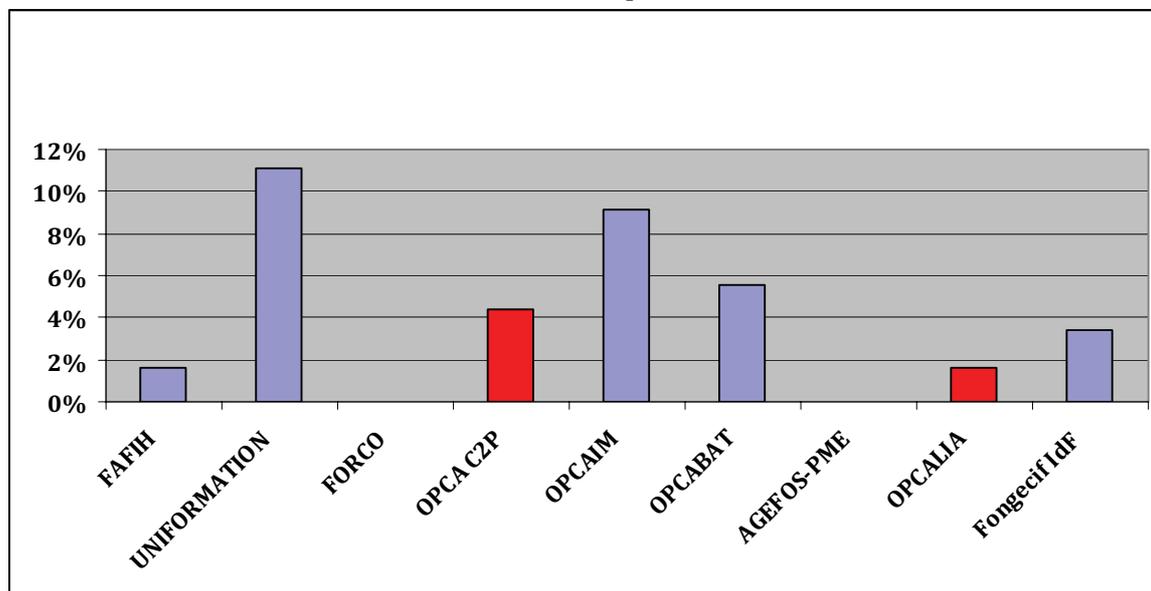
- ◆ la répartition des charges par nature d'UNIFORMATION est présentée en annexe des états financiers certifiés par le commissaire aux comptes. Le poste informatique est conséquent ; UNIFORMATION l'explique par la création de son propre logiciel d'activité, dont la dotation pour 2008 s'élève à 812 000 € (50% des charges informatiques environ). Ce poste inclut également les frais de télécommunication (téléphone, internet ...) et l'assurance du matériel ;
- ◆ le FONGECIF Ile-de-France a fourni à la mission une évaluation détaillée de son budget informatique et du coût de l'immobilier (maintenance comprise) ;
- ◆ OPCA IM a également transmis à la mission le détail de ses coûts informatiques ;
- ◆ les données de comptabilité analytique du FAFIH sont suffisamment précises pour estimer qu'elles sont représentatives.

Au total, les coûts informatiques représentent entre 2% et 10% des charges de fonctionnement de l'OPCA en fonction du degré d'amortissement des investissements. L'importance de ce poste est notable. Ces dépenses contribuent aux gains de productivité des OPCA, sont indispensables pour garantir la bonne qualité des statistiques et de la comptabilité de l'OPCA, et peuvent également améliorer la qualité du service rendu aux entreprises ou salariés (développement d'interfaces etc.). Elles pourraient ainsi faire l'objet d'une négociation spécifique dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens (cf. troisième partie).

Annexe III

Le graphique 6 présente les charges informatiques transmises par les OPCA ou reconstituées, en distinguant les charges que la mission estime être représentatives de l'activité de l'OPCA (en bleu) de celles qui ne le sont pas (en rouge).

Graphique 6 : Part des charges informatiques



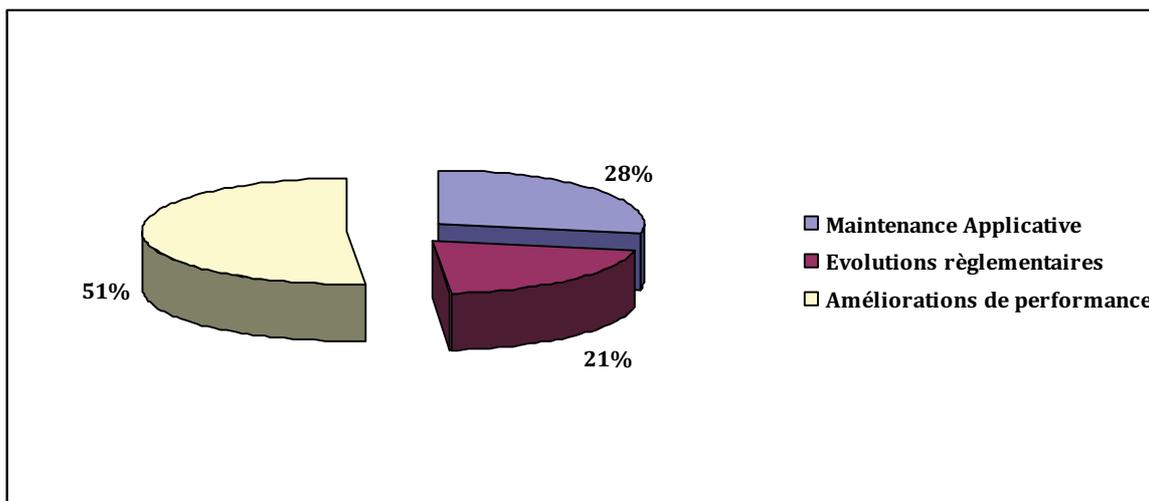
Source : Calculs mission sur la base des états comptables et des données fournies par les OPCA rencontrés.

Lors des entretiens menés, les OPCA ont souvent fait valoir qu'une part conséquente des dépenses informatiques s'explique par les évolutions de la réglementation.

La mission a ainsi demandé au FONGECIF Ile-de-France, à l'OPCAIM et à OPCALIA de ventiler leurs dépenses informatiques afin d'apprécier les coûts qui tenaient aux modifications de la réglementation, ceux dus aux améliorations de la performance du système et les coûts de maintenance du système à l'identique :

- ◆ **depuis la dernière grande réforme (2003, création du DIF), 20% des dépenses informatiques du FONGECIF seraient imputables aux évolutions réglementaires** alors que la moitié des dépenses s'explique par des améliorations de performance du système (cf. Graphique 7). En 2003, l'architecture du système actuel du FONGECIF avait déjà été construite : 1,2 M€ ont été dépensés entre 2000 et 2002 pour développer la structure du logiciel aujourd'hui utilisé (soit 30% environ des dépenses depuis 2000, autant que de dépenses d'amélioration du système mises en œuvre ensuite). Ce coût élevé explique que depuis 2000, la part des dépenses informatiques due à l'évolution réglementaire soit de l'ordre de 15%. L'encadré 1 explicite les notions utilisées par le FONGECIF ;
- ◆ **l'OPCAIM a réparti pour 2007 et 2008 ses dépenses informatiques entre achats de matériel/logiciels et autres charges informatiques (maintenance, personnel etc.). Cette répartition apparaît volatile** (cf. Graphiques 8 et 9) : alors qu'en 2007, les dépenses étaient équilibrées entre les deux catégories, en 2008, l'OPCAIM a renouvelé les 54 serveurs de ses ADEFIM, ce qui explique que 70% des dépenses informatiques de 2008 reflète des achats de matériel.

Graphique 7 : Répartition des dépenses informatiques du FONGECIF Ile-de-France depuis 2003



Source : Calculs mission sur la base des données fournies par le FONGECIF Ile-de-France.

Encadré 1 : Ventilation des dépenses informatiques du FONGECIF Ile-de-France

Le FONGECIF Ile-de-France a ventilé en quatre postes ses dépenses informatiques depuis 2000 :

▪ **Acquisition des droits et adaptation fonctionnelle**

L'acquisition des droits d'utilisation du logiciel d'UNIFORMATION a été obtenue directement auprès de cet OPCA. L'outil du FONGECIF a été développé à partir de ce logiciel. Ces dépenses sont antérieures à 2003. 1,2 M€ ont été dépensés entre 2000 et 2002 pour développer la structure du logiciel aujourd'hui utilisé.

▪ **Maintenance applicative**

La maintenance applicative est l'ensemble d'opérations ou projets, visant à corriger le système. Elle est composée de la maintenance corrective et évolutive (adaptations fonctionnelles mineures). Depuis 2002, 700 000 € ont été dépensés pour la maintenance.

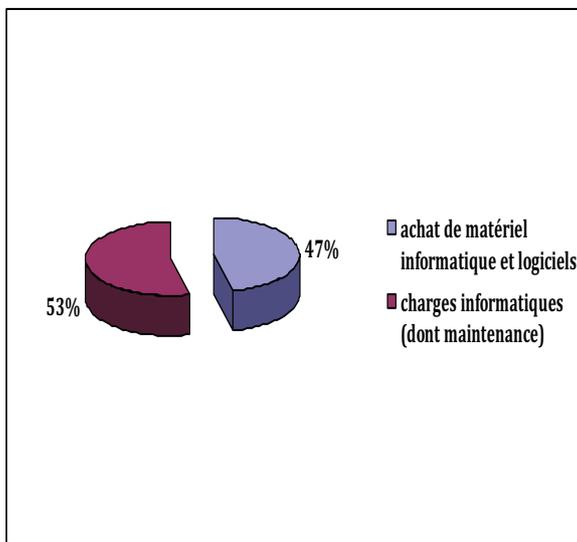
▪ **Améliorations rendues nécessaires par des modifications de la réglementation (au sens large)**

Ce sont les adaptations nécessaires aux évolutions du cadre juridique (ANI, décrets, code du travail, conventionnement, FSE, CRIF, AGEFIF, nouveaux dispositifs...). Depuis 2002, le FONGECIF estime que 700 000 € ont été dépensés pour adapter le cadre informatique à l'évolution de la réglementation (développement du multi-financement, Ajout de la gestion complète du nouveau dispositif VAE, Internet, saisie en ligne par les centres de bilan, d'éléments statistiques disponibles pour la DRTEFP...).

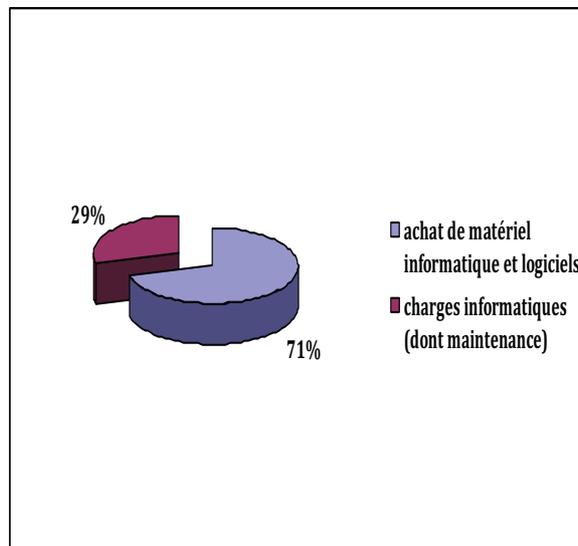
▪ **Amélioration de performance du système**

Ces évolutions ont été estimées nécessaires pour optimiser la performance du système. Le FONGECIF introduit notamment dans ce cadre, les outils d'analyse pour les conseillers, la consultation pour le salarié de son dossier sur Internet, la consultation pour l'entreprise des informations de l'entreprise sur Internet, la télé-déclaration/télépaiement de la collecte sur Internet. On peut considérer qu'une partie de ces dépenses sont directement utiles aux bénéficiaires des formations (accompagnement et service de proximité). Ces dépenses se chiffrent à 1,4 M€ depuis 2003.

Graphique 8 : Répartition des dépenses informatiques de l'OPCAIM en 2007



Graphique 9 : Répartition des dépenses informatiques de l'OPCAIM en 2008



Source : OPCAIM.

- ◆ le directeur financier d'OPCALIA n'a pas évalué précisément les charges informatiques imputables à l'évolution de la réglementation. Il a toutefois transmis quelques ordres de grandeur : **le coût de transformation du système d'information de l'OPCIB¹⁸ (ADAGIO) est estimé de l'ordre 80 000 € environ en 2003-2004** (réforme DIF, contrats de professionnalisation). Comme il existe une dizaine de systèmes au total, il évalue le coût total de la réforme de 2003 en matière informatique de l'ordre de 1,5 M€. Il a également précisé que les modifications de la réglementation de moindre ampleur sont coûteuses : intégration des demandeurs d'emploi dans les SI, introduction d'une nouvelle section au titre des entreprises de 11 à 50 salariés, la simple introduction d'une rubrique supplémentaire dans les ESF par la DGEFP peut être assez coûteuse (ex. travailleurs handicapés). OPCALIA n'a toutefois pas su chiffrer les frais engendrés par ces derniers éléments.

Seules les petites sociétés de conseil et système d'information (SI) acceptent de développer des SI pour les OPCA, ce qui présente deux types d'inconvénients :

- ◆ les OPCA sont captifs et peuvent donc être amenés à payer des prix élevés. La mutualisation des coûts en matière de SI n'est pas chose commune. L'architecture de certains SI a pu toutefois être partagée par capillarité quand les partenaires sociaux ont fait le choix de développer des synergies ;
- ◆ les sociétés de conseil en SI le sont également : lors de la mise en œuvre de réformes lourdes (comme cela été le cas en 2003-2004 avec la création du DIF et du contrat de professionnalisation), elles ont été rapidement saturées.

2.1.3. Les charges liées aux locaux

5% à 10% des charges de fonctionnement (hors paritarisme) sont constituées de frais liés aux locaux.

¹⁸ L'OPCIB a fusionné avec l'IPCO lors de la création d'OPCALIA.

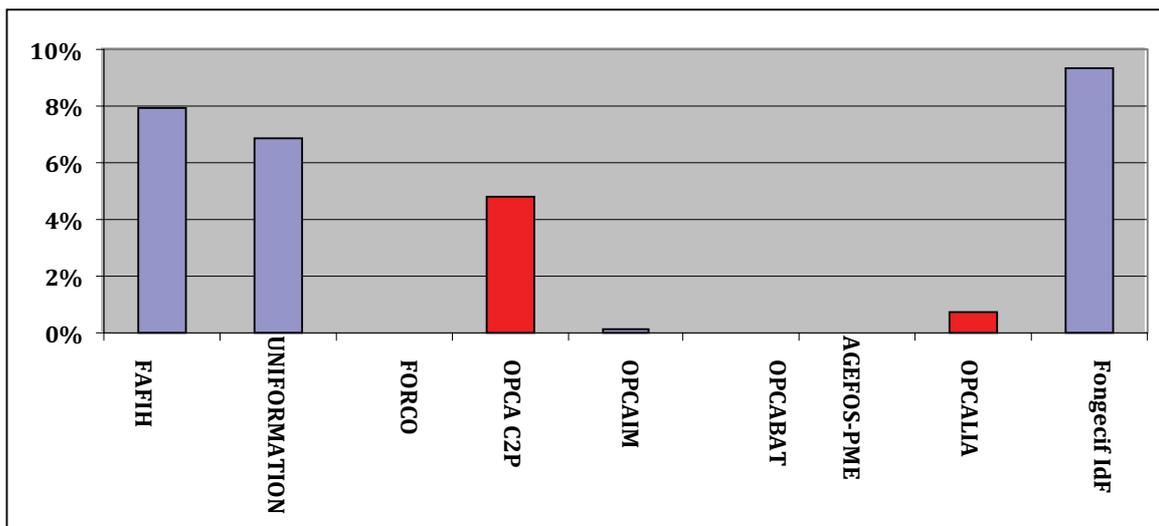
Annexe III

Ces charges sont difficilement appréhendables :

- ◆ certains OPCA peuvent être hébergés par la branche, comme c'est le cas de l'OPCAIM, qui ne paie qu'un très modique loyer à l'UIMM (29 270 €) mais qui perçoit par ailleurs 27 000 € de produits de location ;
- ◆ certains OPCA sont propriétaires alors que d'autres sont locataires :
 - UNIFORMATION a acheté l'immeuble du siège en 2001. Il est propriétaire pour une valeur de près de 17 M€ (15 M€ pour le siège, 1,6 M€ pour les immeubles des antennes régionales). 286 302 M€ de dotations pour amortissement des constructions ont été passées en 2008 ;
 - FONGECIF Ile-de-France a acquis son immeuble en 2007 (716 375 € de dotation aux amortissements en 2008 pour une valeur de 20 M€ d'immobilisation) ;
 - le FAFIH est propriétaire des locaux du siège depuis 1985 (déjà amorti) et de certaines de ses antennes. L'agence de Nice a récemment été vendue et celle de Bordeaux est sur le point d'être vendue. Le FAFIH pourrait chercher en revanche à acheter à Montpellier et Rennes.

Le graphique 10 présente les charges liées aux locaux transmises par les OPCA ou reconstituées, en distinguant les charges que la mission estime être représentatives de l'activité de l'OPCA (en bleu) de celles qui ne le sont pas (en rouge).

Graphique 10 : Part des charges liées au locaux



Source : Calculs mission sur la base des états comptables et des données fournies par les OPCA rencontrés.

La plupart des OPCA ont choisi d'être locataires ou d'imposer à leurs antennes régionales de l'être également. C'est ainsi le cas de l'OPCAIM ou d'OPCABAT. Différentes raisons sont invoquées :

- ◆ la difficulté à trouver des locaux fonctionnels à acheter plutôt qu'à louer (FAFIH) ;
- ◆ la clarification du pilotage : les têtes de réseaux estiment qu'il est bien plus « clair » pour elles de gérer directement les charges locatives des antennes ;
- ◆ probablement, la volonté de démontrer que les OPCA n'ont pas vocation à faire de la spéculation immobilière.

Les OPCA n'ont pas vocation à investir dans l'immobilier. Le choix de la propriété peut toutefois se justifier : il peut conduire à réduire les charges de fonctionnement ou permettre de s'établir durablement dans un lieu facile d'accès. Ce dernier argument est peut-être plus pertinent pour les OPACIF que pour les OPCA puisque dans le premier cas, les bénéficiaires (salariés) viennent à l'OPACIF alors que dans le second cas les conseillers viennent à eux (entreprises). Le choix de la localisation pour les OPCA est avant tout déterminé pour minimiser le coût de transport des conseillers.

Le FONGECIF Ile-de-France a choisi de se porter acquéreur des locaux qu'il louait jusqu'alors. **La comparaison des coûts fournis par le FONGECIF Ile-de-France semble indiquer que la propriété n'est pas nécessairement plus onéreuse que la location** (cf. Tableau 2). Le choix du FONGECIF reflète une stratégie de services de proximité aux salariés : anticipant des hausses des prix immobiliers et charges locatives, le FONGECIF a souhaité s'établir dans la durée à Paris, à un carrefour passant (métro République) facile d'accès pour les usagers.

Tableau 17 : Coûts du FONGECIF Ile-de-France liés aux locaux

	Location Montparnasse (2003)	Location République (2005)	Propriété République (2008)
Loyers et charges locatives (donc taxes)	1 176 484	2 346 955	198 364
Amortissement immeuble	-	-	716 000
Autre (entretien, ménage, sécurité, EDF)	108 108	376 098	440 778
Total	1 284 592	2 723 053	1 355 142

Source : FONGECIF Ile-de-France.

2.2. Les OPCA disposent peu souvent d'une comptabilité analytique efficace pour ventiler les charges par destination

L'imperfection des clés de répartition évoquée dans la première partie est à l'image de la comptabilité analytique : souvent inexistante.

Quelques exceptions permettent de donner des ordres de grandeur sur la destination des charges de fonctionnement :

- ◆ le FAFIH a recruté un contrôleur de gestion, qui a établi une comptabilité analytique simple. Elle lui permet en particulier de répartir les charges communes entre dispositifs pour la présentation des états financiers¹⁹ ;
- ◆ la direction financière d'UNIFORMATION ne s'est toujours pas vue octroyer les crédits nécessaires pour recruter de contrôleur de gestion malgré la complexité du dispositif traité. Le chef d'équipe de la comptabilité doit ventiler les charges dans les groupes analytiques, puis dans les sections et catégories selon des clés de répartition²⁰ qui ne sont que rarement modifiées. Cette ventilation a lieu une fois l'an au moment de la préparation des états financiers ;

¹⁹ Cf. première partie.

²⁰ A l'exception de celles qui sont fondées sur les effectifs. Une notion « maison » d'ETP a été créée pour refléter plus précisément le temps passé par les agents sur les différentes tâches formalisées dans la comptabilité analytique.

Annexe III

- ◆ AGEFOS-PME est l'OPCA qui a le plus d'expérience en matière de comptabilité analytique. Sa comptabilité analytique a été créée il y a deux ans, après une phase de préparation des antennes régionales. La répartition des charges de personnel repose en principe sur une évaluation du temps passé par les agents, jugée assez fiable pour les missions élémentaires de l'OPCA (collecte, gestion administrative, information/sensibilisation, frais de paritarisme). Quand des temps passés ne peuvent être estimés, des « temps standards » sont calibrés par la direction ; ils tiennent notamment compte de la complexité des dossiers traités (cofinancement, utilisation de fonds mutualisés etc.). Les charges communes sont ventilées au *pro rata* de la part de chaque gestion dans l'activité de l'OPCA (demi-somme de la collecte et des dépenses de formation).

2.2.1. Les frais imputables aux services de proximité et les dépenses de gestion administrative représentent respectivement 30% et 40% des charges de fonctionnement

Les comptabilités analytiques d'AGEFOS, d'UNIFORMATION et du FAFIH ont permis de décomposer les charges non imputables au financement d'actions de formation en six catégories :

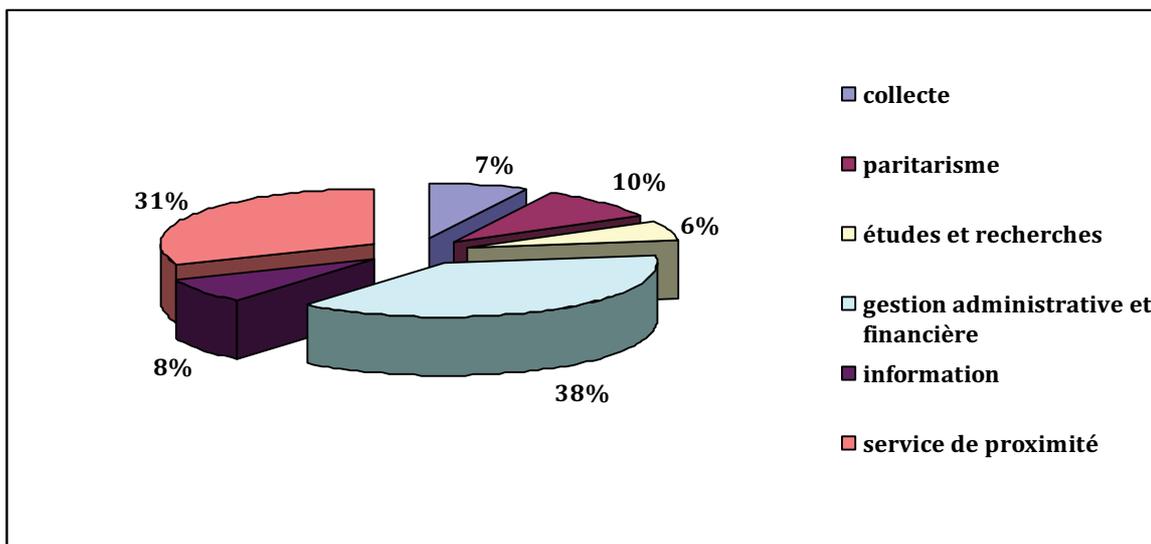
- ◆ les dépenses de collecte ;
- ◆ les dépenses du paritarisme de l'OPCA et la contribution au FONGEFOR ;
- ◆ les dépenses d'études et recherches (y.c. les dépenses d'observatoires imputées aujourd'hui sur la collecte de la professionnalisation) ;
- ◆ les dépenses de gestion administrative, qui reflètent le coût du traitement des actions de formation (engagements, décaissements, vérification des pièces justificatives, comptabilité) ;
- ◆ les dépenses d'information et de sensibilisation des entreprises ;
- ◆ les dépenses de services de proximité, qui recouvrent l'activité des conseillers au contact avec les entreprises (qui peut également inclure des prestations spécifiques en matière de GPEC ou de RH) et plus généralement des antennes (locaux, transports etc.).

Dans les trois cas étudiés, **les parts des dépenses de gestion administrative et financière et des dépenses de conseil sont remarquablement stables (respectivement 40% et 30% des dépenses non directement imputables au financement des actions de formation, Graphique 11)**. La part des frais de paritarisme diffère nécessairement puisqu'UNIFORMATION ne contribue pas au FONGEFOR, contrairement à AGEFOS-PME et au FAFIH.

Cette évaluation occulte pour autant des disparités, qui peuvent être mises en évidence à l'aide d'autres indicateurs (section 2.3).

Annexe III

Graphique 11 : Décomposition moyenne des charges de fonctionnement (AGEFOS-PME, UNIFORMATION, FAFIH)



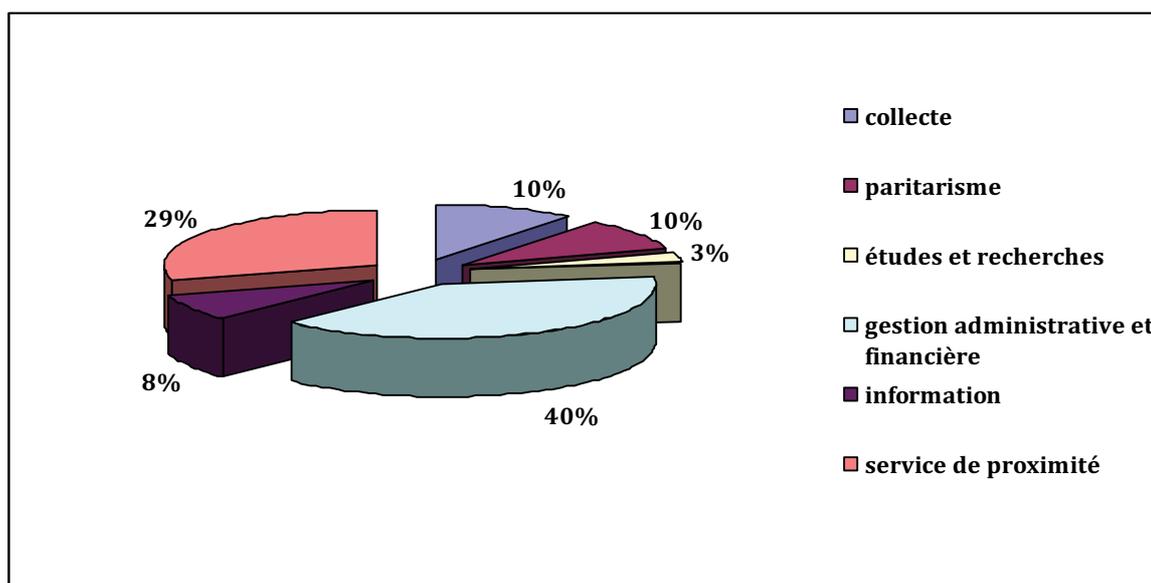
2.2.1.1. AGEFOS

La mission a affecté aux catégories définies deux types d'informations : celles issues des comptes (observatoire, études et recherches, frais de paritarisme) et celles fournies par la comptabilité analytique :

- ◆ les dépenses de collecte et dépenses d'information, deux services qu'AGEFOS qualifie de « services de base » et dont il a directement fourni le coût complet ;
- ◆ les dépenses de gestion administrative et financière ont été calculées en sommant les dépenses de financement et gestion administrative pour les actions de formation « simples » (sans appel de fonds externes) et « complexes » (avec cofinancement ou appel de fonds mutualisés) fournies par AGEFOS ;
- ◆ les services de proximité recouvrent les dépenses de conseil et accompagnement des entreprises (visites des conseillers) ainsi que les prestations spécifiques, soit la totalité des services qualifiés de « services + » par AGEFOS.

Au total, 90% des charges de fonctionnement comptabilisées sont ainsi réparties par destination.

Graphique 12 : Décomposition des dépenses d'AGEFOS



Source : Calculs mission sur la base des états comptables et des données fournies par les OPCA rencontrés.

2.2.1.2. UNIFORMATION

UNIFORMATION a transmis à la mission le détail des charges et des clés de répartition utilisées pour établir ses états financiers.

L'affectation des charges aux dispositifs (à l'exception des frais de collecte) est effectuée par UNIFORMATION sur la base des effectifs salariés et des temps « déclarés » par les directeurs des services /régions) une fois l'an. Les charges communes sont ainsi déversées au *pro rata* des effectifs dans des « services », directement affectables à des dispositifs ou sur les comptes des antennes régionales ou des sections (branches) ; ces deux derniers groupes analytiques sont ensuite ventilés dans les dispositifs au *pro rata* des temps déclarés dans les dispositifs.

Les groupes analytiques font également l'objet d'une répartition entre les catégories règlementaires services de proximité, de conseil, collecte/dépenses de gestion administrative et financière. Elle est effectuée sur la base de clés rarement révisées (aucune révision depuis quatre ans).

Ces données ont été en partie retraitées²¹ :

- ◆ les dépenses de collecte ont été isolées de la catégorie règlementaire « services de proximité, de conseil, collecte » en recalculant les dépenses de collecte sur la base d'un groupe analytique « collecte » duquel ont été défalquées toutes les dépenses comptabilisées dans les autres catégories ;
- ◆ les dépenses du centre technique national, back-office des régions, réparties par UNIFORMATION entre les deux catégories règlementaires ont été intégralement imputées par la mission sur les dépenses de gestion administrative et financière par la mission (elles étaient mécaniquement déversées pour partie sur les dépenses de « services de proximité »).

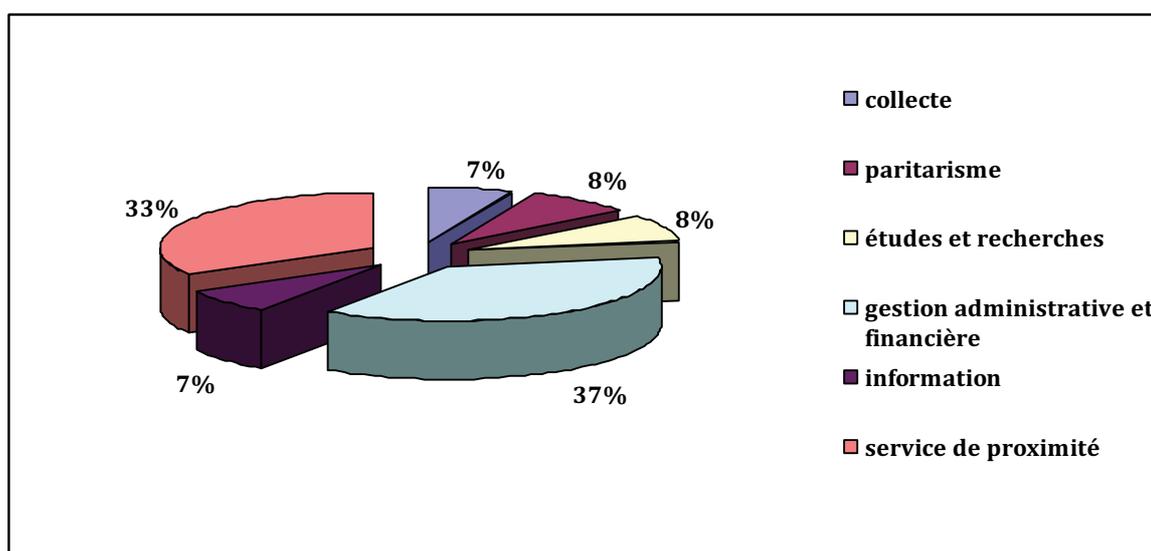
²¹ Par ailleurs, pour l'un des scénarios établis pour la troisième partie (calibrage de la part variable des COM), les dépenses informatiques ont été isolées comme une catégorie à part entière des dépenses.

Annexe III

Au total, la mission a procédé comme suit :

- ◆ les dépenses de gestion administrative ont été calculées (i) en défalquant les frais de paritarisme aux dépenses de gestion administrative et financière calculées par UNIFORMATION dans ses états financiers ; (ii) en lui ajoutant les coûts du centre technique national ;
- ◆ les dépenses d'information ont été établies en additionnant les dépenses affectées à la direction générale pour la communication, les charges de la section « ressources documentations » ainsi que les dépenses non affectées « information – communication », « administrateurs » et « frais présidence » ;
- ◆ toutes les charges de fonctionnement non comptabilisées dans les six premières sections sont imputées sur les « services de proximité », ce qui permet de chiffrer une part des services de proximité de l'ordre de 30%.

Graphique 13 : Décomposition des dépenses d'UNIFORMATION



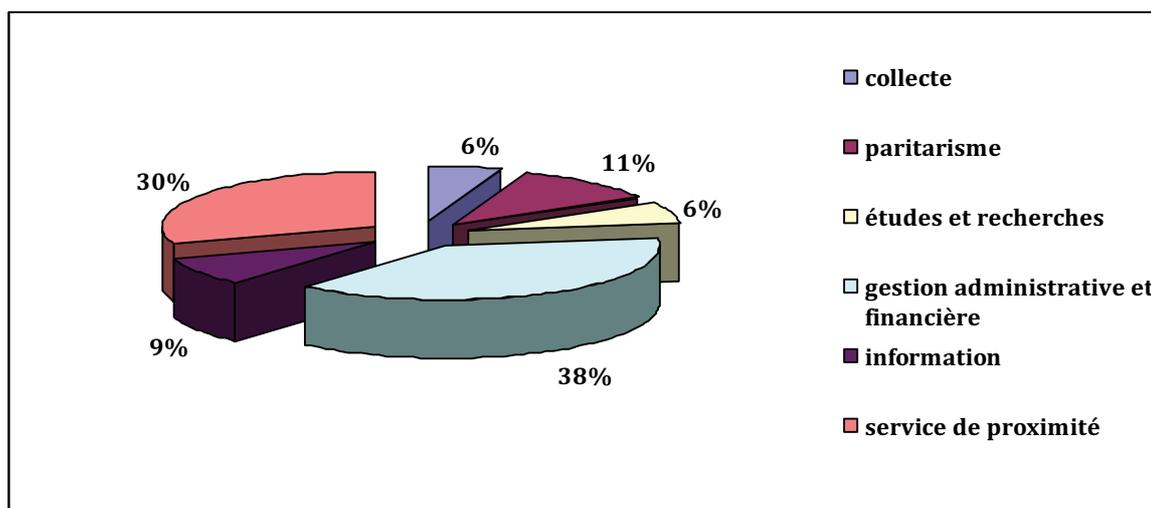
Source : Calculs mission sur la base des états comptables et des données fournies par les OPCA rencontrés.

2.2.1.3. Le FAFIH

La comptabilité analytique du FAFIH a permis de décomposer les dépenses hors amortissements (et impôts et taxes) :

- ◆ le poste « études et recherches » reflète uniquement les frais d'observatoire (le FAFIH ne déclare pas de frais d'études pour le plan de formation dans les états statistiques et financiers) ;
- ◆ le poste « information » recouvre tous les frais du groupe analytique du FAFIH « communication/documentation » ainsi que les frais de publicité et de déplacements (hors régions) dispatchés dans les autres groupes analytiques ;
- ◆ le poste gestion administrative et financière regroupe les frais de fonctionnement ainsi que les frais de gestion administrative des dispositifs (hors frais comptabilisés dans les autres sections) ;
- ◆ le poste « services de proximité » intègre les frais des régions (hors frais comptabilisés dans les autres sections) ; le nombre moyen de salariés dans les antennes régionales étant de trois, nous supposons que leur activité est entièrement dédiée au conseil.

Graphique 14 : Décomposition des dépenses du FAFIH (hors dotations aux amortissements et provisions, charges financières et exceptionnelles, impôts)



Source : Calculs mission sur la base des états comptables et des données fournies par les OPCA rencontrés.

2.2.2. Le développement d'une comptabilité analytique précise s'est jusqu'à présent heurté à des facteurs de blocage plus institutionnels que techniques

Les directeurs financiers des OPCA interrogés n'ont pas soulevé de difficultés particulières concernant celle de la mise en place d'une comptabilité analytique. La présentation des charges par destination, calculée avec des clés objectives, suppose en effet qu'une comptabilité analytique robuste soit développée et rendue auditable par les commissaires aux comptes.

Pour autant, à ce jour, la mission a pu constater qu'en pratique, les OPCA ne disposaient que rarement d'une comptabilité analytique effectivement utilisée pour le pilotage. Elle a recensé ci-dessous des facteurs de blocage, qui pourraient l'expliquer.

2.2.2.1. Les facteurs de blocage techniques

Les premiers facteurs de blocage avancés sont d'ordre technique :

- ◆ **la complexité des dispositifs**, et surtout de leur mode de gestion, générerait une multiplicité de bases de données imbriquées, très lourdes à manipuler. C'est en particulier le cas du plan de formation, quand des sections de branches sont régies par des conventions différentes. C'est aussi celui des actions de formation qui peuvent être financées par plusieurs dispositifs (CIF, DIF) ;
- ◆ **le faible niveau d'élaboration de certains systèmes d'information**. La plupart des OPCA ont un système d'information qui stocke des données historiques sans qu'ils les utilisent en prévision pour piloter l'activité : par exemple, les dates de début et fin de formation sont enregistrées dans le système mais un échéancier de versement « théorique » n'est pas automatiquement généré. Ce dernier fait explique en particulier l'absence totale de « connexion » avec les logiciels de comptabilité (cf. Annexe comptabilité) ;
- ◆ **l'absence de conventions de combinaison comptable** (à l'exception d'AGEFOS), qui ne permet pas de reconstituer les charges de fonctionnement dues à l'activité de l'OPCA.

2.2.2.2. Les facteurs de blocage institutionnels

Les facteurs de blocage sont également d'ordre institutionnel.

Au sein des grands OPCA « à réseau », *la remontée d'informations au siège* est un enjeu non négligeable :

- ◆ **La mise en œuvre d'une comptabilité analytique basée sur l'évaluation du temps passé s'apparente parfois à un contrôle rapproché du siège sur les agents en région.**

AGEFOS a ainsi dû préparer pendant au moins deux ans les antennes régionales à la mise en place du *reporting* du temps.

Le GFC-BTP, structure de gestion d'OPCABAT et d'OPCATP, commence à sensibiliser les AREF à l'intérêt d'un tel système, qui donne aussi plus de visibilité aux agents : les systèmes d'information sont prêts mais il reste à accompagner « culturellement » cette évolution ;

- ◆ la gestion décentralisée des dispositifs (AGEFOS par exemple) implique que les partenaires sociaux qui prennent des décisions à l'échelon local diffèrent de ceux qui décident des grandes orientations au niveau national ;
- ◆ **les antennes régionales peuvent craindre d'avoir à divulguer certaines informations, qui modifieraient leur pouvoir de négociation lors de la détermination des dotations de fonctionnement qui leur sont attribuées par le siège.**

La répartition des charges entre antennes régionales est décidée au moment de la négociation des budgets puis ajustée en cours d'année, selon des critères plus ou moins objectifs : elle repose toujours à l'origine sur une formule objectivée de répartition mais elle est ensuite modifiée au fil de l'eau en fonction d'arbitrages du conseil d'administration.

Par exemple, la dotation de fonctionnement des OPCALIA régionaux est déterminée à l'issue d'un long processus:

- ◆ des coefficients de pondération des différents dispositifs sont déterminés politiquement (ils sont identiques pour chacune des régions) ;
- ◆ ces pondérations sont appliquées à trois assiettes (prévisionnelles), pour chacun des OPCALIA régionaux : sa collecte, le montant de ses décaissements et celui de ses engagements ;
- ◆ sur la base du chiffre précédent, des arbitrages politiques sont rendus (taille des régions, dotation d'un fonds de solidarité etc.). Ces arbitrages permettent d'assurer une certaine péréquation entre régions²².

2.2.2.3. Les évolutions prévisibles de la comptabilité analytique

Les évolutions règlementaires en cours créent toutefois des conditions favorables à la mise en place d'une comptabilité analytique robuste :

- ◆ la vague de **rapprochements** des OPCA devra s'accompagner d'une meilleure visibilité par le siège de l'activité des antennes régionales. Sans remontées d'informations automatisées, le pilotage par le siège sera désormais très complexe. Les mécanismes de péréquation interne ne pourront être soutenables ;

²² ... mais aussi entre dispositifs : si certains OPCALIA régionaux n'ont pas suffisamment de fonds au titre du plan pour leur fonctionnement, elles demandent à OPCALIA de disposer de davantage de fonds au titre de la professionnalisation.

Annexe III

- ◆ les exigences du **Fonds social européen** sont élevées en la matière (renseignement du temps passé et suivi précis des dossiers cofinancés). Or, les OPCA seront de plus en plus incités à aller chercher des cofinancements pour leurs actions de formation afin d'accroître l'effet de levier de la collecte auprès de leurs adhérents (concurrence accrue, hausse du prélèvement du FPSPP etc.).

2.3. Une comptabilité analytique, même sommaire, permettrait d'orienter la stratégie de l'OPCA

La mise en place d'une comptabilité analytique ne pourra contribuer à l'amélioration de la qualité des données de reporting que dans la mesure où les OPCA se l'approprient comme outil de pilotage interne.

Pour ce faire, elle doit pouvoir permettre le suivi des principaux facteurs de coûts ou d'économie :

- ◆ les coûts de structure, qui s'expliquent tant par l'implantation régionale de l'OPCA que par son niveau d'intégration (réseau, externalisations) ;
- ◆ la complexité des dossiers traités, qui reflète le « public » de l'OPCA (nombre et taille des entreprises adhérentes, nature de leur activité) et l'ingénierie financière développée (degré de mutualisation des fonds, cofinancements externes) ;
- ◆ le type de services rendus aux entreprises (information ou prestations spécifiques), aux salariés (accompagnement plus ou moins rapproché des salariés par les FONGECIF) et aux partenaires sociaux/à la branche (observatoires, financement de la « promotion de la formation professionnelle auprès des entreprises » etc.) ;
- ◆ les moyens mis à disposition de l'OPCA par le FUP (chargés de mission dont la rémunération est prise en charge pour moitié par le FUP, etc.) ou par la branche (hébergement etc.).

2.3.1. Les coûts de gestion des OPCA sont déterminés par leur organisation interne

2.3.1.1. L'implantation territoriale

L'implantation territoriale de l'OPCA, qui détermine pour partie sa proximité avec les entreprises, est une source de coûts difficile à apprécier par la comparaison, en l'absence de comptabilité analytique :

- ◆ le budget affecté aux antennes est plus ou moins élevé selon que la gestion administrative des dossiers est décentralisée ou que l'OPCA souhaite conserver un *back-office* important au niveau du siège ;
- ◆ par ailleurs, la mise à disposition de moyens par le siège (informatique, locaux etc.) rend difficile la comparaison des coûts par OPCA.

Les éléments fournis par UNIFORMATION, le FAFIH et AGEFOS-PME permettent de chiffrer le **coût moyen d'une implantation territoriale entre 300 000 € et 800 000 €**, selon le niveau de décentralisation des activités (cf. Tableau 20). Les cas du FAFIH et d'AGEFOS-PME sont en ce sens opposés :

- ◆ les antennes régionales du FAFIH sont peu développées : sur dix agences, sept agences comptent trois salariés (Strasbourg, Caen, Bordeaux, Toulouse, Dijon, Arras, Tours). Les coûts du FAFIH représentent donc en grande partie des frais incompressibles ;

Annexe III

- ◆ les antennes d'AGEGOS-PME reflètent pour partie une déconcentration des services de gestion. Ainsi, un tiers seulement des effectifs en région sont des conseillers. Des niveaux intermédiaires de gestion entre le siège et le site de base ont été constitués (24 régions, 75 départements, 10 antennes infra-départementales). La structure évolue actuellement vers une plus grande mise en commun des ressources au niveau interrégional.

Tableau 18 : Coût de l'implantation régionale

OPCA	Antennes	Coût total des antennes	Coût moyen de l'antenne	Coût du siège	Ratio antennes/siège
UNIFORMATION	9	5 794 427	643 825	10 477 17	55%
FAFIH	10	2 865 675	286 568	5 474 134	52%
AGEFOS-PME ²³	84	67 807 000	807 226	22 734 000	298%
OPCAIM	53	24 283 441	458 178	7 331 570	331%

Source : États statistiques et financiers et données recueillies auprès des OPCA.

Le coût du réseau comparé aux coûts du siège est un bon indicateur de la nature des contacts entre l'OPCA et ses entreprises adhérentes :

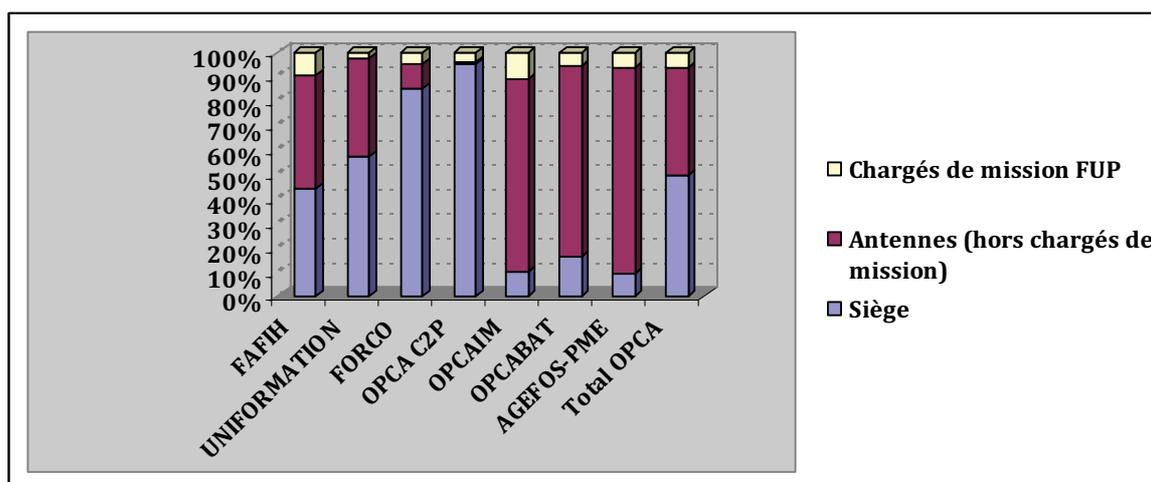
- ◆ les coûts des sièges d'UNIFORMATION et du FAFIH sont hypertrophiés par rapport au coût de l'implantation régionale : le réseau coûte environ deux fois moins cher que le siège ;
- ◆ les coûts des sièges d'AGEFOS-PME et d'OPCAIM représentent le tiers du coût du réseau.

L'implantation territoriale peut également être appréhendée par la répartition des effectifs entre le siège et les antennes (Graphique 12). Dans le champ des OPCA audités, trois disposent d'un réseau conséquent : l'OPCAIM, l'AGEFOS-PME et l'OPCABAT.

Les poids des antennes en termes d'effectifs donnent une vision complémentaire du poids des antennes en termes de coûts. Ainsi, les effectifs en antenne d'UNIFORMATION et du FAFIH représentent des poids plus importants en termes d'effectifs qu'en termes de coûts. Ce constat semble prouver que « **la surface de contact** » **peut être développée en région sans tout en maîtrisant le coût du réseau.**

²³ AGEFOS dispose de 84 implantations territoriales, qui vont du petit bureau de 3 personnes à Rodez au grand centre de gestion en Ile-de-France de 70 personnes.

Graphique 15 : Répartition des salariés sièges/antennes



Source : États statistiques et financiers et données recueillies auprès des OPCA.

Pour autant, **les coûts et les effectifs des antennes ne donnent pas toujours une image fidèle de la « surface de contact » des OPCA auprès des entreprises. Un nombre de salariés en région peut en effet s'expliquer par une déconcentration de l'activité administrative. Au total, le nombre de conseillers (y.c. chargés de mission rémunérés à moitié par le FUP), directement en contact avec les entreprises, représente 30 à 45% des effectifs des antennes (UNIFORMATION, AGEFOS-PME, OPCAIM).**

Cette proportion est un peu plus élevée **dans certains FONGECIF**. Ainsi, FONGECIF Ile-de-France déclare que 35% de ses effectifs est à plein temps en contact avec les salariés. En tenant compte du temps passé au contact du public (téléphone, permanences) par les salariés des départements de gestion, **cette proportion peut atteindre 45% à 50%**.

2.3.1.2. Le niveau d'intégration de la structure et l'externalisation

L'analyse statistique menée sur l'ensemble des OPCA n'a pas permis d'isoler l'effet significatif du nombre d'antennes sur le coût total du fonctionnement de l'OPCA²⁴.

Cette absence de significativité peut s'expliquer :

- ◆ par la décentralisation d'une partie de l'activité de gestion dans les antennes (cf. 2.3.1.1) ;
- ◆ par le niveau d'intégration de l'OPCA, la décentralisation pouvant s'accompagner d'une forte intégration de la prise de décision ou pas (cf. Tableau 21 sur les modes d'intégration des réseaux) ;
- ◆ par l'externalisation, qui peut être source de gains de productivité. Ainsi, le coût de la collecte externalisé par OPCABAT est le plus faible des quatre OPCA pour lesquels nous disposons de données (0,4% de la collecte, soit 5% des frais totaux). Il est toutefois équivalent à celui du FAFIH, qui inclut pourtant le coût des contentieux (cf. Graphique 13).

²⁴ L'absence de lien statistique mis en évidence par les régressions linéaires effectuées ne signifie pour autant pas qu'il soit certain que le nombre d'antennes n'influe pas sur le coût de fonctionnement de l'OPCA. En effet, dans cette analyse, le montant des frais de gestion a été appréhendé en fonction du nombre d'antennes mais aussi du niveau de collecte (ou des décaissements) de l'OPCA afin de contrôler l'estimation par la taille de l'OPCA. Or, le montant de la collecte (ou des décaissements) est corrélé à hauteur de 60% avec le nombre d'antennes, ce qui peut biaiser l'estimation de l'impact du nombre d'antennes sur les frais. C'est un peu comme si l'effet « taille » pouvait capter une part du pouvoir explicatif de l'effet « implantation territoriale ».

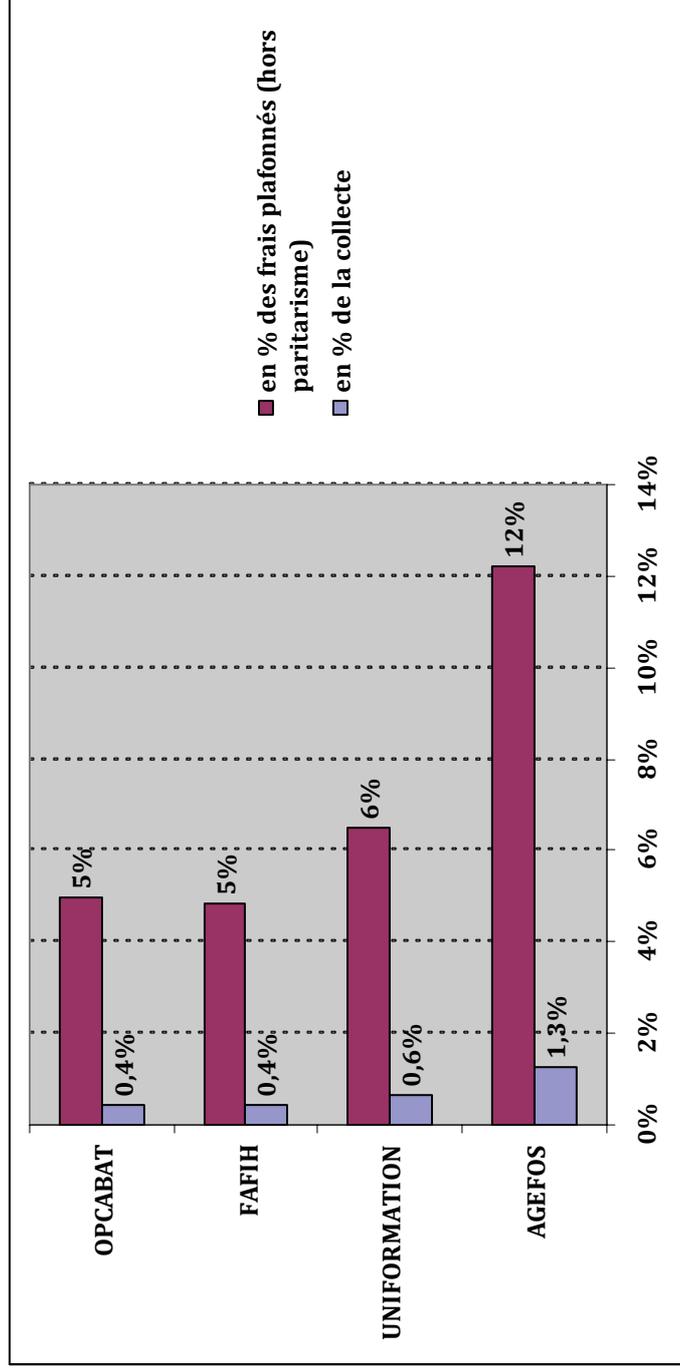
Tableau 19 : Le niveau d'intégration des OPCA

	Signes d'un défaut d'intégration	Signes d'une intégration avancée
OPCAIM	OPCAIM n'a pas accès aux comptes de ses ADEFIM. L'audit des ADEFIM s'opère par le commissaire aux comptes.	
OPCALIA	L'intégration est récente (2 ans). Deux systèmes d'agrèments persistent : les OPCALIA régionaux sont agrèés au titre du plan mais pas au titre de la professionnalisation (l'agrèment est unique pour le réseau). La comptabilité, et notamment les jeux d'écriture via les comptes de liaison entre dispositifs, est difficile à lire. Certains OPCALIA régionaux n'ont pas de comptes certifiés à ce jour. Les OPCALIA régionaux délèguent parfois leur activité à des associations régionales de gestion, non paritaires (pratique de la subdélégation). Il n'existe pas de lien d'exclusivité de la relation mandant-mandataire : OPCALIA régionaux peuvent être délégataires d'autres OPCA (C2P, par exemple).	Des progrès ont été réalisés : migration des systèmes d'information, comptabilité qui a pu être bouclée sans trop de difficultés pour la première année en 2009 (dévolution complexe en 2007).
OPCABAT	Il n'existe pas de lien d'exclusivité de la relation mandant-mandataire : les AREF dont délégataires d'OPCATP également. Seuls trois salariés sont présents au niveau d'OPCABAT siège, qui ne peuvent à eux seuls piloter l'ensemble de la structure : le pilotage des AREF s'effectue au niveau d'une structure commune avec OPCATP, GFC-BTP.	Le système d'information est élaboré et intégrateur. GFC-BTP assure le suivi des AREF par des tableaux de bord sophistiqués, qui peuvent être déclinés jusqu'au niveau du conseiller. La base des temps passés n'est pas encore opérationnelle mais pourrait l'être prochainement. La structure GFC effectue des contrôles systématiques avant engagements/décaissements. Les entreprises « entreprises en option A » pour le plan sont gérées de façon centralisées : l'entreprise scanne sa facture et l'envoie à OPCABAT, qui décaisse immédiatement dès lors que les avances de l'entreprise au titre du plan sont supérieures au montant demandé. Aucun accord de prise en charge n'est envoyé. Il s'agit en fait d'une externalisation (à la charge de l'entreprise) du financement des actions du plan. La collecte est groupée mais externalisée (Pro-BTP).
AGEFOS	La gestion de la collecte/trésorerie est décentralisée. La part de la trésorerie placée par les antennes régionales n'est pas connue du siège.	AGEFOS est le seul OPCA à réseau qui prévoit une combinaison comptable : les comptes d'AGEFOS reflètent donc l'ensemble de l'activité du réseau.

	Signes d'un défaut d'intégration	Signes d'une intégration avancée
	<p>Ainsi, AGEFOS Bretagne a effectué des placements non-conformes à la réglementation (SICAV monétaires du Crédit Mutuel local) sans que le siège s'en aperçoive.</p>	<p>Le renouvellement des contrats de délégations n'est pas automatique. En cas de manquement au niveau local, le siège peut reprendre la main sur l'activité régionale : les services travaillent alors sous l'autorité directe du siège, sans marge de manœuvre possible.</p> <p>La comptabilité analytique permet le suivi du siège de l'activité des AGEFOS régionaux (base des temps passés).</p> <p>Les AGEFOS régionaux ont un lien d'exclusivité avec le siège.</p>

Source : entretiens réalisés.

Graphique 16 : Coût de la collecte



2.3.2. Les coûts reflètent les services rendus par l'OPCA aux entreprises et salariés

Les charges de fonctionnement ne peuvent être appréhendées sans tenir compte du « public » de l'OPCA : nombre de bénéficiaires et type d'entreprises adhérentes²⁵.

Le même type de difficultés que celles rencontrées à propos de l'évaluation du coût de l'efficacité (cf. Section 1.3.2, Tableau 15) apparaissent quand on souhaite déterminer l'impact du nombre de bénéficiaires sur les charges de fonctionnement des OPCA : le nombre de bénéficiaires est très corrélé au nombre d'adhérents, donc aux ressources de l'OPCA. Il est très facile de confondre l'impact du service rendu par l'OPCA et celui des ressources qui lui permettent de les rendre... L'analyse économétrique menée n'a d'ailleurs pas permis de prouver que le nombre de bénéficiaires influe significativement sur les charges de fonctionnement de l'OPCA, une fois neutralisé l'effet de la collecte de l'OPCA.

A défaut, l'analyse de données permet de comparer les OPCA les uns par rapport aux autres et de représenter graphiquement les causes de leur hétérogénéité. Les Graphiques 19 et 20 cartographient ainsi les OPCA pour le dispositif professionnalisation :

- ◆ à chaque OPCA sont associés : les montants de ses charges de fonctionnement (professionnalisation), ses charges de formation (professionnalisation), le nombre de ses salariés (en ETP, quelle que soit leur activité) et le nombre de contrats de professionnalisation²⁶ gérés dans l'année (*source* : états statistiques et financiers) ;
- ◆ une analyse en composantes principales permet de déterminer les deux dimensions dans lesquelles la disparité des OPCA se représente le mieux.

L'axe le plus discriminant est celui de la « taille » (axe horizontal) : il s'explique à 26% par les charges de fonctionnement, à 26% par les frais de formation, à 25% par le nombre de contrats gérés et à 23% par le nombre de salariés.

La disparité résiduelle est prise en compte par le deuxième axe factoriel (axe vertical) qui s'explique à 74% par le nombre de salariés, à 14% par les frais de formation, à 11% par les frais de gestion. En revanche, il est indépendant du nombre de contrats gérés.

Autrement dit, un OPCA, (i) qui a des charges élevées car le nombre des bénéficiaires de contrats de professionnalisation est élevé mais (ii) qui ne se distingue pas du reste des OPCA par un équilibre « atypique » entre frais et nombre de salariés, se trouverait bien expliqué par le premier axe mais pas par le deuxième (il aura une coordonnée élevée sur l'axe des abscisses mais nulle sur l'axe des ordonnées).

Le Graphique 17 montre comment interpréter les axes factoriels en fonction des variables explicatives : sur le premier axe peuvent être représentés les OPCA en fonction de leur taille (de la moins à la plus importante, de gauche à droite) ; sur le second axe, les OPCA qui ont beaucoup de salariés par rapport à leurs dépenses de gestion (indépendamment du nombre de bénéficiaires de contrats de professionnalisation) figurent en bas et vice-versa. Ce second axe peut être considéré comme un axe « d'efficacité » pour les contrats de professionnalisation uniquement²⁷ ;

²⁵ Dans les délais qui lui étaient impartis, la mission n'a pas pu approfondir la question de la spécialisation du public de l'OPCA : il reste pour autant évident que la formation des pilotes d'avion sur des simulateurs de vol électroniques est plus coûteuse en matériel qu'une formation dans un métier de service. L'étude de l'impact de la taille des entreprises sur les charges de fonctionnement de l'OPCA est réalisée dans la section 2.3.3, qui suit.

²⁶ Le nombre de périodes de professionnalisation, qui affecte également le coût du dispositif professionnalisation, n'est pas introduit dans l'étude.

²⁷ Puisque les charges sont également imputables aux périodes de professionnalisation.

Annexe III

- ◆ chacun des OCPA est alors projeté sur ces deux axes en fonction du montant de ses charges, du nombre de contrats gérés et du nombre de ses salariés.

Le graphique 19 représente l'ensemble des OPCA ; le graphique 20 est un « zoom » du graphique précédent.

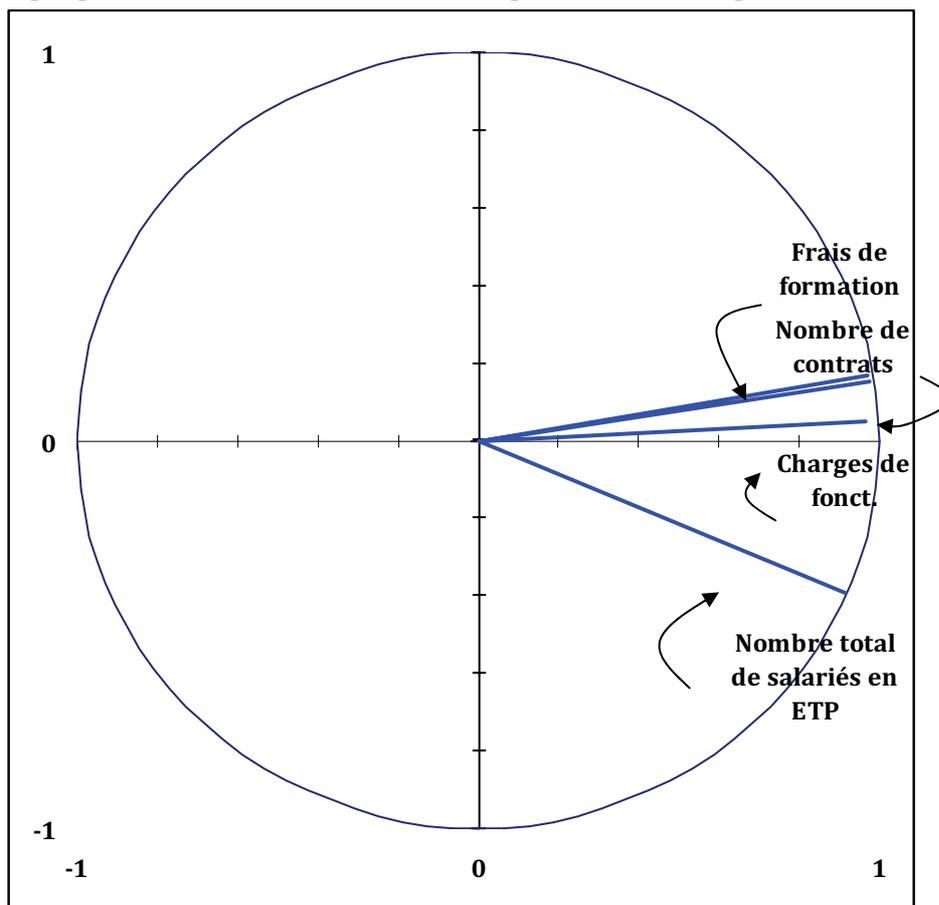
Le tableau 20 expose les données utilisées : les OPCA sont classés en fonction de leurs coordonnées sur le premier axe (axe « taille »), d'AGEFOS-PME au FAF-Pêche. Les couleurs permettent de figurer la taille de l'OPCA pour chacune variable (en rouge, pour les valeurs les plus élevées, en jaune pour les valeurs intermédiaires, en bleu pour les valeurs faibles).

Ce code de couleurs permet d'identifier certains OPCA statistiquement « atypiques » et permet de compléter la lecture de la carte des OPCA (Graphiques 19 et 20) :

- ◆ OPCABAT et INTERGROS gèrent un nombre de contrats de professionnalisation relativement élevés alors que leur niveau de frais les situe dans une catégorie intermédiaire ;
- ◆ à l'inverse, les charges de fonctionnement de l'OPCA C2P sont relativement élevées au regard du nombre de contrats de professionnalisation gérés et de ses charges de formation pour la professionnalisation ;
- ◆ UNIFORMATION se distingue par un nombre de salariés élevé par rapport au nombre de contrats gérés et à ses charges de fonctionnement et de formation pour la professionnalisation : le contrat de professionnalisation est en effet peu utilisé dans le secteur associatif, que représente bien cet OPCA ;
- ◆ OPCALIA est atypique en nombre de salariés car il ne déclare pas le personnel des OPCALIA régionaux dans les délégataires territoriaux dans les états statistiques et financiers (alors que les OPCALIA régionaux gèrent pour OPCALIA la professionnalisation en région) ;
- ◆ FAFTT a des charges de formation élevées en professionnalisation alors même que le nombre de contrats de professionnalisation gérés est faible. Cela ne s'explique pas par le poids des périodes de professionnalisation (cf. Graphique 18) ;
- ◆ à l'inverse, OPCAIM a des charges de formation relativement importantes, qui ne s'expliquent pas par le nombre de contrats de professionnalisation gérés, ce qui reflète pour partie la forte proportion de périodes de professionnalisation financées (cf. Graphique 8) ;
- ◆ AGEFOS-PME se distingue par sa taille (frais et nombre de bénéficiaires de contrats de professionnalisation). Il se distingue également par le nombre de ses salariés, qui gèrent d'autres dispositifs que le dispositif professionnalisation.

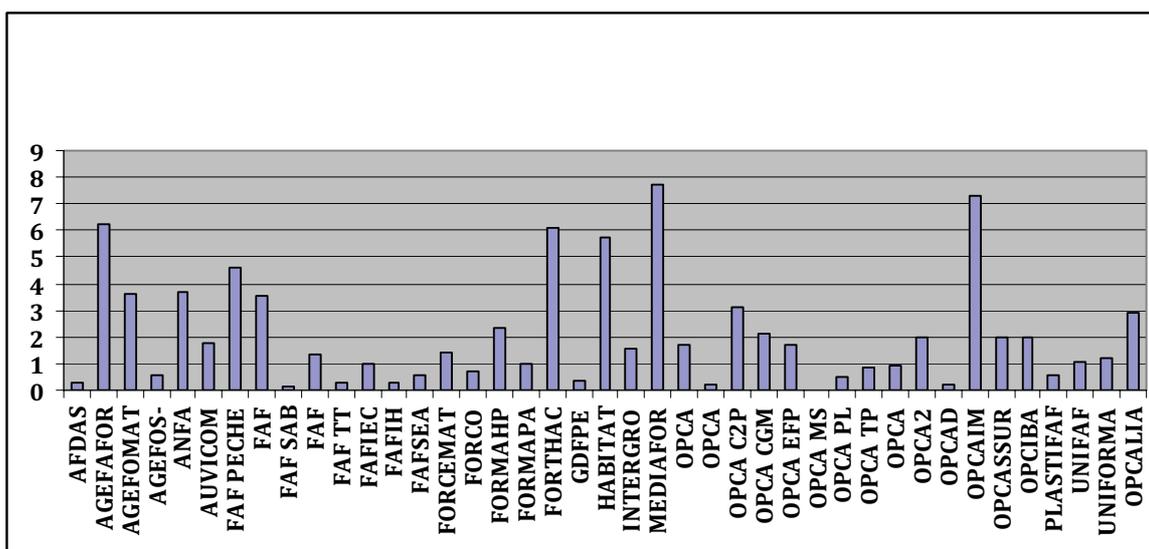
Annexe III

Graphique 17 : Cercle des corrélations – explication des axes par les variables



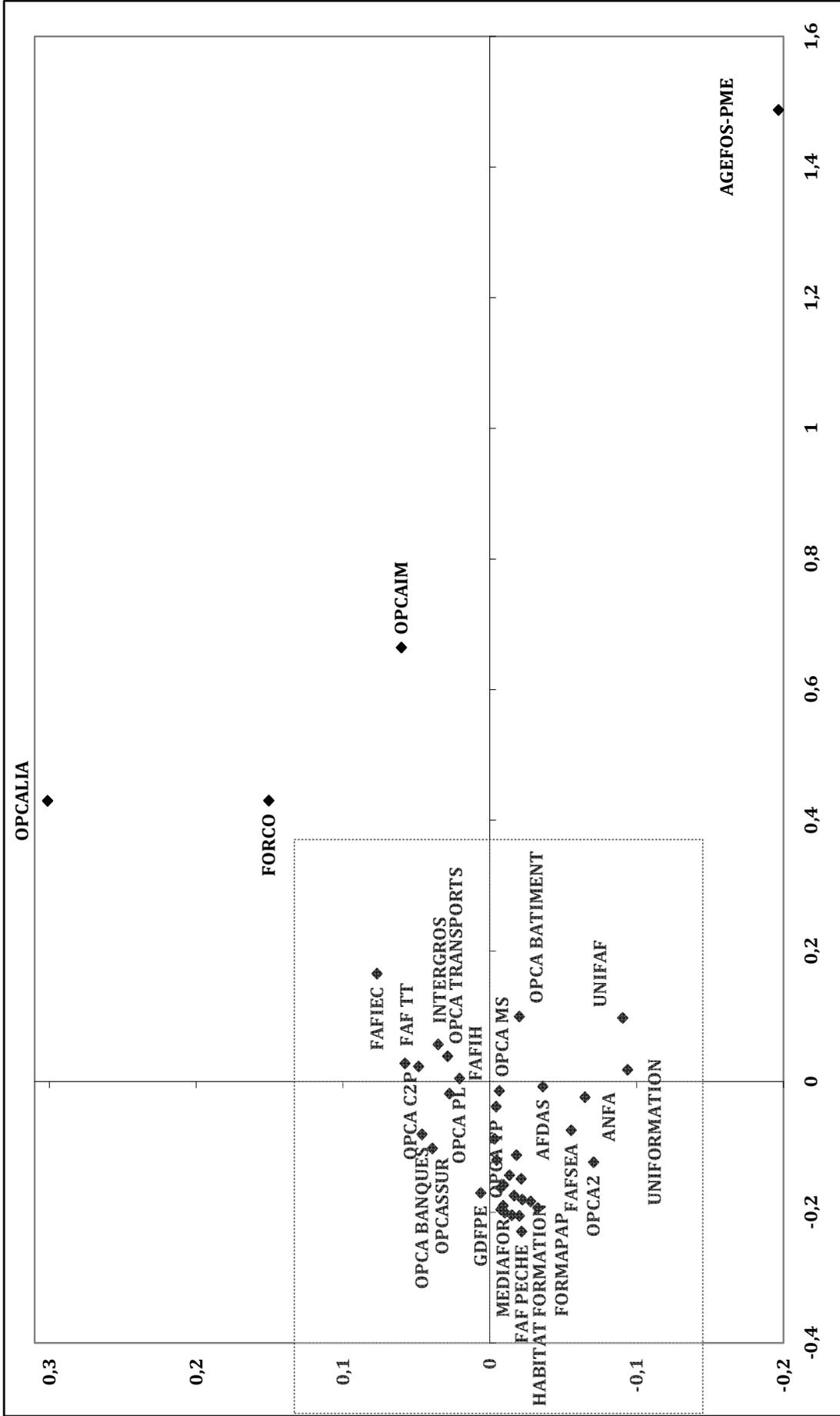
Source : Calculs mission sur données des États statistiques et financiers.

Graphique 18 : Nombre de bénéficiaires de périodes de professionnalisation par contrats de professionnalisation géré (2008)

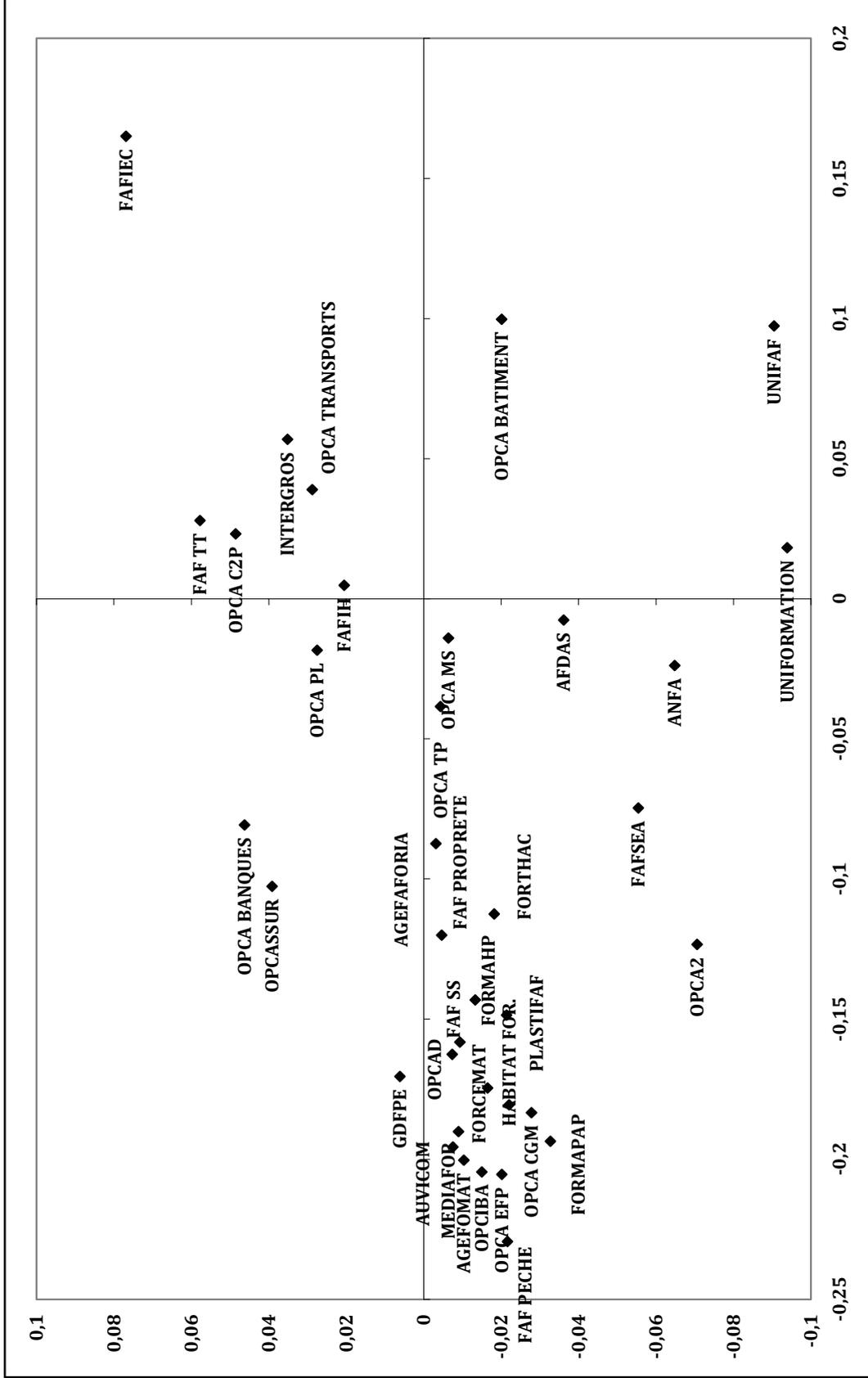


Source : Calculs mission sur données des États statistiques et financiers.

Graphique 19 : Cartographie des OPCA pour le dispositif professionnelisation



Graphique 20 : Cartographie des OPCA pour le dispositif de professionnalisation (détails)



Annexe III

Tableau 20 : Classification des OPCA selon leur taille (axe horizontal)

	Charges de fonctionnement	Charges de formation	Nombre de contrats de prof. gérés	Nombre total de salariés en ETP
AGEFOS-PME	26 733 122	256 960 207	46 102	1 090
OPCAIM	16 923 306	171 329 928	19 388	428
FORCO	10 834 120	125 285 049	23 790	174
OPCALIA	15 690 843	141 178 985	18 646	52
FAFIEC	9 317 437	84 187 523	6 480	142
OPCA BATIMENT	4 210 032	47 640 487	13 069	164
UNIFAF	5 140 115	67 064 359	3 215	270
INTERGROS	4 649 293	51 355 638	10 276	96
OPCA TRANSPORTS	2 588 848	75 389 746	7 346	105
FAF TT	4 547 766	87 430 679	1 393	95
OPCA C2P	6 780 515	50 770 983	3 637	88
UNIFORMATION	3 355 171	35 845 310	5 655	211
FAFIH	4 979 087	33 753 412	7 597	86
AFDAS	3 050 797	44 198 906	5 118	143
OPCA MS	3 176 646	31 264 250	8 528	96
OPCA PL	3 395 773	36 266 034	8 421	62
ANFA	2 873 545	33 708 647	4 627	161
OPCA TP	2 962 750	33 666 659	6 252	88
FAFSEA	2 983 689	16 304 191	3 725	122
OPCA BANQUES	2 218 443	37 055 701	5 708	16
AGEFAFORIA	3 602 513	29 192 991	1 342	75
OPCASSUR	1 801 678	38 758 483	3 747	17
FORTHAC	2 583 126	22 647 366	1 595	72
FAF PROPRETE	2 552 625	17 041 446	2 819	49
OPCA2	1 626 159	14 577 337	1 404	115
FORMAHP	1 641 954	19 115 372	1 570	48
PLASTIFAF	2 006 208	11 816 175	1 427	52
FAF SECURITE SOCIALE	937 559	23 376 560	877	38
OPCAD	1 118 592	10 406 166	2 915	24
GDFPE	1 192 303	14 710 711	1 837	11
FORCEMAT	1 143 770	10 645 722	1 198	32
HABITAT FORMATION	1 072 060	10 283 928	558	36
OPCA CGM	1 059 874	8 302 959	426	40
MEDIAFOR	919 308	11 101 034	477	18
FORMAPAP	209 705	7 799 519	1 018	36
AUVICOM	876 305	8 306 918	702	12
AGEFOMAT	682 959	6 637 594	850	11
OPCIBA	706 147	5 019 270	501	14
OPCA EFP	636 605	3 690 013	561	18
FAF PECHE	60 779	350 433	76	6

Source : Calculs mission sur données des États statistiques et financiers.

2.3.3. Les coûts reflètent la complexité des dossiers traités

2.3.3.1. Les services rendus aux petites entreprises coûtent-ils plus cher ?

Si les OPCA affirment que « les petites entreprises coûtent plus cher en formation que les grandes », on devrait comprendre qu'au regard de la collecte qu'elles leur apportent, ils effectuent un effort à leur égard. L'idée que les actions de formation dont bénéficient les salariés des petites entreprises ont un coût unitaire plus élevé, en matière de gestion, que celles des grandes entreprises est une idée préconçue. Les données de comptabilité analytique transmises par AGEFOS-PME permettent de préciser le sens qu'on doit donner à cette assertion :

- ◆ **Le coût unitaire d'un service rendu à une TPE²⁸ est plus faible que celui rendu à une PME (cf. Tableau 22).**

Le service rendu est par nature plus simple. Il est surtout davantage « standardisé » (actions collectives, par exemple) afin d'en réduire le coût. AGEFOS-PME a une stratégie simple pour améliorer le taux d'accès des salariés des TPE à la formation :

- l'AGEFOS régional entre en contact avec la TPE en lui proposant un service spécialisé adapté au poste (formation courte, sur l'emploi, personnalisée). Ce service est coûteux et est considéré comme un coût fixe par AGEFOS-PME : il s'agit d'un coût d'approche ;
- une fois la TPE sensibilisée à l'intérêt de la formation pour ses salariés, elle accepte facilement de les inscrire à des formations collectives. Ces dernières sont présentées comme des formations « gratuites » par AGEFOS-PME. Le chef d'entreprise la choisit sur brochure. Ce sont des formations courtes (souvent inférieures à la journée).

Le faible coût unitaire des formations des TPE résulte donc en partie d'une internalisation de la contrainte de coûts par les OPCA.

Un autre exemple caractéristique est celui du coût de la collecte au FAFIH (cf. Tableau 23) : le coût unitaire de la collecte apparaît sept fois plus élevé pour les entreprises de plus de dix salariés que pour celles de moins de dix salariés. La raison en est simple : le FAFIH inclut dans les coûts de collecte les coûts de contentieux. Or, il n'existe de contentieux pour les grandes entreprises (ils ne sont pas rentables pour les entreprises à faible collecte).

- ◆ On observe que **proportionnellement au nombre de salariés, la collecte des TPE est plus faible** que celles des entreprises de plus de 10 salariés pour trois raisons :
 - la masse salariale par salarié est probablement plus faible en moyenne ;
 - les taux de contribution règlementaires sont plus faibles. Aussi une TPE de moins de 10 salariés doit-elle verser 0,55% de sa masse salariale à un OPCA (article L. 6331-2). En retour, l'OPCA doit consacrer au moins 0,15% de la masse salariale à la professionnalisation (article D. 6331-2). Il consacre en pratique 0,15% à la professionnalisation et 0,4% au plan de formation des moins de 10 salariés²⁹. Une entreprise de plus de 10 salariés doit en revanche consacrer 1,6% de sa masse salariale à la formation professionnelle, dont

²⁸ Entreprises de moins de 10 salariés.

²⁹ A l'exception notoire de l'OPCAIM, qui a en 2008 choisit d'affecter 0,15% sur le plan de formation des moins de 10 salariés et 0,55% sur la professionnalisation (sur ce dispositif, les fonds des entreprises de plus de 10 et de moins de 10 salariés sont mutualisés). Auparavant, l'OPCAIM affectait 0,15% sur la professionnalisation et 0,55% sur la professionnalisation. En 2009, l'OPCAIM est revenu à cette répartition.

Annexe III

0,5% à la professionnalisation et 0,9% au plan de formation (qu'il a la liberté de dépenser directement ou de verser à un OPCA) ;

- les TPE n'effectuent que très rarement des versements libres au-delà de leur contribution légale. En effet, la collecte des TPE est mutualisée dès réception (disposition réglementaire) : une TPE n'a donc que peu intérêt à effectuer un versement au-delà de sa contribution légale.
- ◆ **Au regard de leur poids dans sa collecte, AGEFOS-PME dégage un effort particulier en faveur des TPE (cf. Tableau 22).**

La comparaison des poids des TPE et des PME dans les charges de fonctionnement d'une part, et la collecte d'AGEFOS-PME d'autre part, permet d'identifier l'effort de l'OPCA en faveur des TPE. Chez AGEFOS-PME, le nombre de services rendus aux TPE vient ainsi plus que compenser le coût unitaire réduit des services qui leur sont offerts.

Annexe III

Tableau 21 : Coût des services rendus aux entreprises de moins et de plus de 10 salariés

SERVICE	UNITE D'ŒUVRE	Nombres d'actions	Coût unitaire en € (hors paritarisme)	Temps	
				Minutes par action	Jours
Information, sensibilisation	Contacts téléphoniques +10	130 200	34	30	8 138
	Contacts téléphoniques -10	75 600	42	32	5 040
Collecte	Bordereau de versement +10	36 411	62	26	1 972
	Bordereau de versement -10	264 226	29	8	4 404
plan de formation (action simple)	DGA +10 simple	168 598	79	60	21 075
	DGA -10 simple	57 579	68	50	5 998
Plan de formation (action avancée hors cofinancement)	DGA +10 avancée	30 929	134	103	6 637
	DGA -10 avancée	8 230	107	80	1 372
Plan de formation (avec financement externe)	DGA +10 complexe	24 028	176	207	10 362
	DGA -10 complexe	10 755	147	136	3 047
Conseil	Visite simple PME	55 000	367	236	27 042
	Visite simple TPE	18 000	332	220	8 250
Offre de prestation spécifique	Visite avancée	1 000	800	480	1 000

Source : AGEFOS-PME

Lecture : DGA = demande de prise en charge d'une action au titre du plan de formation.

Tableau 22 : Effort en faveur des TPE par rapport au PME (AGEFOS-PME)

	Entreprises de moins de 10 salariés (TPE)	Entreprises de plus de 10 salariés (PME)
Coût des services (hors professionnalisation)	32%	68%
Collecte au titre du plan de formation	16%	84%

Source : Calculs de la mission sur données fournies par AGEFOS-PME (exercice 2008).

Tableau 23 : Le coût de la collecte des TPE au FAFIH

	Coût de la collecte	Nombre de reçus libératoires	Coût unitaire
Entreprises de plus de 10 salariés	92 252	6 650	14
Entreprises de moins de 10 salariés	156 118	90 000	2

Source : FAFIH

2.3.3.2. Le coût de la complexité

Les services les plus élaborés s'adressent en priorité aux entreprises ayant dépassé une taille critique, ce qui rend difficile l'évaluation du coût de la complexité indépendamment de la taille du bénéficiaire.

Par exemple, l'offre de prestations spécifiques d'AGEFOS-PME (pré-diagnostic GPEC, diagnostic RH, construction de référentiels) s'adresse exclusivement aux entreprises de plus de dix salariés. Elle reste marginale (2% des dépenses des PME, hors professionnalisation).

A l'inverse, certains OPCA parviennent à simplifier à l'extrême la prise en charge des dossiers « simples » pour les grandes entreprises, ce qui réduit sensiblement le coût des dossiers traités. Par exemple, OPCABAT pratique l'externalisation quasi intégrale des actions de plan de formation pour certaines entreprises de plus de 50 salariés en dématérialisant le processus : quand la contribution de l'entreprise lui suffit à couvrir son action de formation (fonds non mutualisés), elle scanne sa factures à OPCABAT, qui la lui rembourse automatiquement. L'entreprise conserve le dossier complet de l'action de formation (attestation de présence du salarié etc.), en cas de contrôle des services de l'État. Cette pratique revient à « gonfler » artificiellement la collecte d'OPCABAT puisque ces actions auraient tout aussi bien pu être financées directement par l'entreprise.

La complexité des dossiers traités ne reflète pas nécessairement des services élaborés. Les dossiers jugés complexes par les OPCA sont ceux qui nécessitent une ingénierie financière coûteuse en temps. Ainsi, la mobilisation de financements externes (FUP, FSE, EDEC, conseil régionaux, autres OPCA, etc.) suppose notamment la vérification de diligences particulières, que les OPCA jugent coûteuses à mettre en œuvre.

OPCABAT évite d'avoir recours aux fonds européens en raison de la lourdeur de la gestion administrative que suppose ce type de projets.

AGEFOS-PME considère que **le coût des dossiers cofinancés est deux fois plus élevé que celui des dossiers financés exclusivement par les contributions des adhérents de l'OPCA** (cf. Tableau 21). L'accès des TPE aux dossiers cofinancés est similaire, voire plus important, à celui des PME (cf. Tableau 24).

Tableau 24 : L'accès au cofinancement des TPE (AGEFOS-PME)

Actions de formation	Entreprises de moins de 10 salariés (TPE)	Entreprises de plus de 10 salariés (PME)
Sans cofinancement	86%	89%
Avec cofinancement	14%	11%

Source : Calculs de la mission sur données fournies par AGEFOS-PME (exercice 2008)

Lecture : L'accès au cofinancement se mesure par le nombre d'actions de formation cofinancées (apport de fonds extérieurs : FSE, Régions etc.) dont les entreprises ont bénéficié en 2008.

2.3.4. L'appréciation des charges de fonctionnement des OPCA doit tenir compte des moyens mis à leur disposition

Les difficultés de comparabilité des charges de fonctionnement entre OPCA tiennent notamment au fait que certains OPCA, plus que d'autres, bénéficient de moyens mis à leur disposition par la branche, les partenaires sociaux, ou le FUP.

2.3.4.1. Le coût des conseillers est en partie pris en charge par le FUP

Une partie non négligeable du coût des « services de proximité » est pris en charge par le FUP (cf. annexe FUP). Le FUP finance des conseillers, recrutés à l'origine pour sensibiliser les entreprises aux contrats de professionnalisation (cf. Tableau 26). Cette action a été automatiquement reconduite : les « chargés de mission FUP » se distinguent actuellement peu des conseillers entièrement rémunérés par l'OPCA.

Au total, sur les 5 800 salariés que comptent les OPCA et leurs délégataires de gestion, 2 900 sont salariés du « siège » et 2 900 des antennes territoriales ; 15% des effectifs des antennes sont en partie rémunérés par le FUP (400 chargés de mission environ).

Tableau 25 : Part des chargés de missions dans les effectifs de l'OPCA

	Effectifs salariés	dont chargés de mission FUP	Chargés de mission en % des effectifs salariés
FAFIH	81	8	10%
UNIFORMATION	222	6	3%
FORCO	188	9	5%
OPCA C2P	97	4	4%
OPCAIM	517	56	11%
OPCABAT	257	15	6%
AGEFOS-PME	1104	75	7%

Les dotations sur projet du FUP (« action contre l'illettrisme » etc.) s'apparentent également à une débudgétisation d'une partie des charges de fonctionnement des OPCA. Ces dépenses, prises en charge par le FUP, sont autant de marges de manœuvre dégagées pour l'OPCA puisque leur impact n'est pas neutralisé dans le dispositif de plafonnement.

2.3.4.2. L'hébergement

D'autres types de services peuvent être rendus aux OPCA. Par exemple, la mise à disposition par la branche de locaux à titre gratuit ou à un prix inférieur au prix de marché conduit à réduire les charges de fonctionnement de l'OPCA. La mission n'a toutefois pas cherché à étayer plus avant ce constat.

3. L'amélioration de la productivité des OPCA suppose de les doter d'outils d'évaluation, de pilotage et de reporting

Les dispositifs d'encadrement des frais de fonctionnement des OPCA doivent avoir pour objectif d'inciter à la productivité, au regard des nouvelles missions qui leur sont reconnues par la nouvelle loi.

Une règle de plafonnement forfaitaire ne se prêtant plus à leur mode de gestion, qui sera amené à se complexifier, la nouvelle loi dispose que le suivi des frais de fonctionnement se fera dans le cadre d'un dialogue avec l'État : des conventions d'objectifs et de moyens (COM) permettront d'individualiser le plafond des dépenses de l'OPCA.

La mission s'est interrogée sur les conditions de mise en œuvre de ces dispositions légales. Cette section est consacrée à la définition des instruments de *reporting* mais aussi aux outils d'évaluation et de pilotage dont les OPCA devront se doter pour permettre une négociation transparente et efficace des COM.

3.1. La mise en place d'une comptabilité analytique robuste

La validité des agréments actuels devrait expirer en janvier 2012. Les nouvelles conditions d'agréments sont prévues par la loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie et devront être précisées par voie réglementaires. La loi introduit notamment deux nouveaux critères :

- ◆ les services de proximité devront être orientés vers les très petites, petites et moyennes entreprises, au niveau des territoires ;
- ◆ les OPCA devront s'engager à la transparence de leur gouvernance et de leurs comptes, qui devront désormais être publiés.

Annexe III

Ces critères devront être vérifiés lors du renouvellement de l'agrément mais également au moment de chaque renouvellement de la COM triennale. La vérification ne pourra que reposer sur la présence d'une comptabilité analytique auditable, qui devra donc être prévue comme condition d'agrément.

Un arrêté pourrait donc préciser les critères auxquels la comptabilité analytique devra satisfaire. Elle devrait notamment :

- ◆ permettre la ventilation des charges par dispositif et par destination (cf. Tableau 26 ci-dessous). Les frais non directement affectables aux dispositifs ou destination devront être répartis en appliquant des clés de répartition, qui devront :
 - être fondées sur des critères quantitatifs objectifs, directement liés à la nature des charges (ex. nombre de bordereaux pour la collecte, nombre de m² occupés pour les charges locatives, temps passé pour le reste), qui soient auditables ;
 - faire l'objet d'une révision régulière par l'OPCA, dont la périodicité sera fixée par l'OPCA sans pouvoir excéder le trimestre. Elles seront justifiées au moins une fois par an, à la date d'arrêté des comptes.
- ◆ être utilisée par l'OPCA dans le pilotage de son activité : elle devra donc être adaptée à sa gestion opérationnelle. Elle sera connectée tant au système de gestion de l'OPCA, qu'à son système comptable. Une utilisation continue de la comptabilité analytique par l'OPCA sera ainsi non seulement un facteur d'efficacité mais également le gage de la qualité des informations comptables et financières, publiées dans les états financiers, ou établies à la demande du FUP et de la DGEFP.

Tableau 26 : Ventilation des charges par dispositif et destination (proposition)

Dispositifs	Catégories
Plan de formation + de 50	Plan de formation
Plan de formation entre 11 et 49	
Plan de formation - de 10	
Professionnalisation	Professionnalisation
CIF CDI	Congé individuel de formation
CIF CDD	
Destinations	Catégories
Dépenses de formation Dépenses de collecte Dépenses de conseil et de service de proximité Dépenses d'information et de communication (études et recherches, observatoire)	Dépenses d'activité
Dépenses de gestion administrative et financière	Dépenses de gestion
Dépenses de paritarisme, en distinguant FONGEFOR et paritarisme de l'OPCA Charges financières Charges exceptionnelles	Dépenses auxiliaires

3.2. La mise en œuvre d'un *reporting* permettant la comparaison des OPCA

La publication du montant des dépenses des OPCA ainsi que leur décomposition (par nature et par destination) devrait permettre :

- ♦ de créer les conditions d'une émulation entre OPCA : la comparabilité des données publiées devrait participer à la convergence des pratiques vers une réduction des coûts de structure au profit de dépenses consacrées au conseil aux entreprises et la formation de leurs salariés. Les entreprises adhérentes pourront ainsi apprécier l'utilisation faite de leur contribution. Elle renforcera la concurrence (pour le dispositif « plan de formation ») ;
- ♦ d'améliorer la qualité des informations financières transmises aux administrateurs, pour le pilotage de l'activité, ainsi qu'à l'État et au FUP. La publication permettra de restaurer une symétrie d'information entre ces acteurs.

Trois instruments de *reporting* sont présentés ci-dessous. Seul le premier permettra d'assurer la publicité des charges et de leur décomposition ; il peut être combiné avec le deuxième pour les données à caractère plus sensible. La mission considère qu'il conviendrait d'écarter le troisième.

3.2.1. Le *reporting* comptable : la répartition des charges par dispositif et destination est présentée dans les états financiers, certifiés par le commissaire aux comptes

La présentation détaillée des dépenses dans les états financiers (bilan, compte de résultat, annexe), qui seraient publiés, constituerait le scénario le mieux à même d'assurer qu'une information harmonisée de bonne qualité soit transmise aux autorités de régulation et partagée entre OPCA. La certification des commissaires aux comptes devrait assurer le respect du plan comptable à la condition que sa révision lui redonne de la lisibilité, ce qui limitera les stratégies de contournement (cf. annexe « Révision du plan comptable »).

Deux options peuvent être envisagées :

- ♦ une comptabilisation des charges par destination, et non par nature : si l'enregistrement initial des charges est effectué par nature, ces comptes sont soldés périodiquement par déversement des charges dans des comptes par destination. Ce type de comptabilisation est plutôt rare ; il est par exemple pratiqué par les entreprises d'assurance. Cette option reste contraignante ; elle suppose notamment d'atteindre un degré avancé dans l'élaboration des systèmes d'information (gestion et comptabilité). Elle semble donc peu plausible à ce stade. Néanmoins, les OPCA rencontrés n'ont pas objecté à cette proposition ;
- ♦ une présentation des charges par destination dans un tableau en annexe : le format de ce tableau sera précisément défini dans l'arrêté modifiant le plan comptable des OPCA. Les charges sont alors présentées par catégories. La ventilation est effectuée par application de clés de répartition, justifiées au moins à chaque clôture d'exercice. Elles devront être fondées sur des critères quantitatifs objectifs, appropriés et contrôlables, directement liés à la nature des charges (nombre de bordereaux pour la collecte, nombre de m² occupés pour les charges locatives, temps passé etc.). L'arrêté précisera que ces comptes feront l'objet d'une attestation particulière des commissaires aux comptes. Les OPCA rencontrés ont accueilli positivement cette proposition.

La publication des états financiers permettra la constitution de *benchmarks*, utiles aux OPCA, aux entreprises et aux régulateurs. La DGEFP pourrait synthétiser cette information dans le jaune budgétaire afin d'informer le Parlement sur l'utilisation des fonds de la formation professionnelle.

3.2.2. Le rapport de gestion : le processus d'évaluation et de suivi des charges par dispositif et destination est présenté dans un rapport qui n'est pas public mais dont le commissaire aux comptes apprécie la sincérité et la cohérence avec les états financiers

Le scénario précédent a le mérite de permettre une évaluation fiable et contrôlée des charges des OPCA. Certaines informations qualitatives à caractère sensible (d'ordre concurrentiel ou confidentiel) pourraient toutefois être requises sans être publiées. Un rapport de gestion pourrait ainsi compléter les états financiers, prévus dans le scénario précédent.

Le conseil d'administration de l'OPCA devrait approuver annuellement un rapport de gestion, qui contiendrait notamment l'évaluation des charges par dispositif et destination. Ce rapport serait transmis à la DGEFP. Si certaines informations du rapport étaient de nature à modifier l'appréciation de la capacité d'engagement de l'OPCA ou de sa situation de trésorerie, la DGEFP pourrait le transmettre au FUP.

Le rapport de gestion pourrait également détailler :

- (i) la mise en œuvre du contrôle interne (objectifs, méthodologie, indépendance...);
- (ii) les procédures permettant de vérifier la conformité des activités de l'OPCA aux dispositions législatives et réglementaires, en particulier en ce qui concerne le droit de la concurrence. En effet, certaines prestations offertes par les OPCA sont très proches des prestations que proposent des cabinets de consultants (GPEC, constructions de référentiels RH etc.). Il conviendra de veiller à ce que les conventions d'objectifs et de moyens ne garantissent pas à certains OPCA des monopoles sur des activités qui sont aujourd'hui concurrentielles ;
- (iii) les procédures et dispositifs permettant d'assurer l'évaluation et le suivi des décaissements et annulations des actions de formation à venir ;
- (iv) les procédures et dispositifs permettant d'assurer le suivi de l'utilisation des charges de fonctionnement allouées par l'OPCA aux délégataires et/ou prestataires ;
- (v) les procédures et dispositifs permettant d'assurer la conformité des actions menées par les délégataires et prestataires avec les décisions du conseil d'administration de l'OPCA ;
- (vi) les procédures d'élaboration et de vérification de l'information financière et comptable.

3.2.3. Les états statistiques et financiers : la répartition des charges par dispositif et destination est présentée dans les états statistiques et financiers transmis chaque année à la DGEFP

Les OPCA pourraient alternativement présenter annuellement le montant de leurs charges par dispositif et destination dans des états statistiques et financiers, modifiés à cet effet.

Une telle option ne garantit pas la qualité des données fournies. Les données déclarées dans les états statistiques et financiers à ce jour sont d'une qualité médiocre :

- ◆ les services de la DGEFP ne peuvent qu'effectuer un contrôle de cohérence entre données déclarées et données comptables, qui ne n'est pas suffisant pour s'assurer de la fiabilité des données transmises : les données déclarées reposent sur des définitions non comptables et les comptes transmis par les OPCA sont souvent trop synthétiques par rapport aux informations requises ;
- ◆ les commissaires aux comptes n'attestent pas de la sincérité des états statistiques et financiers.

Ce troisième instrument devrait être écarté.

3.3. Le plafond forfaitaire (« part fixe ») doit être défini en fonction de la part négociable dans la convention d'objectifs et de moyens (« part variable »)

3.3.1. Le périmètre des mesures règlementaires

La nouvelle loi sur l'orientation et la formation professionnelle prévoit l'obligation pour chaque OPCA de conclure une convention d'objectifs et de moyens pour une durée de trois ans avec l'État (article L. 6332-1-1).

Le plafond des frais de gestion et d'information, aujourd'hui forfaitaire, sera désormais individualisé dans le cadre de cette convention (L. 6332-6) : il sera constitué d'une partie fixe, exprimée en pourcentage de la collecte, et d'une partie variable déterminée pour chaque OPCA par la convention.

Ces dispositions appellent quelques remarques préliminaires, utiles pour préciser le champ des mesures règlementaires :

- ◆ *La règle de plafonnement a jusqu'à présent reposé sur deux assiettes : (i) la collecte pour les dépenses de collecte, d'information, de conseil et de service de proximité ; (ii) les charges de formation, déterminant principal des charges administratives et financières.*

Les charges administratives et financières, qui retracent les charges liées à la comptabilisation des engagements et des décaissements, devraient être appréciées au regard du nombre de dossiers constituant le « parc actif » de l'OPCA et de la durée des formations, déterminant le nombre de décaissements et donc de diligences à vérifier. Les charges de formation en sont un indicateur, certes très approximatif, mais plus pertinent que la collecte à cet égard.

Un indice d'activité, tenant compte des charges de formation (demi-somme de la collecte et des charges de formation, par exemple), serait plus adéquat pour juger du niveau et de l'évolution des charges administratives et financières, qui représentent une part non négligeable des dépenses des OPCA (en moyenne 40 à 50% des rémunérations). Le législateur a toutefois préféré simplifier le dispositif de plafonnement des frais à cet égard. Il n'interdit pourtant pas que la part variable puisse être définie sur une autre assiette que la collecte.

- ◆ *La règle de plafonnement a admis des dérogations quand la taille des entreprises adhérentes le justifiait.*

Les taux forfaitaires sont aujourd'hui majorés d'un point pour les organismes de branche dont la collecte au titre des entreprises de moins de dix salariés représente plus de 50 % de la collecte totale ou pour les organismes interprofessionnels dont l'effectif des cotisants est constitué à plus de 70 % par des entreprises de moins de cinquante salariés.

La nouvelle loi ne précise pas dans quelle mesure la part « fixe » du plafonnement, c'est-à-dire la part non négociée dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens (COM), pourra tenir compte des économies d'échelle probables réalisées selon la taille des entreprises adhérentes (comme aujourd'hui) ou le niveau de collecte de l'OPCA.

Il pourrait donc être précisé par voie règlementaire que la part « fixe » du plafonnement est dégressive en fonction du niveau de la collecte encaissée. Un barème par « tranches » pourrait être proposé, les tranches inférieures ouvrant droit à davantage de frais de gestion et d'information que les tranches supérieures, compte tenu des éléments rappelés ci-dessus sur les économies d'échelle possibles.

Annexe III

- ◆ *La nouvelle loi sur la formation professionnelle ne définit pas plus que la précédente les dépenses de gestion et d'information.*

Le champ de ces dépenses n'est aujourd'hui précisément défini que par la notice des états statistiques et financiers de la DGEFP, qui n'a pas de valeur réglementaire.

La définition des dépenses de gestion et d'information plafonnées par la part fixe et par la part variable devrait être précisée par voie réglementaire. La loi n'impose pas que les catégories de dépenses respectivement plafonnées par la part fixe et la part variable soient identiques, ni ne recouvrent la même réalité que les dépenses aujourd'hui plafonnées.

- ◆ *La nouvelle loi dispose que le plafond, composé de la part fixe et variable, sera fixé par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle.*

En plus des critères à retenir dans le cadre de la négociation de la part variable, cet arrêté devrait ainsi expliciter deux paramètres essentiels :

- le montant maximal du plafond (part fixe et variable), qui pourrait être déterminé comme un pourcentage de la collecte pour respecter l'objectif de simplification du législateur ;
- la part du plafond qui peut être individualisée dans les COM.

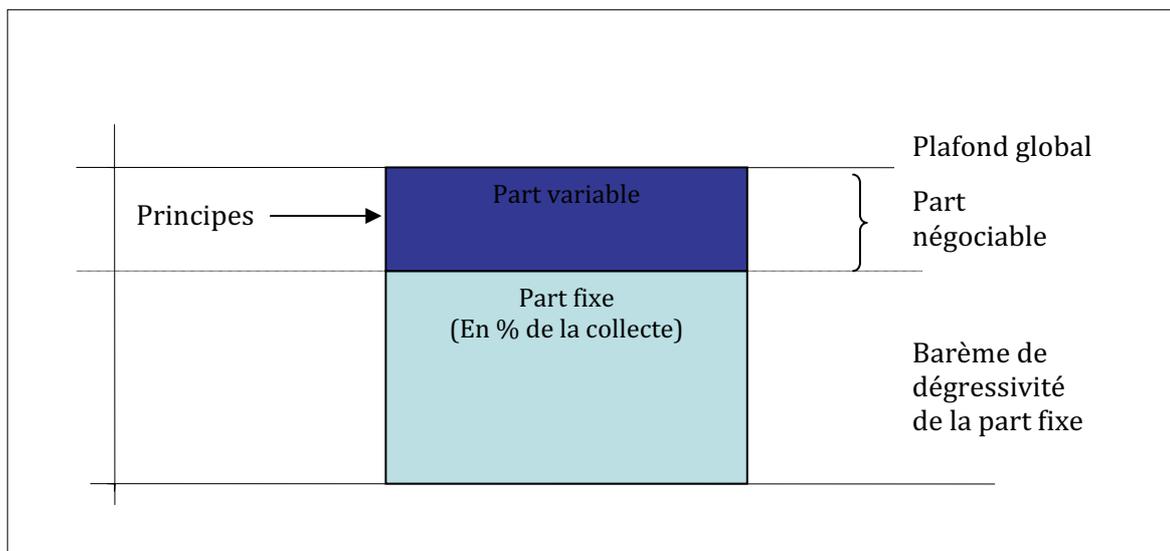
La mission a identifié six scénarios qui permettent de préciser la mise en œuvre des dispositions exposées. Chaque scénario est spécifié en fonction de l'importance qu'on entend laisser aux COM dans la fixation du plafond qui s'imposera à l'OPCA : la taille de la « part variable » par rapport à la « part fixe » est calibrée en fonction du domaine couvert par la COM. Pour chacun des scénarios, elle a déterminé les éléments nécessaires pour définir précisément ce plafond :

- ◆ le mode de détermination de la part fixe : si la part fixe représente une part significative du plafond global, son taux devra tenir compte des économies d'échelle générées par les OPCA de taille importante. Des barèmes dégressifs sont présentés pour les scénarios où la part fixe représente 60% ou plus du plafond global ;
- ◆ le niveau global du plafonnement, niveau de référence visé par l'ensemble du dispositif : il permet d'évaluer le taux forfaitaire de la « part fixe ».

Il faut ainsi noter :

- ◆ que la « part fixe » n'est pas nécessairement fixe, puisqu'elle peut dépendre de la taille de l'OPCA (définie en fonction de sa collecte) ;
- ◆ que la « part variable » ne couvre pas ce qu'on appelle traditionnellement les « coûts variables », c'est-à-dire les coûts qui dépendent uniquement de la taille de l'OPCA, par opposition aux « coûts fixes ». Elle peut couvrir pour partie des frais incompressibles (certaines dépenses de personnel, par exemple) dont la destination est spécifiée par la COM.

Graphique 21 : Les paramètres identifiés pour chacun des six scénarios de plafonnement



3.3.2. Six scénarios de décomposition des charges en une part fixe, amenée à être plafonnée forfaitairement, et une part variable, à négocier

La mission a identifié six scénarios d'encadrement des dépenses de fonctionnement des OPCA. Ils se distinguent par la décomposition du plafonnement retenue : la part fixe et la part variable sont définies sur la base d'une typologie des dépenses non imputables directement aux actions de formation.

Ces dernières sont calibrées sur la base des données fournies par les OPCA, quand elles étaient suffisamment riches et robustes pour permettre une décomposition des dépenses non directement imputables aux actions de formation (cf. deuxième partie).

Les six scénarios identifiés sont les suivants (classés par ordre décroissant de part variable).

3.3.2.1. Scénario 1 : charges imputables aux missions fondamentales de l'OPCA (part variable) et charges annexes (part fixe)

Le premier scénario suppose que les dépenses de collecte, les frais de paritarisme, les frais d'études et recherche ainsi que les dépenses d'information sont plafonnées de façon forfaitaire (part fixe). La part variable est donc composée des dépenses de conseil et des charges administratives et financières. La convention d'objectifs et de moyen pourrait ainsi assurer le suivi des gains de productivité de l'OPCA imputable à son activité principale (le financement de la formation) : le conseil se situe en amont de l'action de formation et vise à les y inciter ; la gestion administrative et financière se situe en aval de cette action et en est donc sa traduction directe. La part variable pourrait dans ce scénario être définie en pourcentage d'un indicateur activité, différent de la collecte (demi-somme de la collecte et des dépenses de formation, par exemple).

Un tel scénario supposerait une part variable équivalente à 70% du plafond global.

3.3.2.2. Scénario 2 : services rendus aux entreprises et dépenses informatiques (part variable)

Le second scénario introduit les charges administratives et financières (hors dépenses informatiques), en plus des frais de collecte et de paritarisme, dans la part fixe. La part variable est donc constituée des dépenses de « services de proximité » élargie aux frais d'information et d'études et de recherche et des dépenses informatiques. Dans ce scénario, la convention d'objectifs et de moyen aurait donc pour objet d'évaluer :

- ◆ les services rendus aux entreprises, au sens large : les dépenses d'information et de sensibilisation et les études et recherches visant à orienter les actions de formation vers des besoins adaptés aux entreprises ;
- ◆ les besoins en matière de système d'information, qui est une priorité tant pour les OPCA que pour l'État car il garantit la qualité des remontées d'information.

Ce scénario implique une répartition équilibrée entre les dépenses plafonnées par le taux forfaitaires et les dépenses négociées (50% du plafond global).

3.3.2.3. Scénario 3 : services rendus aux entreprises au sens large, incluant frais de paritarisme et études et recherche (part variable)

La part variable du scénario 3 reflète toutes les dépenses de services rendus aux entreprises (services de proximité, information, frais d'études et de recherche) et inclut les dépenses de paritarisme de l'OPCA (hors FONGEFOR, par conséquent). La part fixe intègre donc les dépenses de collecte, les charges administratives et financières et la contribution au FONGEFOR.

La loi dispose en effet que les frais de paritarisme de l'OPCA rémunèrent les missions et services effectivement accomplis par les partenaires sociaux, qui incluent notamment « la prévision des besoins en compétences et formation » et « la promotion de la formation professionnelle auprès des entreprises ». En ce sens, les frais de paritarisme (hors FONGEFOR) sont une rémunération d'un service rendu aux entreprises. C'est en particulier la raison pour laquelle l'OPCAIM, contrairement à la majorité des autres OPCA, intègre les frais de paritarisme dans les dépenses de services de proximité.

Ce scénario suppose que les frais de paritarisme de l'OPCA feront l'objet d'une discussion dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens. La nature du paritarisme de l'OPCA serait alors prise en compte pour déterminer le montant des frais de gestion ; les OPCA dirigés par un grand nombre d'administrateurs pourraient par exemple se voir ouvrir des droits supplémentaires à la dépense.

Dans un tel scénario, la part variable représente 45% des dépenses plafonnées.

3.3.2.4. Scénario 4 : services rendus aux entreprises et stratégie de l'OPCA (part variable)

Le scénario 4 regroupe les services rendus aux entreprises (hors frais de paritarisme) dans la part variable (service de proximité, information, frais d'études et recherche). La part fixe reflète les charges administratives et financières ainsi que les frais de paritarisme ; elle couvre 60 % des dépenses plafonnées.

3.3.2.5. Scénario 5 : services rendus aux entreprises, au sens strict (part variable)

Par rapport au scénario précédent, le scénario 5 réduit la part variable aux services directement rendus aux entreprises : elle inclut donc le service de proximité et l'information aux entreprises. Les frais d'études et de recherche, qui participent à la stratégie globale de l'OPCA, sont plafonnés de façon forfaitaire dans la part fixe (représentant 63% des dépenses plafonnées).

3.3.2.6. Scénario 6 : dépenses de services de proximité (part variable)

Ce scénario reflète la vision la plus réductrice du service de proximité aux entreprises : seules les dépenses de services de proximité font l'objet d'un plafonnement négocié dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyen. Le service de proximité inclut les prestations spécifiques aux entreprises.

Ces dépenses représentent pour autant une part non négligeable des dépenses : les conseillers représentent près de 40% à 50% des effectifs des OPCA.

Dans ce scénario, la part variable serait égale à 30% du plafond global.

Le tableau 27 résume ces différents scénarios, précisés dans la section qui suit.

Tableau 27 : Scénarios d'encadrement des dépenses des frais de fonctionnement

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4	Scénario 5	Scénario 6
Part fixe	30%	50%	55%	60%	63%	70%
Dépenses plafonnées	Collecte, paritarisme, frais d'études et recherche, information	Collecte, charges administratives et financières, paritarisme	Collecte, charges administratives et financières, FONGEFOR	Collecte, charges administratives et financières, paritarisme	Collecte, charges administratives et financières, paritarisme, frais d'études et recherche	Collecte, charges administratives et financières, paritarisme, frais d'études et recherche, information
Part variable	70%	50%	45%	40%	37%	30%
Dépenses plafonnées	Conseil et service de proximité, charges administratives et financières.	Conseil et service de proximité, information, frais d'études et recherche, dépenses informatiques	Conseil et service de proximité, information, paritarisme hors FONGEFOR, frais d'études et recherche	Conseil et service de proximité, information, frais d'études et recherche	Conseil et service de proximité, information	Conseil et service de proximité

Source : Calculs mission.

3.3.3. La spécification du taux de la part fixe

La mission a testé pour chacun des scénarios différents niveaux de plafonnement global dans l'hypothèse où le taux de la part fixe est commun à tous les OPCA (en l'absence de dégressivité). L'impact de la dégressivité de la part fixe en fonction de la taille de l'OPCA est étudié dans la section suivante.

Ces niveaux de plafonnement global doivent être compris comme des niveaux de référence, qui permettraient à la DGEFP (i) de fixer le taux de la part fixe en fonction du type de dépenses qui seront couvertes par cette part ; (ii) de se fixer une « fenêtre de négociation » de la part variable sur une base harmonisée. Cette fenêtre pourra alternativement :

- ◆ ne pas faire l'objet de publicité.

Il s'agira alors d'un outil interne à la DGEFP, qu'elle pourra modifier de façon conjoncturelle, si besoin est ;

- ◆ faire l'objet d'une publicité sans pour autant s'imposer réglementairement.

La DGEFP pourra publier en début de négociation des COM (pour trois ans) le montant maximal de part variable qui pourra être négocié par les OPCA ; alternativement, la DGEFP pourra publier après la négociation des COM (dans le jaune budgétaire, par exemple) la fenêtre de négociation implicite qui a présidé à leur élaboration ;

- ◆ faire l'objet d'un arrêté, révisable tous les trois ans.

Les termes de la négociation des conventions d'objectifs et de moyen seront ainsi bien déterminés et pourront donc être anticipés à la fois par la DGEFP et par les OPCA. Cette transparence pourrait notamment faciliter la tâche de la DGEFP en lui attribuant des références claires et harmonisées. La mission préconise cette troisième option.

La mission a testé différents niveaux du niveau global de plafonnement (cf. étape 1 de la méthode précisée dans l'Encadré n°1) afin d'apprécier le niveau de référence « adéquat » selon la taille relative de la part fixe par rapport à la part variable. Ce niveau « adéquat » ne peut être déterminé sans définir lequel de ces deux principes doit prévaloir :

- le niveau global de plafonnement (part variable comprise) peut être déterminé afin que le maximum d'OPCA aient à négocier une part variable : les conventions d'objectifs et de moyens doivent être incitatives ;
- le niveau global de plafonnement peut être déterminé afin qu'aucun OPCA ne dépasse le plafond (à l'heure actuelle).

Aussi, différentes options sont présentées par la suite afin de préparer les décrets d'application, qui devront déterminer le(s) taux de la part fixe (et, éventuellement, la part variable maximale négociable –cf. options précédentes).

Encadré 2 : Méthode de classification des OPCA

Cette classification des OPCA a été construite avec la méthode suivante :

- *étape 1* : un niveau global de plafonnement est fixé, en pourcentage de la collecte (taux composite constitué du taux fixe et du taux variable maximal négociable pour un OPCA de 100 M€) ;
- *étape 2* : pour chacun des scénarios, la taille relative de la part fixe par rapport à la part variable permet de déterminer le taux fixe et le taux variable maximal négociable, en pourcentage de la collecte ;
- *étape 3* : pour chacun des OPCA de plus de 100 M€ est calculée la part variable nécessaire pour maintenir inchangé son niveau de dépenses : il s'agit de l'écart entre le taux fixe calculé à l'étape précédente et les dépenses actuelles de l'OPCA exprimées en pourcentage de la collecte. Cette part variable nécessaire est comparée à la part variable maximale calculée à l'étape précédente.
- *étape 4* : les OPCA de plus de 100 M€ sont répertoriés dans les catégories précédemment citées.

Annexe III

Le tableau 28 permet d'identifier pour différents niveaux de référence :

- ◆ les OPCA de plus de 100 M€ qui dépasseraient aujourd'hui le plafond global (même si l'État leur allouait le maximum de la part variable autorisée) ;
- ◆ les OPCA de plus de 100 M€ qui devraient négocier une part variable avec l'État s'ils souhaitent maintenir leur niveau actuel de dépenses ;
- ◆ les OPCA de plus de 100 M€ dont les dépenses actuelles sont suffisamment faibles pour ne pas avoir à négocier une part variable dans le cadre des conventions d'objectifs moyens.

Les niveaux des dépenses (hors formation) des OPCA de plus de 100 M€ sont très différents. On peut citer trois OPCA à très faible niveau de dépenses : OPCA transports (3,2% de collecte), INTERGROS et OPCAIM, 5,7% de collecte. AGEFOS (11,8% de collecte) et OPCALIA (10,9% de collecte) sont à l'autre bout du spectre.

Trois options de détermination de la part fixe peuvent ainsi être identifiées (deux autres options sont présentées dans la section qui suit).

3.3.3.1. Option 1 : adopter un niveau de plafonnement global plus élevé qu'il ne l'est en moyenne aujourd'hui (12%) et opter des scénarios à parts variables élevées (supérieures à 45%)

Cette option permet d'éviter que le nouveau dispositif ne conduise AGEFOS à réduire son niveau actuel de dépenses tout en réduisant le risque que les OPCA de branche ne soient pas incités à négocier avec l'État dans le cadre des COM. Sa mise en œuvre ne suppose pas nécessairement que la part variable maximale soit fixée par voie réglementaire : le niveau de plafonnement global de 12% peut aussi être considéré comme un niveau de référence pour la DGEFP pour négocier des conventions d'objectifs et de moyens harmonisées entre OPCA.

En l'absence de dégressivité de la part fixe, le plafond maximal autorisé doit en effet être de 12%³⁰ pour qu'AGEFOS n'ait pas à réduire son niveau actuel de dépenses. Toutefois, un tel plafond devrait conduire 10 OPCA sur les 16 étudiés à ne pas avoir besoin de part variable dans le scénario 6 où la part variable est réduite à 30% du mécanisme de plafonnement.

Avec un niveau de plafonnement global de 12%, il conviendrait donc de préférer un scénario qui laisse au COM le soin de déterminer une part variable plus large. Par exemple, opter pour une part variable de 45% (scénario 3), en élargissant le champ du COM aux services rendus aux entreprises au sens large (en incluant frais de paritarisme et études et recherche) permettrait de réduire le nombre d'OPCA « hors négociation » du COM de dix à quatre (FAFTT, INTERGROS, OPCAIM, OPCA Transports). Le scénario 2 (part variable à 50%) permet de ramener FAFTT dans la négociation ; le scénario 1 (part variable à 70%) permet de ramener en plus de FAFTT, OPCAIM et INTERGROS.

3.3.3.2. Option 2 : adopter un niveau de plafonnement global de 11%, avec une liberté de choix sur la taille de la part variable (la part variable pouvant notamment se limiter au conseil au sens strict – scénario 5)

Cette option conduit à limiter les dépenses d'AGEFOS mais à adopter un dispositif plus adapté aux autres OPCA. Une mission d'audit pourrait être diligentée pour rechercher les raisons de la singularité d'AGEFOS et éventuellement, pour identifier les mesures qui lui permettraient de gagner en productivité. Comme pour l'option précédente, sa mise en œuvre ne suppose pas nécessairement que la part variable maximale soit fixée par voie réglementaire : le niveau

³⁰ Les taux testés dans les simulations sont arrondis à l'unité.

Annexe III

de plafonnement global de 11% peut aussi être considéré comme un niveau de référence pour la DGEFP afin de négocier des conventions d'objectifs et de moyens harmonisées entre OPCA.

En l'absence de dégressivité de la part fixe, le plafond maximal autorisé pourrait être de 11%. Un plafond de 10% imposerait des économies non seulement à AGEFOS, mais aussi à OPCALIA et à UNIFORMATION, ce qui prouve que le niveau de 10% serait trop restrictif. Comme dans l'option précédente, le scénario 6 (part variable de 30%) pourrait être écarté en ce qu'il conduirait six OPCA (sur 16) à ne pas négocier de part variable dans la COM. Les scénarios 4 et 5 permettent de réduire à quatre (INTERGROS, OPCAİM, OPCA TRANSPORT, FATT). Le scénario 3 permet de faire tomber ce chiffre à trois, en ramenant FAFTT dans la négociation.

3.3.3.3. Option 3 : conserver un traitement particulier pour les OPCA interprofessionnels

Cette option permettrait de disposer de deux modèles d'encadrement des charges, afin qu'ils soient chacun mieux adapté au champ qu'ils couvrent (OPCA de branches/autres). La dichotomie actuelle serait donc conservée.

On peut envisager différents scénarios de mise en œuvre. On pourrait par exemple choisir d'élargir la part variable négociable pour certains OPCA. Il conviendrait dans tous les cas de définir objectivement le champ de ces OPCA, par exemple sur le modèle de l'arrêté du 4 janvier 1996 (les organismes de branche dont la collecte au titre des contributions des employeurs occupant moins de dix salariés représente plus de 50% de la collecte totale, les organismes interprofessionnels dont l'effectif des cotisants est constitué à plus de 70% par des employeurs occupant moins de cinquante salariés).

Cette dernière option peut avoir des effets pervers non négligeables sans être pour autant plus équitable. La disparité du niveau de charges des OPCA observée aujourd'hui semble en effet être le fruit de la dichotomie du plafonnement actuel :

- ◆ d'une part, un plafond « trop élevé » a pu être désincitatif à la maîtrise des dépenses chez les OPCA interprofessionnels. Le caractère désincitatif du plafond est une critique assez largement répandue. Toutefois, on comprendrait mal la raison pour laquelle cette remarque ne s'appliquerait qu'aux OPCA interprofessionnels : les OPCA de branche sont souvent très en-deçà de leur plafond. De façon assez caractéristique, certains OPCA évoquent des « excédents de gestion », dégagés sous la pression du conseil d'administration qui souhaite qu'une part importante de la collecte soit utilisée pour financer des actions de formation ;
- ◆ d'autre part, les charges présentées par les OPCA dans les états statistiques et financiers (sur lesquels reposent ces simulations) ne donnent pas une image fidèle de la productivité de l'OPCA. Il est possible que ces états soient mal remplis ou que des particularités permettent à certains OPCA d'afficher de faibles taux de charges. Certains OPCA sont par exemple hébergés à faibles coûts par leur branche, ce qui leur permet de faire valoir très faibles montants de dépenses à la DGEFP.

Au total, l'option 2 paraît la plus adaptée au vu de la situation contrastée qu'offre les OPCA de plus de 100 M€.

Annexe III

Tableau 28 : Part variable qui devra être négociée par l'OPCA pour maintenir inchangé le niveau de ses dépenses de fonctionnement (Scénarios en l'absence de dégressivité du taux de la part fixe)

Taux en % (part fixe, part variable)	Plafond global : 10%						Plafond global : 11%						Plafond global : 12%					
	Sc.1 (3 ; 7)	Sc.2 (5 ; 5)	Sc.3 (5,5 ; 4,5)	Sc.4 (6 ; 4)	Sc.5 (6,3 ; 3,7)	Sc.6 (7 ; 3)	Sc.1 (3,3 ; 7,7)	Sc.2 (5,5 ; 5,5)	Sc.3 (6,1 ; 5)	Sc.4 (6,6 ; 4,4)	Sc.5 (6,9 ; 4,1)	Sc.6 (7,7 ; 3,3)	Sc.1 (3,6 ; 8,4)	Sc.2 (6 ; 6)	Sc.3 (6,6 ; 5,4)	Sc.4 (7,2 ; 4,8)	Sc.5 (7,5 ; 4,5)	Sc.6 (8,4 ; 3,6)
AFDAS	2,1%	4,1%	1,6%	1,1%	0,8%	0,1%	1,6%	3,8%	1,0%	0,5%	0,2%	-0,6%	3,5%	1,1%	0,5%	-0,1%	-0,4%	-1,3%
AGEFOS-PME	6,8%	8,8%	6,3%	5,8%	5,5%	4,8%	6,3%	8,5%	5,7%	5,2%	4,9%	4,1%	8,2%	5,8%	5,2%	4,6%	4,2%	3,4%
FAF TT	1,4%	3,4%	0,9%	0,4%	0,2%	-0,6%	0,9%	3,1%	0,4%	-0,2%	-0,5%	-1,3%	2,8%	0,4%	-0,2%	-0,8%	-1,1%	-2,0%
FAFIEC	3,2%	5,2%	2,7%	2,2%	1,9%	1,2%	2,7%	4,9%	2,1%	1,3%	1,3%	0,5%	4,6%	2,2%	1,6%	1,0%	0,7%	-0,2%
FAFIH	4,5%	6,5%	4,0%	3,5%	3,2%	2,5%	4,0%	6,2%	3,5%	2,6%	2,6%	1,8%	5,9%	3,5%	2,9%	2,3%	2,0%	1,1%
FAFSEA	4,5%	6,5%	4,0%	3,5%	3,2%	2,5%	4,0%	6,2%	3,4%	2,9%	2,6%	1,8%	5,9%	3,5%	2,9%	2,3%	2,0%	1,1%
FONGECIF IdF	3,3%	5,3%	2,8%	2,3%	2,0%	1,3%	2,8%	5,0%	2,2%	1,7%	1,4%	0,6%	4,7%	2,3%	1,7%	1,1%	0,7%	-0,1%
FORCO	1,9%	3,9%	1,4%	0,9%	0,7%	-0,1%	1,4%	3,6%	0,9%	0,3%	0,0%	-0,8%	3,3%	0,9%	0,3%	-0,3%	-0,6%	-1,5%
INTERGROS	0,7%	2,7%	0,2%	-0,3%	-0,5%	-1,3%	0,2%	2,4%	-0,3%	-0,9%	-1,2%	-2,0%	2,1%	-0,3%	-0,9%	-1,5%	-1,8%	-2,7%
OPCA BATIMENT	4,6%	6,6%	4,1%	3,6%	3,3%	2,6%	4,1%	6,3%	3,5%	3,0%	2,7%	1,9%	6,0%	3,6%	3,0%	2,4%	2,1%	1,2%
OPCA C2P	3,2%	5,2%	2,7%	2,2%	1,9%	1,2%	2,7%	4,9%	2,1%	1,6%	1,3%	0,5%	4,6%	2,2%	1,6%	1,0%	0,7%	-0,2%
OPCA	-1,8%	0,2%	-2,3%	-2,8%	-3,0%	-3,8%	-2,3%	-0,1%	-2,8%	-3,4%	-3,6%	-4,5%	-0,4%	-2,8%	-3,4%	-4,0%	-4,3%	-5,2%
TRANSPORTS	0,7%	2,7%	0,2%	-0,3%	-0,6%	-1,3%	0,2%	2,4%	-0,4%	-0,9%	-1,2%	-2,0%	2,1%	-0,3%	-0,9%	-1,5%	-1,8%	-2,7%
OPCAIM	2,9%	4,9%	2,4%	1,9%	1,7%	0,9%	2,4%	4,6%	1,9%	1,3%	1,0%	0,2%	4,3%	1,9%	1,3%	0,7%	0,4%	-0,5%
UNIFAF	5,6%	7,6%	5,1%	4,6%	4,3%	3,6%	5,1%	7,3%	4,5%	4,0%	3,7%	2,9%	7,0%	4,6%	4,0%	3,4%	3,1%	2,2%
UNIFORMATION	5,9%	7,9%	5,4%	4,9%	4,7%	3,9%	5,5%	7,6%	4,9%	4,3%	4,1%	3,2%	7,3%	5,0%	4,3%	3,7%	3,4%	2,5%

Source : Calculs mission.

Légende :

Rouge	OPCA qui franchit le plafond global.
Jaune	OPCA qui peut ne pas franchir le plafond s'il négocie bien sa part variable (COM incitative).
Vert	OPCA qui n'a pas besoin de sa part variable (ne franchit pas sa part fixe).

3.3.4. La dégressivité de la part fixe

La hausse du seuil d'agrément (passage de 15 M€ à 100 M€) repose sur l'anticipation de gains d'efficacité, rendus possibles par le rapprochement des OPCA.

L'analyse économétrique, confortée par les entretiens menés dans les OPCA de plus de 100 M€ de collecte, a prouvé l'existence d'économies d'échelle. Les dépenses de fonctionnement ne sont pas proportionnelles à la collecte : en moyenne, l'augmentation de 1% de la collecte n'accroîtrait les dépenses de fonctionnement que de 0,8%.

Bien qu'AGEFOS-PME, le plus « gros » OPCA (790 M€ de collecte en 2008) ait un niveau de dépenses très élevé par rapport à la moyenne des OPCA (11,8% de la collecte), il reconnaît en interne l'existence d'économies d'échelle. Ainsi, les AGEFOS-PME régionaux (mandataires d'AGEFOS-PME) sont dotés d'une enveloppe de frais de fonctionnement en fonction de leur taille. Les instances paritaires d'AGEFOS ont décidé d'établir des taux uniques aux AGEFOS-PME régionaux par tranches d'activité (demi-somme de la collecte et des dépenses de formation) additionnelles.

Tableau 29 : Le barème progressif de rémunération des AGEFOS-PME régionaux

Tranches d'activité	Taux d'activité
De 0 à 5 M€	12.9%
De 5 M€ à 10 M€	11.9%
De 10 M€ à 15 M€	9.4%
De 15 M€ à 30 M€	8.5%
Plus de 30 M€	8%

Source : AGEFOS-PME

Si le taux forfaitaire de plafonnement représente une part significative du plafond global, une dose de dégressivité devrait donc être introduite. Le dispositif par « tranches additionnelles » d'AGEFOS-PME a le mérite de reposer sur une approche marginaliste, qui reflète bien le mécanisme d'économies d'échelle.

A ce titre, la mission a considéré que la progressivité du taux fixe ne s'appliquerait qu'aux scénarios impliquant une part fixe de 60% ou plus du dispositif global (scénarios 4 à 6). La mission a testé un barème dégressif linéaire sur ces trois scénarios, pour chacun des OPCA de plus de 100 M€ de collecte :

- ◆ des taux dégressifs sont appliqués à des tranches de 50 M€ : le passage d'une tranche à l'autre entraîne une réduction proportionnelle des « droits » à la dépense (incrémentation du taux constante) ;
- ◆ à partir d'un taux marginal pour la première tranche (0-100 M€), qui diffère selon les scénarios (cf. section suivante) ;
- ◆ et d'un taux marginal de la tranche supérieure (750-800 M€), fixé dans tous les cas à 6%.

Le tableau 31 présente les résultats de la classification réalisée selon la même méthode que celle décrite à la section précédente.

Le niveau de référence considéré est ici le plafond total qui s'imposerait à un OPCA de 100 M€ de collecte. Il est calculé comme la somme :

Annexe III

- ◆ du taux de la part fixe, qui est dans cette section variable en fonction de la taille des OPCA (identifié pour un OPCA de 100 M€ de collecte dans le Tableau 31). Pour un plafond global de 12% et dans le scénario 6, un OPCA de 100 M€ de collecte aurait un taux de 8,4% ; le taux fixe s'appliquant au FAFIH serait de 8,3% ; il reçoit 113 M€ de collecte et est donc l'OPCA de notre échantillon le plus proche de l'OPCA de 100 M€ de collecte. A l'inverse, AGEFOS-PME (790 M€ de collecte) verrait son taux se réduire à 7,3% alors qu'il aurait été de 8,4% sans application du coefficient de dégressivité ;
- ◆ du taux maximal de part variable négociable, qui est identique à celui calculé dans la section précédente. En effet, on considère qu'il n'y a pas de raison d'introduire de la dégressivité dans la part variable : ce taux est un taux maximal, qui n'a vocation qu'à définir la fenêtre de négociation du COM. La présence d'économies d'échelle pourra conduire la DGEFP à vouloir négocier un taux de part variable plus faible que le taux indiqué dans cette section.

Les options 1 et 2 de la section précédente sont déclinées en présence de dégressivité (option 4 et 5, respectivement).

3.3.4.1. Option 4 : adopter un niveau de plafonnement global en moyenne élevé mais dégressif de la taille des OPCA (13% pour un OPCA de 100 M€) et opter pour des scénarios dont la part variable avoisine les 40% (scénarios 4 ou 5).

Comme l'option 1, l'option 4 est construite afin d'éviter que le nouveau dispositif ne conduise AGEFOS à réduire son niveau actuel de dépenses. La dégressivité du taux de la part fixe suppose que le taux fixe ne soit pas trop faible (supérieur à 7%), ce qui conduit à écarter tous les scénarios dont la part fixe est inférieure à 60%. Toutefois, l'augmentation nécessaire du niveau de référence, qui s'accompagne d'un desserrement de la contrainte pour les plus petits OPCA, conduit également à écarter le scénario où la part fixe est la plus importante (70 % dans le scénario 6) :

- ◆ Alors qu'en l'absence de dégressivité, le niveau de référence de 12% permettait à AGEFOS-PME de ne pas franchir son plafond, l'introduction de la dégressivité (qui réduit son taux fixe,) ne lui permet pas de rester en-deçà de ce seuil.

Si on souhaite qu'AGEFOS-PME puisse maintenir inchangés ses frais de fonctionnement, il serait nécessaire d'augmenter d'un point le niveau de référence : un niveau de 13% pourrait lui convenir si la part fixe (sur laquelle s'applique la dégressivité) n'est pas trop importante par rapport à la part variable. Dans les scénarios 4 et 5, les taux fixes de 7% et 7,1% respectivement additionnés à la part variable maximale (5,2% et 4,9% respectivement) restent supérieurs au 11,8% de frais d'AGEFOS-PME (exprimés en % de la collecte) ;

- ◆ l'augmentation du taux de référence signifie que les contraintes imposées par le nouveau dispositif aux autres OPCA se desserraient (cf. tableau 25 pour le scénario 5).

Avec un taux de référence de 13%, les scénarios 4 et 5 conduiraient à ne pas inciter cinq OPCA à la négociation des COM. Le scénario 6 conduirait dix OPCA à ne pas avoir à négocier de part variable sans pour autant qu'elle suffise à AGEFOS-PME. L'équilibre à trouver entre dégressivité et incitation à la négociation des COM aboutit donc à ne retenir que les scénarios 4 et 5 (part variable de 50% environ) pour un taux de référence de 13%.

Tableau 30 : Desserrement de la contrainte imposée au « petits OPCA » (scénario 5)

Niveau de référence	Frais en % de la collecte	12% sans dégressivité			13% avec dégressivité		
		Taux fixe	Taux variable maximal	Plafond maximal négociable	Taux fixe	Taux variable maximal	Plafond maximal négociable
AGEFOS-PME	11,8%	7,5%	4,5%	12%	7,1%	4,9%	12%
FAFIH	9,5%	7,5%	4,5%	12%	8,1%	4,9%	13%

Source : Extrait des tableaux 24 et 26.

3.3.4.2. Option 5 : adopter pour la part fixe un barème dégressif à partir d'un taux de 6,9% (pour un OPCA de 100 M€) et une part variable de 37% (taux de référence de 11%, dégressif, dans le scénario 5)

Le niveau des dépenses d'AGEFOS peut aussi être considéré comme exagérément élevé. L'option 5, qui décline l'option 2 de la section précédente en présence de progressivité, est construite pour adapter le mieux possible la mise en œuvre du nouveau dispositif aux autres OPCA : elle maximise le nombre d'OPCA amenés à négocier une part variable tout en assumant que les dépenses d'AGEFOS devront être réduites.

Un taux de référence de 11% appliqué aux scénarios 4 et 5 permettrait de réduire le nombre d'OPCA qui n'ont pas besoin de part variable à quatre (voire trois dans le scénario 4, FAFTT étant très proche du seuil). Adopter un taux de référence de 12% ne modifierait pas la classification des OPCA et n'aurait donc que peu d'intérêt.

La comparaison des taux globaux de plafonnement, avec et sans dégressivité, du scénario 5 montre que l'application de la dégressivité aurait pour principal effet de réduire le taux pour l'OPCAIM (de 11% à 10,7%). Pour autant, à ce niveau, l'OPCAIM ne sera pas incité à négocier davantage avec l'État dans le cadre de la COM : elle n'a pas besoin de part variable étant donné son faible taux de dépenses (5,7% de la collecte), qui s'explique en particulier par les faibles dépenses immobilières de l'OPCA.

Annexe III

Tableau 31 : Part variable qui devra être négociée par l'OPCA pour maintenir inchangé le niveau de ses dépenses de fonctionnement (Scénarios 4 à 6 - dégressivité linéaire du taux de la part fixe)

Scénarios – part variable maximale	Plafond global pour un OPCA de 100 M€ : 11%						Plafond global pour un OPCA de 100 M€ : 12%						Plafond global pour un OPCA de 100 M€ : 13%						
	Sc. 4 (4,4%)		Sc. 5 (4,1%)		Sc. 6 (3,3%)		Sc. 4 (4,8%)		Sc. 5 (4,5%)		Sc. 6 (3,6%)		Sc. 4 (5,2%)		Sc. 5 (4,9%)		Sc. 6 (3,9%)		
	TF	TV	TF	TV	TF	TV	TF	TV	TF	TV	TF	TV	TF	TV	TF	TV	TF	TV	
TF : taux fixe																			
TV : taux variable à négocier																			
AFDAS	6,6%	0,5%	6,8%	0,3%	7,6%	-0,5%	7,1%	0,0%	7,4%	-0,3%	8,3%	-1,2%	7,7%	-0,6%	8,0%	-0,9%	8,9%	-1,8%	
AGEFOS-PME	6,3%	5,4%	6,5%	5,3%	6,9%	4,9%	6,6%	5,1%	6,8%	5,0%	7,3%	4,5%	7,0%	4,8%	7,1%	4,6%	7,6%	4,1%	
FAF IT	6,6%	-0,1%	6,8%	-0,4%	7,6%	-1,2%	7,1%	-0,7%	7,4%	-1,0%	8,3%	-1,8%	7,7%	-1,3%	8,0%	-1,6%	8,9%	-2,5%	
FAFIEC	6,5%	1,6%	6,8%	1,4%	7,6%	0,6%	7,1%	1,1%	7,4%	0,8%	8,2%	0,0%	7,6%	0,6%	8,0%	0,2%	8,8%	-0,6%	
FAFIH	6,6%	2,9%	6,9%	2,6%	7,7%	1,8%	7,2%	2,3%	7,5%	2,0%	8,3%	1,2%	7,8%	1,7%	8,1%	1,4%	9,0%	0,5%	
FAFSEA	6,6%	2,9%	6,8%	2,7%	7,6%	1,9%	7,1%	2,4%	7,4%	2,1%	8,3%	1,2%	7,7%	1,8%	8,0%	1,5%	8,9%	0,6%	
FONGECIF IdF	6,5%	1,7%	6,8%	1,4%	7,6%	0,7%	7,1%	1,2%	7,4%	0,9%	8,2%	0,1%	7,6%	0,6%	8,0%	0,3%	8,8%	-0,6%	
FORCO	6,5%	0,4%	6,8%	0,1%	7,5%	-0,6%	7,1%	-0,1%	7,3%	-0,4%	8,1%	-1,2%	7,6%	-0,7%	7,9%	-1,0%	8,7%	-1,8%	
INTERGROS	6,6%	-0,8%	6,8%	-1,1%	7,6%	-1,9%	7,1%	-1,4%	7,4%	-1,7%	8,3%	-2,5%	7,7%	-2,0%	8,0%	-2,3%	8,9%	-3,2%	
OPCA BATIMENT	6,6%	3,0%	6,8%	2,8%	7,6%	2,0%	7,1%	2,5%	7,4%	2,2%	8,3%	1,3%	7,7%	1,9%	8,0%	1,6%	8,9%	0,7%	
OPCA C2P	6,6%	1,6%	6,9%	1,3%	7,7%	0,5%	7,2%	1,0%	7,5%	0,7%	8,3%	-0,2%	7,8%	0,4%	8,1%	0,1%	9,0%	-0,9%	
OPCA TRANSPORTS	6,6%	-3,3%	6,8%	-3,6%	7,6%	-4,4%	7,1%	-3,9%	7,4%	-4,2%	8,3%	-5,0%	7,7%	-4,5%	8,0%	-4,8%	8,9%	-5,7%	
OPCAIM	6,4%	-0,7%	6,6%	-0,9%	7,1%	-1,5%	6,8%	-1,1%	7,0%	-1,3%	7,6%	-1,9%	7,2%	-1,5%	7,4%	-1,8%	8,1%	-2,4%	
UNIFAF	6,5%	1,4%	6,7%	1,2%	7,4%	0,5%	7,0%	0,9%	7,3%	0,6%	8,0%	-0,1%	7,5%	0,4%	7,8%	0,1%	8,6%	-0,7%	
UNIFORMATION	6,6%	4,0%	6,8%	3,7%	7,6%	3,0%	7,1%	3,4%	7,4%	3,1%	8,3%	2,3%	7,7%	2,9%	8,0%	2,5%	8,9%	1,6%	
OPCALIA	6,6%	4,4%	6,8%	4,1%	7,6%	3,3%	7,1%	3,8%	7,4%	3,5%	8,3%	2,7%	7,7%	3,2%	8,0%	2,9%	8,9%	2,0%	

Source : Calculs mission.

Légende :

Rouge	OPCA qui franchit le plafond global.
Jaune	OPCA qui peut ne pas franchir le plafond s'il négocie bien sa part variable (COM incitative).
Vert	OPCA qui n'a pas besoin de sa part variable (ne franchit pas sa part fixe).

3.4. Les conditions nécessaires à la négociation et au suivi des COM

Les décrets d'application doivent énoncer les principes qui présideront à la négociation de la part variable mais également ceux qui permettront d'en assurer le suivi. Ils sont de trois ordres : les domaines régis par la convention d'objectifs et de moyens, les moyens dont l'État doit se doter pour la négociation et le suivi des COM, les sanctions proportionnelles à la gravité du dépassement du plafond.

La mission n'avait pas pour objet de faire le tour de ces questions. Toutefois, certains principes semblent devoir figurer de façon incontournable dans les COM. Certains objectifs ou moyens explicités dans la section qui suit sont exposés à titre illustratif.

3.4.1. Les domaines régis par la convention d'objectifs et de moyens

La convention d'objectifs et de moyens n'a pas vocation à se limiter à fixer le taux plafond des frais de fonctionnement des OPCA. D'une part, les moyens mis à profit par l'OPCA ne se limitent pas à ces dépenses. D'autre part, les moyens accordés doivent être proportionnés aux objectifs fixés.

3.4.1.1. Les objectifs

Les objectifs explicités pourront être en partie communs aux OPCA conventionnés. La fixation d'« objectifs généraux » aura ainsi vocation à préciser la mission des OPCA en articulation avec les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle mise en œuvre par l'État et ses opérateurs. Les « objectifs opérationnels » permettront de décliner ces missions au niveau de l'OPCA et devront être accompagnés d'indicateurs quantifiables permettant d'apprécier le respect des cibles fixées. D'autres objectifs pourront être fixés, comme des objectifs de renforcement des partenariats avec des opérateurs publics (Pôle emploi) ou avec d'autres OPCA pour inciter aux synergies.

3.4.1.1.1. Les objectifs généraux (à titre illustratif)

Des exemples d'objectifs généraux sont énumérés ci-dessous.

- ◆ Objectif n°1 : articuler l'action de l'OPCA avec les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle menées par l'Etat.

Ce premier objectif devrait préciser l'action structurelle menée par l'OPCA comme contribution à la mise en œuvre des politiques de l'État et de ses opérateurs ;

- ◆ Objectif n°2 : promouvoir la formation afin de mettre en profit les périodes de ralentissement économique ou de récession.

Ce deuxième objectif devrait préciser le rôle contra cyclique que l'OPCA pourrait être amené à jouer. Ce rôle pourrait le conduire à sur-engager par rapport à sa collecte encaissée en phase basse du cycle économique puis à sous-engager en phase haute du cycle (sauf dotations ou garanties du FPSPP, qui lui permettraient de ne pas avoir à compenser en phase haute) ;

- ◆ Objectif n°3 : développer la production d'une information statistique permettant d'éclairer les décisions de politique économique et notamment, de définir la spécialisation des formations adéquate en termes d'emplois.

Les OPCA devraient en particulier accompagner l'évolution des emplois et des qualifications. Le rôle des observatoires pourrait ici être précisé.

Annexe III

3.4.1.1.2. *Les objectifs opérationnels*

Les objectifs opérationnels devront faire l'objet d'un chiffrage, permettant de faciliter le suivi de la COM. Le respect de la COM devrait être apprécié en fonction de cibles explicitées. Des exemples d'objectifs opérationnels sont mentionnés :

- ◆ Objectif n°4 : poursuivre le renforcement des procédures d'instruction et d'exécution orientés vers les résultats en termes d'emploi.

Une attention particulière devra être accordée à la mesure des résultats et à l'évaluation des impacts dont une synthèse pourrait être transmise chaque année à la DGEFP. Des statistiques sur le devenir des stagiaires (maintien dans l'emploi, mobilité au sein de l'entreprise, mobilité vers une autre entreprise de la branche, mobilité vers une entreprise n'appartenant pas à la branche, chômage ou inactivité) deux ans après la formation devraient être établies.

- ◆ Objectif n°5 : assurer un service de proximité de qualité afin d'offrir aux entreprises (OPCA) ou aux salariés (OPACIF) des formations de bonne qualité adaptées à leur besoin.

Cet objectif devra explicitement être adapté aux bénéficiaires potentiels de l'OPCA et, le cas échéant, prévoir des dispositions spécifiques pour les TPE et PME. Le taux d'accès à la formation des salariés des PME et TPE pourrait ainsi être transmis annuellement à la DGEFP. Il devra être accompagné du type de formations choisies (formation collective ou individuelle etc.). Des objectifs chiffrés pourraient être explicités (pourcentage d'entreprises visitées, nombre de contacts selon la taille des entreprises etc.).

- ◆ Objectif n°6 : intégrer pleinement les financements extérieurs (Fonds social européen etc.) pour accroître l'effet de levier des contributions versées par les entreprises.
- ◆ Objectif n°7 : assurer une gestion financière rigoureuse des projets de formation.

L'OPCA pourrait être amené à suivre individuellement les projets en se dotant de la capacité à projeter des échéanciers prévisionnels de versements sur les actions engagées, en régularisant en comptabilité toutes les annulations ou clôtures anticipées des projets. Il pourrait être amené à dématérialiser davantage les procédures de justification (attestations, factures, bulletins de salaires, titres de transports et d'hébergement) pour accroître la rapidité de décaissement. L'un des indicateurs à suivre pourrait être les taux de décaissement des formations, l'année de l'engagement, un an et deux ans après.

3.4.1.1.3. *Les objectifs de renforcement des partenariats de l'OPCA (à titre illustratif)*

- ◆ Objectif n°8 : renforcer les partenariats avec les opérateurs (CNSA, UNEDIC, UNCAM, Pôle emploi etc.).

Les partenariats des OPCA devraient être recensés, accompagnés du montant des subventions accordées.

- ◆ Objectif n°9 : renforcer les partenariats avec les autres OPCA.

La participation à des réunions d'échanges trimestrielles, animées par le FPSPP, devrait être requise indépendamment de l'utilisation des fonds du FPSPP par l'OPCA. Ces réunions d'échanges devraient se tenir sous deux formats différents : le format des directeurs financiers (sur les difficultés financières ou comptables rencontrées) et le format des directeurs opérationnels (sur les difficultés afférentes à l'activité de l'OPCA, sur la mise en œuvre de nouveaux dispositifs, l'orientation de la formation pendant la crise etc.).

3.4.1.2. Les moyens accordés à l'OPCA : financement et clauses de révision des COM

Les moyens accordés dans le cadre de la COM devront tenir compte des autres moyens mis à disposition de l'OPCA. Ils devront refléter les objectifs opérationnels qui leur sont assignés.

◆ **Moyen n°1 : la « part variable » allouée pour trois ans**

Les dépenses ciblées pourraient excéder le plafond de la part variable à la condition (i) que le dépassement soit inférieur à l'excédent généré par les dépenses sur la part fixe ; ou (ii) que le dépassement soit au moins compensé à la fin de la durée de la convention par des excédents.

◆ **Moyen n°2 : la réalisation des économies d'échelle par le regroupement de certaines dépenses**

Certaines dépenses pourraient être prises en charge via des groupements d'intérêt économique. Le bénéfice de certaines dépenses informatiques pourrait ainsi être mutualisé entre plusieurs OPCA. Sans pour autant développer un système d'information unique, une architecture informatique commune pourrait être développée et modulée selon les pratiques des OPCA. De la même façon certaines dépenses matérielles pourraient être groupées (création de « centrales d'achat ») ;

◆ **Moyen n°3 : les moyens mis à disposition par l'État ou le FPSPP**

Le FUP a mis à disposition des OPCA des chargés de mission, conseillers qui avaient à l'origine la mission de démocratiser la professionnalisation. Ces conseillers sont disséminés entre OPCA de façon peu équilibrée, et leur nombre est loin d'être négligeable dans certains OPCA (cf. Tableau 23). Pour que cette pratique ne s'apparente pas à de la débudgétisation, ces moyens doivent être chiffrés dans la COM et la part variable accordée (moyen n°1) doit en tenir compte.

◆ **Moyen n°4 : les moyens mis à dispositions par d'autres structures (partenaires sociaux, branches etc.)**

Il conviendra de lister et de quantifier dans cette section tous les moyens mis à disposition de l'OPCA, qui ne sont pas reflétés dans les sections précédentes. Par exemple, la mise à disposition de locaux (ou leur location à des prix inférieurs au marché) devra être identifiée.

◆ **Clauses de révision**

L'OPCA et la DGEFP pourront procéder à une analyse annuelle de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens et instruisent, le cas échéant, les révisions rendues nécessaires. A cet effet, l'OPCA produit un plan d'affaires tri-annuel, qu'il transmet à l'État au moment de l'adoption du budget au conseil d'administration.

3.4.2. Les moyens dont l'État doit se doter pour la négociation et le suivi des COM

La négociation de COM devrait permettre d'établir un dialogue avec l'opérateur conventionné, qu'il sera nécessaire de poursuivre tout au long de sa réalisation. Le nombre d'OPCA à ce jour (97) ne permettra pas à la DGEFP de mener à bien l'individualisation et la spécialisation des COM. Le relèvement du seuil d'agrément pourrait réduire ce nombre à 15 (sans compter les FONGECIF, qui ne sont pas soumis à cette disposition).

Il reste pour autant que la mise en œuvre de ces COM doit s'accompagner d'un renforcement des services de la DGEFP et d'une externalisation d'une partie des tâches de contrôle :

- ◆ la complexification de l'activité des OPCA (nouvelles missions et augmentation de la taille des OPCA) devrait conduire à un renforcement des compétences des services en comptabilité et en analyse financière ;

- ◆ la taille critique des services opérant la tutelle des opérateurs doit être suffisante pour que la mise en œuvre de la COM ne soit pas synonyme d'un déplaçonnement des frais sans contrepartie. Il est difficile de concevoir que les deux agents actuellement en charge du suivi comptable et financier des OPCA (contrôle des états statistiques et financiers) seront en mesure d'assurer la négociation et le suivi de 15, 30 ou 50 OPCA.

3.4.3. Des sanctions, autres que le retrait d'agrément, devraient être définies en cas de non respect de la COM

Le contrôle du plafonnement actuel est peu suivi d'effets car il n'existe pas de sanctions graduées efficaces qui soient proportionnées au non-respect de ces dispositions.

Le dépassement du plafond convenu dans le cadre du COM devrait conduire à définir des seuils d'alerte déclenchant un contrôle rapproché de la DGEFP.

La procédure de sanction devrait être allégée afin que les amendes puissent avoir une vertu dissuasive. La menace de sanctions financières, qui pénaliseraient la formation (et par conséquent les entreprises adhérentes), devrait conduire les administrateurs à réviser la stratégie financière de l'OPCA si nécessaire.

3.4.3.1. Un contrôle rapproché

A ce jour, les OPCA préviennent la DGEFP d'un dépassement du plafond avant que celui-ci ne soit avéré. Elle négocie alors avec lui un lissage des frais en demandant à l'OPCA de « compenser » le dépassement par une diminution des frais les années suivantes. Cette procédure n'est pas prévue par la réglementation, qui précise au contraire que le non-respect du plafond doit être sanctionné (cf. 3.4.4.2).

Le « contrôle rapproché » avant la sanction devrait être explicité par la réglementation :

- ◆ si l'OPCA anticipe le franchissement du plafond dans le trimestre qui suit, il devrait avoir l'obligation d'avertir la DGEFP et de lui transmettre un rapport précisant les mesures correctrices qu'il engage pour réduire ses frais ;
- ◆ la DGEFP pourrait mener ou diligenter une évaluation de l'utilisation de la collecte légale par l'OPCA. Cette tâche pourrait être externalisée auprès de cabinets d'audit et financée par le FPSPP à la demande de la DGEFP.

3.4.3.2. Les sanctions financières

Des sanctions financières doivent être rendues dissuasives en cas de dépassement des plafonds règlementaires.

Le code du travail prévoit aujourd'hui que des décisions de rejet de dépenses et de versements peuvent être prises par l'autorité administrative à l'issue d'une procédure contradictoire (L. 6462-10, R. 6362-4) :

- ◆ ces décisions de rejet sont justifiées dès lors que les dépenses de l'OPCA ne sont pas conformes à l'utilisation des fonds prévue par les dispositions légales (L. 6362-5) ;
- ◆ dans ce cas, les OPCA doivent verser au Trésor Public une somme égale au montant des dépenses ayant fait l'objet de la décision de rejet ;
- ◆ cette décision peut faire l'objet d'un recours administratif (tribunal administratif, cour administrative d'appel, Conseil d'État). Le code de travail prévoit que le Conseil d'État statue sur les demandes en annulation pour excès de pouvoir. Le Conseil d'État peut toutefois requalifier le recours en plein contentieux.

Annexe III

Le contrôle administratif et financier peut donc aboutir à un reversement au Trésor Public en cas de dépassement du plafond. Cette décision est toutefois très rare : la dernière remonte à 2003, quand à la demande de l'IGAS, la DGEFP avait procédé à un contrôle sur place de PROMOFAF à la suite d'un dépassement du plafond de frais de paritarisme.

Deux raisons principales conduisent la DGEFP à considérer que la mise en œuvre de ces sanctions est difficile :

- ◆ *la lourdeur de la procédure* : la sanction suppose un contrôle sur place afin d'obtenir des preuves matérielles de l'utilisation non-conforme des fonds. La DGEFP considère que la déclaration d'un dépassement de plafond dans les états statistiques et financiers n'est pas suffisante pour faire la preuve de cette non-conformité. Or, les effectifs de la mission de contrôle sont réduits (quatre inspecteurs de la formation professionnelle et un inspecteur des impôts). En pratique, la DGEFP attire l'attention des OPCA sur le dépassement des plafonds par courrier ou convocation ; elle négocie parfois avec l'OPCA un lissage des frais sur quelques années³¹;
- ◆ *l'impact financier du redressement* : le code du travail ne prévoit pas l'imputation des remboursements au Trésor Public. S'ils sont assimilables à des impôts, l'imputation se fait sur les frais de fonctionnement de l'année suivante, interprétation qui a le mérite de ne pas faire supporter aux entreprises et salariés le coût de la sanction (neutre sur le financement des actions de formation) mais qui est problématique en cas de sanctions financières élevées : l'OPCA peut être amené à dépasser le plafond l'année suivante³².

Trois modalités de réforme peuvent être envisagées : améliorer l'efficacité des « décisions de rejet », créer des amendes forfaitaires en cas de dépassement ou réduire automatiquement le plafond de frais de gestion autorisés les années suivantes.

3.4.3.2.1. Revoir l'application des décisions de rejet

Le franchissement du plafond devrait pouvoir faire l'objet d'une décision de rejet de dépenses à l'issue d'une procédure contradictoire, sans pour autant qu'un contrôle sur place lourd et coûteux ne soit diligenté.

Deux types de mesures règlementaires précédemment citées devraient faciliter l'application des sanctions :

- ◆ prévoir explicitement une phase de « contrôle rapproché » rendra plus crédible la prise de sanctions si elle ne débouche pas sur des mesures correctrices appropriées ;
- ◆ clarifier par arrêté la transcription comptable des frais de gestion plafonnés et en prévoir la publicité (après certification des commissaires aux comptes). Cette mesure permettra d'inverser la charge de la preuve pour la DGEFP et donc de lui éviter d'avoir systématiquement à mener des contrôles sur place ;

Par ailleurs, un décret pourrait prévoir explicitement trois cas dans lesquels une décision de rejet peut être prise par le ministre en charge de la formation professionnelle :

- ◆ l'OPCA n'a pas transmis de rapport explicitant les mesures correctrices qu'il prévoit de mettre en œuvre ;
- ◆ l'autorité administrative juge que ces mesures ne sont pas suffisantes ;
- ◆ ces mesures correctrices ne sont pas mises en œuvre.

³¹ Lors de l'acquisition de locaux, par exemple (Fongecif Ile-de-France).

³² Cette question s'est posée pour OPCAREG Ile-de-France, qui n'avait pas reversé ses excédents financiers au FUP.

Annexe III

3.4.3.2.2. Prévoir des amendes forfaitaires

Afin d'assurer une plus grande proportionnalité de la sanction au manquement constaté, une sanction légère mais automatique pour les manquements les moins graves pourrait être considérée. Le dépassement du plafond pourrait faire l'objet d'un reversement au Trésor Public d'un montant forfaitaire à déterminer.

3.4.3.2.3. Réduire mécaniquement la part fixe du plafonnement

Une option alternative aux reversements au Trésor Public est celle d'une réduction de la part fixe du plafonnement autorisé, pour un montant égal au dépassement (comme dans le cas d'une décision de rejet) ou forfaitaire (comme dans le cas de l'amende).

Annexe III

Document complémentaire : collectes comptabilisées et encaissées des OPCA (en €)

OPCA	Collecte comptabilisée	Ecart entre la collecte encaissée et la collecte comptabilisée	Remboursement de l'État en 2008 (ordonnance)
1. AFDAS	157 272 899	0	2 926 964
2. AGECEF 63	1 805 223	29 445	0
3. AGECEF CAMA	9 050 913	0	0
4. AGECEF IEG	12 468 751	0	0
5. AGECEF RATP	3 419 235	500 603	0
6. AGECEF SNCF	11 071 620	179 989	0
7. AGEFAFORIA	88 733 618	3 890 742	781 577
8. AGEFOMAT	21 543 367	1 003 234	1 041 048
9. AGEFOS-PME	790 334 550	-8 172 208	9 638 826
10. ANFA	98 509 115	-1 104 112	2 708 433
11. AUVICOM	21 867 907	-2 650	58 714
12. FAF PECHE	1 715 147	0	0
13. FAF PROPLETE	58 925 868	1 673 861	0
14. FAF SAB	97 762 540	3 976 812	0
15. FAF SECURITE SOCIALE	57 976 297	1 173 921	0
16. FAF TT	166 534 142	-705 878	129 225
17. FAFIEC	210 441 784	9 352 787	2 388 169
18. FAFIH	113 172 067	1	3 433 572
19. FAFSEA	174 235 139	-1 021 941	4 888 498
20. FONGECIF Alsace	20 973 004	610 249	1 394 051
21. FONGECIF Aquitaine	24 644 647	0	1 817 773
22. FONGECIF Auvergne	9 521 421	-507 167	616 565
23. FONGECIF Basse Normandie	12 297 527	-3 101 435	688 061
24. FONGECIF Bourgogne	13 587 404	0	670 140
25. FONGECIF Bretagne	26 123 466	1 227 812	936 402
26. FONGECIF Centre	22 634 862	339 770	841 033
27. FONGECIF Champagne Ardenne	10 217 187	-1 683 035	1 042 551
28. FONGECIF Corsica	2 253 129	-19 789	74 681
29. FONGECIF Franche Comté	9 544 878	-737 956	586 910
30. FONGECIF Guadeloupe	2 005 704	52 581	69 609
31. FONGECIF Guyane	761 850	761 850	36 439
32. FONGECIF Haute Normandie	20 185 020	467 455	706 119
33. FONGECIF Ile de France	223 931 595	-320 086	11 140 086
34. FONGECIF Languedoc Roussillon	16 323 256	515 000	769 720
35. FONGECIF Limousin	4 691 372	240 000	277 814
36. FONGECIF Lorraine	17 128 676	0	610 811
37. FONGECIF Martinique	1 707 660	-314 798	138 841
38. FONGECIF Midi Pyrénées	24 477 106	-12 060	999 167
39. FONGECIF Nord Pas-de-Calais	36 084 818	700 000	1 493 626
40. FONGECIF PACA	42 327 286	1 000 000	2 688 526
41. FONGECIF Pays de la Loire	35 666 216	0	1 101 001
42. FONGECIF Picardie	15 027 933	0	622 726
43. FONGECIF Poitou Charentes	12 835 828	0	549 644
45. FONGECIF Réunion	3 512 504	0	236 989
44. FONGECIF Rhône Alpes	72 454 865	5 000 000	2 868 711
46. FORCEMAT	39 562 787	-91 120	886 218
47. FORCO	281 625 472	284 174	3 614 574
48. FORMAHP	72 641 809	-340 867	336 388

Annexe III

OPCA	Collecte comptabilisée	Ecart entre la collecte encaissée et la collecte comptabilisée	Remboursement de l'État en 2008 (ordonnance)
49. FORMAPAP	41 250 465	1 864 206	377 882
50. FORTHAC	64 489 296	-639 939	1 142 341
51. GDFPE	24 513 025	0	0
52. HABITAT FORMATION	49 535 707	1 280 863	894 298
53. INTERGROS	166 366 956	1 267 644	4 594 657
54. MEDIAFOR	24 550 017	-1 224 220	769 899
55. OPCA BANQUES	49 894 596	-695 576	260 028
56. OPCA BATIMENT	150 972 859	-1 896 601	8 646 573
57. OPCA C2P	109 457 129	2 488 947	648 918
58. OPCA CGM	28 010 653	-1 952 020	997 369
59. OPCA EFP	19 762 199	1 179 143	874 941
60. OPCA MS	24 148 092	-477 184	563 213
61. OPCA PL	96 294 521	1 731 682	1 211 793
62. OPCA TP	98 205 679	1 248 432	902 708
63. OPCA TRANSPORTS	161 060 858	171 601	3 241 033
64. OPCA2	83 500 303	145 627	1 159 268
65. OPCAD	28 232 201	883 526	867 299
66. OPCAIM	584 984 848	-7 711 604	9 101 906
92. OPCASSUR	50 402 885	0	491 779
93. OPCIBA	25 709 992	1 909 964	1 029 697
94. PLASTIFAF	49 287 078	-947 202	796 600
95. UNIFAF	322 254 151	-1 197 786	1 182 050
96. UNIFORMATION	166 544 835	74 066	3 530 115
67. OPCALIA	168 245 495	5 304 376	5 017 159

ANNEXE IV

La trésorerie des OPCA et du FUP

SOMMAIRE

1. LA TRÉSORERIE MOYENNE DES OPCA ET DU FUP EN 2008	1
1.1. La trésorerie moyenne des OPCA en 2008 est estimée à 3,5 Md€	1
1.1.1. <i>La collecte, de 6 Md€ en 2008, génère un niveau de trésorerie important.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La collecte, liée aux dispositifs de formation, est concentrée en mars.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Les profils de trésorerie des OPCA sont similaires.....</i>	<i>4</i>
1.1.4. <i>Le profil de trésorerie aggloméré de l'ensemble des OPCA fait donc apparaître un pic de trésorerie en mars.....</i>	<i>7</i>
1.2. La trésorerie moyenne du FUP en 2008 est de 495 M€.....	9
1.2.1. <i>Malgré les prélèvements de l'État, la trésorerie du FUP est depuis 2006 toujours supérieure à 300 M€ en fin d'année.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Décomposition des flux encaissés et décaissés par le FUP de 2005 à 2008.....</i>	<i>10</i>
2. LES RÈGLES RELATIVES AUX REMONTÉES D'EXCÉDENTS DE TRÉSORERIE VISENT À LIMITER LA THÉSAURISATION DES OPCA	11
2.1. Les règles de remontées d'excédents de trésorerie diffèrent selon la nature des fonds gérés par les OPCA	11
2.1.1. <i>Les fonds gérés par les OPCA obéissent à deux logiques.....</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>Les règles de remontées d'excédents de trésorerie ne suffisent pas à limiter la trésorerie.....</i>	<i>13</i>
2.2. En 2008, un nombre restreint d'OPCA reverse la majorité des excédents	14
2.3. En 2009, le montant des excédents est en baisse	16
2.4. Les excédents de trésorerie ne constituent pas un élément permettant de juger du sous-engagement des OPCA	16
3. LA TRÉSORERIE GÈNÈRE DES PRODUITS FINANCIERS DONT LES RENDEMENTS SONT VARIABLES SELON LES OPCA	17
3.1. La politique de placement de trésorerie par les OPCA est limitée et insuffisamment sécurisée	17
3.2. Les rendements obtenus varient selon les OPCA.....	18
3.3. La performance des placements du FUP est similaire à la moyenne des OPCA en 2008.....	20
4. DEUX OPTIONS NON EXCLUSIVES PERMETTRAIENT DE MIEUX GÉRER LA TRÉSORERIE DES OPCA ET DU FUP	22
4.1. Option 1 : l'optimisation de la trésorerie des OPCA et du FUP	22
4.1.1. <i>Le décret encadrant les placements financiers des OPCA et du FUP nécessite d'être précisé.....</i>	<i>22</i>
4.1.2. <i>La trésorerie des OPCA pourrait être placée auprès d'un organisme tiers selon plusieurs modalités.....</i>	<i>22</i>
4.2. Option 2 : le lissage de la collecte	24
4.2.1. <i>Le passage à la collecte trimestrielle permettrait de diminuer de moitié le montant de la trésorerie moyenne des OPCA</i>	<i>24</i>
4.2.2. <i>Le changement de périodicité des versements obligatoires permettrait de soutenir la trésorerie des entreprises (1 à 2 Md€ selon les scénarios).....</i>	<i>26</i>

1. La trésorerie moyenne des OPCA et du FUP en 2008

1.1. La trésorerie moyenne des OPCA en 2008 est estimée à 3,5 Md€

1.1.1. La collecte, de 6 Md€ en 2008, génère un niveau de trésorerie important

Les montants collectés par les OPCA répondent à deux logiques :

- ◆ une partie des montants résulte d'obligations légales et conventionnelles de versements par les entreprises, déterminées selon des seuils de financement ;
- ◆ une partie des montants résulte de versements libres de l'entreprise.

Les seuils légaux de financement sont fonction de la taille de l'entreprise et varient selon les dispositifs de formation.

Tableau 1 : Seuils de financement en fonction de la masse salariale des entreprises

% de la masse salariale	Entreprises de plus de 20 salariés	Entreprises de 10 à 20 salariés	Entreprises de moins de 10 salariés
Plan formation	0,90 %	0,90 %	0,40 %
Professionalisation	0,50 %	0,15 %	0,15 %
CIF	0,20 %	-	-
TOTAL	1,60 %	1,05 %	0,55 %

Source : Ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005.

Dans le cadre du plan de formation, l'entreprise :

- ◆ peut être contrainte par des dispositions conventionnelles de verser des contributions au-delà de ce seuil ;
- ◆ dispose de la possibilité de verser librement un montant de collecte au-delà de ses obligations légales ou conventionnelles.

En outre, certains OPCA proposent des prestations optionnelles (conseil, assistance à la gestion, états récapitulatifs RH).

Par ailleurs, certaines entreprises choisissent de consacrer plus que leur obligation conventionnelle à la formation de leurs salariés et font gérer leur compte par l'OPCA.

En 2008, les OPCA ont ainsi encaissé 6 Md€ de collecte. La collecte, multiforme, réunit alors des acomptes, des contributions obligatoires (légales ou conventionnelles) versées après déductions des acomptes, des versements complémentaires pour les sommes allant au-delà des obligations de l'entreprise.

Tableau 2 : Répartition des montants collectés par les OPCA en 2008, par dispositifs (en Md€)

	Collecte	Commentaires
Plan plus de dix salariés	2,74 Md€	3,14 Md€ collectés au titre du plan de formation, dont une partie correspond à des montants librement versés par l'entreprise, qui cherche alors à maximiser le retour sur investissement
Plan moins de dix salariés	0,40 Md€	
Professionalisation	1,94 Md€	2,86 Md€ qui correspondent à des montants versés obligatoirement par les entreprises, assimilables à des taxes parafiscales
CIF CDI	0,73 Md€	
CIF CDD	0,19 Md€	
TOTAL	6,00 Md€	

Source : Données : DGEFP, traitement : IGF.

Annexe IV

Les OPCA de branche, les OPCA interprofessionnels et les OPACIF collectent ces montants.

En 2008, sur un total de 39 OPCA de branche :

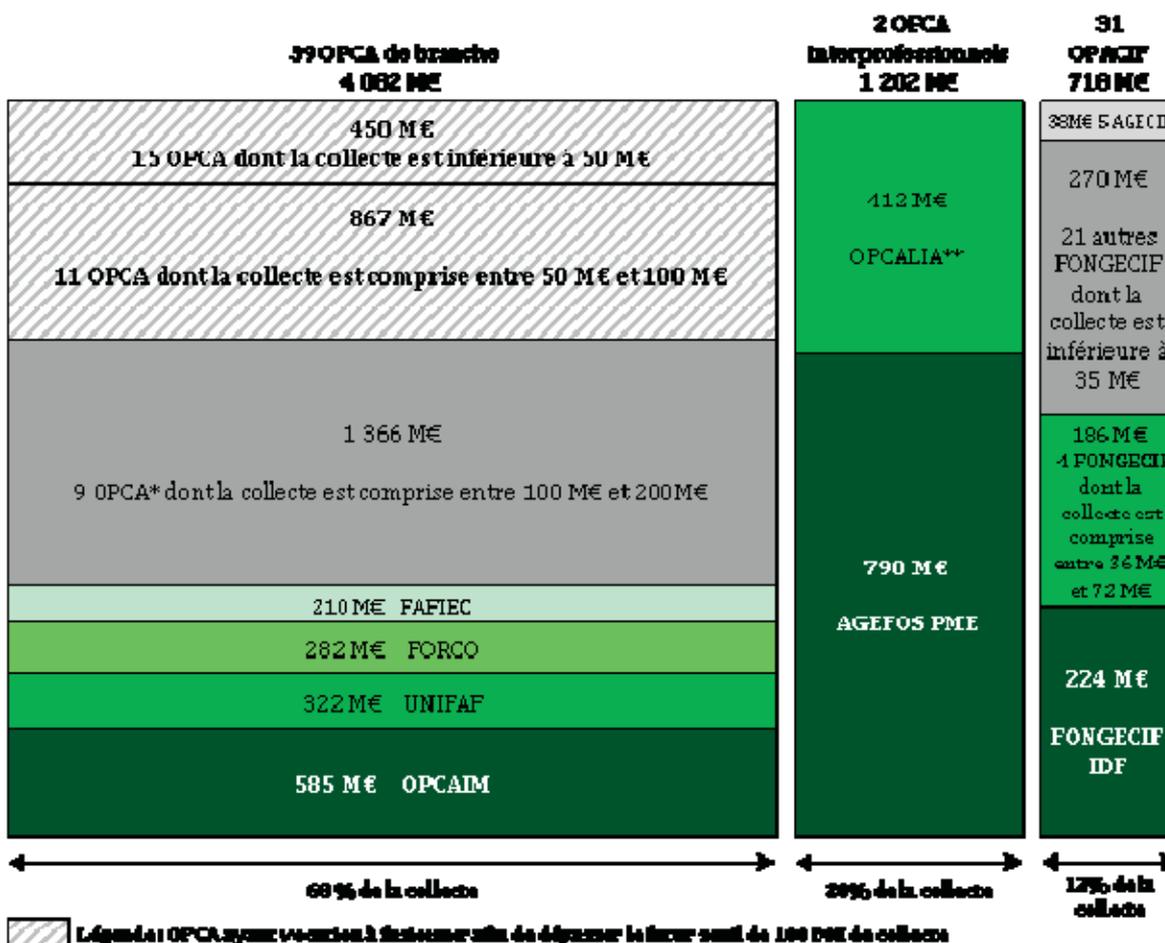
- ◆ 26 OPCA ont une collecte inférieure à 100 M€ : 15 ont une collecte inférieure à 50 M€, 11 ont une collecte comprise entre 50 M€ et 100 M€. Dans l'hypothèse où le nouveau seuil d'agrément serait fixé à 100 M€, ces 26 OPCA, qui représentent 22 % de la collecte totale des organismes, ont vocation soit à se regrouper afin de dépasser le seuil de collecte de 100 M€, soit à fusionner avec des structures dépassant le seuil de collecte de 100 M€ ;
- ◆ 9 OPCA ont une collecte comprise entre 100 M€ et 200 M€ ;
- ◆ 4 OPCA ont une collecte supérieure à 200 M€. OPCAİM, OPCA de la métallurgie, est le premier OPCA de branche au regard du montant de sa collecte, de 585 M€.

Ces 39 OPCA de branche collectent 68 % de la collecte totale.

AGEFOS PME et OPCALIA, les deux OPCA interprofessionnels, représentent 20 % de la collecte totale des organismes.

Parmi les 31 OPACIF, qui représentent 12 % de la collecte totale, seul le FONGECIF Ile-de-France collecte des montants significatifs (224 M€, soit 31 % de la collecte des OPACIF). Ces organismes n'ont pas l'exclusivité de la collecte du CIF, certains OPCA de branche pouvant également à titre dérogatoire collecter les cotisations des entreprises pour ce dispositif.

Encadré 1 : Répartition de la collecte 2008 par type d'OPCA

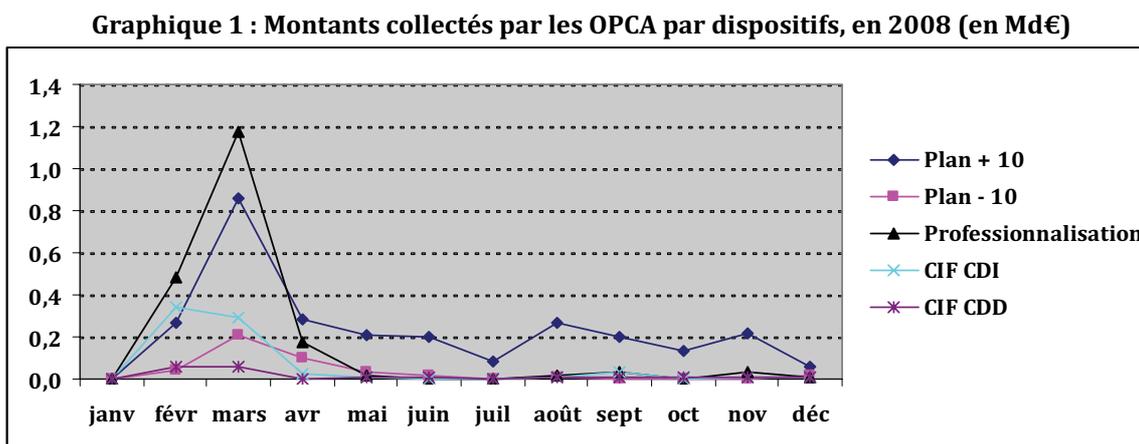


Source : Données : DGEFP, traitement : IGF.

Notes : (*) 9 OPCA dont la collecte est supérieure à 100 M€ : FAFSEA, UNIFORMATION, FAF TT, INTERGROS, OPCA TRANSPORTS, AFDAS, OPCA BAT, FAFIH OPCA C2P. (**) OPCALIA encadre 24 antennes régionales (ex OPAREG).

1.1.2. La collecte, liée aux dispositifs de formation, est concentrée en mars

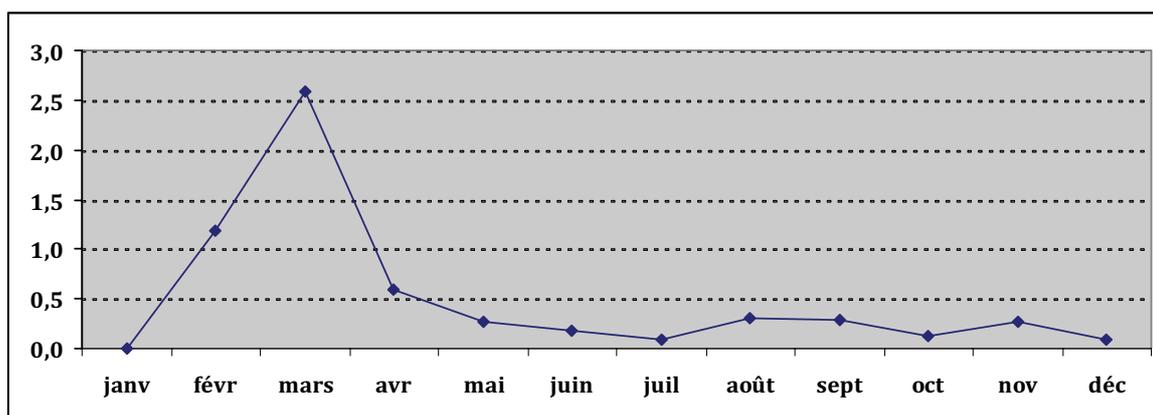
Les versements obligatoires des entreprises sont dus au 28 février. Une partie de ces montants est versée par l'entreprise et encaissée par les OPCA par anticipation, dès le mois de février, le reste l'étant en majorité en mars et avril. L'analyse des profils de collecte de chaque dispositif fait donc apparaître un pic de collecte en mars, les montants collectés lors des autres mois étant négligeables pour l'ensemble des dispositifs à l'exception du plan de formation, puisque ce dispositif permet à l'entreprise d'effectuer des versements libres, tout au long de l'année.



Source : Estimation IGF à partir de données DGEFP et OPCA.

Le profil de la collecte totale, tous dispositifs confondus, fait donc également apparaître un pic de collecte en mars. Et c'est donc au mois de mars que la collecte génère un surcroît de travail pour les OPCA, qui font parfois appel à des salariés embauchés en CDD pour cette période.

Graphique 2 : Montants totaux collectés par les OPCA, en 2008 (en Md€)

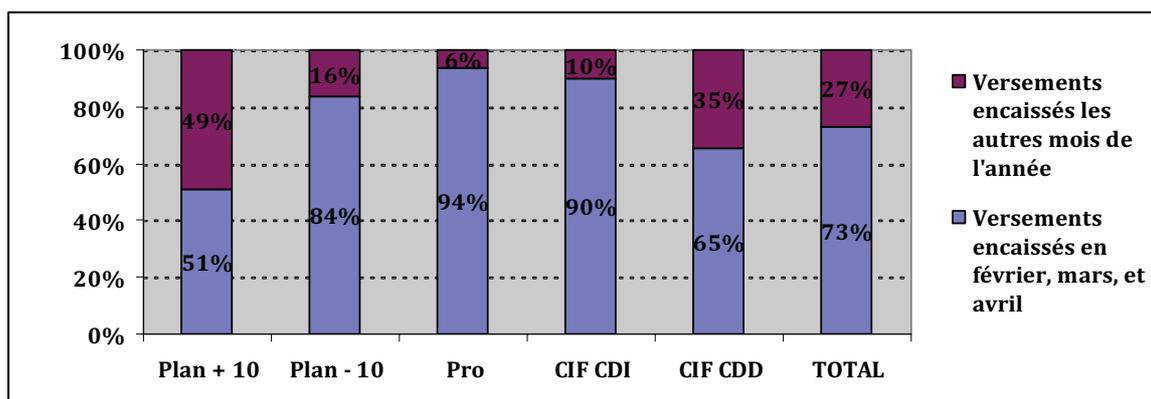


Source : Estimation IGF à partir de données DGEFP et OPCA.

Tous dispositifs confondus, les montants encaissés par les OPCA en dehors des mois de février, mars, et avril représentent 27 % des encaissements de l'année.

Annexe IV

Graphique 3 : Répartition de la collecte en 2008 par mois selon les dispositifs (en Md€)



Source : Estimation IGF à partir de données DGEFP et OPCA.

Actuellement, sur les 6,0 Md€ versés par les entreprises aux OPCA :

- ◆ 4,4 Md€ sont encaissés par les OPCA en février, mars et avril ;
- ◆ 1,6 Md€ sont encaissés les autres mois de l'année.

1.1.3. Les profils de trésorerie des OPCA sont similaires

1.1.3.1. Les rythmes d'encaissement et de décaissement peuvent varier selon les OPCA

Les OPCA gèrent entre 2 et 5 dispositifs : CIF CDI et CIF CDD exclusivement pour les OPACIF, plan de formation plus de dix salariés, plan de formation moins de dix salariés et au titre de la professionnalisation pour une majorité d'OPCA, et tous les dispositifs pour certains OPCA disposant de l'ensemble des agréments.

Cette hétérogénéité des dispositifs gérés influe en grande partie sur le rythme des encaissements, les dispositifs de plan de formation ayant une collecte plus lissée tout au long de l'année que ceux liés à la professionnalisation et au CIF. Les décaissements, bien que n'étant pas parfaitement linéaires, s'effectuent au fil de l'eau.

Tableau 3 : Facteurs expliquant l'hétérogénéité des rythmes d'encaissement et de décaissement

		Encaissements	Décaissements
1	Hétérogénéité des dispositifs de formation	- Les modes de collecte varient en fonction des dispositifs : la collecte est concentrée en mars pour certains dispositifs alors qu'elle peut avoir lieu tout au long de l'année pour d'autres - Le versement des reliquats, dus par l'entreprise à l'OPCA au titre du plan de formation lorsqu'elle n'a pas rempli ses obligations de financement, peut difficilement être anticipé	- La saisonnalité et la durée de formation varient selon les dispositifs

Annexe IV

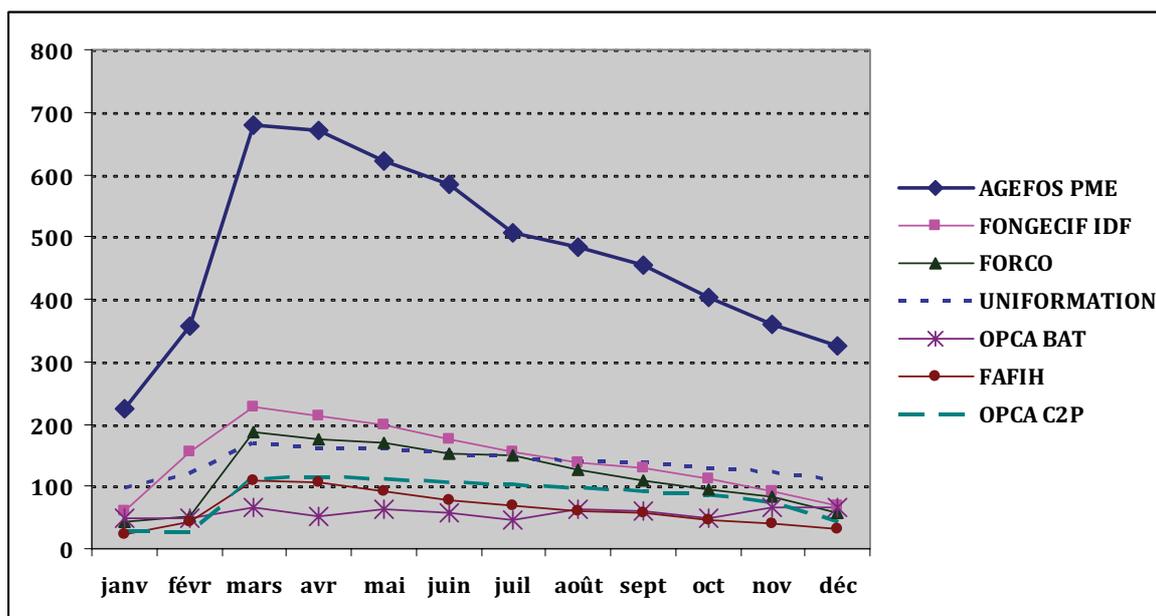
		Encaissements	Décaissements
2	Aléas liés à la gestion des encaissements et décaissements	<ul style="list-style-type: none"> - L'OPCA peut mettre plusieurs semaines à encaisser les chèques de la collecte - L'OPCA peut mettre plusieurs mois à recouvrer les sommes qui lui sont dues 	<ul style="list-style-type: none"> - Les décaissements peuvent se faire soit tout au long de la formation, soit une fois la formation terminée - Les décaissements peuvent être différés si les entreprises ou organismes de formation ne fournissent pas l'ensemble des pièces nécessaires au versement des fonds
3	Caractère aléatoire des flux de trésorerie	<ul style="list-style-type: none"> - Les subventions peuvent être versées à divers moments de l'année : les fonds du FUP, du FSE, des régions sont affectés en fonction de logiques différentes : besoin de trésorerie, remise des dossiers, etc. - Les plus-values correspondant aux produits financiers peuvent être encaissées à divers moments de l'année 	<ul style="list-style-type: none"> - Selon l'année, les fonds reversés au FUP ont pu être décaissés à différents moments Ex : un OPCA, afin de contester le calcul de l'assiette de la contribution au FUP, a envoyé son chèque de contribution tardivement
4	Dérogations accordées à certains OPCA	<ul style="list-style-type: none"> - Certains OPCA procèdent par acomptes pour le plan de formation 	-

Source : IGF.

1.1.3.2. Les profils de trésorerie des OPCA comportent cependant des similitudes

La mission a eu accès aux situations nettes de trésorerie en fin de mois, en 2008, pour un échantillon de 7 OPCA, ce qui permet de présenter leur profil de trésorerie.

Graphique 4 : Profil de trésorerie en 2008 d'un échantillon de 7 OPCA (en M€)

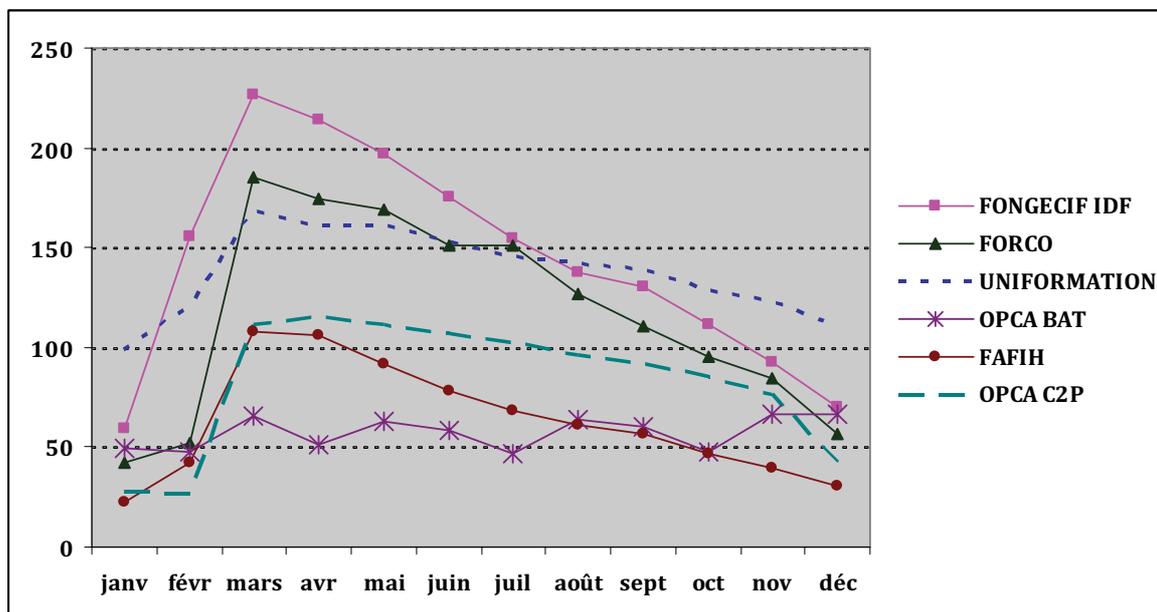


Sources : Données : OPCA, traitement : IGF.

Annexe IV

Afin de mieux comparer les profils des différents OPCA, AGEFOS PME, qui gère des montants plus de trois fois supérieurs aux autres OPCA de l'échantillon, a été exclu de la représentation graphique suivante.

Graphique 5 : Profil de trésorerie en 2008 des OPCA de l'échantillon, hors AGEFOS PME (en M€)

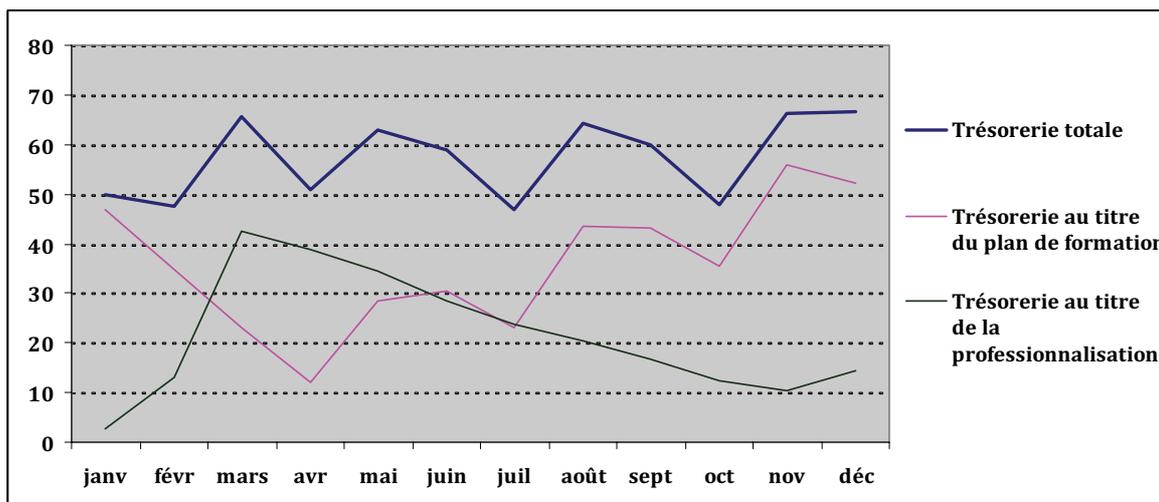


Sources : Données : OPCA, traitement : IGF.

Globalement, les profils de trésorerie font apparaître le pic de trésorerie du mois de mars, puis une baisse progressive du niveau de trésorerie tout au long de l'année.

OPCA BATIMENT dispose d'un profil plus lisse, légèrement différent de celui des autres OPCA. Ceci s'explique par son système d'acomptes sur le plan formation, prévu par le code du travail, qui lui permet de lisser sa collecte sur l'année.

Graphique 6 : Profil de trésorerie détaillé en 2008 d'OPCA BATIMENT (en M€)

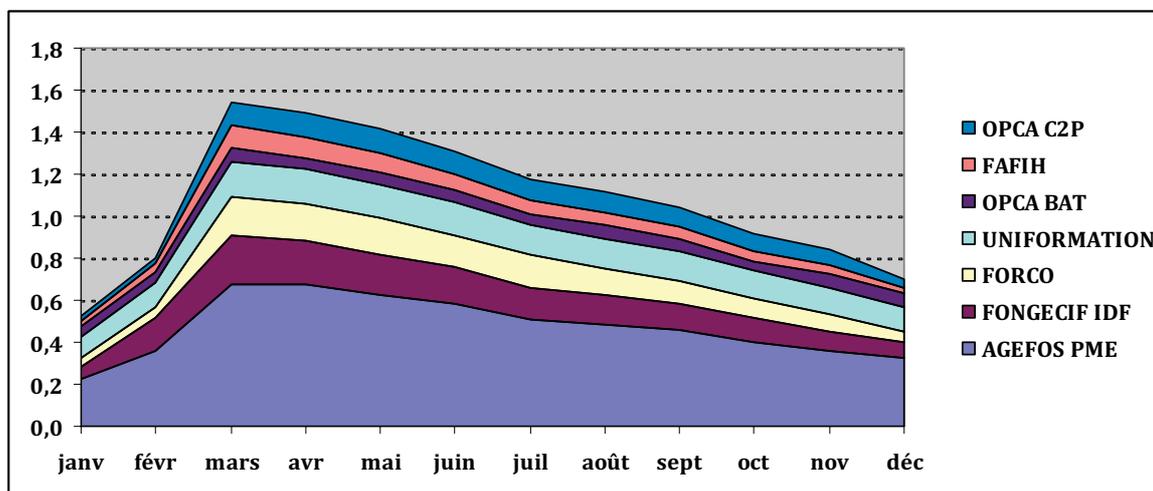


Sources : Données : OPCA BATIMENT, traitement : IGF.

1.1.4. Le profil de trésorerie aggloméré de l'ensemble des OPCA fait donc apparaître un pic de trésorerie en mars

La mission a dans un premier temps aggloméré les profils de trésorerie de l'échantillon d'OPCA.

Graphique 7 : Profil de trésorerie en 2008 aggloméré d'un échantillon de 7 OPCA (en Md€)

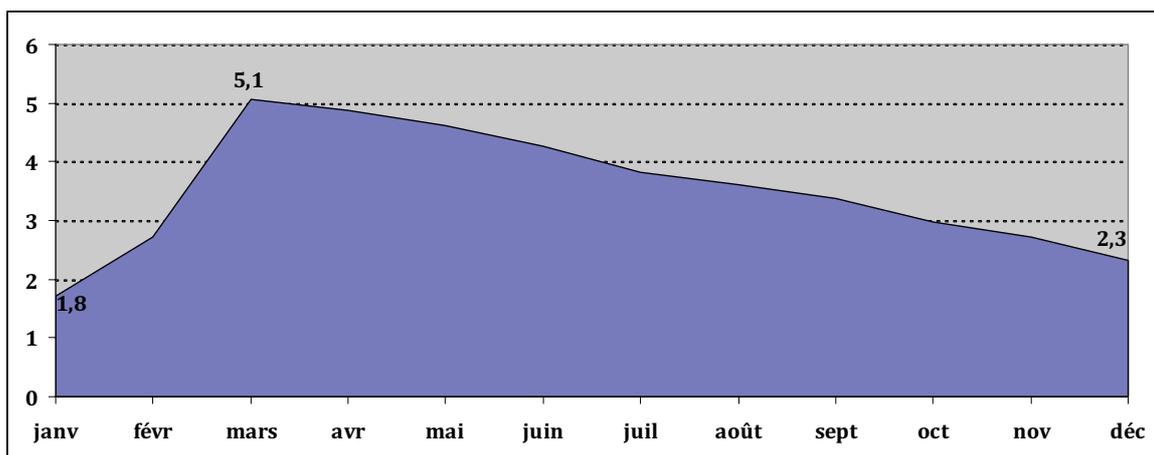


Sources : Données : OPCA, traitement : IGF.

La collecte des 7 OPCA de l'échantillon est de 1,8 Md€, pour une trésorerie moyenne de 1,1 Md€, soit 58,5 % de la collecte.

La mission a reconstitué le profil de trésorerie de l'ensemble des OPCA par extrapolation à partir de l'échantillon.

Graphique 8 : Profil extrapolé de trésorerie en 2008 de l'ensemble des OPCA à partir d'un échantillon d'OPCA (en Md€)



Source : Analyse IGF à partir de données OPCA et DGEFP.

Les niveaux de trésorerie en fonction de la collecte de l'échantillon permettent d'estimer les niveaux de trésorerie maximale, moyenne, et minimale de l'ensemble des OPCA.

Annexe IV

Tableau 4 : Analyse du profil aggloméré de trésorerie

	Echantillon	Ensemble des OPCA	Commentaires
Collecte	1,8 Md€ (31 % de la collecte de l'ensemble des OPCA)	6,0 Md€	La collecte est concentrée en mars
Trésorerie maximale	1,5 Md€ (84 % du montant de la collecte de l'échantillon)	Estimation : 5,1 Md€	Le pic de trésorerie pour l'ensemble des OPCA intervient en mars
Trésorerie moyenne	1,1 Md€ (58 % du montant de la collecte de l'échantillon)	Estimation : 3,5 Md€	La trésorerie moyenne est supérieure à la moitié de la collecte
Trésorerie minimale	0,6 Md€ (30 % du montant de la collecte de l'échantillon)	Estimation : 1,8 Md€	Le niveau le plus bas de trésorerie est atteint à la fin du mois de janvier

Source : IGF.

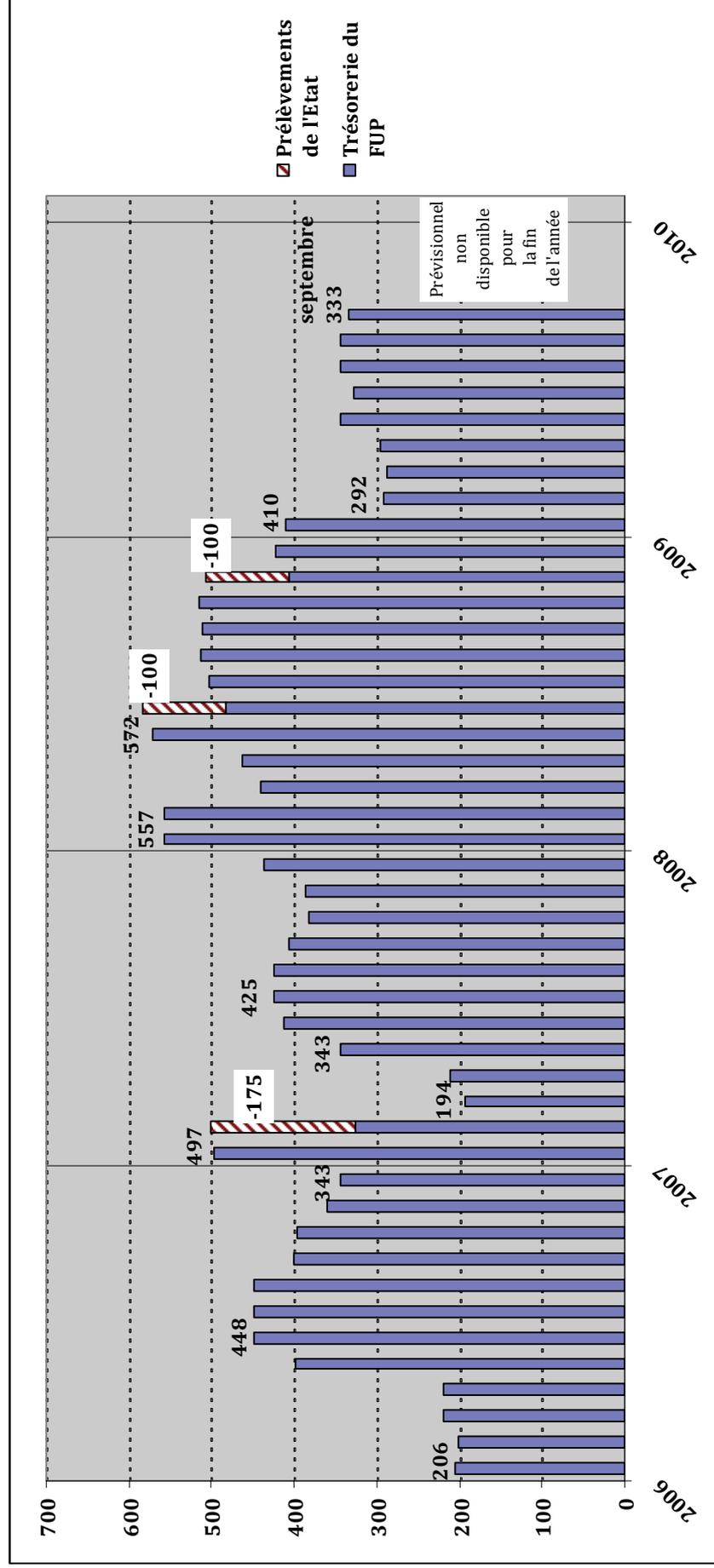
3 remarques sur le niveau de trésorerie maximale, moyenne, et minimale :

- ◆ le niveau mensuel de trésorerie maximale équivaut à 84 % de la collecte totale, et est atteint en mars, ce qui correspond à la date de collecte prévue par les textes réglementaires. Ce niveau est inférieur à la collecte totale, puisque :
 - il faut déduire de cette collecte encaissée entre janvier et mars une partie des frais de formation et de gestion réglés ces mêmes mois ;
 - dans les faits, les encaissements de collecte peuvent être différés sur plusieurs mois, en particulier sur certains dispositifs.
- ◆ le niveau de trésorerie mensuelle moyenne est supérieur à la moitié de la collecte.
- ◆ le niveau de trésorerie minimale est atteint par les OPCA à la fin du mois de janvier, pour un montant de 1,8 Md€, soit 30 % de la collecte. Le minimum est atteint à ce moment de l'année car il intervient avant l'encaissement de la collecte, qui débute de façon anticipée en février.

1.2. La trésorerie moyenne du FUP en 2008 est de 495 M€

1.2.1. Malgré les prélèvements de l'État, la trésorerie du FUP est depuis 2006 toujours supérieure à 300 M€ en fin d'année

Graphique 9 : Trésorerie du FUP, de décembre 2005 à septembre 2009 (en M€)



Source : Données : FUP, traitement : IGF.

Annexe IV

La trésorerie moyenne du FUP est de 341 M€ en 2006, 370 M€ en 2007, et 495 M€ en 2008. Les prélèvements de l'État, de 175 M€ en 2007 en faveur de l'AFPA et de 200 M€ en 2008¹ en faveur du financement de l'allocation de fin de formation, n'ont pas compromis la continuité de l'action du FUP. La trésorerie du FUP en fin d'année 2008 est de 422 M€, soit 15 % du montant cumulé total de la trésorerie des OPCA et du FUP, et serait de 622 M€ si l'État n'avait pas effectué de prélèvement de 200 M€ en 2008, soit 21 % de ce montant.

Tableau 5 : Montants de trésorerie au 31 décembre 2008 (en M€)

	Hors prélèvement de l'État sur le FUP en 2008		Après prélèvement de l'État sur le FUP en 2008	
	M€	%	M€	%
OPCA	2 327	79 %	2 327	85 %
FUP	622	21 %	422	15 %
Total	2 949	100 %	2 749	100 %

Source : IGF (estimation de la trésorerie des OPCA), FUP.

1.2.2. Décomposition des flux encaissés et décaissés par le FUP de 2005 à 2008

De 2005 à 2008, les OPCA ont versé au FUP 1,1 Md€ au titre des excédents de trésorerie et au titre de la contribution obligatoire :

- ◆ 748 M€ ont été versés par les OPCA au FUP de 2005 à 2008 au titre des excédents de trésorerie ;
- ◆ 357 M€ ont été versés par les OPCA au FUP de 2005 à 2008 au titre de la contribution obligatoire.

Sur cette période, les décaissements du FUP liés à sa mission de péréquation et ses missions d'intérêt général sont de 571 M€ :

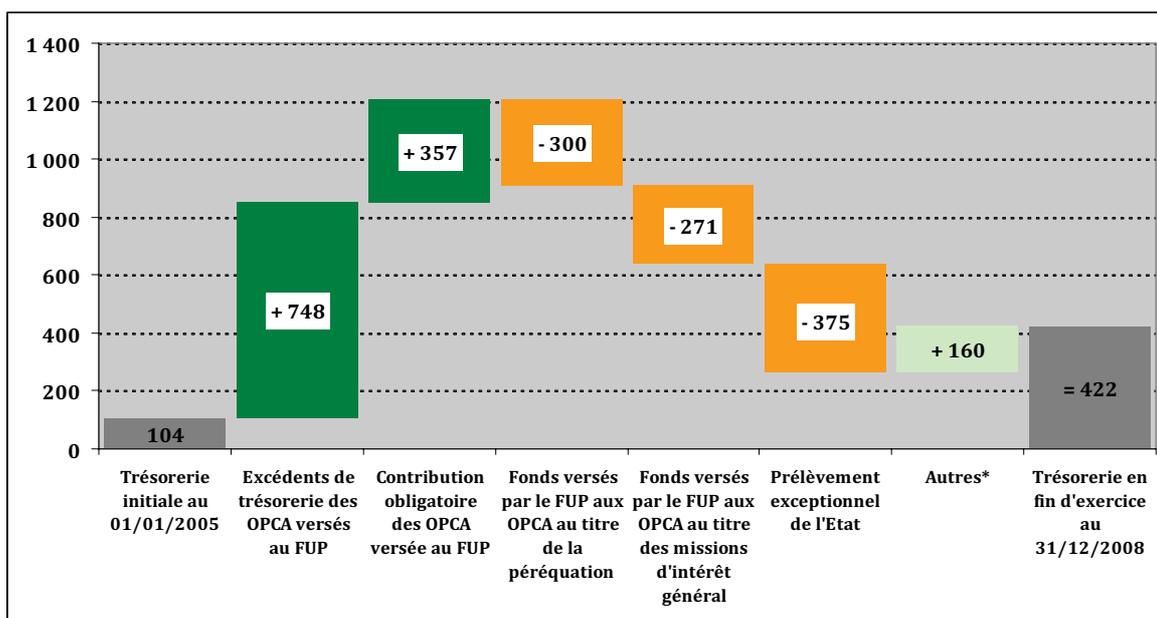
- ◆ 300 M€ au titre de la péréquation (paiement des fonds réservés) ;
- ◆ 271 M€ au titre des missions d'intérêt général.

Sur la période 2005-2008, les décaissements du FUP liés à sa mission de péréquation et ses missions d'intérêt général représentent donc 51% des fonds versés par les OPCA au FUP au titre des excédents de trésorerie et de la contribution obligatoire.

L'État a prélevé 175 M€ sur la trésorerie du FUP en 2007 et 200 M€ en 2008, soit un total de 375 M€.

La trésorerie du FUP, de 104 M€ en début d'exercice 2005, atteint 422 M€ en fin d'exercice 2008. Hors prélèvement de l'État en 2007 et 2008, le montant de la trésorerie du FUP aurait atteint 797 M€ en fin d'exercice 2008.

¹ Le prélèvement de 200 M€ en 2008 a été effectué en juin (100 M€) et en novembre (100 M€)

Graphique 10 : Flux de trésorerie du FUP du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2008 (en M€)

Source : Données : FUP ; traitement : IGF.

Note : (*) Parmi les 160 M€ d'encaissements supplémentaires du FUP :

- 114 M€ correspondent à la compensation de l'État de l'impact de l'ordonnance du 2 août 2005 versée par anticipation en 2008 (au titre de 2009) et devant être reversée aux OPCA par le FUP en 2009. La compensation de l'État versée en 2007 au titre de 2007 et en 2008 au titre de 2008, reversée par le FUP la même année intégralement aux OPCA, n'apparaît dans ce graphique car son effet est neutre.
- 46 M€ correspondent à la somme de flux négligeables au vu des montants gérés par le FUP ou neutralisés (avances de trésorerie) :
 - encaissements : versement du Trésor public (entre 4,7 et 6,0 M€ par an), produits financiers, remboursements d'avances de trésorerie ;
 - décaissements : frais de fonctionnement (1,6 à 2,9 M€ par an), divers (0,7 à 1,5 M€ par an), avances de trésorerie.

2. Les règles relatives aux remontées d'excédents de trésorerie visent à limiter la thésaurisation des OPCA

2.1. Les règles de remontées d'excédents de trésorerie diffèrent selon la nature des fonds gérés par les OPCA

2.1.1. Les fonds gérés par les OPCA obéissent à deux logiques

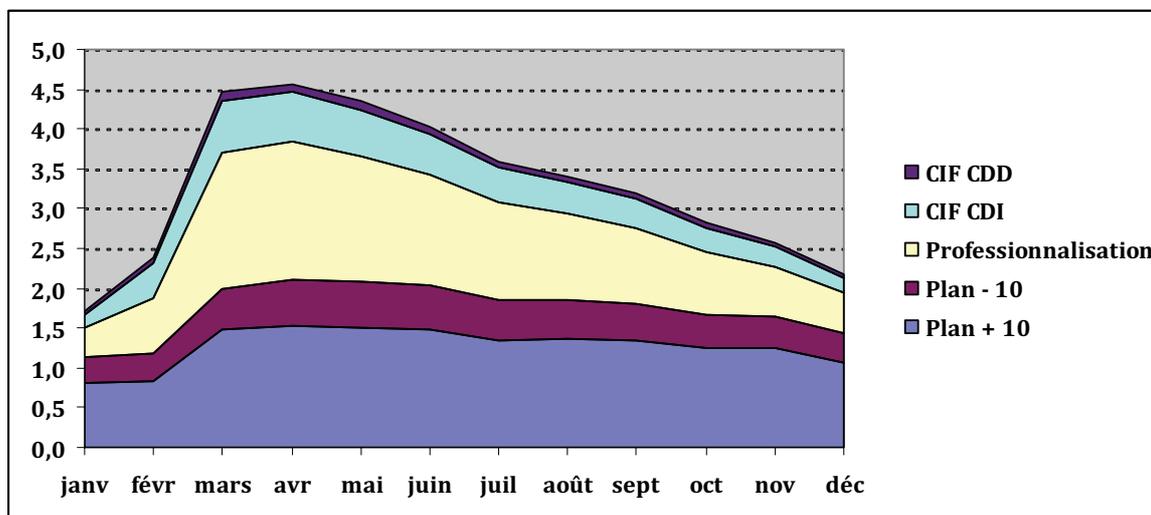
Les fonds gérés par dispositif répondent à des logiques différentes :

- ♦ une grande partie des fonds gérés au titre du plan plus de dix salariés et du plan moins de dix salariés reste en pratique à la disposition des entreprises les ayant versés. De plus, la mutualisation de ces fonds s'opère théoriquement au 31 décembre, mais certains OPCA ne la réalisent pas afin de fidéliser l'entreprise et lui accordent donc un « droit de tirage » ;
- ♦ à l'inverse, les fonds gérés par l'OPCA au titre de la professionnalisation et du CIF ont vocation à être mutualisés dès leur versement.

Annexe IV

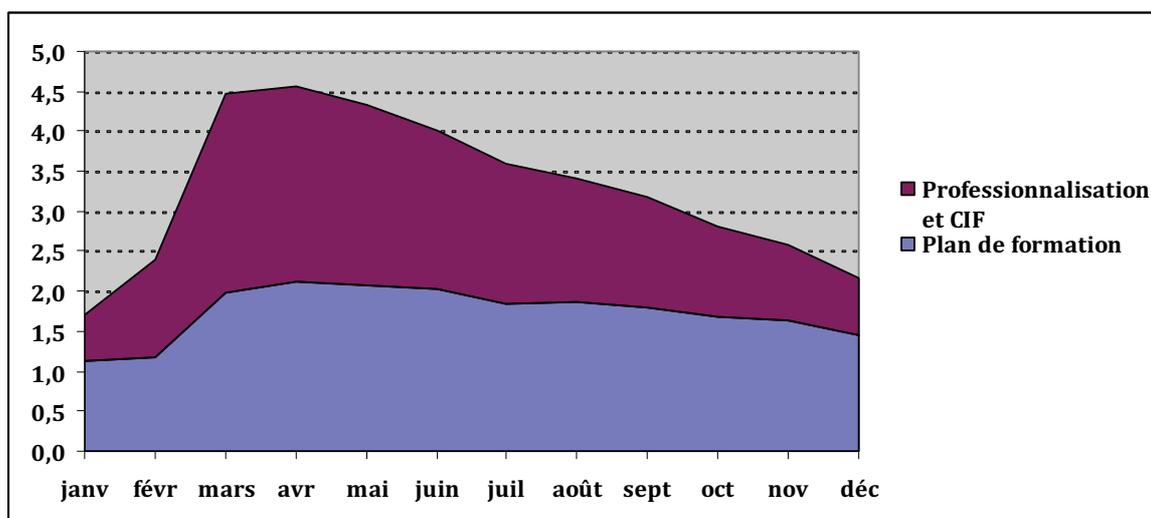
Du fait de ce maintien d'un droit sur l'emploi des fonds versés par les entreprises au titre du plan de formation, la trésorerie liée à cette activité est significativement moins saisonnière que celle des autres dispositifs².

Graphique 11 : Décomposition du profil de trésorerie en 2008 des OPCA (en Md€)



Source : Données : OPCA et DGEFP, traitement : IGF.

Graphique 12 : Décomposition du profil de trésorerie en 2008 des OPCA en fonction du type de fonds (en Md€)



Source : Données : OPCA et DGEFP, traitement : IGF.

² La mission a reconstitué le profil de trésorerie des OPCA en fonction des dispositifs gérés. Le profil de trésorerie est légèrement inférieur aux profils précédemment reconstitués, car il ne prend pas en compte les fonds gérés par les OPCA non fléchés sur les principaux dispositifs, mais qui sont inférieurs à 10 % de l'ensemble des fonds gérés. Exemples : OPCA BATIMENT dispose d'un compte pour les formations aux économies d'énergie, FAFIH dispose d'un compte « multi-dispositifs ».

2.1.2. Les règles de remontées d'excédents de trésorerie ne suffisent pas à limiter la trésorerie

Afin d'éviter une thésaurisation excessive des OPCA, le législateur a instauré un prélèvement sur la trésorerie des OPCA, si celle-ci est supérieure à un seuil qui varie selon les dispositifs.

En effet, la différence de nature des fonds gérés explique l'adoption de deux règles différentes pour les disponibilités excédentaires :

- ◆ l'OPCA peut disposer au 31 décembre de l'exercice de disponibilités au titre du plan de formation équivalant à 100 % des charges de l'année au titre de ce dispositif ;
- ◆ l'OPCA ne peut disposer au 31 décembre de l'exercice de disponibilités au titre des autres dispositifs que d'un tiers des charges de formation de l'année au titre de ces dispositifs.

Les excédents des OPCA au titre du plan de formation sont reversés au Trésor public, alors que les excédents au titre de la professionnalisation et du CIF sont versés au FUP avant le 30 avril de l'année qui suit.

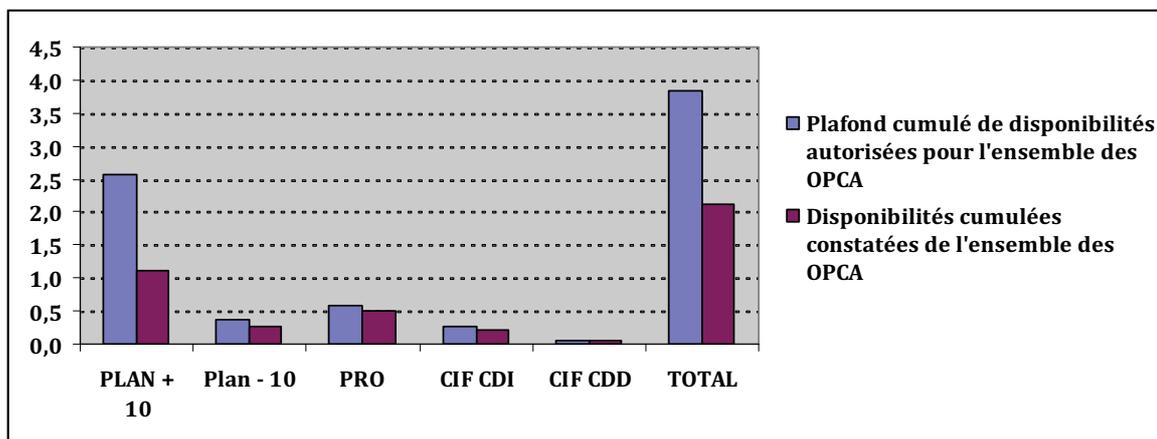
Cependant, le plafond de trésorerie cumulé que peut atteindre l'ensemble des OPCA sans reverser de disponibilités demeure très élevé, au regard de la trésorerie, pourtant conséquente, constatée.

Le plafond théorique pour l'ensemble des OPCA pourrait en théorie leur permettre de cumuler jusqu'à 3,8 Md€ de trésorerie au titre de l'ensemble des dispositifs en fin d'année.

L'ensemble des OPCA disposait au 31 décembre 2008 de 2,1 Md€, soit de 55 % du montant du plafond théorique. Les OPCA pourraient donc théoriquement, au vu des règles actuelles, disposer d'une trésorerie plus importante encore, en particulier au titre du plan de formation.

La règle des disponibilités excédentaires est donc potentiellement inefficace, puisqu'elle ne permet pas d'atteindre l'objectif de limitation du volume de la trésorerie.

Graphique 13 : Disponibilités des OPCA au 31 décembre 2008 en fonction des plafonds autorisés (en Md€)



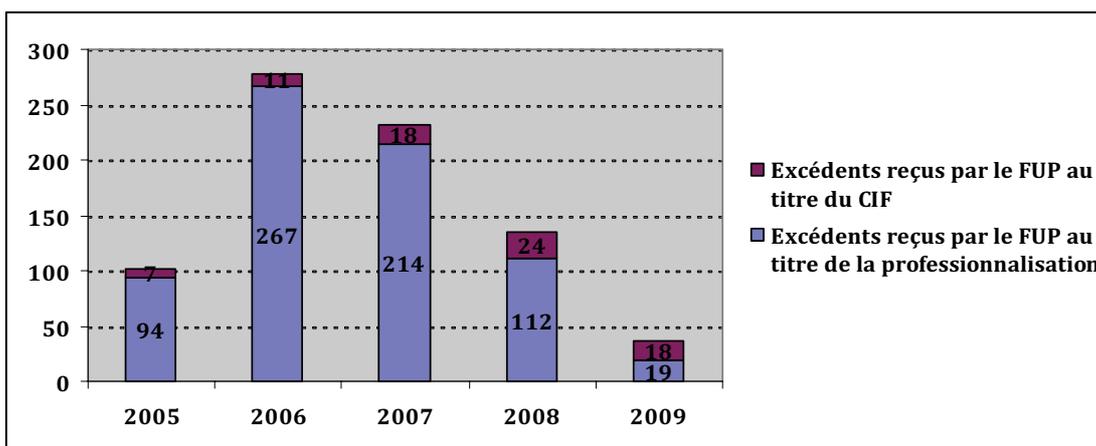
Source : Données : DGEFP, traitement : IGF.

Le montant de la trésorerie de certains OPCA dépasse toutefois le plafond de disponibilités autorisé, en particulier au titre de la professionnalisation et du CIF, qui disposent de règles de remontées d'excédents plus restrictives.

Les montants versés au FUP varient alors selon les années entre 37 M€ et 276 M€.

Annexe IV

Graphique 14 : Excédents reçus par le FUP au titre de l'année antérieure (en M€)

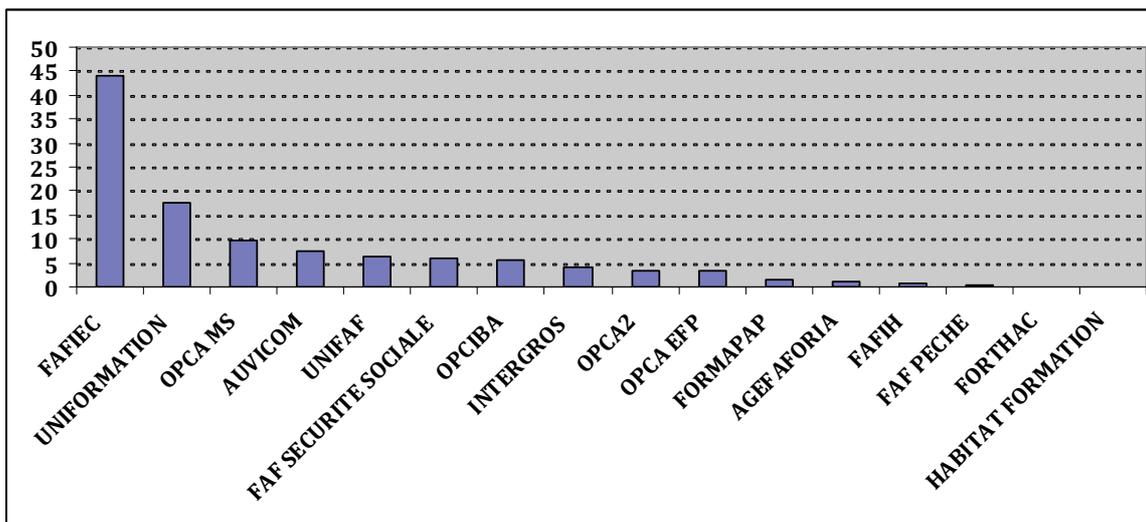


Source : Données FUP et DGEFP, traitement : IGF.

2.2. En 2008, un nombre restreint d'OPCA reverse la majorité des excédents

En 2008, les fonds versés au titre des disponibilités excédentaires de la professionnalisation proviennent de 16 OPCA sur 42 gérant ce dispositif.

Graphique 15 : Versement en 2008 de disponibilités excédentaires au titre de la professionnalisation (en M€)

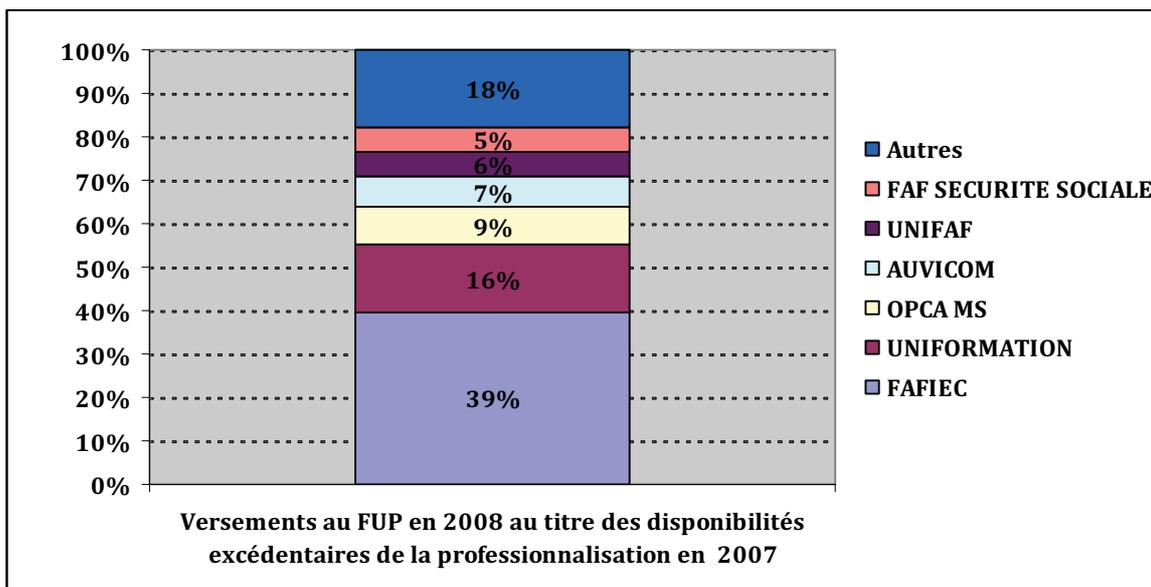


Source : Données DGEFP, traitement : IGF.

Parmi ces 16 OPCA, 6 versent 82 % du montant total de disponibilités excédentaires au titre de la professionnalisation.

Annexe IV

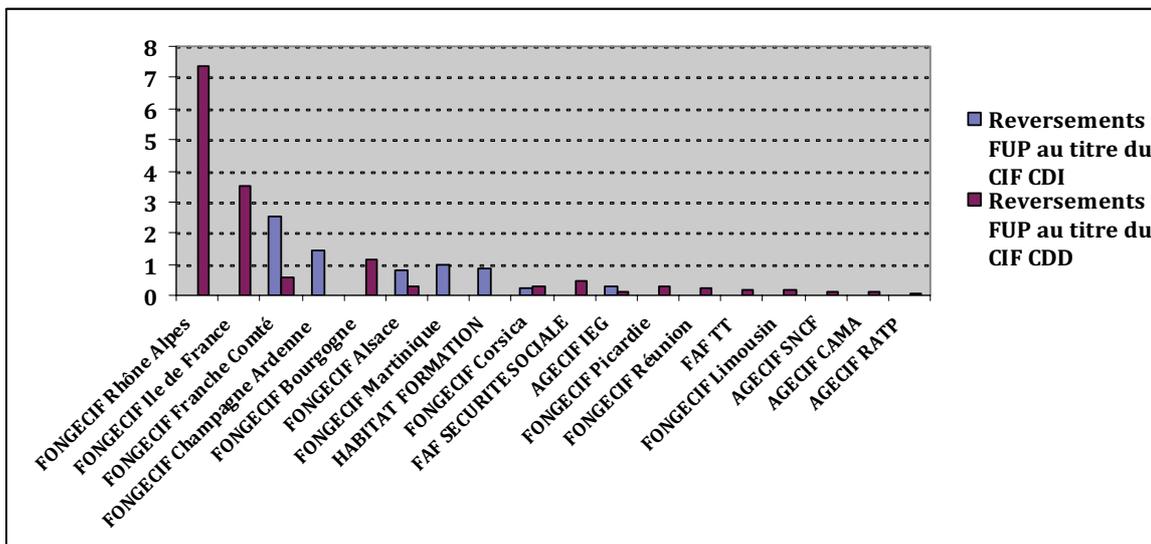
Graphique 16 : Répartition par OPCA des fonds versés au titre de la professionnalisation en 2008



Source : Données DGEFP, traitement : IGF.

Sur le dispositif CIF, 18 OPCA sur 41 gérant ce dispositif reversent des excédents.

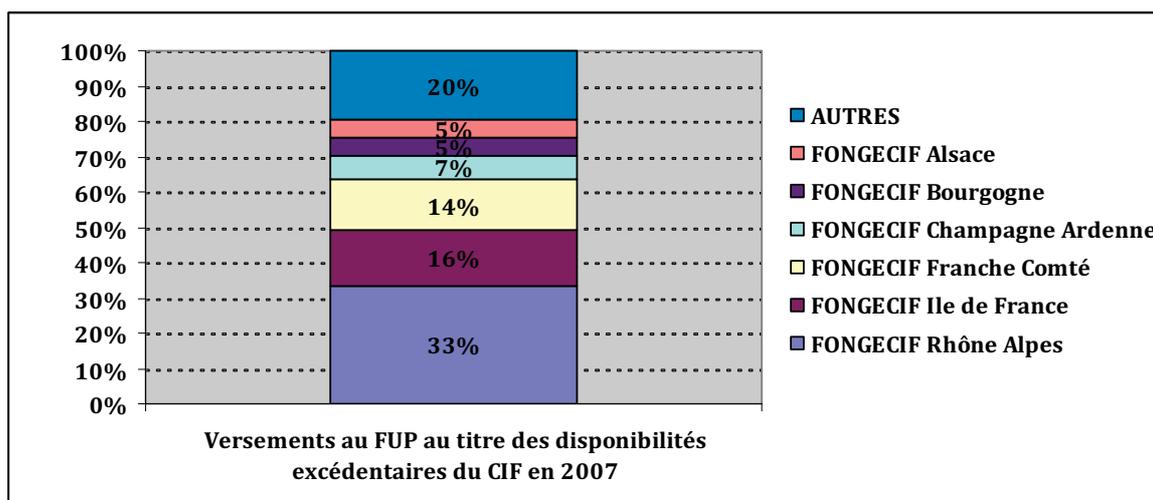
Graphique 17 : Versement en 2008 de disponibilités excédentaires au titre du CIF (en M€)



Source : Données DGEFP, traitement : IGF.

80 % des fonds versés au FUP à ce titre proviennent de 6 OPACIF.

Graphique 18 : Répartition par organisme des fonds versés au titre du CIF en 2008



Source : Données DGEFP, traitement : IGF.

2.3. En 2009, le montant des excédents est en baisse

Les OPCA ne reversent pas d'excédents au Trésor public au titre du plan plus de dix salariés. Au titre du plan moins de dix salariés, trois OPCA effectuent des versements, pour un montant de moins de 200 000 €. Au titre de la professionnalisation, les excédents totaux représentent moins de 19 M€, et seuls sept OPCA contribuent. Au titre du CIF, les excédents représentent 18 M€.

2.4. Les excédents de trésorerie ne constituent pas un élément permettant de juger du sous-engagement des OPCA

Plusieurs constats amènent à mettre en cause la règle des disponibilités excédentaires :

- ◆ certains OPCA reversent des disponibilités au FUP en année N, alors qu'ils sont bénéficiaires de ses fonds en N+1 (cf. Annexe FUP) ;
- ◆ certains OPCA ne reversent pas ou peu de disponibilités au FUP car ils minimisent leur niveau de trésorerie, mais disposent d'un report à nouveau largement excédentaire. Ils auraient donc, au vu de leur situation financière, pu augmenter leur niveau d'engagement.

Concernant ce second point, la mission a constaté qu'OPCA C2P avait ainsi au 31 décembre 2008, un report à nouveau de 76 307 776 €, mais n'a eu à reverser que 3 700 000 € au titre des disponibilités excédentaires.

Sur 7 OPCA étudiés par la mission, pour un report à nouveau total en 2008 de 686,9 M€, seul 1 OPCA a reversé des excédents au FUP en 2009, pour un montant de 2,9 M€.

Annexe IV

Tableau 6 : Comparaison des reports à nouveau en 2008 des OPCA audités par le mission et des excédents versés au FUP (en M€)

OPCA	Report à nouveau 2008						Excédents
	Plan de formation plus de dix salariés	Plan de formation moins de dix salariés	Professionnalisation	CIF CDI	CIF CDD	Total	Versés au FUP en 2009 au titre de 2008
FAFIH	21,1	17,1	0,0	-	-	38,2	0,0
FONGECIF IDF	-	-	-	47,3	20,1	67,4	2,9
OPCA BATIMENT	15,4	-	12,8	-	-	28,1	0,0
OPCAIM	245,5	22,7	198,0	-	-	466,2	0,0
OPCALIA	17,0	2,5	-1,8	-	-	17,6	0,0
UNIFORMATION	38,6	30,8	0,0	0,0	0,0	69,4	0,0
TOTAL	337,6	73,1	209	47,3	20,1	686,9	2,9

Source : Données OPCA et FUP, traitement : IGF.

Si, dans une certaine mesure, la règle des disponibilités excédentaires permet de limiter la thésaurisation des OPCA, elle ne garantit pas la pleine utilisation de leur capacité de financement.

3. La trésorerie génère des produits financiers dont les rendements sont variables selon les OPCA

En 2008, pour une collecte de 6 Md€, les produits financiers générés par l'ensemble des OPCA sont de 151 M€, soit un rendement estimé de 4,3 %.

3.1. La politique de placement de trésorerie par les OPCA est limitée et insuffisamment sécurisée

L'article L. 951-3 du code du travail permet aux OPCA de gérer leurs ressources en dépôt à vue ou placement de court terme.

Un jugement du tribunal administratif de Paris³ du 26 mai 1998 indique que :

- ◆ les ressources des OPCA doivent être soit conservées en numéraire, soit déposées à vue, soit placées à court terme ;
- ◆ l'OPCA ne peut placer sa trésorerie qu'à court terme ;
- ◆ un tel type de placement doit se caractériser par une durée inférieure à un an et une disponibilité permanente ;
- ◆ en outre, en application des règles d'utilisation des fonds posées par l'article L. 951-3 du code du travail, les placements concernés ne doivent pas présenter de risques pour le capital.

Certains OPCA considèrent que cet encadrement autorise uniquement la détention d'actifs liquides et sans risque de dépréciation, ce qui exclut les comptes à terme de 3 ou 6 mois, qui font l'objet de pénalités élevées en cas de retrait anticipé.

En revanche, la nature juridique des fonds placés n'est pas précisée. La mission a ainsi eu à connaître d'un cas de placement en SICAV adossée à des produits de la banque Lehman Brothers, ayant généré une perte pour l'organisme collecteur.

³ Jugement n°9600550/6 suite à la requête du 15 janvier 1996 du Fongecif Ile-de-France.

Annexe IV

Dans la pratique, les produits financiers consommés par les OPCA sont basés sur l'indice EURIBOR. Le taux de rémunération des produits financiers des OPCA est donc similaire à l'EURIBOR, minoré du montant des frais de gestion de la banque, qui peuvent atteindre 0,4 % des plus-values.

Les plus-values réalisées à partir de ces placements sont utilisées comme une ressource supplémentaire par l'organisme.

Certains OPCA ne centralisent pas la gestion de leur trésorerie. Par exemple, chaque entité régionale d'un OPCA audité par la mission gère sa propre collecte et ses placements. Le siège de cet OPCA a donc connaissance du montant de la trésorerie et du montant des produits financiers de chaque entité régionale, mais pas du montant de leur trésorerie placée. La régionalisation des politiques de placement favorise certaines dérives⁴.

3.2. Les rendements obtenus varient selon les OPCA

La mission a utilisé deux méthodes d'analyse qui permettent d'approcher le rendement des produits financiers. Les résultats obtenus par ces deux méthodes concordent : des écarts significatifs de rendements apparaissent entre les 16 OPCA dont la collecte est supérieure à 100 M€ :

- ◆ un écart d'un facteur un à un facteur sept existe entre le moins performant et le plus performant (OPCAIM, FAFIEC, UNIFORMATION d'une part, FAFSEA d'autre part) ;
- ◆ un écart d'un facteur un à deux existe entre les OPCA dépassant significativement le futur seuil de collecte (OPCAIM et le FORCO, dont les montants collectés sont supérieurs à 250 M€).

Ces écarts démontrent des niveaux de performance variables selon les directions financières des organismes, malgré la gestion de montants nécessitant la professionnalisation de la politique de placement.

Tableau 7 : Méthodes d'analyse permettant d'approcher le rendement des produits financiers

	Méthode	Calcul	Avantages	Inconvénients
1	Ratio du montant des produits financiers en fonction du montant de la collecte	$R = \text{Produits financiers} / \text{Collecte}$	- Fiabilité des données, obtenues à partir des comptes annuels	- Le ratio ne fournit pas le rendement des produits financiers : la collecte n'est pas égale à la trésorerie moyenne placée - La variété des profils de décaissement des OPCA rend difficile les comparaisons entre OPCA

⁴ La banque d'une entité régionale a proposé à ce dernier une SICAV monétaire adossée à des produits de la banque Lehman Brothers. L'entité régionale a donc été dans l'obligation de constater une perte. Le siège de cet OPCA a déclaré que la perte due à ce produit a été compensée par la banque de l'entité régionale par un autre produit à forte rémunération.

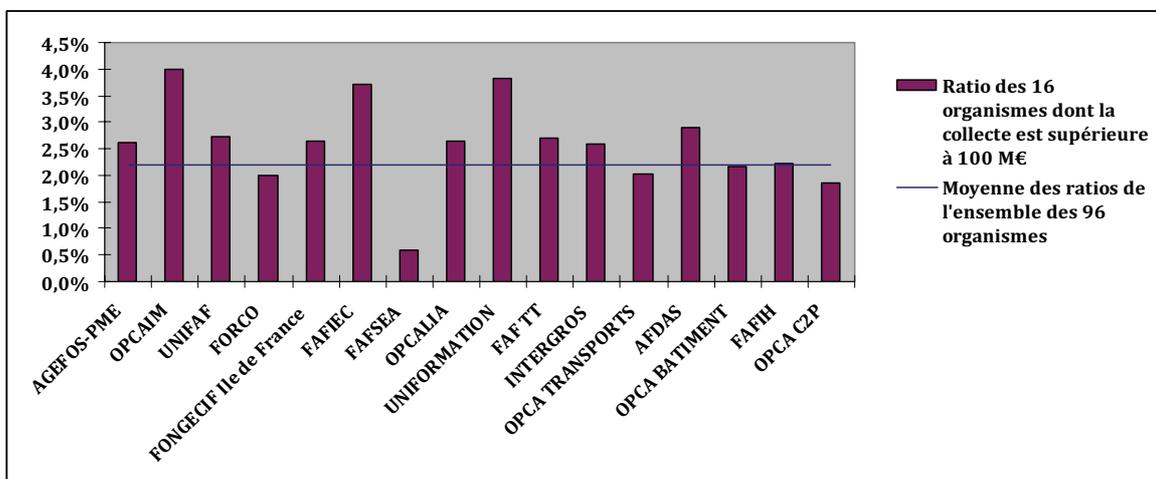
Annexe IV

	Méthode	Calcul	Avantages	Inconvénients
2	Estimation des rendements des placements en fonction de la trésorerie moyenne placée	$R = \frac{\text{Produits financiers}}{\{(\text{somme des situations de trésorerie mensuelles placées})/12\}}$	<ul style="list-style-type: none"> - Méthode permettant d'évaluer la performance de la gestion de la trésorerie des placements - Méthode permettant de comparer les OPCA 	<ul style="list-style-type: none"> - Données sur la trésorerie moyenne placée non disponibles pour tous les OPCA : nécessité d'émettre des hypothèses - Méthode ne prenant pas en compte l'évolution des taux de placement au cours de l'année : le rendement obtenu n'est que moyennement fiable

Source : IGF.

1\ La première méthode d'analyse du rendement des produits financiers consiste à diviser le montant de ces produits financiers par le montant de la collecte.

Graphique 19 : Méthode 1 : ratio des produits financiers en fonction de la collecte, 2008



Source : Analyse de la mission à partir de données DGEFP.

Des écarts significatifs de ratios⁵ selon les OPCA sont alors constatés, le ratio de l'OPCAIM, du FAFIEC et d'UNIFORMATION est 8 fois supérieur à celui de FAFSEA, et 2 fois supérieur à celui du FORCO.

2\ Une autre méthode d'approche des rendements des produits financiers consiste à évaluer le montant moyen annuel de trésorerie à partir des situations nettes de trésorerie mensuelles communiquées par les OPCA.

Cette méthode ne permet pas de prendre en compte la possibilité pour l'OPCA de ne pas placer l'intégralité de sa trésorerie :

- ◆ certains OPCA ne sont en effet pas capables de déterminer le montant de leur collecte placée ;
- ◆ certains OPCA ne consolident pas le montant de leur collecte placée.

Toutefois les OPCA rencontrés ont suggéré de considérer que l'intégralité de leur trésorerie était placée.

La mission a donc pris pour hypothèses :

- ◆ que 100 % de la trésorerie était placée ;

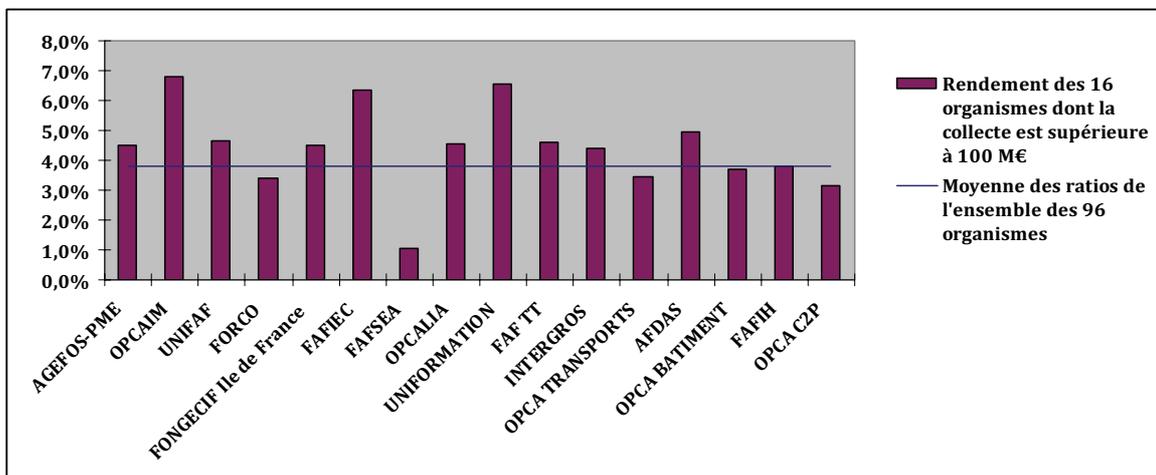
⁵ Les ratios ne sont pas égaux aux rendements des produits financiers, puisque la collecte ne correspond pas à la trésorerie placée.

Annexe IV

- ◆ que le montant de trésorerie moyenne correspondait à 58,5 % de la collecte.

La fiabilité de cette deuxième méthode a été testée en utilisant l'échantillon d'OPCA pour lequel le niveau exact de trésorerie moyenne avait été communiqué à la mission : les moyennes de rendement obtenues sont similaires : 4,2 % pour cette méthode, contre 4,3 % pour l'échantillon dont le montant exact de trésorerie est connu.

Graphique 20 : Méthode 2 : Estimation des rendements annuels de produits financiers, 2008



Source : Analyse IGF à partir de données DGEFP. Hypothèses : 100 % de la collecte placée, trésorerie moyenne annuelle équivalente à 58,5 % de la collecte.

Les taux de rendements reconstitués permettent alors bien de démontrer qu'il existe des écarts significatifs entre OPCA : d'un facteur de un à sept selon les OPCA dont la collecte dépasse 100 M€, d'un facteur de un à deux parmi les OPCA dont la collecte est supérieure à 250 M€.

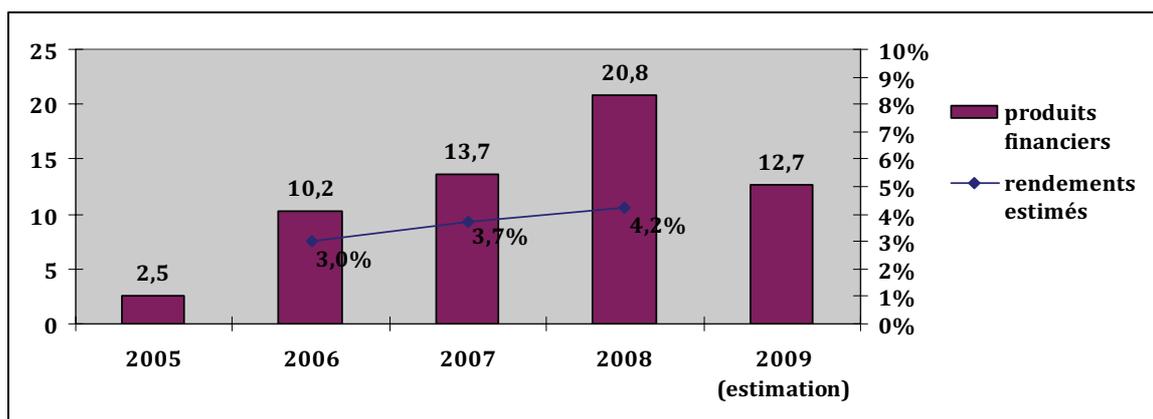
Les rendements estimés en 2008, d'un montant parfois élevé (7 %), peuvent s'expliquer par une conjoncture particulièrement atypique pour cette année. L'effondrement des marchés financiers (actions), causé par la crise économique et financière, a paradoxalement favorisé les placements financiers des OPCA, basés sur des indices monétaires.

3.3. La performance des placements du FUP est similaire à la moyenne des OPCA en 2008

Le taux de rendement des produits financiers du FUP est estimé à 3,0 % en 2006, 3,7 % en 2007 et 4,2 % en 2008. Pour l'année 2008, le rendement s'approche de celui obtenu par les OPCA.

Annexe IV

Graphique 21 : Produits financiers générés par la trésorerie du FUP (en M€)



Source : Données : FUP, traitement : IGF.

Le FUP place sa trésorerie en FONSIKAV, dont la performance a été meilleure que les autres OPCVM monétaires réguliers basés sur l'EONIA en 2008.

Tableau 8 : Comparaison des performances des OPCVM monétaires réguliers

	Valeur liquidative au 15 janvier 2009	Performance 2008
Fonsicav	4 242,62	4,16 %
Oblisécurité Sicav	1 229,07	4,06 %
CDC Trésor Première Monétaire	3 966,36	3,60 %
Juri Monétaire	265,56	2,96 %

Source : DGFIP.

Par contre, certains OPCVM dynamiques, auquel le FUP n'a pas accès en raison de la réglementation actuelle, ont connu des performances meilleures que les Fonsicav en 2008.

Tableau 9 : Comparaison des performances des OPCVM dynamiques

	Valeur liquidative au 15 janvier 2009	Performance 2008
CDC Trésor Première Dynamique	6 892,55	4,33 %
CDC Trésor Euro 1 an – Part A	10 452,92	3,37 %
CDC Trésor Euro 1 an – Part B	10 404,44	3,35 %
CDC Trésor Euro 2 ans	10 356,39	2,25 %

Source : DGFIP.

Des placements sur des comptes à terme de la Caisse des dépôts pourraient être envisagés. Cet instrument bancaire est rémunéré selon un taux fixe ou indexé sur le taux monétaire EURIBOR, ou à taux variable sur le taux EONIA. La durée de placement peut varier entre 1 mois et 3 ans. Le taux est fixé le jour de l'ouverture du compte, selon les taux d'intérêts sur les marchés monétaires.

Le montant élevé de la masse financière pouvant être placée par les OPCA permettrait à ces derniers de négocier un taux de rémunération élevé.

4. Deux options non exclusives permettraient de mieux gérer la trésorerie des OPCA et du FUP

4.1. Option 1 : l'optimisation de la trésorerie des OPCA et du FUP

La trésorerie des OPCA et du FUP est assimilable à des fonds publics. Il est légitime d'envisager son optimisation afin :

- ◆ de maximiser les produits financiers ;
- ◆ de sécuriser la politique de placements ;
- ◆ de structurer la fonction financière des OPCA, notamment par l'établissement de prévisionnels de trésorerie et la résolution de problèmes de liquidité ;
- ◆ d'utiliser la trésorerie à des fins publiques.

4.1.1. Le décret encadrant les placements financiers des OPCA et du FUP nécessite d'être précisé

Une partie de la trésorerie des OPCA n'étant pas utilisée à court terme, le décret encadrant les placements financiers des OPCA et du FUP pourrait autoriser les placements à terme. Afin de garantir la sécurité des placements, le décret devrait préciser la nature juridique des fonds détenus, en autorisant les placements auprès d'émetteurs publics français ne présentant pas de risque de défaut de paiement (i.e. notation F1,P1).

4.1.2. La trésorerie des OPCA pourrait être placée auprès d'un organisme tiers selon plusieurs modalités

4.1.2.1. Les OPCA pourraient placer leur trésorerie auprès d'émetteurs publics

Les OPCA pourraient placer leur trésorerie auprès d'émetteurs publics, qui se chargeraient de la rémunérer.

Le placement de trésorerie pourrait être effectué selon deux modalités :

- ◆ l'achat de billets de trésorerie (BT). Un achat de billets de trésorerie de l'ACOSS par les OPCA pourrait notamment être envisagé au vu des besoins de financement de la sécurité sociale (65 Md€ en 2010). Cette opération serait financièrement intéressante pour les OPCA. La rémunération des BT serait basée sur l'indice EONIA, l'ACOSS offrant un rendement supérieur à l'EONIA de plusieurs points de base, jusqu'à 20 points à la date de la mission. La maturité de ces placements serait de 3 à 6 mois, ce qui n'empêcherait pas les OPCA de retirer l'intégralité des montants placés en cas de besoin non anticipé. Les échanges seraient effectués de gré à gré, ce qui laisserait une autonomie pour les OPCA dans le choix de la maturité des placements. La présence de nouveaux prêteurs permettrait d'accroître la profondeur du marché secondaire, donc de faciliter l'échange des billets de trésorerie avant terme. Cette solution n'empêcherait pas les OPCA de placer leurs disponibilités auprès d'autres émetteurs publics en cas de retour à meilleure fortune de l'ACOSS donc de moindre rémunération de la trésorerie ;
- ◆ le dépôt de trésorerie par les OPCA auprès d'un organisme public.

Ce placement pourrait être effectué auprès de l'ACOSS, de la CDC voire de la DGFIP.

Annexe IV

L'article 33 de la loi de financement de la sécurité sociale 2009⁶ permet à l'ACOSS de rémunérer des dépôts en trésorerie. Le principe de rémunération s'apparente à celui d'une SICAV monétaire, l'ACOSS reversant la trésorerie avec des intérêts, ce qui s'apparente à une plus-value. Néanmoins, la loi de financement ne prévoit pas à ce stade les OPCA dans les correspondants potentiels. La loi doit donc être précisée. Les OPCA deviendraient des correspondants de l'ACOSS, analogues aux collectivités territoriales qui sont des correspondants du Trésor. Une convention passée entre les OPCA et l'ACOSS permettrait d'encadrer cette solution. Néanmoins, à ce stade, l'ACOSS ne dispose pas d'une maturité suffisante pour effectuer l'ensemble des opérations des OPCA, ce qui suppose le maintien d'un compte autonome et le retrait des fonds sous forme d'appel ou de versement de fonds sur le compte de l'ACOSS une fois par jour. Cette solution garantirait cependant à la fois une rémunération satisfaisante et une grande souplesse d'utilisation des fonds. L'expertise reconnue de l'ACOSS dans le conseil aux caisses de sécurité sociale pour la négociation des contrats avec les établissements bancaires pourrait alors de plus être utilisée ;

Ce placement pourrait aussi être effectué auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), qui auraient alors pour mission d'optimiser la gestion de la trésorerie des OPCA. La CDC et la DGFIP disposent en la matière d'une expérience reconnue. Les opérations quotidiennes des OPCA pourraient de ce fait être traitées depuis un lieu unique.

Que le placement soit effectué auprès de la CDC, de l'ACOSS ou de la DGFIP, les nouvelles règles gagneraient à être fixées par voie conventionnelle. Les fonds étant à ce jour gérés par les banques, l'adoption d'une disposition législative ou réglementaire poserait en effet un problème de comptabilité avec le droit communautaire.

4.1.2.2. La création d'un GIE permettrait aux OPCA de placer l'ensemble de leur trésorerie auprès de l'ACOSS, de la CDC ou de la DGFIP

Afin d'accroître les rendements financiers tirés de la trésorerie des OPCA, tout en sécurisant les placements, un regroupement de ces derniers dans un groupement inter-entreprises (GIE) dédié à la gestion de la trésorerie pourrait être effectué, lequel passerait une convention de gestion avec l'ACOSS ou la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

La gouvernance du GIE reposerait sur une commission paritaire de trésorerie comprenant un commissaire du gouvernement.

Les OPCA gagneraient alors la taille critique pour négocier des conditions financières avantageuses.

Le GIE pourrait de plus jouer le rôle de prêteur (avances de trésorerie) aujourd'hui joué par le FUP. Il pourrait accorder des avances de trésorerie aux OPCA faisant face à un problème de solvabilité, après présentation d'un plan de continuité de l'activité au FPSPP. Sur décision du GIE, après accord sur le plan de continuité retenu, des avances seraient versées par le teneur du compte.

Une professionnalisation de la fonction financière serait ainsi favorisée :

- ◆ des prévisionnels de trésorerie (planification et système d'annonce des mouvements) serait systématisés ;
- ◆ une analyse financière externe serait développée en cas de problèmes de solvabilité, sous le contrôle des partenaires sociaux.

⁶ L'article L225-1-3, créé par la loi n°2008-1330 du 17 décembre 2008 - art. 33 (V), précise que les régimes obligatoires de base autres que le régime général ainsi que les organismes et fonds mentionnés au 8° du III de l'article LO 111-4 peuvent déposer, contre rémunération, tout ou partie de leurs disponibilités auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale. Les modalités du dépôt sont fixées par une convention qui est soumise à l'approbation des ministres de tutelle de l'agence et du régime, de l'organisme ou du fonds concerné.

4.2. Option 2 : le lissage de la collecte

4.2.1. Le passage à la collecte trimestrielle permettrait de diminuer de moitié le montant de la trésorerie moyenne des OPCA

L'instauration d'un système d'appel des contributions par acomptes permettrait de diminuer la trésorerie des OPCA sans nuire à leur capacité d'engagement, seuls les produits financiers étant amenés à diminuer.

Tableau 10 : Analyse des scénarios (montants en Md€)

Scénarios	Maximum de trésorerie (A)	Minimum de trésorerie (B)	Écart (A-B)	Trésorerie moyenne	Perte de produits financiers pour les OPCA
Actuel : collecte annuelle	4,6	1,7	2,9	3,3	-
Scénario 1 : collecte semestrielle	2,9	1,7	1,2	2,2	0,050
Scénario 2 : collecte trimestrielle	2,0	1,4	0,6	1,7	0,073
Scénario 3 : collecte mensuelle	1,7	1,7	-	1,7	0,073

Source : IGF.

Une trimestrialisation de la collecte permettrait ainsi de diviser par 2,25 le montant maximum de la trésorerie et de diviser par 2 la trésorerie moyenne des OPCA, la baisse des ressources, liée à la diminution des produits financiers, représentant 73 M€ pour l'ensemble des OPCA.

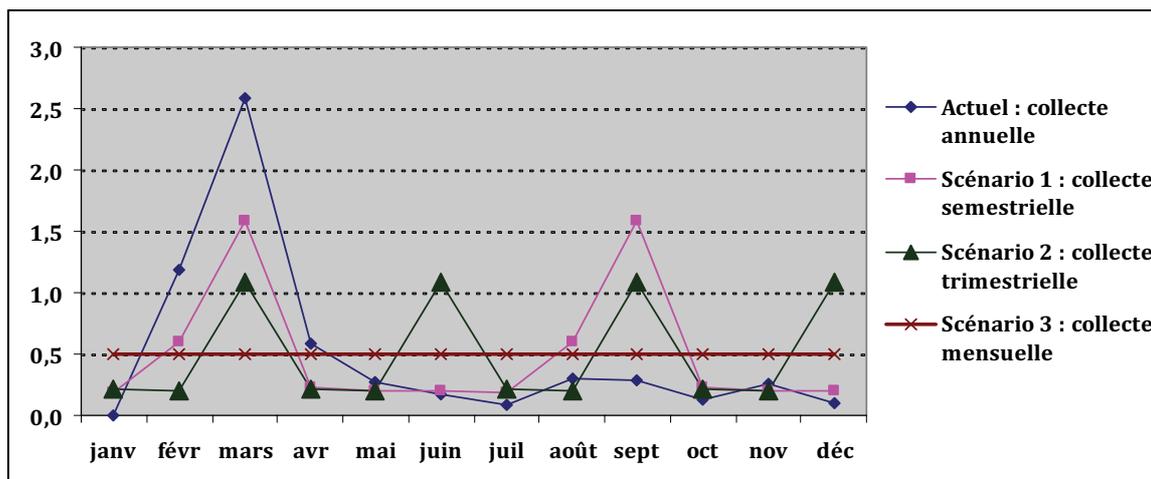
Trois scénarios modifiant le rythme des versements obligatoires par les entreprises ont été envisagés :

- ◆ une obligation de versement semestrielle ;
- ◆ une obligation de versement trimestrielle ;
- ◆ une obligation de versement mensuelle.

Tableau 11 : Hypothèses relatives aux versements obligatoires des entreprises

Scénarios	Date des encaissements
Actuel : collecte annuelle	- 1er mars
Scénario 1 : collecte semestrielle	- 1er mars - 1er septembre
Scénario 2 : collecte trimestrielle	- 1er mars - 1er juin - 1er septembre - 1er décembre
Scénario 3 : collecte mensuelle	- 1er de chaque mois

Source : IGF.

Graphique 22 : Montants collectés par mois par les OPCA⁷, selon les scénarios (en Md€)

Source : IGF.

L'instauration du lissage de la collecte permettrait de diminuer le montant maximal encaissé en un mois par les OPCA, qui passerait de 2,6 Md€ en mars pour la collecte actuelle, à 1,6 Md€ en cas de versements obligatoires semestriels et à 1,1 Md€ en cas de versements obligatoires trimestriels.

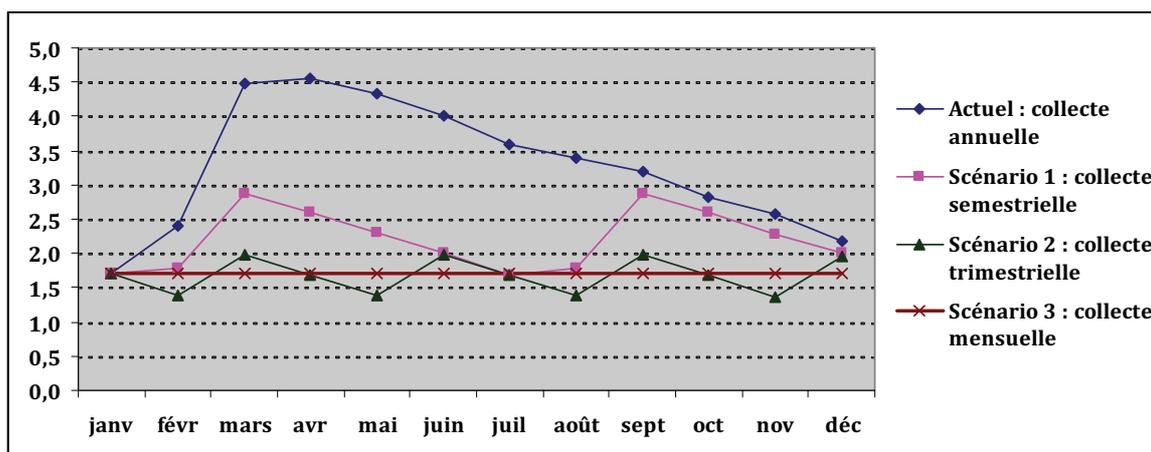
Le montant maximum de la trésorerie passerait de 4,6 Md€ aujourd'hui à 2,9 Md€ en cas de semestrialisation, à 2 Md€ en cas de trimestrialisation et à 1,7 Md€ en cas de mensualisation de la collecte.

Le montant moyen de la trésorerie passerait alors de 3,3 Md€ aujourd'hui à 2,2 Md€ en cas de semestrialisation et 1,7 Md€ en cas de trimestrialisation ou de mensualisation de la collecte.

En outre, un profil plus lisse permettrait un pilotage plus fin de la trésorerie par les OPCA, celle-ci fluctuant alors d'environ 0,6 Md€ au cours de l'année au lieu de 2,9 Md€ actuellement.

La perte de produits financiers pour les OPCA serait de 50 M€ en cas de collecte semestrielle et de 73 M€ dans les autres cas.

⁷ La mission a reconstitué les montants collectés par mois par les OPCA selon ces scénarios. Cette analyse intègre qu'une partie des montants collectés par les OPCA ne sont pas impactés par le rythme des versements obligatoires. Ces montants, collectés tout au long de l'année par les OPCA, résultent en effet de versements libres des entreprises ou sont liés aux retards de versements des entreprises.

Graphique 23 : Profil de trésorerie⁸ de l'ensemble des OPCA, selon les scénarios (en Md€)

Source : IGF.

4.2.2. Le changement de périodicité des versements obligatoires permettrait de soutenir la trésorerie des entreprises (1 à 2 Md€ selon les scénarios)

4.2.2.1. Le gain annuel de trésorerie pour les entreprises serait compris entre 1 Md€ et 2 Md€ selon les scénarios

A partir des dates des versements effectués par les entreprises selon les scénarios, il est possible d'estimer le gain annuel de trésorerie pour les entreprises.

Le gain annuel de trésorerie moyenne annuelle pour les entreprises serait :

- ◆ de 1,10 Md€ en cas de collecte semestrielle ;
- ◆ de 1,65 Md€ en cas de collecte trimestrielle ;
- ◆ de 2,02 Md€ en cas de collecte mensuelle.

⁸ Ce profil de trésorerie ne prend en compte que la trésorerie liée aux dispositifs de formation. A partir des profils d'encaissement estimés, la mission a reconstitué le profil de trésorerie de l'ensemble des OPCA selon les scénarios, en considérant que le montant de trésorerie minimale à la fin du mois de janvier est de 1,7 Md€, comme cela est le cas actuellement, quels que soient les scénarios. Faute de données permettant de reconstituer le profil de décaissements de l'ensemble des OPCA, il a été considéré que les décaissements sont identiques chaque mois de l'année.

4.2.2.2. Un tel gain de trésorerie équivaut à plus de 10 % des mesures du plan de relance relatives au soutien à la trésorerie des entreprises

A titre de comparaison, les gains de trésorerie annuels pour les entreprises, estimés entre 1 et 2 Md€, équivalent à 10 à 20 % des mesures fiscales du plan de relance destinées à soutenir la trésorerie des entreprises. L'impact du raccourcissement de la périodicité des versements obligatoires n'est donc pas négligeable sur la trésorerie des entreprises.

Encadré 2 : Plan de relance : mesures d'actions de soutien à la trésorerie des entreprises

Sur une enveloppe totale de 33 Md€, le plan de relance dédie 11,4 Md€ à destinations d'actions de soutien à la trésorerie des entreprises, décomposées comme tel :

- mesures fiscales (9,9 Md€) : remboursement des sommes dues au titre du crédit impôt recherche, remboursement des reports en arrière de déficit d'impôt sur les sociétés, mensualisation et remboursement de la TVA, amortissement accéléré des investissements ;
- avances versées sur les marchés publics de l'État (1,0 Md€) ;
- paiement des dettes envers les fournisseurs de la Défense (0,5 Md€).

Source : www.relance.gouv.fr

4.2.2.3. Le changement de périodicité pourrait être optionnel, exclure certains dispositifs ou exclure les entreprises dont les cotisations sont peu élevées

Un changement de périodicité du versement des cotisations pourrait être perçu comme une contrainte par une partie des entreprises, puisqu'elles devront mobiliser des ressources administratives supplémentaires pour calculer les sommes dues, remplir les déclarations et effectuer les paiements, alors que le montant de leur trésorerie peut s'avérer suffisant pour s'acquitter des versements obligatoires annuellement.

Il pourrait donc être envisagé :

- ◆ d'exclure du changement de périodicité les entreprises dont les effectifs sont inférieurs à 10 salariés ;
- ◆ de rendre le changement de périodicité optionnel pour les entreprises comprenant de 10 à 50 salariés ;
- ◆ d'exclure le CIF-CDD du changement de périodicité, les contributions moyennes des entreprises pour ce dispositif de formation étant plus faibles que sur les autres dispositifs¹⁰.

¹⁰ En 2008, si la contribution moyenne était de 306 € pour le plan moins de dix salariés, et 378 € pour le CIF-CDD, celle-ci était de 14 446 € pour le plan plus de dix salariés, de 1339 € pour la professionnalisation et de 4 127 € pour le CIF-CDI. Source : DGEFP.

ANNEXE V

Révision du plan comptable des OPCA

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	1
2. PRINCIPES DE RATTACHEMENT DES PRODUITS À L'EXERCICE COMPTABLE	2
2.1. Les faits générateurs de la collecte des différents dispositifs	2
2.2. Les règles actuelles de rattachement de la collecte pour les OPCA de branche et les OPCA interprofessionnels	3
2.2.1. <i>La collecte légale des OPCA de branches est rattachée à l'exercice de la masse salariale sur laquelle est calculée cette collecte.</i>	<i>3</i>
2.2.2. <i>La collecte comptabilisée par les OPCA interprofessionnels est égale à la collecte encaissée au cours de l'exercice.....</i>	<i>4</i>
2.3. Deux options de rattachement de la collecte à l'exercice comptable	4
2.3.1. <i>Option 1 : repousser la date de clôture des comptes au 28/02</i>	<i>4</i>
2.3.2. <i>Option 2 : clarifier les faits générateurs par une mesure réglementaire, qui permette à l'OPCA d'identifier à la date de clôture (le 31/12) le montant de la collecte légale à recevoir.....</i>	<i>5</i>
2.3.3. <i>Le traitement du profit à l'origine.....</i>	<i>6</i>
3. RÈGLE DE RATTACHEMENT DES CHARGES DE FORMATION À L'EXERCICE	10
4. LE PROVISIONNEMENT DES ENGAGEMENTS À FINANCER LA FORMATION (EFF)	12
4.1. Le bilan du plan comptable de 1993 ne donne pas une image fidèle de l'activité des OPCA, de leur richesse ni de leur capacité à faire face à leurs engagements.	12
4.2. Le bilan des OPCA devrait donc être révisé en créant deux provisions réglementaires.	13
4.2.1. <i>Une provision à hauteur des ces engagements « économiques »</i>	<i>13</i>
4.2.2. <i>Une provision réglementaire pour risques afin de tenir compte de la volatilité des taux d'annulation</i>	<i>13</i>

5. PRÉSENTATION D'UN TABLEAU D'ACTIVITÉ EN ANNEXE	14
6. UN INDICATEUR DE CAPACITÉ D'ENGAGEMENT DE L'OPCA.....	15
7. PRÉSENTATION DES COMPTES PAR DISPOSITIF	17
8. VENTILATION DES CHARGES PAR DESTINATION (ANNEXE).....	17
9. COMBINAISON DES COMPTES.....	18
10. DATE DE MISE EN ŒUVRE DU PLAN COMPTABLE RÉNOVÉ ET MESURES DE TRANSITION.....	18
11. REMONTÉE D'INFORMATIONS AU FUP.....	19
12. AUTRES MODIFICATIONS À APPORTER AU PLAN COMPTABLE	19
12.1. L'adaptation du plan comptable aux changements règlementaires intervenus depuis 1993	19
12.2. La comptabilisation des subventions et le cofinancement	20
12.3. Révisions des annexes (en plus des tableaux et indicateurs présentés dans les sections précédentes).....	20

1. Introduction

Le plan comptable des OPCA date de 1993. Il n'a pas évolué avec les modifications de la réglementation.

La révision du plan est donc nécessaire et pourrait être motivée par les objectifs suivants :

- ◆ assurer une bonne harmonisation des pratiques comptables entre OPCA, et notamment rapprocher les comptabilités des OPCA de branche et des OPCA interprofessionnels. L'homogénéisation des pratiques entre les OPCA devrait permettre de disposer d'outils permettant un suivi et des comparaisons pertinentes en terme de gestion, d'états financiers à des fins de pilotage et de contrôle ;
- ◆ tenir compte des évolutions réglementaires qui ont modifié l'activité des OPCA depuis 1993 : nouveaux dispositifs (Droit individuel à la formation,, professionnalisation), nouvelles charges (frais de paritarisme, contribution et excédents à reverser au FUP) etc. ;
- ◆ « sanctuariser » la collecte sur le financement des actions de formation, tout en les encourageant à renforcer le service de proximité des entreprises (utilisation de la collecte à des fins « autres » que le décaissement de formation) ;
- ◆ donner une image fidèle de l'activité des OPCA, en particulier de leurs engagements vis-à-vis des organismes de formation ;
- ◆ améliorer la lisibilité des annexes, afin qu'elles permettent de reconstituer quelques grands indicateurs de suivi de l'activité financière des OPCA (capacité d'engagement, couverture des engagements...). Ainsi, le nouveau plan comptable devrait permettre de prendre la mesure de l'activité réelle et des performances des OPCA ;
- ◆ donner une image fidèle de la décomposition des frais non directement imputables aux actions de formation (les actuels « frais de gestion », qui reflètent pour autant une part non négligeable de l'activité de l'OPCA) ;
- ◆ rapprocher le plan comptable des OPCA du plan comptable général, en adaptant certaines règles compte tenu des spécificités des OPCA qui n'exercent pas l'activité économique d'une entreprise. Ainsi, les règles comptables appliquées devraient être à la fois conformes aux principes comptables en vigueur, mais également robustes sans complication excessive, dans le respect du principe de prudence.

Ces objectifs ont présidé à l'élaboration des propositions figurant dans cette annexe. Le normalisateur comptable, l'Autorité des normes comptables, étant seul habilité à poser des règles comptables, il lui reviendra donc de définir précisément les options et techniques comptables à retenir. En revanche, le régulateur peut imposer certaines règles relatives à l'utilisation des fonds collectés. C'est la raison pour laquelle certaines des propositions présentées pourraient faire l'objet de mesures réglementaires autorisant un contrôle efficace des OPCA dont les ressources sont en grande partie constituées par un impôt.

2. Principes de rattachement des produits à l'exercice comptable

2.1. Les faits générateurs de la collecte des différents dispositifs

Les principes de rattachement des produits à l'exercice doivent reposer sur l'identification de faits générateurs clairs. Or, les faits qui pourraient être qualifiés de « générateurs » diffèrent en fonction des dispositifs de formation :

- ◆ la collecte légale de la professionnalisation et du CIF des OPCA de branches est clairement rattachable à un exercice. En effet, l'entreprise connaît au 31/12 le montant du versement qu'elle doit effectuer et sait à quel OPCA elle va le verser ; à l'inverse, l'OPCA sait qu'il va recevoir cette collecte ;
- ◆ pour le « plan de formation », la collecte n'est pas « captive » : l'entreprise peut s'adresser à un OPCA interprofessionnel ou effectuer directement ses propres actions de formation, sans passer par un OPCA. Enfin, l'OPCA peut également s'acquitter de sa contribution auprès du Trésor Public ;
- ◆ pour la collecte professionnalisation des OPCA interprofessionnels¹, l'entreprise a le choix de l'OPCA à qui elle verse sa contribution légale (OPCALIA ou AGEFOS-PME).
- ◆ les entreprises peuvent enfin effectuer des versements complémentaires sur le dispositif du plan de formation aux OPCA :
 - ces montants peuvent être versés par les entreprises dans le cadre d'un accord d'ordre conventionnel ou contractuel. Pour pouvoir bénéficier de fonds mutualisés à de cofinancements (FSE, CNSA, régions etc.), l'apport direct de l'entreprise au financement de l'action de formation doit en effet atteindre un montant suffisamment, qui peut dépasser le niveau de la contribution légale ;
 - ces montants peuvent être versés librement par les entreprises, avant ou après la réalisation de la formation. Les versements libres des entreprises devraient être effectués avant la formation ou en début d'année puisque ces fonds collectés sont légalement mutualisés au 31/12. De fait, on observe qu'ils s'effectuent souvent en début d'année pour permettre le règlement des factures en attente : la règle de la mutualisation au 31/12 est peu respectée.

Alors même que l'identification du fait générateur peut paraître au premier abord assez facile à objectiver (en raison de l'existence d'une base juridique pour la collecte des OPCA), cette question reste un sujet « sensible ». En effet, les pratiques d'encaissement de la collecte sont assez disparates, et rarement conformes à la législation en vigueur : les versements tardifs autorisés par certains OPCA impliquent des retards d'encaissement assez significatifs. Or, les contributions légales des entreprises sont dues au 28/02, tout règlement postérieur à cette date devant être fait au Trésor Public. Cette disposition n'est ouvertement pas respectée et quelques exemples significatifs suffisent à le prouver :

- ◆ les contentieux ne sont pas rares. Certains OPCA constituent même des provisions pour créances irrécouvrables ;
- ◆ les statistiques parlent d'elles-mêmes : un OPCA a confié à la mission qu'environ 4% de sa collecte était effectivement réglée entre début avril et fin septembre ; le même OPCA considère que 72% de sa collecte est encaissée sur la base de chèques antidatés (le timbre de l'enveloppe affranchie indique une date postérieure au 28/02) ;

¹ Hormis pour les branches, qu'ils ont pu récupérer et pour lesquels ils devraient fonctionner comme des OPCA de branches.

Annexe V

- ◆ un OPCA, qui encaisse sa collecte légale jusqu'au mois de juin, a comptabilisé le même montant de créances à venir sur deux exercices successifs (montants arrondis au million près) : en effet, à la date d'arrêté des comptes (au mois d'avril), soit plus d'un mois après la date légale de collecte, l'OPCA estimait que « la collecte serait à peu près équivalente à la collecte de l'année précédente ».

2.2. Les règles actuelles de rattachement de la collecte pour les OPCA de branche et les OPCA interprofessionnels

La mission a recensé les pratiques de rattachement de la collecte sur la base de la dizaine d'OPCA audités.

C'est aujourd'hui la règle de créances certaines et acquises au 31 décembre de l'exercice considéré, qui détermine le rattachement des collectes, quelle que soit la date d'encaissement. Ainsi, lorsque l'adhésion des entreprises à l'OPCA est obligatoire (par voie de convention collective étendue pour les OPCA agréés au titre du congé individuel de formation et de la professionnalisation), leurs versements constituent une créance certaine dans son principe pour l'OPCA, dès l'exercice de l'assiette (masse salariale). Pour les autres (OPCA interprofessionnels, par exemple), la créance n'est réputée certaine qu'au moment de l'encaissement (Arrêté du 21 juillet 1993 relatif à l'application du plan comptable des OPCA).

On peut résumer ainsi la pratique actuelle :

2.2.1. La collecte légale des OPCA de branches est rattachée à l'exercice de la masse salariale sur laquelle est calculée cette collecte

Pour les dispositifs professionnalisation/CIF, la collecte due au 28/02/N+1 sur la masse salariale de l'année N est rattachée à l'exercice N. Elle est donc réputée « certaine » au 31/12 sans être pour autant exigible par l'OPCA (elle n'est pas liquide). La collecte à recevoir apparaît au bilan comme « créance » ; elle est comptabilisée dans le compte de tiers « adhérents et comptes rattachés ».

Pour le dispositif plan de formation, la collecte due au 28/02/N+1 est versée le plus souvent par acomptes l'année N, seul le reliquat est versé en début d'année N+1. Les acomptes et le reliquat sont rattachés à l'exercice N. Seul le reliquat à recevoir apparaît comme créance.

Pour le dispositif plan de formation, les versements complémentaires (au-delà du montant légal) en année N sont rattachés à l'exercice d'encaissement ou à l'exercice de réalisation de la formation : ils sont donc rattachés à l'année N ou N+1.

Les annexes des états financiers ne précisent que rarement la méthode retenue pour rattacher la collecte à l'exercice. Comme l'OPCA ne connaît pas au 31/12 le montant exact de la collecte à recevoir (les entreprises adhérentes ont pu faire faillite etc.) et bien que la créance soit réputée « certaine », l'OPCA conserve aujourd'hui une marge de manœuvre non négligeable sur le rattachement de la collecte à l'exercice. Les pratiques ne sont pas harmonisées : certains OPCA comptabilisent comme collecte à recevoir au 31/12 la collecte effectivement encaissée avant une date donnée (31/03/N+1, par exemple) ; d'autres évaluent très approximativement la collecte due sur l'exercice de l'assiette (par exemple, la collecte à recevoir pour l'OPCAIM est identique dans les comptes 2007 et 2008, à l'euro près. Les montants comptabilisés sont arrondis au million près).

2.2.2. La collecte comptabilisée par les OPCA interprofessionnels est égale à la collecte encaissée au cours de l'exercice.

La collecte encaissée l'année N sur la masse salariale de l'année N-1 est rattachée à l'exercice N, qu'il s'agisse des dispositifs professionnalisation ou plan de formation.

Les deux OPCA interprofessionnels hébergent toutefois des branches :

- ◆ OPCALIA choisit de comptabiliser la collecte des branches qu'elle héberge sur les principes mentionnés ci-dessus pour les OPCA de branches ;
- ◆ AGEFOS-PME choisit de comptabiliser la collecte des branches comme elle comptabilise la collecte interprofessionnelle (collecte « non captive »).

Il importe de prendre en compte tous ces cas de figure pour élaborer des règles simples de rattachement de la collecte à l'exercice permettant d'en donner, en comptabilité, une image fidèle.

2.3. Deux options de rattachement de la collecte à l'exercice comptable

Deux options sont envisageables.

2.3.1. Option 1 : repousser la date de clôture des comptes au 28/02

Faire coïncider la date de clôture avec la date légale de collecte permet de simplifier considérablement la comptabilisation de la collecte : la collecte de l'exercice sera presque intégralement comptabilisée en produits (et non plus en créances à venir).

Ce mode de comptabilisation inciterait les OPCA à encaisser rapidement leur collecte et à ne pas tolérer les versements tardifs des entreprises à moins qu'elles ne fassent la preuve d'une autorisation spécifique du Trésor Public². En effet, à défaut de preuve matérielle de versement tardif, l'OPCA devra réduire d'autant le montant de sa collecte comptabilisée. C'est la raison pour lesquelles cette option n'a pas recueilli l'adhésion de la majorité des directeurs financiers rencontrés.

La mise en œuvre de cette option³ impliquerait une modification des calendriers de *reporting* :

- ◆ au FUP, dont l'exercice comptable devrait être parfaitement calé sur celui des OPCA ;
- ◆ à la DGEFP : le jaune budgétaire devant être préparé en cours d'été par la DGEFP, la date de transmission des états statistiques et financiers (ESF) ne pourrait être repoussée au-delà de début juillet. La date d'arrêt des comptes devrait donc être fixée au plus tard au 15/06, auquel cas elle devrait immédiatement suivie d'un conseil d'administration. Une date d'arrêt antérieure au 01/06 serait plus praticable.

² Auquel cas l'OPCA peut comptabiliser cette collecte comme une créance.

³ Si une telle option devait être proposée, il conviendrait de vérifier qu'elle ne peut être considérée comme une entorse au principe d'autorisation annuelle du prélèvement des impositions de toute nature (et des ex-taxes parafiscales) par le Parlement. La Direction des Affaires Juridiques pourrait être saisie sur ce sujet.

2.3.2. Option 2 : clarifier les faits générateurs par une mesure réglementaire, qui permette à l'OPCA d'identifier à la date de clôture (le 31/12) le montant de la collecte légale à recevoir qui serait ainsi inscrite en produits (compte de résultat) en contrepartie du compte de produits à revoir (bilan).

2.3.2.1. Alignement du rattachement de la collecte interprofessionnelle sur la collecte de branche

Une mesure d'ordre réglementaire pourrait autoriser les OPCA interprofessionnels à considérer que la collecte de l'entreprise adhérente l'année précédente leur sera également versée l'année suivante, à défaut d'information contraire reçue de l'entreprise avant le 31/12.

L'asymétrie d'information entre l'entreprise et l'OPCA interprofessionnel serait rompue : les écritures comptables de l'OPCA pourraient ainsi être le reflet direct de celles de l'entreprise.

Cette mesure permettrait également d'aligner le traitement de la collecte légale des OPCA interprofessionnels sur celle des OPCA de branches : le fait générateur présidant au rattachement de la collecte interprofessionnelle serait la masse salariale sur laquelle est assise la collecte légale.

2.3.2.2. Rattachement des versements complémentaires (plan de formation) à l'exercice d'encaissement

Les versements complémentaires pourraient être rattachés à l'exercice d'encaissement, permettant d'identifier les faits générateurs suivants :

- ◆ lorsque leurs montants sont fixés par une convention ou un contrat, le versement complémentaire est rattaché à l'exercice de la date de signature de cette convention ou contrat. Comme la base juridique du versement existe, le raisonnement est similaire à celui retenu pour la collecte légale ;
- ◆ lorsque le versement complémentaire n'est pas rattachable à une obligation réglementaire, conventionnelle ou contractuelle, c'est l'utilisation directe de ces fonds qui permet d'identifier le fait générateur :
 - réalisation de la formation, quand la collecte est utilisée directement par l'entreprise avant le 31/12 ;
 - mutualisation des fonds⁴.

⁴ Le cas intermédiaire où les fonds ne sont pas mutualisés au 31/12 mais sont utilisés pour rembourser les formations de l'entreprise versante ne devrait pas exister. Quelle que soit l'option retenue, les OPCA devront mettre fin à la pratique actuelle d'encaissements tardifs de la collecte légale.

Proposition 1 : Règles de rattachement de la collecte à l'exercice

- ◆ Option 1 : La date de clôture de l'exercice comptable est reportée au 28/02.
- ◆ Option 2 : Au 31/12, l'OPCA destinataire de la collecte légale est identifié et peut donc comptabiliser en créances les versements auxquels les entreprises ont procédé à la date du 28/02.
 - Le fait générateur de rattachement de la collecte légale (ou conventionnelle) ainsi clarifié, est le millésime de la masse salariale sur laquelle elle est assise ;
 - Le fait générateur des versements complémentaires qui font l'objet d'une convention particulière (ex. cofinancement) ou d'un contrat (ex. accords de prises en charge) est matérialisé par la signature de cette convention ou contrat ;
 - Le fait générateur des versements complémentaires qui n'ont pas de base conventionnelle ni contractuelle est constitué par la réalisation de la formation, si ces versements sont la contrepartie directe d'une formation pour l'entreprise, ou la mutualisation, quand ces versements sont mutualisés. La mutualisation au 31/12 devant être respectée, les versements complémentaires sont nécessairement rattachés à l'exercice de leur encaissement.

2.3.3. Le traitement du profit à l'origine

Le résultat calculé avec le plan comptable actuel ne permet pas de donner une image de la réalité en raison de la comptabilisation de la collecte à recevoir. Ainsi, le résultat constaté n'est ni un résultat « opérationnel », interprétable économiquement, ni un indicateur de performance susceptible d'en donner une image fidèle, car il ne permet pas d'effectuer, sur l'exercice comptable considéré, le rattachement des charges aux produits concernés.

Faute de neutralisation du profit, l'image donnée par la comptabilité ferait donc apparaître artificiellement un résultat positif, sujet à des analyses erronées. Il serait donc nécessaire de le retraiter (cf. section 4) pour l'analyse financière.

Si l'option 2 venait à être retenue sans aménagement, la collecte à recevoir augmenterait indument le résultat de l'exercice, car les OPCA constateraient un « profit à l'origine », qui serait la contrepartie de charges constatées dans les exercices ultérieurs, au fur et à mesure que les engagements issus de cette collecte sont matérialisés puis décaissés. De plus, ce profit à l'origine ne pourrait pas constituer un excédent reversable au FUP.

Il serait donc opportun de neutraliser dans le compte de résultat tout ou partie de la collecte à recevoir rattachée à l'exercice.

Plusieurs options sont envisageables. Différentes techniques comptables sont associées à ces options à titre illustratif ; **il reviendra à l'Autorité des normes comptables d'adopter celle qu'elle jugera la mieux appropriée à l'objectif recherché et de prévoir le traitement comptable du changement de méthode.**

2.3.3.1. La neutralisation intégrale de la collecte à recevoir en résultat

La mission est favorable à la neutralisation intégrale de la collecte à recevoir afin de respecter le principe de rattachement des charges aux produits concernés. Le « sous ou sur-engagement » de l'OPCA au regard des collectes des exercices précédents serait ainsi directement appréhendable par la lecture du compte de résultat, étant rappelé que le régulateur « s'attend » à ce que le résultat de l'OPCA soit nul puisque les OPCA n'ont pas vocation à réaliser un profit (disposition législative)⁵.

Trois options sont envisageables. Elles sont illustrées par un même exemple.

⁵ Au contraire, l'État pourrait souhaiter que l'OPCA ait un comportement contra-cyclique en « sur-engageant » dans les périodes de difficultés économiques : le résultat observé devrait alors être négatif pendant ces périodes.

2.3.3.1.1. Option 1 : provisionnement intégral de la collecte à recevoir

La collecte à recevoir a, en vertu de la réglementation, une contrepartie en termes de charges, qui seront constatées les années suivantes. Les OPCA n'ayant pas vocation à effectuer des profits sur leur collecte, ces charges sont donc en théorie égales au montant total de la collecte. Une disposition règlementaire peut donc légitimement imposer aux OPCA de provisionner la totalité de ces charges à l'origine : le « profit à l'origine » mentionné précédemment serait alors intégralement provisionné.

Ce provisionnement pourrait s'effectuer :

- ◆ sous forme d'une provision *ad hoc* « PAH », distincte de la provision pour engagements à financer de la formation (cf. Section 3.2), qui a vocation à refléter la valeur économique des engagements effectivement pris par l'OPCA (Option 1a) ;
- ◆ au sein de la provision pour engagements à financer de la formation, « provision pour EFF » (Option 1b) ;
- ◆ une option intermédiaire est proposée (Option 1c).

Option 1a : constitution d'une provision distincte de la provision pour engagement à financer de la formation (provision pour EFF - cf. Section 3.2)

La collecte à recevoir serait intégralement provisionnée dans une provision *ad hoc* dans la mesure où cette collecte à recevoir devrait être utilisée à des fins diverses ((i) financer de la formation ; (ii) fournir un conseil de proximité aux entreprises ; (iii) financer les frais généraux de l'OPCA. et reprise l'année suivante) sans que l'OPCA puisse anticiper la répartition de cette collecte entre ces différentes fins.

Cette provision serait intégralement reprise lors de l'exercice suivant :

- ◆ les frais généraux et les frais de conseil et services de proximité aux entreprises (charges) sont réputés décaissés lors de l'exercice suivant. Pour éviter des mécanismes de ventilation complexes à mettre en œuvre, on retiendrait donc que les frais sont rattachables à l'exercice suivant (exercice N+1 au cours duquel les engagements sont généralement matérialisés) ;
- ◆ le montant résiduel est soit engagé au titre de formations, auquel cas la provision *ad hoc* est reprise puis repassée en provision pour engagement à financer de la formation, soit n'est pas engagé, auquel cas la provision est reprise et abonde le résultat de l'année.

Cette provision permet ainsi de constater le résultat au fur et à mesure de l'utilisation de la collecte par l'OPCA (cf. Exemple 1),

Option 1a : Provisionnement dans une provision *ad hoc* (PAH)

Hypothèses (qui n'ont pas vocation à être réalistes)

- La collecte à recevoir est de 100 ;
- Les engagements pris l'année N+1 sont de 95 mais l'OPCA anticipe que 5 seront probablement annulés ;
- Les engagements sont intégralement décaissés en N+2 ;
- Les frais de gestion et services de proximité de l'année N+1 sont de 5 ;
- Les décaissements ayant lieu en N+2 sur la base des engagements de l'année N+1 sont de 85 et non 90, comme anticipé : 10 ont été annulés in fine (et non 5, comme anticipé).

Raisonnement sous-jacent aux écritures :

- L'OPCA a acquis 100 de collecte à recevoir l'année N mais ne sait pas comment il va l'utiliser précisément. Il pense que cette collecte sera intégralement dépensée, soit en prestations soit en frais généraux. L'OPCA constitue une provision *ad hoc*, du montant total de la collecte, soit 100, faisant ainsi apparaître un résultat nul l'année N,

Annexe V

- L'année suivante, N+1, il prend des engagements à hauteur de 95 mais anticipe qu'il va annuler 5 sur ces 95. Il n'inscrit donc que 90 en provision pour EFF (une fois l'engagement pris). Par ailleurs, il dépense effectivement 5 en frais généraux. Il reprend l'intégralité de la PAH et réalise donc 5 de résultat (profit), qui s'explique par le fait que l'OPCA a estimé ses engagements réels à un montant inférieur à la collecte totale reçue.
- En N+2, les annulations étant plus importantes que prévues, l'OPCA ne décaisse effectivement que 85. Etant donné qu'il avait provisionné 90, il réalise 5 de résultat (profit).
- Au total sur la collecte due en année N+1 mais acquise au titre de l'année N, l'OPCA a réalisé un profit de 10, pour partie imputable à une estimation de ses engagements réels à hauteur de 90 en N+1 et pour partie due à un montant d'annulations en N+2 supérieur au montant initialement prévu.

Calcul de la contribution de la collecte N aux résultats dégagés les années N, N+1 et N+2 :

N	N+1	N+2
+ 100 (collecte) - 100 (PAH)	+100 (reprise PAH) - 90 (provision EFF) - 5 (dépenses)	+ 90 (reprise provision EFF) - 85 (charges de formation effectuée)
Contribution de la collecte N au résultat : 0	Contribution de la collecte N au résultat : + 5	Contribution de la collecte N au résultat : + 5

Option 1b : provisionnement au sein de la provision pour EFF

On pourrait envisager de fusionner la provision « ad hoc » avec la provision pour engagement à financer de la formation en ne reconnaissant le résultat qu'en fin de cycle d'utilisation de la collecte rattachée à l'exercice N (en N+2, voire après) car les frais généraux et les frais de conseils non décaissés l'année N+1 resteraient provisionnés en fin d'année N+1.

Cette solution présente les inconvénients suivants :

- ◆ elle ne permettrait plus d'identifier distinctement la valeur économique des engagements à financer de la formation au bilan de l'OPCA, notamment parce que, dans cette provision globale, seraient agrégées aux engagements de formation des dotations pour des charges de « conseil/services aux entreprises » ou pour frais généraux ;
- ◆ le résultat l'année N+1 serait donc sous-estimé par rapport à l'option précédente et ne permettrait pas d'appréhender la formation du résultat en fonction de la réalité des événements constatés

En raison de ces effets de nature à créer en particulier des risques de thésaurisation, il est proposé d'écarter cette option.

Option 1c : provisionnement intégral dans deux provisions distinctes (provision pour frais de services aux entreprises et de fonctionnement, provision pour EFF)

Une solution intermédiaire entre l'option 1a et l'option 1b pourrait être de provisionner :

- ◆ les frais (fonctionnement et services de proximité) dans une provision pour charges, distincte de la provision pour EFF ;
- ◆ la part de la collecte à recevoir estimée devoir être engagée en frais de formation en provisions pour EFF.

Annexe V

Ainsi, la collecte à recevoir devrait être provisionnée intégralement mais répartie dans deux provisions distinctes (i) une provision pour charges et (ii) une provision pour EFF.

La mission considère que cette solution intermédiaire est la mieux à même de répondre à la double exigence de transparence et d'incitation à dépenser la totalité de la collecte.

Option 1c : Provisionnement de la collecte dans deux provisions (*pour charges et pour EFF*)

▪ Calcul de la contribution de la collecte N aux résultats dégagés les années N, N+1 et N+2 :			
N	N+1	N+2	
+ 100 (collecte) - 10 (p. pour charges) - 90 (provision EFF)	+10 (reprise provisiops pour charges) - 5 (dépenses)	+ 90 (reprise provision EFF) - 85 (charges de formation effectuée)	→
Contribution de la collecte N au résultat : 0	Contribution de la collecte N au résultat : + 5	Contribution de la collecte N au résultat : + 5	

2.3.3.1.2. Option 2 : constatation d'un produit constaté d'avance (PCA)

L'enregistrement d'un produit constaté d'avance l'année N permettrait également de neutraliser en résultat la collecte à recevoir par les OPCA. Ce produit serait intégralement repris l'année suivante (exercice d'engagement de la collecte). Le résultat dégagé sur cette collecte serait alors constaté au fur et à mesure de l'utilisation de la collecte comme dans le cas de l'option 1a (seule la technique comptable change). Ainsi, la collecte sur masse salariale de l'année N (encaissée l'année N+1) ne contribuerait pas au résultat de l'année N puisqu'annulée par ce compte PCA. Elle contribuerait en revanche positivement au résultat dégagé l'année N+1 dans la mesure où elle n'est pas entièrement utilisée l'année N+1 (dépenses de fonctionnement ou nouveaux engagements à provisionner - cf. section 3).

Cette option n'apparaît pas adaptée aux spécificités de la collecte dans la mesure où elle répond davantage à un produit à recevoir (montant certain mais non exigible au 31/12/N)), la constatation simultanée d'un produit à recevoir et d'un produit constaté d'avance apparaissant inappropriée.

2.3.3.1.3. Option 3 : constatation d'un profit à l'origine

Une part de la collecte à recevoir pourrait être reconnue comme un profit à l'origine . Ainsi, seule la part que l'OPCA envisage d'engager pour des actions de formation serait provisionnée dans la provision pour financer des formations (cette provision sera toutefois nette des annulations anticipées - cf. section 3.2).

Le profit constaté comptablement aurait en partie pour vocation de financer des charges de l'exercice suivant pour service aux entreprises ou fonctionnement de l'OPCA. Une partie du profit réalisé n'a donc pas vocation à figurer dans les excédents qui pourraient être reversés au FUP.

Annexe V

Contrairement à l'option 1b, cette option a l'avantage de conserver une provision pour EFF, interprétable économiquement et réduit donc les risques de thésaurisation. Elle a l'inconvénient, par rapport aux options 1a, 1c et 2, de ne pas aboutir à un résultat directement interprétable en fonction de la réalité des événements constatés, et donc de formation du résultat.

Option 3 : Constatation d'un produit à l'origine

N	N+1	N+2
+ 100 (collecte) - 90 (EFF)	0 (reprise EFF) - 5 (dépenses)	+ 90 (reprise EFF) - 85 décaissements
Contribution de la collecte N au résultat : +10	Contribution de la collecte N au résultat : -5	Contribution de la collecte N au résultat : +5

Proposition 2 : Annulation du profit à l'origine par une méthode de provisionnement .

Un provisionnement intégral de la collecte à recevoir (sous forme de dotations à une provision pour frais généraux et services de proximité et à une provision pour EFF) devrait permettre de rattacher les charges aux produits concernés, de clarifier la lecture du résultat et son affectation. Sans modifier les règles de rattachement de la collecte à l'exercice (identification de faits générateurs clairs et identiques pour les entreprises dont les comptes doivent retranscrire la même opération que ceux de l'OPCA), la neutralisation du profit à l'origine permettrait ainsi d'appréhender la formation du résultat et de pouvoir interpréter le résultat en termes de « sous ou sur-engagement » par rapport aux collectes dues au titre des exercices précédents.

3. Règle de rattachement des charges de formation à l'exercice

La pratique de rattachement des charges à l'exercice est peu harmonisée entre OPCA, ce qui s'explique par la diversité de leurs systèmes d'information et de gestion. Certains OPCA peuvent ainsi prévoir la date des échéances probables des actions de formation et les réactualiser au fur et à mesure que se déroule la formation, ce qui n'est pas le cas de la majorité d'entre eux.

Les décaissements sur les formations réalisées au 31/12 sont généralement rattachés à l'exercice sauf lorsque l'OPCA n'a pas la preuve que la formation a été effectivement réalisée (cf. Exemple 2). Dans ce dernier cas, l'OPCA considère qu'il s'agit d'un engagement à financer de la formation (EFF, comptabilisé en hors bilan et pour lequel des réserves sont constituées si le résultat dégagé est suffisant).

Annexe V

Si l'OPCA estime que cette formation a probablement été réalisée, il peut doter ses provisions pour risques et charges. Le plan comptable de 1993 indique ainsi que « seront provisionnées exclusivement les actions de formation réalisées au cours de l'exercice pour lesquelles subsiste un doute sur leur prise en charge ou sur le niveau de réalisation effective comparée au niveau prévu initialement ». Cette vision très restrictive des provisions s'explique par le fait que les OMA, prédécesseurs des OPCA, provisionnaient des montants trop importants sans engager les dépenses correspondantes : ils s'étaient ainsi constitués des « matelas » de provisions. Le plan comptable de 1993 explicite la raison pour laquelle les OPCA ne doivent pas provisionner la collecte des entreprises (même engagée) : « les entreprises ne peuvent prétendre à une utilisation réservée des cotisations qu'ils ont versés à l'OPCA. En conséquence, aucune provision ni engagement ne pourront être comptabilisés à ce titre ».

De fait, on observe que les provisions pour charges sont inexistantes chez la plupart des OPCA. Outre la logique sous-jacente du plan comptable imposant une vision très restrictive du provisionnement, d'autres raisons permettent de l'expliquer :

- ◆ l'imperfection des systèmes d'information ;
- ◆ la réglementation sur les excédents à reverser au FUP et le plafonnement des frais de gestion. L'OPCA peut ainsi souhaiter « gonfler » les charges à payer, qui interviennent à la fois dans le calcul des excédents du FUP et dans le calcul du plafond des frais de fonctionnement. Plus les charges à payer sont importantes, plus la « trésorerie excédentaire », calculée conventionnellement pour le FUP, est faible, ce qui minore les versements au FUP et plus les frais de fonctionnement peuvent être élevés (cf. annexe frais de gestion).

Pour veiller à ce que les charges à payer soient correctement évaluées, il importe de définir une règle de séparation des exercices « *cut-off* » : l'attestation et la facture des formations réalisées avant le 31/12/N doivent être parvenues à la fin d'une période complémentaire (28/02/N ou 31/03/N+1 – à définir de façon harmonisée pour tous les OPCA).

Plan comptable de 1993 : Comptabilisation des charges de formation en fonction de la date de réception de l'attestation de présence du stagiaire

Cas 1 : L'attestation de présence est reçue avant le 31/12.

Si la facture a été reçue avant le 31/12, il s'agit naturellement d'une charge, enregistrée en contrepartie d'un compte de tiers ou d'un compte de trésorerie (en cas de paiement) ;

Si la facture n'a pas été reçue avant le 31/12 mais a été reçue pendant la période complémentaire, il s'agit d'une charge à payer.

Cas 2 : L'attestation de présence n'a pas été reçue au 31/12 mais a été reçue au cours de la période complémentaire.

Il s'agit également d'une charge à payer dès lors que la formation a effectivement été réalisée avant le 31/12.

Cas 3 : L'attestation de présence n'a pas été reçue au cours de la période complémentaire.

Si l'OPCA estime que la formation a été réalisée, il l'inscrit en provisions pour charges ;

Si l'OPCA estime qu'elle n'a pas été réalisée, il l'inscrit en EFF (mis en réserve ou constatés hors bilan, cf. section 3.1) .

Proposition 3 : Règles de rattachement des charges de formation à l'exercice

Seront inscrites en charges à payer les charges dont la réalisation de la formation est attestée à la fin d'une période complémentaire à définir de façon harmonisée pour tous les OPCA (au 28/02 par exemple).

Par ailleurs, les formations qui auraient dû être réalisées mais dont l'OPCA n'a pas reçu l'attestation avant cette date pourraient être assimilées à des engagements restant à financer, provisionnés selon la méthode précisée dans la section 3.

4. Le provisionnement des engagements à financer la formation (EFF)

4.1. Le bilan du plan comptable de 1993 ne donne pas une image fidèle de l'activité des OPCA, de leur richesse ni de leur capacité à faire face à leurs engagements

Cette section est consacrée au provisionnement des engagements à financer la formation dès lors qu'ils correspondent effectivement à des engagements pris par l'OPCA, d'un point de vue juridique.

La comptabilisation de ces engagements « effectifs » ne permet pas aujourd'hui de donner une image fidèle de l'activité de l'OPCA et de sa performance. La lecture des états financiers des OPCA aujourd'hui pose trois types de difficultés :

- ◆ le mode de calcul actuel des EFF ne permet pas d'apprécier le montant de ces engagements, et donc la situation comptable et financière de l'OPCA. Ainsi, les EFF ne tiennent pas compte de l'annulation probable des engagements de l'OPCA : la mission a pu constater que les taux d'annulation sont généralement compris entre 10 et 25% (cf. document complémentaire sur les lois de décaissement et d'annulation reconstituées par la mission) ; ils dépendent notamment des durées de formation et varient donc en fonction des dispositifs ;
- ◆ certains OPCA ne « régularisent » pas systématiquement leurs engagements en comptabilité : alors même que certains de leurs engagements sont déjà annulés (y.c. dans leurs systèmes de gestion), leurs EFF n'ont pas été réduits pour autant ;
- ◆ les OPCA constatent leurs EFF, soit directement dans les fonds propres (réserves, cf. Tableau 1) soit sans aucun enregistrement au bilan (EFF non couverts dont le montant est précisé dans les annexes). Dans ces deux cas, les règles comptables actuelles sont dérogatoires : les EFF, qui répondent à la définition traditionnelle de « passif » ne sont pas comptabilisés en tant que tels et conduisent à une surévaluation des fonds propres. En outre, en cas d'annulation des engagements, des ressources sont « libérées » mais cette opération n'affecte pas le résultat de l'OPCA, conduisant ainsi à une minoration de ce dernier. Enfin, une part non négligeable de l'activité de l'OPCA (surtout pour le dispositif professionnalisation) n'est pas reflétée dans le bilan de l'OPCA (cf. Tableau 1).

Ces constats conduisent à considérer que le bilan d'un OPCA, dans sa forme actuelle, ne donne pas une image fidèle de sa « richesse » de l'OPCA et donc de son patrimoine, qui devrait être appréhendée par le montant de ses fonds propres (notamment diminué par construction des provisions dûment évaluées).

Tableau 1 : Taux de couverture des EFF par les réserves sur un échantillon d'OPCA

OPCA	Dispositifs	EFF clôture 2008 (1)	Réserve 2008 (2)	Taux de couverture (2)/(1)
UNIFORMATION	plan + 10	18 909 908	18 909 908	100%
	plan - 10	7 854 745	7 854 745	100%
	professionnalisation	32 150 305	14 935 812	46%
	CIF CDI	22 519 745	17 311 780	77%
	CIF CDD	9 068 205	8 572 037	95%
OPCALIA	plan + 10	2 996 949	2 996 949	100%
	plan - 10	30 599	30 599	100%
	professionnalisation	70 325 396	0	0%
OPCAIM	plan + 10	13 116 977	13 116 977	100%
	plan - 10	1 434 438	1 434 438	100%
	professionnalisation	39 312 056	39 312 056	100%
OPCABAT	plan + de 10	5 729 778	5 729 778	100%
	PRO	29 136 747	29 136 747	100%

Annexe V

OPCA	Dispositifs	EFF clôture 2008 (1)	Réserve 2008 (2)	Taux de couverture (2)/(1)
FORCO	plan + 10	8 121 986	8 121 986	100%
	plan - 10	433 358	433 358	100%
	professionnalisation	90 662 772	1 964 983	2%
FONGECIF	CDI	161 378 431	161 942 272	100%
	CDD	18 664 975	18 707 651	100%
FAFIH	plan + 10	2 828 096	2 828 096	100%
	plan - 10	1 855 940	1 856 000	100%
	professionnalisation	28 966 072	27 556 000	95%

Source : États financiers des OPCA. Calculs mission.

4.2. Le bilan des OPCA devrait donc être révisé en créant deux provisions obligatoires

Le calcul de ces provisions devra être détaillé très précisément par l'arrêté de révision du plan comptable afin :

- ◆ d'assurer un haut degré d'harmonisation entre OPCA ;
- ◆ d'éviter que les OPCA ne surestiment leurs provisions⁶.

4.2.1. Une provision à hauteur des ces engagements « économiques » (provision dite « technique »)

Les engagements de formation à réaliser devraient être provisionnés en fonction de la meilleure estimation, correspondant aux formations encore non réalisées (ni annulées, ni décaissées) auquel on retranchera les annulations probables (annulations statistiques, non encore effectives).

Ces engagements devront ainsi être calculés sur la base d'un taux d'annulation moyen estimé sur les annulations passées (estimées dispositif par dispositif) puis provisionnés en intégralité.

Par suite de la non prise en compte de ces annulations, les montants des EFF qui apparaissent aujourd'hui en hors bilan ou dans les réserves surestiment largement le montant des « engagements économiques ».

La méthode de rattachement de la collecte à venir (Cf. section 1.3.3.; option 1) affectera nécessairement le montant de cette provision pour EFF.

4.2.2. Une provision complémentaire, pour risques, afin de tenir compte de la volatilité des taux d'annulation (provision réglementaire)

La dotation d'une provision complémentaire pourrait permettre à l'OPCA de se prémunir contre des décaissements plus importants que prévus (en cas de provisions techniques insuffisantes).

Cette provision a vocation à être constituée pour des « portefeuilles de risques homogènes », c'est-à-dire pour un « niveau de granularité » nécessairement inférieur au dispositif :

- ◆ la fongibilité des provisions pour les actions de formation pour un dispositif donné : une annulation plus importante que prévue sur une action de formation d'un dispositif donné peut être compensée par une annulation moins importante pour une autre action du même dispositif ;

⁶ Les OMA, ancêtres des OPCA, accumulaient des provisions, leurs engagements étant artificiellement gonflés (par l'absence d'annulations). Ces provisions constituaient des « matelas de thésaurisation », que la réforme du plan comptable (1993) et la transformation des OMA en OPCA avaient vocation à supprimer.

Annexe V

- ◆ l'étanchéité entre deux dispositifs (ou deux « portefeuilles homogènes »).

Le montant de cette provision pour risques devra faire l'objet d'une spécification précise, tenant compte de la volatilité des taux d'annulation observée par le passé (formule à calibrer sur la base d'un écart-type estimé des annulations passées de l'OPCA).

Proposition 4 : Calcul d'engagements « économiques »

Les EFF devront être calculés nets des annulations sur base des taux de décaissements statistiques.

Les taux de décaissements et d'annulations observés sur les dernières années devront apparaître explicitement en annexe.

Le taux d'annulation utilisé pour calculer les EFF reflète l'anticipation des annulations sur les engagements non soldés en fin d'exercice. Par exemple, une moyenne des annulations sur les trois dernières années d'engagement pourrait être retenue comme critère de présomption des annulations à venir, présomption restant réfutable par l'OPCA. En cas d'utilisation d'un taux d'annulation différent, l'OPCA devra faire la preuve que ce taux représente plus fidèlement l'anticipation des annulations futures que la moyenne calculée sur les trois dernières années.

Proposition 5 : Provisionnement des engagements

Les engagements nets des annulations probables seront provisionnés (provisions « techniques »)

Une provision règlementaire pour risques sera également constituée. Elle reflètera la volatilité des taux d'annulation observés par le passé. Elle sera spécifiée par une formule unique pour tous les OPCA, en fonction de l'écart-type des annulations observées sur une période à préciser.

Proposition 6 : Taux de couverture à publier

Différents taux de couverture devront être publiés dans l'annexe:

- un taux de couverture des provisions excluant les garanties (ratio des provisions « techniques » sur les engagements nets des annulations) ;
- un taux de couverture incluant les garanties du FPSPP (ratio de la somme des provisions « techniques » et garanties sur les engagements nets des annulations) ;
- un taux de couverture incluant les deux types de provisions et les garanties (ratio de la somme des provisions et garanties sur les engagements nets des annulations) ;
- un taux de couverture incluant les provisions, garanties et capitaux propres (ratio de la somme des capitaux propres, provisions et garanties sur les engagements nets des annulations), qui correspond à la couverture totale des engagements.

5. Présentation d'un tableau d'activité en annexe

Des informations sur les flux de trésorerie ou sur le décaissement des EFF (par année de millésime) devront être fournis en annexe (tableaux spécifiques, cf. section 11.3). Pour autant, un tableau de synthèse permettrait d'associer ses éléments afin d'effectuer le suivi :

- ◆ de la consommation des provisions en décaissements sur engagements des années antérieures ;
- ◆ de l'utilisation de la collecte en frais de gestion, décaissements des engagements de l'année et autres types de dépenses.

Annexe V

Le tableau doit permettre de présenter le plus fidèlement possible l'activité opérationnelle de l'OPCA en reconstituant les flux financiers au cours de l'année. Il devrait refléter la collecte « opérationnelle », qui sert de base à l'OPCA pour engager dans l'année.

Cette collecte diffèrera de la collecte comptabilisée :

- ◆ pour le dispositif « professionnalisation », la collecte comptabilisée l'année N est encaissée le 28/02/N+1. Or, c'est cette collecte qui est le plus souvent engagée l'année N+1 et qui constitue donc la collecte « opérationnelle » pour l'année N+1. Pour la professionnalisation et le CIF, la collecte « opérationnelle », utilisée lors de la détermination des budgets est donc en général la collecte perçue dans l'année civile. La collecte « opérationnelle » pourrait donc en général être appréhendée par la collecte comptabilisée à laquelle on retrancherait les dotations nettes de provisions permettant de neutraliser le profit à l'origine. Certaines spécificités, non recensées ici, seront toutefois à traiter : c'est par exemple le cas d'OPCABAT, qui engage l'année N sur la base de la collecte comptabilisée en N+1 (et qui est donc en partie encaissée en N+2). L'écart entre la collecte comptabilisée et la trésorerie devrait être faible dans la mesure où on régularise en comptabilité les produits à revoir non encore encaissés au 31/12. En revanche, des écarts entre les charges provisionnées ou en charges à payer et les décaissements réels pourraient être significatifs ;
- ◆ pour le plan, la notion de collecte due au titre de la masse salariale de l'année d'engagement pourrait être retenue puisque le plan est géré principalement sur la base d'acomptes, non mutualisés (pour les entreprises de plus de 10 salariés).

Proposition 7 : Collecte présentée dans le tableau d'activité (comptabilité de flux)

La collecte du tableau d'activité devra être la collecte utilisée par les OPCA pour apprécier leur capacité d'engagement (et non nécessairement de la collecte comptabilisée) :

- pour la professionnalisation/le CIF, on pourrait retenir la notion de **collecte perçue** lors de l'année civile d'engagement :
- pour le plan, on pourrait retenir la notion de **collecte due au titre de la masse salariale de l'année d'engagement**.

Le tableau « Proposition 8 » présente le **tableau d'activité**, qui pourrait être explicité en annexe.

6. Un indicateur de capacité d'engagement de l'OPCA

La capacité d'engagement doit s'apprécier sur la base de la vision « économique » de l'activité de l'OPCA explicitée dans le tableau d'activité (même notion de collecte notamment). Elle représente le montant maximal d'engagements autorisés par la collecte et les garanties anticipées, ainsi que les capitaux propres.

Elle pourrait se calculer sur la base d'une prévision du tableau d'activité pour l'année suivante : la capacité serait l'engagement maximal réalisable tel que le résultat opérationnel prévisionnel ne soit pas négatif.

Proposition 9 : Indicateur de la capacité d'engagement en fin d'année

Un indicateur de capacité d'engagement en fin d'année pourrait être présenté en annexe. Le mode de calcul de cet indicateur serait standardisé pour faciliter la comparaison entre OPCA en matière financière.

Une capacité d'engagement simplifiée pourrait figurer dans l'annexe dès lors que son mode de calcul est parfaitement codifié : par exemple, le montant de la collecte et des frais de gestion anticipés pourraient, par convention, être égaux à ceux de l'année de l'exercice pour les besoins du calcul de cet indicateur.

Annexe V

Proposition 8 : Tableau de présentation de l'activité de l'exercice dans l'annexe

	Ressources		Dépenses de formation			Autres dépenses		Excédent de trésorerie à reverser au FPSPP	Résultats opérationnels	Affectation du résultat opérationnel	
	Provisions	Collecte et subventions reçues	Décaissements sur engagements			Frais de fonctionnement (y.c. dot. amort.)	Autres dépenses d'activité (+FPSPP)			Garanties acquises	Provisions : dotations - reprises
			N	N-1	N-2 et antérieures						
Nouveaux engagements											
Anciens engagements											
Total											

7. Présentation des comptes par dispositif

La présentation et la méthode de répartition des charges par dispositifs pourraient être encadrées afin d'assurer une harmonisation des comptes des OPCA :

L'enregistrement par dispositif est effectué individuellement pour ce qui concerne les charges directement affectables ; lorsqu'une charge a plusieurs destinations ou n'est pas directement affectable, elle est affectée aux différents comptes par destination par application d'une clé de répartition, justifiée au moins à chaque clôture d'exercice ;

Les clés devront être fondées sur des critères quantitatifs objectifs, appropriés et contrôlables, directement liés à la nature des charges ; nombre de bordereaux pour la collecte, nombre de m² occupés pour les charges locatives, temps passé pour les autres activités...

Les principes de rattachement des charges financées par plusieurs dispositifs (actions DIF, CIF etc.) devront être clarifiés pour assurer l'harmonisation des comptes entre OPCA. Les comptes de liaison devraient être utilisés de manière harmonisée.

Proposition 10 : Ventilation des charges par dispositif

Les charges devront être ventilées par dispositif de la manière suivante :

- les charges directement affectables sont affectées directement au dispositif ;
- les charges de structure, qui ne sont pas directement affectables au dispositif, sont affectées en fonction de clés de répartition revue chaque année (avec permanence de la méthode).

Ces clés de répartition devront faire l'objet d'une harmonisation. Le principe général pourrait être qu'elles reflètent le temps passé par les services de l'OPCA sur chacun des dispositifs, à l'exception des dépenses de collecte, qui pourront être réparties en fonction du nombre de versements effectués pour chacun des dispositifs, et des loyers et charges locatives qui pourront être réparties au m².

8. Ventilation des charges par destination (annexe)

Les charges devraient être présentées en annexe par destination :

- ◆ cette ventilation s'effectuera par application d'une clé de répartition, justifiée au moins à chaque clôture d'exercice ;
- ◆ les clés devront être fondées sur des critères quantitatifs objectifs, appropriés et contrôlables, directement liés à la nature des charges (nombre de bordereaux pour la collecte, nombre de m² occupés pour les charges locatives, temps passé etc.) . Ces clés devront être revues en cours d'année si les conditions économiques connaissent une évolution sensible.

La ventilation de ces charges dans la comptabilité analytique doit s'effectuer au fil de l'eau, facture par facture.

Proposition 11 : Ventilation des charges par destination (annexe)

Les catégories de charges suivantes pourront être présentées dans l'annexe :

- dépenses de formation ;
- dépenses de collecte ;
- dépenses de conseil et de service de proximité ;
- dépenses de gestion administrative et financière ;
- dépenses d'information et de communication (études et recherches, observatoire) ;
- dépenses de paritarisme (avec distinction FONGEFOR/paritarisme de l'OPCA) ;
- charges financières ;
- charges exceptionnelles.

9. Combinaison des comptes

Les OPCA ont pour pratique de déléguer une grande partie de leur activité (cf. annexe « Frais de gestion »). Or, les comptes des délégataires ne sont pas combinés aux comptes de l'OPCA (à l'exception de ceux d'AGEFOS-PME), ce qui rend ces derniers très peu représentatifs de l'activité réelle de l'OPCA.

Le souci de transparence qui prévaut dans la révision du plan comptable et la nouvelle disposition légale sur la publicité des comptes doit également conduire à imposer la combinaison des comptes des OPCA et de ceux de leurs délégataires (ex. l'OPCAIM et ses ADEFIM, OPCABAT et ses AREF, OPCALIA et ses OPCALIA régionaux etc.).

Proposition 12 : Obligation de combinaison comptable

Les OPCA ne pourront déléguer la gestion de certaines de leurs activités à des prestataires que si une convention de combinaison comptable est établie. Les comptes combinés feront l'objet d'une publication (bilan, compte de résultat, annexe incluant un tableau des EFF, un tableau d'activité, la ventilation des charges sur le périmètre de combinaison, le calcul d'un indicateur de capacité d'engagement etc.).

10. Date de mise en œuvre du plan comptable rénové et mesures de transition

La mise en œuvre du plan comptable rénové devrait nécessiter une période de transition avec des mesures simplifiées adaptées, qu'il reste à définir.

Des modalités transitoires seront explicitées dans le plan comptable.

Conformément aux règles en vigueur, la première année de mise en œuvre du nouveau plan comptable, l'OPCA devra mentionner l'incidence du changement de méthode en comparant trois jeux de comptes :

- ◆ comptes de l'année N avec le nouveau plan comptable ;
- ◆ comptes de l'année N-1 avec l'ancien plan comptable ;
- ◆ comptes de l'année N-1 retraités avec le nouveau plan comptable.

11. Remontée d'informations au FUP

Les remontées d'information au FUP sont de qualité médiocre (cf. Annexe FUP). Un décret pourrait donner aux commissaires aux comptes la mission particulière d'attester :

- ◆ la sincérité d'un certain nombre d'informations de nature prévisionnelles ou autres;
- ◆ leur concordance avec les comptes.

Les remontées d'informations au FUP seraient ainsi « filtrées » par les commissaires aux comptes. Ils ne certifieront pour autant pas les données transmises, ce qui les conduirait à exprimer une « opinion positive » : ils se borneraient à constater que la méthode suivie par l'OPCA dans le calcul des informations prévisionnelles transmises vérifient un certain nombre de critères, qu'un arrêté devrait précisément définir.

Les commissaires aux comptes pourraient ainsi vérifier que la prévision du besoin de trésorerie/capacité d'engagement transmise par l'OPCA au FUP :

- ◆ est construite sur la base d'un « passé », cohérent avec les informations certifiées dans les états financiers ;
- ◆ est élaborée sur la base d'hypothèses cohérentes.

Cette mission particulière qui serait confiée aux commissaires aux comptes n'est pas originale en soi. Le Code des Assurances prévoit par exemple que les commissaires aux comptes peuvent attester, à la demande de l'Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles, de retraitements comptables effectués par les groupes d'assurance afin de calculer leur exigence en capital règlementaire⁷.

Proposition 13 : Attestation de sincérité et concordance des informations transmises au FUP

Les commissaires aux comptes devraient attester une ou deux fois (à définir) dans l'année des informations transmises au FUP.

12. Autres modifications à apporter au plan comptable

12.1. L'adaptation du plan comptable aux changements réglementaires intervenus depuis 1993

La définition des comptes dans l'arrêté de révision devra également être modifiée :

- ◆ pour tenir compte des dispositifs réglementaires, qui n'existaient pas en 1993 (professionnalisation, DIF, CIF-CDD, VAE, CBC etc.) ;
- ◆ pour tenir compte des charges auxquelles la réglementation fait référence (notamment dans le dispositif de plafonnement) : frais de paritarisme (en distinguant la contribution au FONGEFOR des frais de paritarisme de l'OPCA), contributions à reverser au FPSPP (ainsi que les excédents à reverser au FUP), etc.

⁷ D'autres types d'attestation comptables existent dans d'autres secteurs (clubs sportifs etc.).

12.2. La comptabilisation des subventions et le cofinancement

Les OPCA seront appelés à mobiliser de plus en plus des financements externes, et notamment des fonds européens (Fonds Social Européen). Ces subventions sont affectées à des formations spécifiques.

Certains OPCA comptabilisent aujourd'hui ces subventions comme des « fonds dédiés », utilisés par les associations et fondations. Il s'agit d'une adaptation au Plan comptable général, éléments de passifs, qui enregistrent en clôture d'exercice les ressources affectées par des tiers financeurs à des projets définis mais qui n'ont encore pu être utilisés conformément à l'engagement pris (règlement du CRC 99-01, article 3).

Ces fonds dédiés ne pourront pas venir en substitution des provisions, quelle qu'en soit leur nature (provisions pour risques et charges, provisions réglementaires).

12.3. Révisions des annexes (en plus des tableaux et indicateurs présentés dans les sections précédentes)

Par ailleurs, les tableaux en annexe devront faire l'objet de spécifications précises dans l'arrêté des révisions (comme c'est le cas aujourd'hui et même si cet arrêté n'est jamais appliqué).

A minima, un tableau de collecte (distinguant les différentes composantes de la collecte comptabilisée en fonction de sa date d'encaissement), un tableau des EFF à adapter en fonction du système de provisionnement retenu, un tableau des flux de trésorerie (à clarifier) devront être prévus.

Document complémentaire

Ce document complémentaire présente le rythme de décaissements (et des annulations) des OPCA audités. Un questionnaire de données statistiques et comptables a ainsi été envoyé à dix OPCA de plus de 100M€ ; les données fournies ont été retraitées par la mission pour constituer des lois de décaissements et d'annulations des formations engagées. Elles sont en général peu fiables :

- ◆ les données d'UNIFORMATION ne permettent pas de reconstituer les annulations ;
- ◆ les données d'OPCABAT ne permettent pas de calculer les annulations et réalisations l'année d'engagements. De manière générale, le suivi des engagements l'année même de l'engagement est problématique. Cela peut par exemple expliquer le faible taux de décaissement reconstitué pour le FAFIH la première année d'engagement ;
- ◆ les données d'OPCALIA sont peu lisibles (écritures comptables de régularisation à la suite de la fusion, qui ne permettent pas d'obtenir des statistiques fiables) ;
- ◆ OPCAIM pratique « l'engagement progressif » : cela signifie que bien que l'OPCA se soit engagé à financer la formation, il engage les actions de formation dont le montant est conséquent au fur et à mesure qu'il décaisse afin de ne pas avoir à « trop » annuler. Les ADEFIM, qui gèrent pour OPCAIM les actions de formation, décident du niveau d'engagement de l'action de formation. C'est la raison pour laquelle les taux de décaissements apparaissent très élevés par rapport aux autres OPCA.

Ce manque de fiabilité s'explique avant tout parce que les OPCA n'utilisent pas les comptes de classe 8, pourtant prévus par le plan comptable : ces comptes devraient permettre de retracer les engagements et leur devenir. Le calcul des provisions réglementaires proposées dans cette annexe ne pourra s'accompagner que d'un suivi très précis des engagements.

Les tableaux 1 et 2 synthétisent les informations retraitées.

Les graphiques 1 à 6, ci-dessous exposent les lois de décaissements et d'annulation calculées sur la base des données fournies par le FAFIH. La régularité observée pour le FAFIH est remarquable.

Annexe V

Tableau 1 : Part des engagements de l'année N décaissés les années N et suivantes (moyenne par OPCA sur les cinq dernières années)

	N	N+1	N+2	N+3	Total décaissé
Dispositif « professionnalisation »					
FAFIH	17%	33%	7%	0%	57%
UNIFORMATION	45%	37%	12%	1%	95%
OPCAIM	69%	20%	3%	0%	92%
OPCABAT	-	39%	2%	0%	-
FORCO	12%	40%	14%	1%	67%
OPCALIA	-	-	-	-	-
Moyenne	36%	34%	8%	0%	78%
Dispositif « plan de formation des plus de 10 salariés »					
FAFIH	68%	18%	1%	0%	87%
UNIFORMATION	57%	10%	0%	0%	67%
OPCAIM	86%	11%	0%	0%	97%
OPCABAT	-	8%	1%	-	-
FORCO	36%	52%	2%	0%	90%
OPCALIA	94%	3%	0%	0%	97%
Moyenne	68%	17%	1%	0%	86%
Dispositif « plan de formation des moins de 10 salariés »					
FAFIH	64%	22%	0%	0%	86%
UNIFORMATION	44%	10%	-	-	54%
OPCAIM	71%	22%	0%	0%	93%
OPCABAT	-	-	-	-	-
FORCO	43%	43%	2%	0%	88%
OPCALIA	98%	0%	0%	0%	98%
Moyenne	64%	19%	1%	0%	84%
Dispositif « congés individuel de formation » CDI					
UNIFORMATION	24%	38%	6%	1%	69%
FONGECIF Ile de France	39%	33%	0%	0%	72%
Moyenne	32%	36%	3%	1%	71%
Dispositif « congés individuel de formation » CDD					
UNIFORMATION	27%	44%	2%	0%	73%
FONGECIF Ile de France	38%	34%	1%	0%	73%
Moyenne	33%	39%	2%	0%	73%

Source : Calculs missions sur la base des données transmises par les OPCA.

Annexe V

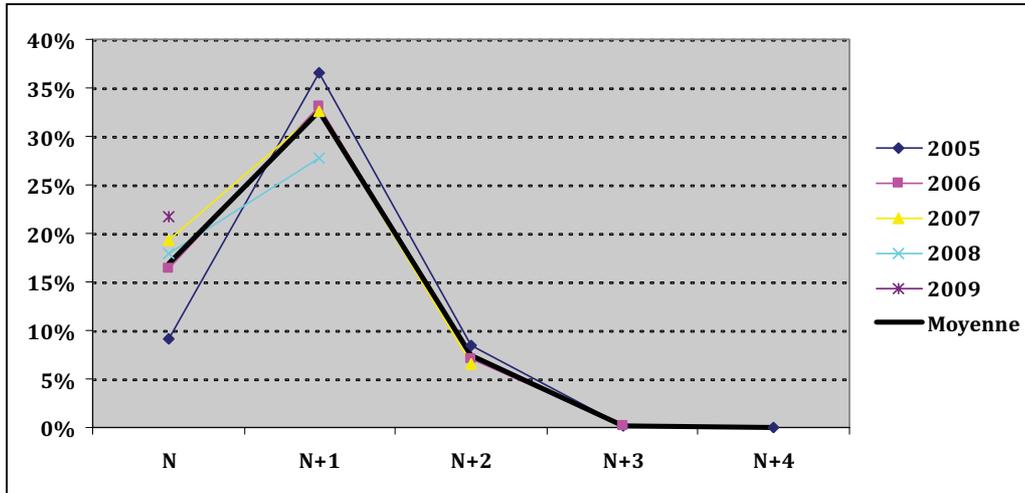
Tableau 2 : Part des engagements de l'année N décaissés les années N et suivantes (moyenne par OPCA sur les cinq dernières années)

	N	N+1	N+2	N+3	Total annulé
Dispositif « professionnalisation »					
FAFIH	11%	17%	8%	1%	37%
UNIFORMATION	3%	2%	3%	4%	12%
OPCAIM	-	-	-	-	-
OPCABAT	-	8%	0%	0%	-
FORCO	4%	7%	4%	2%	17%
OPCALIA	0%	10%	12%	0%	22%
Moyenne	5%	9%	5%	1%	20%
Dispositif « plan de formation des plus de 10 salariés »					
FAFIH	5%	5%	2%	0%	12%
UNIFORMATION	-	-	-	-	-
OPCAIM	-	-	-	-	-
OPCABAT	-	0%	0%	0%	-
FORCO	2%	4%	1%	0%	7%
OPCALIA	0%	3%	1%	0%	4%
Moyenne	2%	3%	1%	0%	6%
Dispositif « plan de formation des moins de 10 salariés »					
FAFIH	5%	6%	2%	0%	13%
UNIFORMATION	-	-	-	-	-
OPCAIM	-	-	-	-	-
OPCABAT	-	-	-	-	-
FORCO	4%	3%	2%	0%	9%
OPCALIA	0%	3%	1%	0%	4%
Moyenne	3%	4%	2%	0%	9%
Dispositif « congés individuel de formation » CDI					
UNIFORMATION	14%	4%	2%		20%
FONGECIF Ile de France	3%	4%	1%		8%
Moyenne	9%	4%	2%		14%
Dispositif « congés individuel de formation » CDD					
UNIFORMATION	13%	9%	1%		23%
FONGECIF Ile de France	4%	4%	0%		8%
Moyenne	9%	7%	1%		16%

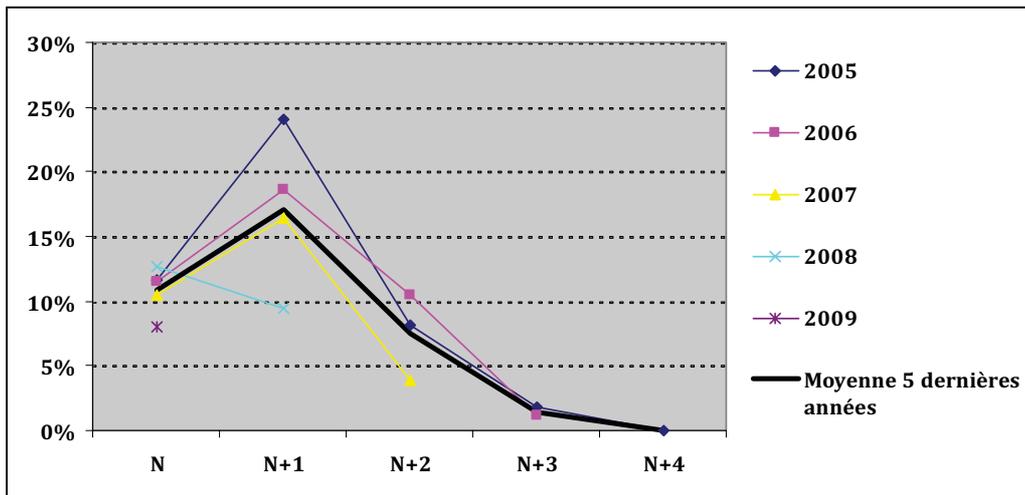
Source : Calculs missions sur la base des données transmises par les OPCA.

Annexe V

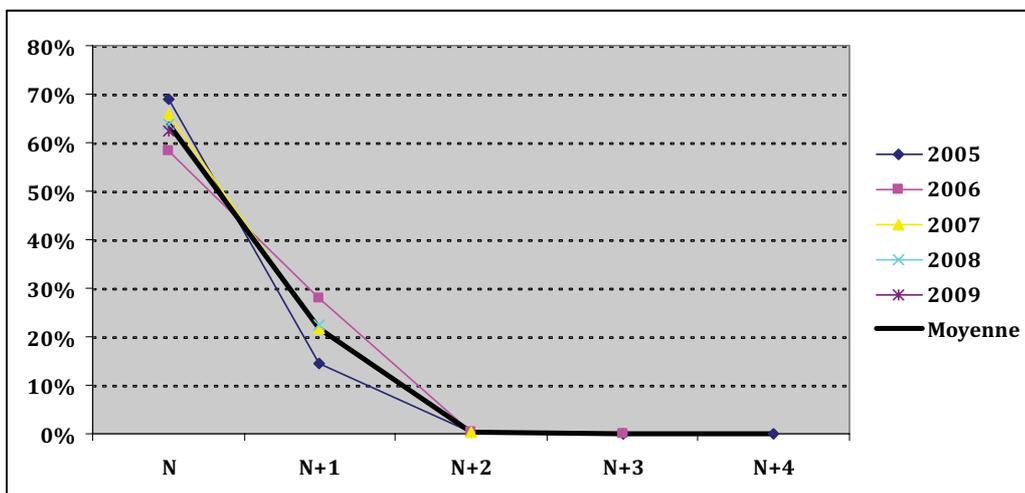
Graphique 1 : Loi de décaissement des actions de professionnalisation au FAFIH



Graphique 2 : Loi des annulations des actions de professionnalisation au FAFIH

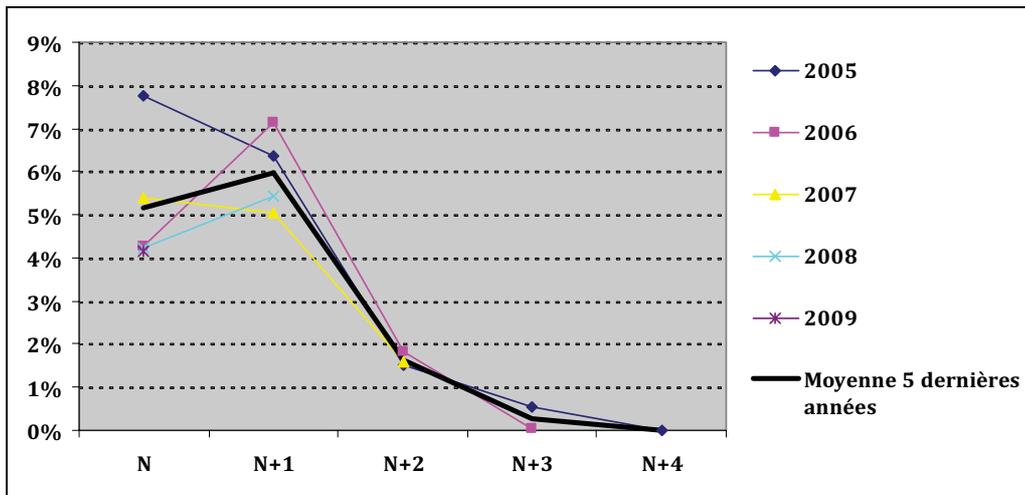


Graphique 3 : Loi de décaissement des actions du plan de formation des entreprises de moins de 10 salariés (FAFIH)

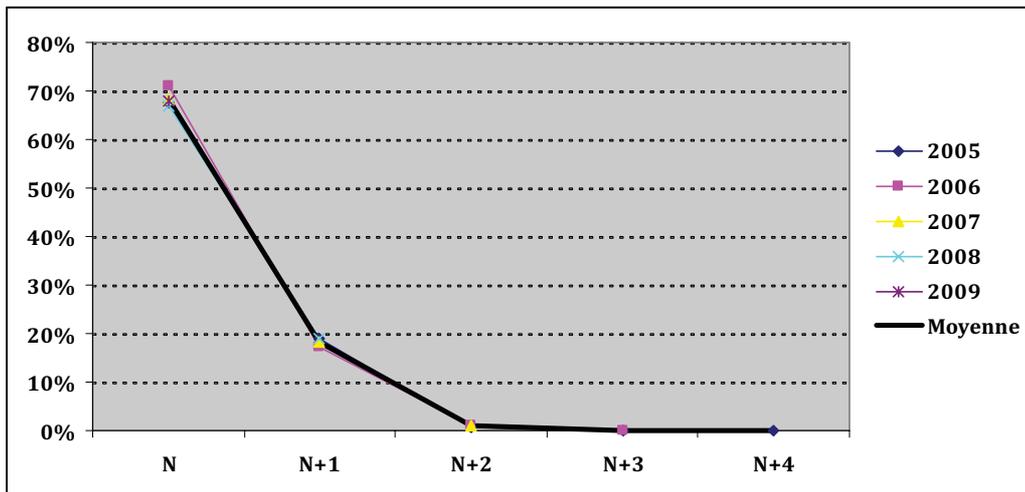


Annexe V

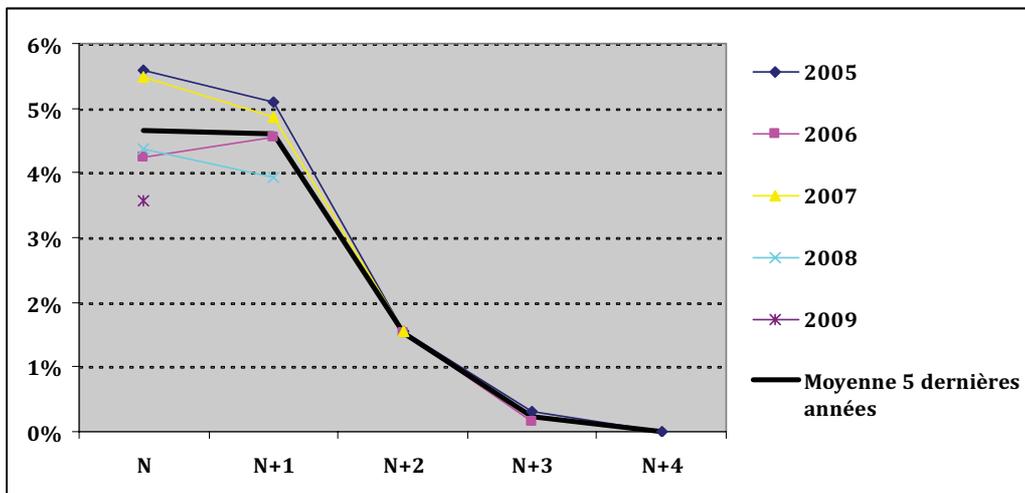
Graphique 4 : Loi des annulations des actions du plan de formation des entreprises de moins de 10 salariés (FAFIH)



Graphique 5 : Loi de décaissement des actions du plan de formation des entreprises de plus de 10 salariés (FAFIH)



Graphique 6 : Loi des annulations des actions du plan de formation des entreprises de moins de 10 salariés (FAFIH)



ANNEXE VI

Lettre de mission

Annexe VI



Paris, le **27** JUIL. 2009

Le Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Le Secrétaire d'Etat chargé de l'emploi

à

Monsieur le Chef du service de l'inspection générale
des finances

Monsieur le Chef de l'inspection générale
des affaires sociales

Le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie actuellement inscrit au programme de l'Assemblée Nationale prévoit notamment d'améliorer l'efficacité du dispositif de financement des fonds perçus et gérés par les organismes collecteurs paritaires agréés.

La loi répond ainsi à un triple objectif :

- améliorer la transparence de la gestion des organismes collecteurs,
- créer les conditions d'une plus grande réactivité de la part de ces organismes,
- élargir l'accès aux dispositifs de formation professionnelle par la création d'un nouveau fonds paritaire de sécurisation des parcours.

Aux termes des travaux parlementaires, la loi devrait être publiée au cours de l'automne prochain, période au cours de laquelle s'achèveront les consultations concernant les décrets d'application. Enfin le réseau des OPCA sera réorganisé dans un délai de deux ans afin de permettre un renforcement de la qualité de leurs interventions.

La mise en place de règles de gestion pertinentes et admises par l'ensemble des acteurs participant à la gestion ou à la régulation des dispositifs apparaît indispensable pour accompagner les modifications prévues au dispositif actuel. Dans ce cadre, il apparaît nécessaire de procéder à un réexamen des modalités d'encadrement de l'actuel plan comptable des OPCA afin tout à la fois d'en actualiser le contenu et d'apporter plusieurs aménagements nécessaires.

Ce plan comptable des organismes paritaires collecteurs agréés, après avis du conseil national de la comptabilité, a été publié par arrêté en date du 21 juillet 1993. Une première actualisation a été effectuée avec les partenaires sociaux au cours du second semestre 2007. Celle-ci a ensuite été suspendue dans l'attente des résultats de la négociation interprofessionnelle sur la réforme de la formation professionnelle.

Par ailleurs, dans leur accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, les partenaires sociaux ont notamment demandé que soient engagés avec l'administration des travaux relatifs à la révision du plan comptable des OPCA.

Annexe VI

Au-delà des travaux de 2007 et des indispensables ajustements qui seront rendus nécessaires après l'adoption de la loi il apparaît indispensable de procéder à plusieurs aménagements de fond afin d'améliorer la transparence et le fonctionnement de l'actuelle instance de péréquation (FUP) et du futur fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Il paraît également important de modifier à cette occasion les règles de plafonnement des frais d'information et de gestion des OPCA.

Il conviendra à cet égard de porter une attention particulière aux éléments suivants.

1 - Garantir une disposition prévenant les risques de thésaurisation des OPCA

La règle des disponibilités excédentaires a été introduite pour prévenir les risques réels de thésaurisation des OPCA au détriment de la mise en place de formation dynamique en faveur des salariés.

Il apparaît toutefois que cette règle est remise en cause par certains représentants des partenaires sociaux. Même si cette critique peut sembler infondée, il n'en demeure pas moins que l'un des enjeux de la réforme du plan comptable des OPCA porte sur le maintien d'un point déterminant des modalités de régulation du fonctionnement des organismes collecteurs.

2 – Proposer de nouvelles règles de plafonnement des frais d'information et de gestion compatibles avec l'exercice des nouvelles missions des OPCA

Les frais de gestion et d'information des OPCA sont plafonnés. La Cour des Comptes estime cependant que le système actuel ne répond pas aux efforts de rationalisation des dépenses des OPCA.

Il importe donc de prévoir de nouvelles règles de plafonnement en proposant des mécanismes de calcul qui seront adaptés aux missions confiées aux nouvelles structures agréés.

3 – Proposer un cadre spécifique permettant d'améliorer la présentation des comptes du fonds unique de péréquation

Le Fonds unique de péréquation (FUP) est assujéti aux dispositions du plan comptable applicable aux OPCA. Toutefois, ses missions et modalités de fonctionnement diffèrent sensiblement de celles des OPCA. L'activité principale de la structure consiste à gérer les excédents financiers dont peuvent disposer les OPCA au titre des contributions professionnalisation et DIF et des contributions CIF.

Contrairement aux OPCA dont les ressources sont assurées puisque constituées de contributions de nature fiscale, les ressources du FUP, à l'exception de la contribution obligatoire de 5 à 10% de la collecte professionnalisation, sont difficilement prévisibles, tout comme ses dépenses qui sont soumises aux variations des politiques de prise en charge des OPCA.

Aussi, le plan comptable des OPCA ne semble pas particulièrement adapté au FUP et ne lui permet pas d'optimiser la gestion de ses fonds.

C'est pourquoi, dans la perspective de la mise en place du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), il apparaît important d'apporter les meilleures

Annexe VI

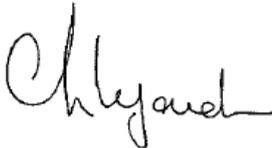
solutions possibles, en termes comptables, à cette structure qui prendra le relais du FUP dans quelques mois afin notamment d'améliorer la lisibilité de ses comptes.

Par conséquent la mission devra répondre à un double objectif :

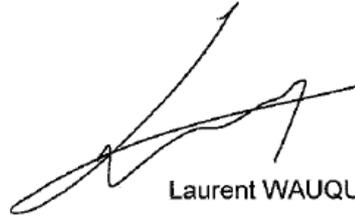
- Optimiser le système de calcul et de comptabilisation des frais de collecte, de gestion et d'information des OPCA dans le contexte d'une diminution du nombre des structures par l'augmentation du seuil minimum de collecte de chacun des organismes et d'une redéfinition de leurs missions (notamment les services apportés aux TPE PME, les services de proximité...)
- Améliorer les conditions d'application du plan comptable adapté aux OPCA, au FUP puis au FPSPP afin de faciliter l'exercice de leurs missions.

Pour le bon déroulement de cette mission, vous pourrez compter sur la collaboration de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Nous souhaitons que la mission rende ses conclusions pour la fin du mois d'octobre 2009, c'est-à-dire à l'issue de l'adoption de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelles tout au long de la vie.



Christine LAGARDE



Laurent WAUQUIEZ