

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

ALEXIS MASSE
Inspecteur des finances

CHRISTOPHE TARDIEU
Inspecteur des finances

PHILIPPE DOLE
Inspecteur des affaires sociales

Avec le concours de
CYRIL DELATTRE
Assistant

- 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.

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 séniors...), 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 séniors, 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

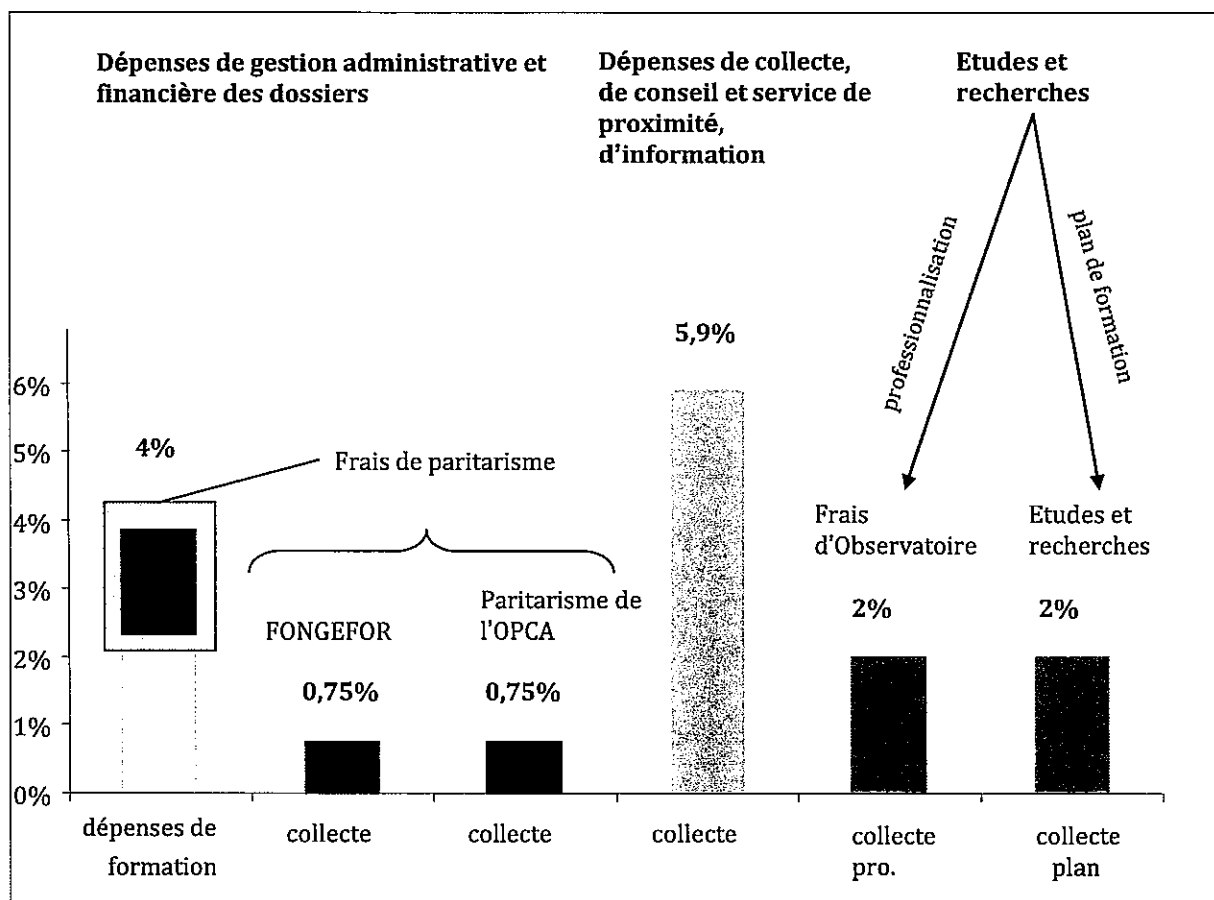
Les frais de gestion des OPCA couvrent l'ensemble des dépenses qui ne sont pas la contrepartie du financement d'une action de formation. L'arrêté du 4 janvier 1996 a mis en place un dispositif de double plafonnement : 4 % des dépenses de formation pour les dépenses de gestion administrative et 5,9 %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



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, dérogatoire 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).

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.

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...

- ♦ 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).

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 règlementaires :

- ◆ 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.

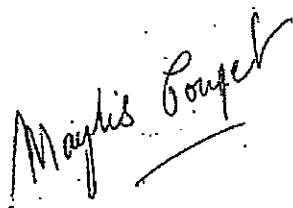
Sans s'être penchée sur l'activité même des OPCA, à savoir le financement de formations, et compte tenu de l'importance des sommes gérés par les organismes paritaires collecteurs agréés, la mission ne peut toutefois que souligner le climat d'empirisme économique, comptable et financier qu'elle a pu observer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

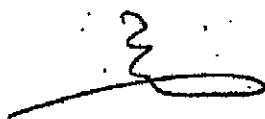


Alexis MASSÉ



Christophe TARDIEU

L'inspecteur des affaires
sociales



Philippe DOLE