

Séminaire Expert consacré à l'évolution du droit et des politiques de formation

25 mars 2010

Cycle 2009 – 2010

- La nouvelle donne pour les
OPCA : logiques de
financement, plan comptable,
contrôles

Contact :

Muriel LARUE
Directrice
muriel.larue@circeconsultants.com



Sommaire

I - L'évolution des OPCA	5
Fiche 1. 40 questions relatives à la réforme des OPCA, sans garantie d'exhaustivité.....	5
Fiche 2. « Requiem pour les OPCA ».....	Erreur ! Signet non défini.
Fiche 3. Conditions de mise en place d'un OPCA interbranches – Jean-Pierre Willems.....	13
II – Les nouvelles logiques de financement des OPCA	17
Fiche 4. Le cadre général de la contribution au FPSPP.....	17
Fiche 5. La convention cadre signée entre l'Etat et le FPSPP.....	29
Fiche 6. La péréquation : du FUP au FPSPP.....	43
Fiche 7. Le financement conventionnel à travers les accords de branche Formation.....	45
III – Evolution des règles et des procédures de gestion financière et de contrôle des OPCA	48
Fiche 8. Les Conventions d'objectifs et de moyens.....	48
Fiche 9. Regard sur les Conventions d'objectifs développées dans d'autres domaines.....	59
Fiche 11. Les différents mécanismes de contrôle de l'activité des OPCA.....	70
Fiche 12. Où en est le plan comptable des OPCA ?.....	81

I - L'évolution des OPCA

Fiche 1. 40 questions relatives à la réforme des OPCA, sans garantie d'exhaustivité

I – Pourquoi distinguer FAF et OPCA ?			
	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
1. Droit positif	L. 6332-1-1 et L. 6332-7 c. trav.	Maintien par la loi de 2 types d'institution	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Pertinence du maintien de la distinction ? ↳ Choix politique assumé ou occulté.
2. Histoire et fondements conceptuels	Cf. Fiche collector : Requiem....		<ul style="list-style-type: none"> ↳ Logique de prévoyance contre logique fiscale ↳ Autonomie de la négociation ou auxiliaire du FISC?
3. FAF de salariés et de non salariés	L. 6332-7 et L. 6332-9 c. trav.	Maintien par la loi de 2 types d'institution	Logique de regroupement et / ou de partenariat avec les FAF de salariés (perspective de parcours par ex.)
4. Intérêt pratique de la distinction aujourd'hui	R. 6332-46 ; R.6332-8; L.6331-20		<ul style="list-style-type: none"> ↳ Gouvernance paritaire: CA, AG,... ↳ Capacité à collecter et à gérer des contributions conventionnelles extra – légales

II - L'acte fondateur des FAF et des OPCA ?			
	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
5. Qualification juridique de l'acte fondateur	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Pour les FAF: L.6332-7 ↳ Pour les OPCA: Loi du 1er juillet 1901 et L.6332-1 		Accord collectif de travail?
6. Représentativité des organisations patronales signataires	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Pour les FAF: L.6332-7 ↳ Pour les OPCA: L.6332-1 ↳ Jurisprudence (Cf. Fiche 4) 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ La représentativité des signataires patronaux est exigée par la JP (Conseil d'Etat) ↳ Toutes les organisations représentatives du secteur n'ont pas à signer l'acte constitutif ↳ Possibilité pour la création d'u OPCA interpro de n'avoir qu'un seul signataire patronal 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Effets de ces règles aux regroupements attendus? ↳ Définition de l'interprofession. ↳ Risque d'exclusion des autres organisations patronales représentatives sur le secteur mais non signataires de l'acte constitutif (du fait de la limitation du nombre d'OPCA un même secteur sur un même niveau géographique, R. 6332-5)) ↳ Rôle de la procédure d'agrément ↳ Quels critères d'évaluation de la représentativité patronale?
7. Représentativité des organisations syndicales de salariés signataires	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Pour les FAF: L.6332-7 ↳ Pour les OPCA: L.6332-1 ↳ Jurisprudence 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Loi du 20 aout 2008 (application de la période transitoire au niveau branche et interpro jusqu'en 2013) ↳ La représentativité des signataires salariés est exigée par la JP (Conseil d'Etat) 	↳ Impact de la loi du 20 aout 2008 sur le processus de renouvellement d'agrément qui s'annonce?

II - L'acte fondateur des FAF et des OPCA ?

	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
8. Diversité des champs d'application : branches, inter-branches, intersectoriels, interprofessionnels	R 6332-16	<ul style="list-style-type: none"> -OPCA ou FAF de branche ou interpro -Possibilité pour les FA et les OPCA de créer des sections professionnelles si l'ensemble des fonds sont mutualisés le 31 décembre de chaque année 	Regroupement et logique interbranche
9. Autonomie conventionnelle pour la détermination des champs d'application et critères d'agrément par les pouvoirs publics	<ul style="list-style-type: none"> - Jurisprudence (Cf. Fiche 4) - R.6332-4 - R. 6332-8 	<ul style="list-style-type: none"> -le ministre doit veiller à ce que les organisations signataires soient suffisamment représentatives pour permettre de satisfaire l'ensemble des entreprises du secteur concerné (Conseil d'Etat) 	<ul style="list-style-type: none"> «Quels critères d'évaluation de la représentativité patronale?» «Risque d'interférences dans le principe de liberté de détermination des champs, principe fondateur du droit de la négociation collective?»

circé

24/03/2010



II - L'acte fondateur des FAF et des OPCA ?

	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
10. Spécificité de l'acte fondateur des Fondecif et des Agecif	R. 6333-6 Art. 164 de l'ANI du 5 octobre 2009	<ul style="list-style-type: none"> «Impossibilité pour une même structure de cumuler un agrément au titre du CF avec un autre agrément (Pro, Plan,..) sauf dans le « hors-champ » «Les fondecif ne sont pas concernés par le seuil des 100 millions «Le FPSP doit proposer les Fondecif à l'agrément du CPNFP 	<ul style="list-style-type: none"> «L'harmonisation des règles de prise en charge évitera-t-elle l'agrément unique?» «Peut-on banaliser les Agecif?»
11. La régulation des champs d'application par le CPNFP	Article 156 de l'ANI du 5 octobre 2009	Le CPNFP donne un « pré-agrément » aux actes constitutifs d'OPCA entrant dans le « champ »	Régulation par le CPNFP pour le champ Et pour le hors champ ?

circé

24/03/2010



III- Qualification juridique et caractéristique de l'institution créée par l'acte fondateur			
	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
12. L'OPCA – Association	L. 1901		L'OPCA, fonction ou institution?
13. La personnalité sui generis du FAF	L.6332-7		Le FAF, institution de garantie sociale?
14. Les formes et les niveaux du paritarisme	R. 6332-17	Possibilité maintenue pour les OPCA de signer une délégation de gestion à des organismes patronaux	Création de filiales ? de GIE ? Impact de la disposition de l'art R.6332-46 qui autorise un organisme à gérer plusieurs FAF ?
15. Regroupement des FAF et des OPCA et développement des SPP	L. 6332-1 et R. 6332-16		Comment construire l'articulation entre OA de l'OPCA et SPP ? • Vers un OPCA prestataire des services « à la carte » pour des branches « autonomes » ? • Vers le développement d'accord Interbranches ?
16. Mandat des administrateurs : incompatibilités, mandat impératif ou non, responsabilité civile, pénale	Art. 6332-2-1 (Cf. Fiche 12)	• Incompatibilité du mandats d'administrateurs avec certaines fonctions	• Le non cumul des fonctions concernent-ils uniquement les membres du conseil d'administration ou l'ensemble des instances paritaires de l'OPCA (SPP, commissions ad hoc,...) ? • Les CPNE sont-elles concernées ? • Définition de la notion « établissement de formation » ?

IV – Ressources et règles de mutualisation			
	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
17. Ressources fiscales et ressources conventionnelles	L.6332-7	Non prise en compte du conventionnel pour le 13%	• Prise en compte des ressources conventionnelles dans le seuil d'agrément. • Le financement conventionnel « pur sucre » a-t-il un avenir ?
18. Versement des contributions au FPSPP (13 %) et accès au financement	-Projet de décret - Future Convention cadre état-FPSPP		• Impact de la convention cadre sur l'accès à la péréquation ? • Modalités de prélèvement des 13% pour le plan des plus de 10 ? Qui va assurer ce prélèvement (OPCA, Trésor Public,...) ? Dans quel calendrier ? • Quels acteurs susceptible d'avoir accès au refinancement (OPCA, Conseil régionaux, Pôle Emploi, entreprises, personnes physiques,...) ?
19. Le refinancement des Fongecif			Logique de guichet et logique de projet
20. Autres ressources : cofinancements Pôle Emploi, Conseils régionaux ...	L.6332-21	Les partenaires sociaux des branches peuvent signer des conventions avec le FPSPP, les régions, Pôle Emploi ...	• Ces conventions s'imposeront à l'OPCA • Comment les OPCA vont-ils construire les cadres opérationnels de mise en œuvre ? Définition d'un cadre unique applicable à tous les OPCA ? Rôle du FPSPP pour préciser ce cadre ? Négocié par chaque OPCA ?

IV – Ressources et règles de mutualisation

	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
21. Mutualisation asymétrique : impact de la création de la nouvelle section de 10 à 50 salariés	L. 6332-3 et L. 6332-3-1	<ul style="list-style-type: none"> •Obligation pour les CPCA de créer une section 10 à 49 salariés depuis le 25 novembre 2009 •Interdiction pour les branches de fixer un taux de contribution pour les entreprises de 10 à 49 supérieur à celui des + de 50 salariés •Mutualisation asymétrique 	Effets sur les pratiques de gestion des CPCA?
22. Mutualisation par dispositifs	L. 6333-1 et L. 6333-7		Règles de fongibilités?
23. Mutualisation et sections professionnelles	R. 6332-16	<ul style="list-style-type: none"> •Possibilité pour les FAF et les OPCA de créer des sections professionnelles si l'ensemble des fonds sont mutualisés le 31 décembre de chaque année 	Devenir des sections professionnelles dans la perspective de regroupement?
24. Autonomie de gestion des ressources mutualisées par les CA des FAF et des OPCA et respect des priorités fixées par les accords de branche et les CPNE	R. 6332-23		Souveraineté des CA et respect des orientations prioritaires de CPNE

0

IV – Ressources et règles de mutualisation

	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
25. Mutualisation et droits de tirage			Les pratiques actuelles, discutables, seront-elles tolérées à l'avenir?
26. Règles de mutualisation applicables aux ressources conventionnelles extra légales	L. 6332-7		Quelles règles de gestions pour les ressources conventionnelles? Quel avenir?

V – Objet social et missions			
	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
27. Élargissement de l'objet social et des missions	L. 6332-1-1 et L. 6332-7		Mutation de la nature originelle des FAF et des OPCA ?
28. Définition juridique des nouvelles missions: GPEC...	L. 6332-1-1 et L. 6332-7	Nouvelles missions définies de façon très large par la loi.	<ul style="list-style-type: none"> Portée et définition précise de ces missions et limite d'exercice lié au droit de la concurrence ? Définition du concept de GPEC ? Séquestration par un décret octroyant aux OPCA un droit spécial ? Modèle de financement : nouvelle définition des frais de gestion, COM Impact sur l'organisation des OPCA : compte analytique, GUE, bilans...
29. Que veut dire service de proximité après la réforme ?	L. 6332-1, L. 6332-1-1 et L. 6332-7	L'égalité est accordée en fonction de leur aptitude à assurer des services de proximité au bénéfice des TPE- PME	Attente du décret prévu à l'art. L. 6332-6 Les services de proximité peut-il être consultés à géométrie variable en fonction des besoins du secteur ?
30. Impact pour les bénéficiaires de la formation tout au long de la vie (personnes, salariés, demandeurs d'emploi indemnisés ou non)	R. 6332-5 et R. 6332-6	L'égalité reste différencié selon le type de collecte.	Accès des personnes aux services des OPCA et / ou des Fongecif ? Le yello OPCA/Fongecif est-il toujours d'actualité ?

24/03/2010

[10]

V – Objet social et missions			
	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
31. Prestations de services et qualité de l'offre : référencement des prestataires, labellisation...	Art. L. 6332-1-2 et L. 6332-6, al 2	<ul style="list-style-type: none"> Principe d'égalité de traitement Réalisation par le FPSPP d'une charte de bonnes pratiques applicable aux OPCA Obligation de respecter les principes de mise en concurrence / transparence / publicité pour tout achat de formation collective / référencement 	<ul style="list-style-type: none"> La charte de bonne pratique intègre-t-elle la Charte qualité de la commande de formation un temps envisagée ? Vers un référencement Qualité des CF ? Porté par qui ? Application des procédures formalisées (ordonnance de 2005) pour tout achat de formation collectives / référencement ?
32. L'application du droit de la concurrence aux OPCA (entreprises de services)	L. 420-1 et L. 420-2 code de commerce Traité de l'Union européenne	<ul style="list-style-type: none"> Pour le droit de la concurrence, les fonds collectés = fonds publics. Les limites à l'application du droit de la concurrence doivent être limitativement définies par la loi / les décrets 	<ul style="list-style-type: none"> Question traitée dans les futurs décrets d'application ? Option du rapport de l'IGAS différenciation entre services de base (non facturés) et services optionnels (dans le champ concurrentiel) est-elle toujours d'actualité ?
33. Services gratuits et/ou services payants?	Idem	Cf plus haut	<ul style="list-style-type: none"> Compatibilité avec l'objet social ? Régime fiscal ? Impact sur la comptabilité des OPCA : généralisation comptabilité analytique ?

24/03/2010

[11]

VI – La procédure d'agrément : retrait d'agrément et nouveaux agréments

	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
34. Les effets juridiques du retrait d'agrément	R. 6332-13		<ul style="list-style-type: none"> -absorption par un nouvel OPCA ou régime interprofessionnel, -dévolution des biens, -situation juridique des personnels (transfert des contrats de travail) ...
35. Autonomie de la négociation collective et procédure d'agrément	Voir question 9		
36. Souplesse d'interprétation ou rigidité des nouveaux critères d'agrément : quelle marge de manœuvre et de lobbying ?	L.6332-1		Les 100 millions: montres suisses ou montres molles de Salvador Dali?

VI – La procédure d'agrément : retrait d'agrément et nouveaux agréments

	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
37. La procédure d'agrément nécessite-t-elle également la procédure d'extension de l'accord fondateur de l'OPCA ?	L2261-15		<ul style="list-style-type: none"> -Nature de l'accord constitutif? -Liens avec une convention collectives?

VII – Contrôle			
	Sources	Décisions acquises	Questions ouvertes
38 La doctrine du contrôle après la loi du 24 novembre 2009	Cf. Fiche 14		Contrôle et OCM?
39 Règles applicables aux frais de gestion des OPCA	Note RJP du 1 ^{er} février 2010	Intégration des 13 % dans l'assiette de calcul Les frais de gestion ne viennent cependant pas en réduction des 13%	Voir OCM
40 Les conventions d'objectifs et de moyens (COM)	L. 6332-1-1 et L. 6332-7	Signature de COM tous les 3 ans avec l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> • Calcul des frais de gestion • Calendrier? • Critères? • Liens avec le contrôle? • Définition des missions pouvant être assurées par les OPCA et donner lieu à financement • Sécurisation des conditions d'exercice de la prestation de services « optionnelle » En attente des décrets d'application Page blanche à construire

Fiche 2. Conditions de mise en place d'un OPCA interbranches - Jean-Pierre Willems



REGROUPEMENT DES OPCA ET CONDITIONS D'EMERGENCE DUNE LOGIQUE D'ORGANISATION D'OPCA INTERBRANCHES

La loi du 24 novembre 2009 prévoit la remise en cause de l'ensemble des agréments des OPCA à la date du 31 décembre 2011.

Avant cette date, de nouveaux agréments seront accordés, les conditions de délivrance de ces agréments nouveaux étant fixées par décret. Toutefois, la loi fixe déjà le cadre suivant pour l'agrément des nouveaux OPCA :

- Une création par accord collectif ;
- Les capacités financières et les performances de gestion : ici un seuil minimal de collecte sera fixé pour les organismes agréés au titre du Plan et du DIF et de la Professionnalisation ;
- La cohérence du champ d'intervention géographique et professionnel ou interprofessionnel ;
- Le mode de gestion paritaire ;
- L'aptitude à assurer ses missions compte tenu des moyens ;
- L'aptitude à assurer un service de proximité au bénéfice des TPE et PME ainsi qu'à développer les compétences au niveau des territoires ;
- L'application d'engagements en matière de transparence.

La présente note a pour objet de présenter l'intérêt et les conditions de mise en place d'un OPCA interbranches regroupant des branches aux métiers différents.

1. POURQUOI UN OPCA INTERBRANCHES ?

Toutes les dispositions du Code du travail font de la Branche Professionnelle le pivot des politiques de formation professionnelle : négociation triennale obligatoire, observatoire des emplois et des qualifications, articulation avec les CPNE, articulation avec les accords de branche auxquels la législation renvoie très souvent pour déterminer y compris les modalités d'intervention financière des OPCA.

Ce choix de la branche professionnelle est cohérent avec l'ensemble du système français des relations de travail et de la négociation collective qui s'exerce principalement au niveau national et professionnel.

Un OPCA doit donc être un moyen qui utilise ses compétences pour mettre en œuvre des politiques de branche, avec la capacité de décliner ces politiques territorialement et de rendre des services adaptés aux entreprises et aux salariés.

2. QUELLE DIFFERENCE ENTRE INTERPROFESSIONNEL ET INTERBRANCHES ?

Quasiment tous les OPCA existant peuvent être considérés comme des OPCA interbranches dans la mesure où ils regroupent différents secteurs professionnels régis par des conventions collectives différentes. L'analyse de la pratique des OPCA démontre d'ailleurs que les actions conduites et les modalités d'intervention sont très peu transverses et principalement articulées autour des choix de branche.

Concernant les OPCA interprofessionnels, ils gèrent également des branches professionnelles dans le cadre d'un équilibre parfois délicat à construire entre la valeur ajoutée de la mutualisation interbranches et la perte d'autonomie qui en résulte pour chacune des branches concernée.

En pratique, la différence entre un OPCA dit « de branche » mais qui en fait en associe plusieurs, et OPCA interprofessionnel est plus de degré que de nature.

3. QUEL MODELE POUR UN VERITABLE OPCA INTERBRANCHES ?

Dans le cadre de la réflexion en cours sur le renouvellement des agréments des OPCA, peut être posée la question d'un OPCA véritablement interbranches, c'est-à-dire qui reposerait sur l'autonomie des branches professionnelles et mettrait à leur disposition des moyens à hauteur de leurs besoins et en tenant compte de leurs spécificités. En effet, chaque branche a ses particularités en matière de nombre d'entreprises et de salariés concernés, de répartition géographique, de maturité par rapport à la formation, de besoins financiers, d'articulation entre différents dispositifs (formation initiale, apprentissage, formation continue), etc.

Un OPCA interbranches doit être en mesure de proposer aux branches professionnelles des services différenciés « à la carte » et non un modèle dans lequel la branche doit entrer et auquel elle doit s'adapter.

Les conditions de base pour un tel OPCA sont les suivantes :

- Considérer que la branche professionnelle est l'unité de base de l'OPCA ;
- Disposer de moyens d'actions non uniformes pour toutes les branches mais adaptés à leur configuration ;
- Considérer que le Conseil d'administration est le représentant de toutes les branches et que sa composition en est le reflet ;
- Organiser une mutualisation ascendante (mutualisation au niveau de chaque branche, puis de branches associées puis de l'OPCA) et non descendante (mutualisation au niveau de l'OPCA et redistribution à chaque branche) ;
- Arrêter des principes de solidarité et de réciprocité qui donnent du sens à la création d'un OPCA commun.

4. MODALITES DE MISE EN PLACE D'UN OPCA INTERBRANCHES

La mise en place d'un OPCA interbranches pourrait s'appuyer sur l'existant et le constat qu'un certain nombre de branches ont fait le choix, à un moment donné, de s'associer pour mettre en place un outil de gestion de la formation dans leurs secteurs (OPCA dits de Branche mais en fait interbranches). Sous réserve que ce choix d'action en commun soit confirmé, les actuelles structures agréées en tant qu'OPCA pourraient devenir des opérateurs d'un OPCA nouveau Interbranches.

Le Conseil d'administration de l'OPCA n'étant pas un lieu de définition de politiques de formation mais de définition de moyens propres à répondre à l'ensemble des besoins des branches professionnelles, il ne serait pas composé de représentants des branches (ce qui serait matériellement impossible) mais par les Présidents et Vice-Présidents, ce qui garantit la paritarisme du Conseil, des opérateurs mis en place par les branches ou groupes de branches.

Son rôle serait :

- d'être le garant du contrat initial, matérialisé par l'accord créateur de l'OPCA et notamment des modalités de mise en œuvre des principes de solidarité et de réciprocité ;
- d'être l'interlocuteur des pouvoirs publics et du FPSPP au nom des branches composant l'OPCA ;
- de mettre en œuvre les moyens techniques pour que l'OPCA assure les services qu'un OPCA doit rendre aux branches qui y adhèrent. A cet effet, les services pourraient être différenciés selon les branches ainsi que leur taux de contribution aux coûts de fonctionnement de l'OPCA : toutes les branches n'ont pas besoin des mêmes interventions dans les territoires et ne sont pas présentes de la même manière dans les régions, toutes les branches n'ont pas les mêmes configurations d'entreprises et donc les mêmes besoins de services, toutes les branches n'ont pas les mêmes problématiques de formation, etc ;
- d'identifier les économies d'échelles pertinentes entre les différents opérateurs dans le respect du principe d'autonomie des branches quant à leur outil de gestion dont la maîtrise est un des garants de la mise en œuvre de leur politique.

Un OPCA Interbranche repose sur le principe que la branche est le lieu de définition de politiques de formation, que le FPSPP assure le financement des missions d'intérêt général et que l'OPCA est un lieu d'optimisation des moyens de gestion et non de définition de politiques.

II – Les nouvelles logiques de financement des OPCA

Fiche 3. Le cadre général de la contribution au FPSPP

Le 1er février 2010, le FUP (Fonds unique de péréquation) a transmis à l'ensemble des directeurs d'OPCA une note sur la « contribution au FPSPP ».

CADRE GENERAL DE LA CONTRIBUTION AU FONDS PARITAIRE DE SECURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS

L'article 18 de la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, reprenant l'accord national interprofessionnel du 5 octobre 2009, modifie les dispositions de l'article L.6332-19 du code du travail et introduit une « contribution » au profit du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), déterminée sur la base de la participation légale annuelle des employeurs au financement de la formation professionnelle continue.

Cette contribution consiste en un reversement, par l'intermédiaire des organismes paritaires collecteurs agréés au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation, d'une somme correspondant à un pourcentage des obligations légales de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue.

Il s'agira, soit :

- du reversement d'une somme correspondant à un pourcentage compris entre 5% et 13% (fixé annuellement par arrêté ministériel, sur proposition des organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel, après avis des autres organisations syndicales d'employeurs ou employeurs signataires de l'accord constitutif d'un organisme collecteur paritaire agréé « hors champ ») de la participation légale des employeurs au financement de la formation professionnelle continue ;
- du reversement d'une part de la somme correspondant à un pourcentage compris entre 5% et 13% (voir ci-avant) de la participation légale des employeurs au financement de la formation professionnelle continue, dans les professions agricoles visées aux 1° à 4° de l'article L. 722-1 du code rural ainsi que dans les coopératives d'utilisation de matériel agricole.

(Pour les branches dont le taux légal de contribution excède le taux légal général de 1,60% défini à l'article L.6331-9 du code du travail, l'assiette de calcul de la contribution au FPSPP d'une entreprise sera ramenée à 1,60% des rémunérations versées au titre de l'année d'assujettissement)

Les sommes ainsi reversées au FPSPP sont imputables sur la participation des employeurs due au titre du plan de formation, de la professionnalisation et du congé individuel de formation.

Au titre du congé individuel de formation, les sommes sont déterminées en appliquant le pourcentage fixé annuellement par arrêté ministériel.

Au titre du plan de formation et de la professionnalisation, les sommes sont déterminées par un accord de branche ou un accord collectif conclu entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs signataires de l'accord constitutif d'un organisme collecteur paritaire agréé interprofessionnel. À défaut d'accord en vigueur au 1er janvier de l'année de collecte, elles sont calculées en appliquant le pourcentage susvisé de manière identique à chacune de ces participations. Les pourcentages appliqués respectivement, par accord, au titre du plan de formation et de la professionnalisation peuvent être encadrés par voie réglementaire.

Pour le montant des reversements à opérer en 2010, la masse salariale annuelle brute 2009 constituera l'assiette de référence.

CALCUL DU REVERSEMENT DÛ PAR LES OPACIF

ATTENTION : Ce paragraphe ne concerne pas les secteurs d'activité pour lesquels existent des taux particuliers de contribution (voir ci après).

- Contribution minimale prévue par le code du travail - cas général -

Au titre du congé individuel de formation, les entreprises s'acquittent avant le premier mars de l'année N+1:

- d'une contribution correspondant à 0.20% de la masse salariale annuelle brute pour les entreprises de 20 salariés et plus, sous réserve des dispositions prévoyant un assujettissement progressif en raison de franchissement de seuil (*article 3 ordonnance n°2005-895 du 2 août 2005 codifiée aux articles L.6331-14 et suivants du code du travail et l'article 48 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie*)

- d'une contribution correspondant à 1% de la masse salariale annuelle brute CDD, quel que soit l'effectif de l'entreprise.

La part de la contribution due au FPSPP assise sur l'obligation annuelle de participation des employeurs au financement du congé individuel de formation sera reversée exclusivement par l'intermédiaire de l'organisme paritaire collecteur agréé auprès duquel l'entreprise s'est acquittée de ses versements au titre du congé individuel de formation.

Le montant du reversement au FPSPP sera déterminé en appliquant le pourcentage fixé par arrêté ministériel du 18 janvier 2010 (JO du 23 janvier) à 13% au montant de la collecte réalisée en 2010 par l'OPACIF concerné, au titre des deux contributions CIF-CDI et CIF-CDD assises sur les masses salariales annuelles brutes 2009. Les situations spécifiques des entreprises qui sont exonérées ou en assujettissement progressif en raison d'un récent franchissement du/des seuil(s) de 10 et/ou 20 salariés sont ainsi prises en compte.

(L'organisme paritaire collecteur agréé au titre du congé individuel de formation pour les professions agricoles visées aux 1° à 4° de l'article L. 722-1 du code rural ainsi que pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole reversera une part fixée par arrêté après avis des organisations nationales d'employeurs et de salariés représentatives de l'agriculture de la somme déterminée ci-dessus).

Le projet de décret relatif au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels prévoit une date limite de reversement avant le 30 juin de chaque année. En cas de non versement ou de versement insuffisant, l'OPACIF devra procéder au versement des sommes correspondant au manquement avant le 15 juillet de l'année au Trésor Public.

CALCUL DU REVERSEMENT DÛ PAR LES OPCA (agréés au titre de la professionnalisation)

Les OPCA agréés au titre de la professionnalisation doivent reverser au FPSPP une somme (ou une part de cette somme dans les entreprises agricoles) correspondant à un pourcentage fixé à 13% par arrêté ministériel du 18 janvier 2010 (JO du 23 janvier) de la participation légale des employeurs au titre du plan de formation et de la professionnalisation.

1) CONTRIBUTION AU TITRE DE LA PROFESSIONNALISATION

Attention : Ce paragraphe ne concerne pas les secteurs d'activité pour lesquels existent des taux particuliers de contribution (voir ci après).

- Contribution minimale prévue par le code du travail - cas général -

Au titre de la professionnalisation et du droit individuel à la formation, les entreprises s'acquittent avant le premier mars de l'année N+1:

- d'une contribution correspondant à 0,15% de la masse salariale annuelle brute pour les entreprises de moins de 20 salariés
- d'une contribution correspondant à 0.50% de la masse salariale annuelle brute pour les entreprises de 20 salariés et plus, sous réserve des dispositions prévoyant un assujettissement progressif en raison de franchissement de seuil (*article 3 ordonnance n°2005-895 du 2 août 2005 codifiée aux articles L.6331-14 et suivants du code du travail et l'article 48 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie*)

La part de la contribution due au FPSPP assise sur l'obligation annuelle de participation des employeurs au financement du droit individuel à la formation et de la professionnalisation sera reversée exclusivement par l'intermédiaire de l'organisme paritaire collecteur agréé auprès duquel l'entreprise s'est acquittée de ses versements au titre de la professionnalisation.

A défaut d'accord de branche ou d'accord collectif conclu entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs signataires de l'accord constitutif d'un organisme collecteur paritaire agréé interprofessionnel en vigueur au premier janvier 2010 (ou 15 décembre 2009 pour les branches relevant du champ de l'accord national interprofessionnel du 5 octobre 2009) relatif à la répartition de la contribution au FPSPP entre professionnalisation et plan de formation, le montant du reversement au FPSPP sera déterminé en appliquant le pourcentage fixé par arrêté ministériel du 18 janvier 2010 (JO du 23 janvier) à 13% au montant de la collecte réalisée en 2010 par branche, par l'OPCA, au titre de la contribution « professionnalisation » assise sur les masses salariales annuelles brutes 2009. Les situations spécifiques des entreprises qui sont exonérées ou en assujettissement progressif en raison d'un récent franchissement du/des seuil(s) de 10 et/ou 20 salariés sont ainsi prises en compte.

En présence de l'accord susvisé, le montant obtenu ci-dessus devra être multiplié par la quotepart de la professionnalisation destinée au financement du FPSPP.

(L'organisme paritaire collecteur agréé au titre de la professionnalisation pour les Professions agricoles visées aux 1° à 4° de l'article L. 722-1 du code rural ainsi que pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole reversera une part fixée par arrêté après avis des organisations nationales d'employeurs et de salariés représentatives de l'agriculture de la somme déterminée ci dessus).

Le projet de décret relatif au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels prévoit une date limite de reversement avant le 30 juin de chaque année. En cas de non versement ou de versement insuffisant, l'OPCA devra procéder au versement des sommes correspondant au manquement avant le 15 juillet de l'année au Trésor Public.

2. CONTRIBUTION AU TITRE DU PLAN DE FORMATION

ATTENTION : Ce paragraphe ne concerne pas les secteurs d'activité pour lesquels existent des taux particuliers de contribution (voir ci après).

- Contribution minimale prévue par le code du travail - cas général -

A/ Entreprises dont l'effectif est inférieur à 10 salariés :

Conformément à l'article L.6331-3 du code du travail, ces entreprises versent chacune de leurs contributions (au titre de la professionnalisation et au titre du plan de formation) à un seul et même organisme collecteur paritaire agréé.

Au titre du plan de formation, elles s'acquittent avant le premier mars de l'année N+1 d'une contribution correspondant à 0,40% de la masse salariale annuelle brute.

La part de la contribution FPSPP assise sur l'obligation annuelle de participation des employeurs au financement du plan de formation sera reversée exclusivement par l'intermédiaire de l'organisme paritaire collecteur agréé auprès duquel l'entreprise s'est acquittée de ses versements au titre de la professionnalisation.

A défaut d'accord de branche ou d'accord collectif conclu entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs signataires de l'accord constitutif d'un organisme collecteur paritaire agréé interprofessionnel en vigueur au premier janvier 2010 (ou 15 décembre 2009 pour les branches relevant du champ de l'accord national interprofessionnel du 5 octobre 2009) relatif à la répartition de la contribution au FPSPP entre professionnalisation et plan de formation, le montant du reversement au FPSPP sera déterminé en appliquant le pourcentage fixé par arrêté ministériel du 18 janvier 2010 (JO du 23 janvier) à 13% au montant de la collecte réalisée en 2010 par branche par l'OPCA, au titre de la contribution « plan de formation » assise sur les masses salariales annuelles brutes 2009.

En présence de l'accord susvisé, le montant obtenu ci-dessus devra être multiplié par la quotepart du plan de formation destinée au financement du FPSPP.

(L'organisme paritaire collecteur agréé au titre de la professionnalisation pour les professions agricoles visées aux 1° à 4° de l'article L. 722-1 du code rural ainsi que pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole reversera une part fixée par arrêté après avis des organisations nationales d'employeurs et de salariés représentatives de l'agriculture de la somme déterminée ci-dessus).

B/ Entreprises dont l'effectif est supérieur à 10 salariés (hors hypothèses d'entreprises en situation d'assujettissement progressif suite à franchissement du seuil de 10 salariés) :

Les entreprises doivent consacrer au titre du plan de formation (solde de l'obligation légale) au minimum une contribution égale à 0.9% de leur masse salariale annuelle brute.

En fonction de l'accord de branche dont elles relèvent, elles vont, selon le cas, reverser à titre obligatoire un pourcentage de leur masse salariale à ce titre à l'OPCA agréé au titre du plan de formation et gérer le « delta » directement, ou bien s'acquitter avant le premier mars de l'année N+1 d'un versement correspondant au solde non dépensé de manière à justifier du respect de leur obligation.

L'assiette de détermination de la part de la contribution FPSPP assise sur l'obligation annuelle de participation des employeurs au financement du plan de formation est déterminée à partir du taux légal de droit commun (0.90% x MSAB).

La part de la contribution FPSPP assise sur l'obligation annuelle de participation des employeurs au financement du plan de formation sera reversée exclusivement par l'intermédiaire de l'organisme paritaire collecteur agréé auprès duquel l'entreprise s'est acquittée de ses versements au titre de la professionnalisation.

Détermination du montant à reverser au FPSPP :

Les entreprises entrant dans cette catégorie n'étant pas systématiquement soumises à l'obligation de verser tout ou partie de la participation au financement du plan de formation à un OPCA, le projet de décret relatif au FPSPP prévoit d'introduire un 3°) à l'article R.6331-9 du code du travail destiné à garantir le versement, à l'OPCA agréé au titre de la professionnalisation dont elles relèvent, du montant devant être reversé au FPSPP (*Un versement des sommes mentionnées au 2° de l'article L 6332-19 dues, le cas échéant, au titre du plan de formation en application du 6ème alinéa du même article L 6332-19. Ce versement est effectué auprès de l'organisme collecteur paritaire agréé mentionné au 2°*)

Les branches pourront obliger les entreprises par accord collectif à verser à l'OPCA au minimum le montant devant être reversé au FPSPP.

Ce montant devra être égal à :

A défaut d'accord de branche ou d'accord collectif conclu entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs signataires de l'accord constitutif d'un organisme collecteur paritaire agréé interprofessionnel en vigueur au premier janvier 2010 (ou 15 décembre 2009 pour les branches relevant du champ de l'accord national interprofessionnel du 5 octobre 2009) relatif à la répartition de la contribution au FPSPP entre professionnalisation et plan de formation, il sera déterminé en appliquant le pourcentage fixé par arrêté ministériel du 18 janvier 2010 (JO du 23 janvier) à 13% au montant de l'obligation légale de participation au financement du plan de formation (0.90% X MSAB) assise sur les masses salariales annuelles brutes 2009.

En présence de l'accord susvisé, le montant obtenu ci-dessus devra être multiplié par la quote-part du plan de formation destinée au financement du FPSPP.

Pour les entreprises relevant d'un accord de branche dont l'obligation de versement au titre du plan de formation est supérieure au montant devant être reversé au FPSPP, il conviendra d'identifier ce montant puis de verser ce montant au FPSPP.

(L'organisme paritaire collecteur agréé au titre de la professionnalisation pour les professions agricoles visées aux 1° à 4° de l'article L. 722-1 du code rural ainsi que pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole reversera une part fixée par arrêté après avis des organisations nationales d'employeurs et de salariés représentatives de l'agriculture de la somme déterminée ci-dessus).

Le projet de décret relatif au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels prévoit une date limite de reversement avant le 30 juin de chaque année. En cas de non versement ou de versement insuffisant, l'OPCA devra procéder au versement des sommes correspondant au manquement avant le 15 juillet de l'année au Trésor Public.

REMARQUES DIVERSES :

La Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle a souhaité à titre de simplification retenir le montant collecté en année N+1 au titre de l'année N, et ne pas procéder au rattachement de l'obligation à l'année d'exigibilité de la contribution, reprenant ainsi le principe appliqué pour la contribution des organismes paritaires collecteurs agréés au titre de la professionnalisation au Fonds Unique de Péréquation, codifié à l'article R.6332-85 du code du travail dans sa version en vigueur avant mise en conformité à la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009.

Ce raisonnement ne remet pas en cause l'impérativité d'opérer un rattachement des versements d'acomptes perçus par anticipation par les OPCA dès l'année N (soit au cours de l'année 2009).

Autrement dit, les versements opérés dès 2009 au titre de la masse salariale annuelle brute 2009, doivent être pris en compte dans l'assiette de calcul du montant de la contribution au FPSPP.

CALCUL DU PRELEVEMENT FPSPP DANS LES SECTEURS PARTICULIERS

L'article L.6332-19 du code du travail, 2°), par un renvoi expresse aux dispositions des 1er et 3^{ème} alinéa de l'article L.6331-9, a entendu retenir une assiette de contribution au FPSPP identique pour toutes les entreprises de 20 salariés et plus, égale à 1,60% * MSAB.

Pour les secteurs particuliers (travail temporaire et intermittents du spectacle) pour lesquels l'OPCA est agréé pour la collecte de l'ensemble des contributions, il conviendra donc d'opérer un versement au FPSPP calculé sur la collecte réalisée 2010 sur la base du taux global de contribution de chacune de ces branches, ramené à 1,60%

Pour les entreprises de travail temporaire :

Le taux légal global est égal à 2,00% répartis comme suit :

- CIF 0.30%
- Professionnalisation 0.50%
- solde 1.20%

En reprenant les process développés aux pages précédentes, le FAFTT opérera donc le prélèvement FPSPP selon la formule suivante :

Le montant reversé au FPSPP sera calculé en appliquant le pourcentage fixé par arrêté ministériel du 18 janvier 2010 (JO du 23 janvier) à 13% au montant collecté en 2010, multiplié par 160/200.

L'OPCA imputera par la suite chacune des sommes au prorata du poids de chacun des agréments au sein de l'OPCA, avec prise en compte des clefs de répartition plan de formation / professionnalisation éventuelles négociées par accord de branche.

Pour les entreprises du spectacle, de l'audiovisuel et de la production cinématographique embauchant des intermittents du spectacle :

Le taux légal global est égal à 2,15% répartis comme suit :

- CIF 0.60%
- Professionnalisation 0.30%
- solde 1.25%

En reprenant les process développés aux pages précédentes, l'AFDAS opérera donc le prélèvement FPSPP selon la formule suivante :

Le montant reversé au FPSPP sera calculé en appliquant le pourcentage fixé par arrêté ministériel du 18 janvier 2010 (JO du 23 janvier) à 13% au montant collecté en 2010, multiplié par 160/215.

L'OPCA imputera par la suite chacune des sommes au prorata du poids de chacun des agréments au sein de l'OPCA, avec prise en compte des clefs de répartition plan de formation / professionnalisation éventuelles négociées par accord de branche.

Pour les particuliers employeurs :

La contribution au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels est égale à un pourcentage de la participation légale annuelle des employeurs au financement de la formation professionnelle continue.

Ainsi, le Fonds reçoit notamment les « sommes correspondant à un pourcentage de la participation des employeurs de moins de dix salariés calculée dans les conditions définies par les articles L. 6331-2 et L. 6322-37 ».

En application de l'article L.6331-57 du code du travail, les particuliers employant une ou plusieurs assistantes maternelles et/ou un ou plusieurs employés de maison sont redevables d'une contribution versée au titre de la participation au développement de la formation professionnelle continue et égale à 0,15 % des rémunérations de l'année de référence.

En conséquence, il y a lieu d'assujettir ces sommes à la contribution au financement du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

Afin de ne pas introduire des difficultés supplémentaires, la contribution FPSPP assise sur ces versements sera déterminée en appliquant le pourcentage fixé par arrêté ministériel du 18 janvier 2010 (B0 du 23 janvier) à 13% au montant de la collecte réalisée en 2010.

Situation particulière des Départements et Territoires d'Outre Mer, Saint-Barthélemy, Saint Martin :

En application de l'article L.6523-1 du code du travail, « dans chacun des départements d'outremer, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, les fonds versés au titre des contrats et périodes de professionnalisation et du droit individuel à la formation ne peuvent être collectés que par des organismes agréés à compétence interprofessionnelle, à l'exception des contributions des entreprises relevant du secteur du bâtiment et des travaux publics et de la coopération et du développement agricoles et de toutes les activités relevant de la production agricole. »

Cette règle de versement des contributions « professionnalisation » aux OPCA à compétence interprofessionnelle prime sur toute disposition contraire issue des conventions et accords collectifs.

L'OPCA interprofessionnel est théoriquement chargé, dans ces territoires et pour les entreprises concernées, d'assurer le reversement du prélèvement FPSPP.

Selon nos informations, des aménagements particuliers pourront toutefois être envisagés compte tenu de la particularité de ces situations.

QUESTIONS GENERALES :

1. La contribution FPSPP sera-t-elle calculée sur la masse salariale 2009 ?
2. L'OPCA doit-il appeler la contribution FPSPP sur le complément de la cotisation non pourvue des adhérents qui versent que partiellement le plan de formation à cet OPCA ou appeler la contribution FPSPP des entreprises qui ne lui versent que la professionnalisation?
3. Quel est l'OPCA compétent pour assurer le recouvrement de la contribution FPSPP assise sur les obligations légales au titre du congé individuel de formation ?
4. La contribution FPSPP peut-elle être identifiée et appelée à une date différente de la date de recouvrement de l'obligation de participation des entreprises au financement de la formation professionnelle continue ?
5. La contribution FPSPP doit-elle faire l'objet d'une attestation de versement ?
6. A quelle date l'OPCA doit-il effectuer le reversement du montant correspondant au pourcentage de l'obligation légale destiné au FPSPP ? - Y aura-t-il une date dérogatoire de versement de cette obligation pour 2009 ?
7. La contribution FPSPP est-elle comptabilisée sur l'exercice comptable 2009 de l'OPCA ?
8. Des frais de gestion sont ils prévus sur cette contribution ?
9. Des frais de paritarisme sont ils prévus sur cette contribution ?
10. Sur la question de la TVA

1. La contribution FPSPP sera-t-elle calculée sur la masse salariale 2009 ?

La contribution FPSPP est introduite par le nouvel article L.6332-19 du code du travail en vigueur au 26 novembre 2009, d'application immédiate. Elle consiste en un reversement par l'intermédiaire des OPCA de sommes correspondant à un pourcentage de la participation annuelle minimale des employeurs au financement de la formation professionnelle continue prévue par le code du travail.

Conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, l'employeur opère les versements dus à destination des OPCA avant le premier mars de l'année suivant celle au titre de laquelle la participation est due.

La masse salariale annuelle brute 2009 constituera l'assiette de référence pour la détermination de la contribution FPSPP 2010.

(Voir ci avant s'agissant des modalités liées aux acomptes et aux versements tardifs)

2. L'OPCA doit-il appeler la contribution FPSPP sur le complément de la cotisation plan de formation non pourvue des adhérents qui ne versent que partiellement le plan de formation à cet OPCA (entreprises de plus de 10 salariés) ou appeler la contribution FPSPP des entreprises qui ne lui versent que la professionnalisation ?

L'OPCA compétent pour le reversement de la contribution FPSPP assise sur la contribution légale au titre de la professionnalisation et au titre du plan de formation est l'OPCA agréé au titre de la professionnalisation dont relève l'entreprise.

L'OPCA agréé au titre de la professionnalisation dont relève l'entreprise concernée doit reverser au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels une somme correspondant au pourcentage fixé annuellement par arrêté ministériel compris entre 5% et 13% des obligations légales des entreprises au titre de la professionnalisation et du plan de formation, en tenant compte de la répartition plan de formation / professionnalisation éventuellement définie par accord de branche ou accord collectif conclu entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs signataires de l'accord constitutif d'un organisme collecteur paritaire agréé interprofessionnel.

Comme vu dans le paragraphe consacré à la contribution FPSPP assise sur le plan de formation (+10), le projet de décret prévoit d'instaurer l'obligation pour les entreprises de cette tranche de verser à l'OPCA agréé au titre de la professionnalisation le montant devant être reversé au FPSPP au titre du plan de formation.

Si l'obligation de versement prévu par l'accord dont relève l'entreprise excède la contribution

FPSPP, il y a lieu d'identifier le montant à reverser au FPSPP.

L'appel d'un versement complémentaire n'est pas obligatoire dès lors que l'entreprise se sera justifiée d'avoir consacré un budget formation équivalent à son obligation conventionnelle (ou légale) et que la contribution FPSPP est imputable sur la participation annuelle des employeurs au financement de la formation professionnelle continue.

(En cas de versement du plan de formation auprès de plusieurs OPCA, l'OPCA collecteur de la professionnalisation assure le reversement à destination du FPSPP - les désagréments éventuels générés par des répartitions inégales entre OPCA devront être résolus par voie conventionnelle).

Des difficultés pourront subvenir au regard de l'opposabilité aux entreprises des conventions conclues au titre de la répartition plan de formation / professionnalisation dans l'attente des arrêtés d'extension.

3. Quel est l'OPCA compétent pour assurer le recouvrement de la contribution FPSPP assise sur les obligations légales au titre du congé individuel de formation ?

L'OPCA compétent pour assurer le recouvrement de la contribution FPSPP assise sur les obligations légales au titre du congé individuel de formation est l'OPACIF auprès duquel l'entreprise s'acquitte de ses obligations de participation au financement du congé individuel de formation.

L'OPACIF reversera ensuite la contribution FPSPP en appliquant le taux dont la loi prévoit les modalités de fixation au montant collecté.

4. La contribution FPSPP peut-elle être identifiée et appelée à une date différente de la date de recouvrement de l'obligation de participation des entreprises au financement de la formation professionnelle continue ?

La réponse est non.

Conformément aux dispositions des 1° et 2° de l'article L.6332-19 du code du travail, le FPSPP dispose de sommes correspondant à un pourcentage des obligations légales de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue.

- Au titre du congé individuel de formation, de la professionnalisation et du plan de formation pour les entreprises dont l'effectif est inférieur à 10 salariés, l'entreprise doit obligatoirement s'acquitter auprès du/ des OPCA dont elle relève des différentes obligations auxquelles elle est assujettie avant le premier mars de l'année d'exigibilité. La contribution FPSPP assise sur ces obligations ne génère pas de difficultés puisqu'elle sera déterminée par l'OPCA.

- Au titre du plan de formation des entreprises de 10 salariés et plus, le projet de décret relatif au FPSPP modifiant l'article R.6331-9 du code du travail contraint l'entreprise de s'acquitter de la contribution FPSPP assise sur cette obligation avant le premier mars de l'année d'exigibilité. (S'il y a mutualisation totale ou partielle du montant de la participation correspondant au financement du plan de formation, les versements sont nécessairement effectués avant le 1^{er} mars de l'année suivant celle au titre de laquelle la participation est due).

5. La contribution FPSPP doit-elle faire l'objet d'une attestation de versement ?

Cette question fera probablement l'objet de précisions prochaines.

L'entreprise pourrait être amenée à se justifier de son versement au FPSPP dans la déclaration « formation » 2483 (pour les +10 salariés).

A titre purement technique, et en l'absence de précisions nous exposons ci-après quelques propositions :

- Au titre du congé individuel de formation, de la professionnalisation et du plan de formation pour les entreprises de moins de 10 salariés, il ne nous apparaît pas infondé que l'OPCA se limite à délivrer un reçu libératoire portant sur l'encaissement de ces trois obligations légales, sans identifier le reversement destiné au FPSPP dès lors que l'OPCA se limitera à reverser un montant correspondant à un pourcentage des obligations qu'il aura collectées à titre obligatoire au regard de son agrément - ceci sous réserve de précisions éventuelles de la DGEFP, rien ne s'opposant à ce que l'OPCA ne délivre un reçu détaillé s'il le souhaite.

- Au titre du plan de formation pour les entreprises de 10 salariés et plus, la délivrance d'un reçu libératoire permettra à l'entreprise de se libérer vis-à-vis du Trésor public de son obligation de reversement à destination du FPSPP assise sur ce dispositif, telle qu'elle résulterait du projet de décret relatif au FPSPP (voir ci-avant).

6. A quelle date l'OPCA doit-il effectuer le reversement du montant correspondant au pourcentage de l'obligation légale destiné au FPSPP ? Y aura-t-il une date dérogatoire de versement de cette obligation pour 2009 ?

Le projet de décret relatif au FPSPP prévoit que les organismes paritaires collecteurs agréés versent avant le 30 juin de chaque année au FPSPP les sommes perçues en application des 1° et 2° de l'article L.6332-19 du code du travail au titre du plan de formation, de la professionnalisation et du congé individuel de formation. Lorsqu'ils ne procèdent pas au versement prévu ou y procèdent de manière incomplète, ils reversent les sommes correspondant à ce manquement au Trésor public avant le 15 juillet de chaque année.

Dans les faits, un OPCA ne peut procéder au reversement du prélèvement FPSPP que si l'entreprise s'est, à minima, acquittée auprès de lui des différents versements dus au titre de la participation légale des employeurs au financement de la FPC.

Un versement de régulation en fin d'année d'exigibilité de la collecte, similaire à la contribution des OPCA agréés au titre de la professionnalisation au Fonds Unique de Péréquation, nous semble raisonnablement devoir être envisagé, dans des modalités qui restent à préciser.

Pour 2009, aucune date dérogatoire de versement de cette obligation n'est envisagée.

7. La contribution FPSPP est-elle comptabilisée sur l'exercice comptable 2009 de l'OPCA ?

Pour les organismes paritaires collecteurs agréés de branche, la réponse est affirmative, il s'agit de charges à payer (engagement d'une collecte à recevoir déduction faite de la contribution à reverser).

Pour les organismes paritaires collecteurs agréés interprofessionnels, la réponse doit être nuancée. S'agissant des branches ayant retenu un OPCA interprofessionnel pour la collecte des contributions dues par les entreprises relevant de leur champ de compétence, la réponse à apporter est identique.

S'agissant des entreprises dont la branche n'attribue pas compétence à un OPCA, la contribution FPSPP sera nécessairement comptabilisée par l'OPCA interprofessionnel sur l'exercice comptable 2010.

8. Des frais de gestion sont ils prévus sur cette contribution ?

D'après les informations recueillies par nos soins auprès des services de la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, le raisonnement par analogie avec la situation antérieure des OPCA astreints à une contribution de 5% à 10% des collectes réalisées au titre de la professionnalisation à destination du Fonds Unique de Péréquation conduit à inclure les fonds qui seront ensuite reversés au FPSPP dans l'assiette de calcul des frais de collecte et de gestion des OPCA.

Jusqu'à aujourd'hui, l'OPCA collecte les fonds et applique sur ces fonds collectés le pourcentage maximum de frais de gestion qu'il pouvait collecter puis reverse ensuite la contribution comprise entre 5% et 10% au FUP.

Dans l'attente de la mise en œuvre des nouvelles modalités de calcul des frais de gestion assises sur les conventions triennales d'objectifs et de moyens entre l'OPCA et l'Etat il est proposé de retenir les règles suivantes : L'OPCA collecte les versements des entreprises, il calcule son taux maximum de frais de gestion puis reverse le prélèvement FPSPP.

Le calcul des frais de gestion génère un potentiel de frais de gestion pour l'OPCA mais ne peut venir en déduction du montant à reverser au FPSPP. L'OPCA doit justifier d'un reversement dont le montant correspond à 13% du montant de la collecte réalisée en 2010.

9. Des frais de paritarisme sont ils prévus sur cette contribution ?

Suivant le même raisonnement que le développement développé à la question précédente, les sommes collectées par l'OPCA et destinées à la contribution FPSPP génèrent des frais de paritarisme dès lors qu'il s'agit de fonds collectés.

Les frais de paritarisme sont prévus

- au titre du paritarisme national, à destination du FONGEFOR dans le champ interprofessionnel, conformément aux dispositions de l'article R.6332-97 du code du travail
- au titre du paritarisme local, à destination des organisations signataires de l'accord constitutif de l'OPCA, conformément aux dispositions de l'article R.6332-43 du code du travail.

10. Sur la question de la TVA :

Les opérations effectuées par les OPCA et OPACIF sont assujetties à la TVA sauf s'ils ont opté expressément pour l'exonération. Dans ce dernier cas, l'organisme ne facture aucune TVA à l'employeur.

Lorsque l'OPCA est assujetti, il doit facturer la TVA (au taux de 19.60%) en complément du montant des contributions évoquées.

La base d'imposition étant constituée par l'ensemble des paiements reçus par le redevable de la TVA, les OPCA ayant opté pour l'assujettissement doivent soumettre toutes leurs ressources et notamment la totalité des cotisations perçues dans le cadre du versement libératoire de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue.

La DGEFP propose de retenir la solution suivante :

- si l'OPCA est assujetti à la TVA, alors la cotisation globale de l'entreprise est assujettie à la TVA. En revanche, le reversement au FPSPP se fera hors taxe, dans la mesure où le fonds n'est pas assujetti à la TVA.
- si l'OPCA n'est pas assujetti à la TVA, alors la cotisation due, y compris le prélèvement FPSPP, ne l'est pas non plus.

Pour les entreprises non adhérentes à un OPCA, elles s'acquitteront du prélèvement FPSPP en fonction de la situation de l'OPCA auprès duquel elles versent leurs obligations de professionnalisation.

Dans tous les cas, l'OPCA doit reverser 13% nets au FPSPP.

Fiche 4. La convention cadre signée entre l'Etat et le FPSPP

1. La convention cadre du 15 mars 2010

Préambule

Comme suite à l'article 15 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008, l'accord national interprofessionnel sur le développement de la formation tout au long de la vie, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels du 7 janvier 2009, transcrit par la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009, a créé un Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ci-après dénommé FPSPP dont certaines modalités de fonctionnement sont régies par le décret n°2010-155 du 19 février 2010.

Le FPSPP, par des conventionnements, contribue notamment, par une partie des contributions obligatoires des employeurs à la formation, à l'ambition, que se sont fixés les partenaires sociaux dans leur accord du 7 janvier 2009, de former chaque année 500 000 salariés supplémentaires parmi les moins qualifiés et 200 000 demandeurs d'emploi de plus, ces objectifs devant être précisés en fonction des évaluations qui seront réalisées.

La mise en oeuvre opérationnelle du FPSPP ne peut intervenir qu'après d'une part un accord des partenaires sociaux déterminant l'affectation des ressources du fonds, d'autre part la conclusion entre l'Etat et le FPSPP d'une convention-cadre qui décline cet accord.

Les partenaires sociaux ont déterminé l'affectation des ressources du fonds dans leur accord du 12 janvier 2010.

La convention-cadre entre l'Etat et le FPSPP a notamment pour objet, dans le respect de l'autonomie de décision des différentes parties prenantes, de mettre en cohérence l'action du FPSPP avec l'intervention des acteurs intervenant dans le domaine de la qualification et de la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi et pouvant décliner la présente convention, notamment les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA et OPACIF), les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau professionnel ou interprofessionnel, les conseils régionaux et Pôle emploi.

Article 1 - Objet de la convention cadre

Cette convention cadre décline l'accord du 12 janvier 2010. Elle est conclue pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2012, et comporte les stipulations suivantes :

- la détermination des publics, salariés ou demandeurs d'emploi, et des actions éligibles au financement par le FPSPP, actions de formation professionnelle concourant à leur qualification et à leur requalification ;
- la participation, le cas échéant, de l'Etat au financement d'actions de formation professionnelle au bénéfice des publics déterminés par cette même convention ;
- la détermination du cadre dans lequel des conventions peuvent être conclues entre le FPSPP et les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA et OPACIF), les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau professionnel ou interprofessionnel, les conseils régionaux et Pôle Emploi ;
- la création d'un comité de suivi, composé des signataires de la convention-cadre. Ce comité assure le suivi de l'emploi des ressources du fonds et en évalue l'impact. Cette évaluation est rendue publique chaque année ;
- la prolongation pour 2010 des actions engagées prévues par l'accord Etat-FUP du 21 avril 2009 et son avenant du 28 décembre 2009 ;
- les modalités d'évaluation de la mise en oeuvre de cette convention-cadre.

Article 2 - Ressources du FPSPP

Les ressources du FPSPP sont constituées :

- des contributions prévues au titre des 1°, 2° et 3° de l'article L. 6332-19 du code du travail et de l'article L. 6332-20 du même code sur la base de l'arrêté du ministre en charge de la formation professionnelle fixant le taux de contribution à 13 % pour l'année 2010, sur proposition du Comité Paritaire National pour la Formation Professionnelle (CPNFP) du 9 novembre 2009,
- des éléments résultant de la situation financière intermédiaire du FPSPP à la date de la signature de la présente convention.

Ces ressources sont complétées par les cofinancements versés au FPSPP pour la réalisation des objectifs de la convention-cadre.

Article 3 - Publics et actions éligibles

Article 3-1 : Les axes définis au titre des actions de qualification et de requalification des salariés et des demandeurs d'emploi

Par l'ANI du 7 janvier 2009, les partenaires sociaux se sont engagés sur l'objectif de développement des actions de formation professionnelle au bénéfice, d'une part des salariés dont le déficit de formation fragilise leur entrée, leur maintien, leur évolution et leur retour vers l'emploi, d'autre part des demandeurs d'emploi.

Conformément à l'accord du 12 janvier 2010 qui précise les actions éligibles à l'intervention du FPSPP, cette dernière s'articule selon les axes suivants :

Axe 1 : Faciliter le maintien dans l'emploi et la qualification ou requalification des salariés

Les publics concernés par cet axe constituent les salariés mentionnés dans l'accord du 12 janvier 2010, soit :

- les salariés les plus exposés au risque de rupture de leur parcours professionnel,
- les salariés de qualification de niveau V ou infra,
- les salariés des premiers niveaux de qualification,
- les salariés n'ayant pas bénéficié d'une action de formation au cours des 5 dernières années,
- les salariés alternant fréquemment des périodes de travail et des périodes de chômage
- les salariés à temps partiel,

Une priorité sera accordée aux salariés des très petites et des petites et moyennes entreprises. Afin d'identifier au mieux ces différents publics, les signataires conviennent de favoriser les partenariats entre les organisations professionnelles et interprofessionnelles d'employeurs et de salariés, leurs OPCA et les services de l'Etat, notamment en mobilisant des dispositifs tels que les démarches d'engagement de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) ou de gestion des emplois et des compétences.

Les outils existants pouvant être mobilisés sont notamment :

- les actions engagées préalablement à des actions de formation,
- les actions de formation proprement dites, par la mise en œuvre de périodes de professionnalisation et de congés individuels de formation,
- les actions de validation des acquis de l'expérience (VAE).

Axe 2 : Financer l'accès de demandeurs d'emploi à des formations répondant à un besoin du marché du travail identifié à court et moyen terme

Cet axe concerne aussi bien des actions de formation courte d'un demandeur d'emploi, que des actions de formation entrant dans un processus de reconversion longue, visant à répondre à une offre d'emploi existante ou à des besoins collectifs identifiés.

Les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, éligibles à cet axe sont en priorité les demandeurs d'emploi pour lesquels la réalisation d'une action de formation s'avère nécessaire pour accéder à l'emploi.

Conformément à l'accord du 12 janvier 2010 (article 2.2.), l'affectation de ressources du FPSPP doit permettre de favoriser le cofinancement des dispositifs qui contribuent à ces objectifs et dont le financement ne pourrait être assuré en totalité par Pôle emploi.

Il s'agit :

- de la préparation opérationnelle à l'emploi créée par l'ANI du 7 janvier 2009 (article 114 de l'ANI du 5 octobre 2009) afin de permettre aux demandeurs d'emploi d'acquérir préalablement les compétences nécessaires pour occuper un emploi correspondant à une offre identifiée, déposée à Pôle emploi par une entreprise,
- des formations destinées à répondre à des besoins identifiés par une branche professionnelle (article 115 de l'ANI du 5 octobre 2009),
- des formations engagées dans le cadre d'un contrat de transition professionnelle ou d'une convention de reclassement personnalisé
- des contrats de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi en particulier les personnes mentionnées aux 3° et 4° de l'article L. 6325-1 du code du travail

Axe 3 : Financer les formations permettant l'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences pour l'ensemble des actifs, salariés ou demandeurs d'emploi :

Conformément aux dispositions de l'accord du 12 janvier 2010 (article 2.3.), le FPSPP participe au financement des projets mis en oeuvre par les OPCA et OPACIF dont l'objectif est l'acquisition ou la validation du socle mentionné à l'article L. 6111-2 du code du travail. Compte tenu des difficultés rencontrées par une proportion importante de demandeurs d'emploi et de salariés, le FPSPP devra contribuer à accroître l'effort consacré aux savoirs de base et aux compétences transférables. L'effort portera en priorité sur les socles de compétences susceptibles d'être mobilisées en situation professionnelle, afin de faciliter les mobilités.

Dans ce cadre, le FPSPP contribuera à augmenter le nombre de bénéficiaires de formations aux compétences clés mobilisables dans tous les contextes professionnels en finançant des actions complémentaires à celles d'ores et déjà financées par l'Etat, au moyen de conventions avec des organismes collecteurs, des organisations professionnelles ou Pôle emploi.

Axe 4 : Financer des projets territoriaux interprofessionnels ou sectoriels

Les ressources du FPSPP doivent permettre la mise en oeuvre de projets territoriaux interprofessionnels ou sectoriels, en lien notamment avec les actions prévues au 4.1.

Les fonds sont destinés notamment à abonder des projets territoriaux interprofessionnels ou sectoriels, portés par les OPCA et les OPACIF, faisant l'objet d'un partenariat entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, et/ou l'Etat et/ou les régions et/ou Pôle emploi.

Article 3-2 : La mission de péréquation

3-2-1 : Objet de la péréquation

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires, et notamment l'article R 6332-106-2, la péréquation a pour objet d'opérer des transferts de disponibilités aux organismes collecteurs paritaires agréés au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation afin de permettre la prise en charge de formations excédant les ressources de l'organisme collecteur. Les fonds disponibles transférés permettent la prise en charge des actions de formation suivantes :

- les contrats de professionnalisation, les périodes de professionnalisation visant des qualifications mentionnées aux 1° et 3° de l'article L. 6314-1 et d'une durée au moins égale à celle figurant dans le décret mentionné au 1° de l'article L. 6332-22,
- les congés individuels de formation,
- la portabilité du droit individuel à la formation prévue à l'article L. 6323-18.

3-2-2 : Critères d'affectation

Pour la mise en oeuvre de sa mission de péréquation, le FPSPP définit des critères permettant de décider de l'affectation des fonds aux organismes collecteurs paritaires agréés en distinguant ceux applicables :

- aux contrats et aux périodes de professionnalisation,
- aux congés individuels de formation,
- à la portabilité du DIF.

La liste et les modalités d'utilisation des critères sont décidées par le CA du FPSPP et publiées sur son site internet. Pour 2010, elles seront décidées avant le 30 avril.

Par ailleurs, afin de contribuer à l'information notamment des entreprises, des organismes de formation, et des publics bénéficiaires, le FPSPP établit sur son site internet les liens avec les sites des OPCA et des OPACIF publiant les conditions et taux de prise en charge par les différents OPCA et OPACIF.

Article 3-3 : Information et orientation - service dématérialisé

Conformément à l'article L. 6111-4 du code du travail, un service dématérialisé gratuit sera mis en place afin de permettre à toute personne de disposer d'une première information et d'un premier conseil personnalisé en matière d'orientation et de formation professionnelle, d'être orienté vers les structures susceptibles de lui fournir les informations et les conseils nécessaires à sa bonne orientation professionnelle. La mise en place de ce service devra tenir compte des investissements déjà réalisés et pouvant être capitalisés dans cet objectif. Le FPSPP contribue au financement du nouveau service dématérialisé via une convention spécifique conclue avant le 1er octobre avec l'Etat et, le cas échéant les régions.

Article 3-4 : Financer les mesures d'accompagnement à la qualification et à la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi

- Identifier de façon prospective les besoins en termes de métiers et de qualifications

Afin de favoriser l'accès des salariés et des demandeurs d'emploi à des formations permettant l'acquisition de compétences transférables, les actions portant sur l'élaboration de méthodologies communes pour les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, prévue à l'article 124 de l'ANI du 5 octobre 2009, ou sur l'élaboration de certifications communes ou du socle de connaissances et de compétences prévus à l'article 126, et proposées dans le cadre de l'article 160, pourront être financées par le FPSPP.

- Accompagner la mise en œuvre des politiques en faveur de la professionnalisation et de l'emploi

La mise en œuvre de politiques volontaristes, notamment en matière de promotion des contrats de professionnalisation, doit pouvoir être encouragée et facilitée par l'octroi de moyens spécifiques, à l'instar des développeurs de l'alternance.

Les signataires décident par conséquent que l'affectation des ressources du FPSPP pourra permettre, le cas échéant, la poursuite ou la mise en œuvre de telles campagnes, incluant le financement de moyens permettant de renforcer l'information des entreprises, notamment des TPE-PME et des personnes susceptibles de bénéficier des dispositifs financés.

A titre d'exemple, soucieux de contribuer à la promotion de l'alternance, les signataires proposent que le COFOM puisse bénéficier d'un cofinancement, sans que celui-ci ne puisse être toutefois supérieur au financement octroyé jusqu'à présent par le FUP.

Article 3-5 : Evaluer les politiques conduites

Les études ou missions qui sont nécessaires à l'évaluation annuelle de l'impact de la présente convention peuvent être financés par le FPSPP.

Les frais d'études qui seraient nécessaires à l'exercice des compétences prévues à l'article 167 de l'ANI du 5 octobre 2009 peuvent également être financés au titre du présent article.

Article 4 : Engagements financiers de l'Etat

4-1 : Financements sur le budget de l'Etat

L'Etat participe en 2010 au financement des actions de qualification et de requalification des publics déterminés à l'article 3 de la présente convention au titre de la formation des demandeurs d'emploi.

4-2 : Cofinancement du FSE via une convention de subvention globale entre l'Etat et le FPSPP.

L'Etat s'engage à mobiliser chaque année le fonds social européen (à hauteur de 100 M€ en 2010) sur des opérations reconnues d'un commun accord comme compatibles avec la mobilisation du FSE, et en fonction des réalisations constatées. A ces financements s'ajoutent les crédits du FSE qui n'auront pas été mobilisés dans le cadre de l'accord Etat-FUP du 21 avril 2009 et de son avenant du 28 décembre 2009. Le FPSPP en tant qu'organisme intermédiaire assurera la mise en oeuvre des crédits du FSE auprès des organismes bénéficiaires que sont les OPCA et les OPACIF pour cofinancer notamment les opérations conduites au titre des contrats et périodes de professionnalisation, des congés individuels de formation, des outils de reconversion pour les salariés licenciés dont les CTP ou les CRP. Pour la mobilisation du FSE au titre de la subvention globale, une attention particulière sera portée aux opérations ayant pour objectif de développer des socles de compétences, les savoirs de base ou la lutte contre l'illettrisme. Les opérations cofinancées par le FSE seront inscrites exclusivement au titre des axes 1 et 2 du programme opérationnel « compétitivité régionale et emploi » dans les conditions d'éligibilité et les taux de cofinancement prévus par ce programme.

4-3 : Cofinancements du FSE mobilisés au niveau local pour des actions bénéficiant de cofinancements de la part du FPSPP.

Lorsque les opérations sont cofinancées par le FPSPP et par des partenaires tiers à la présente convention au niveau territorial (notamment par des collectivités territoriales), le concours du FSE peut être mobilisé au niveau régional. Dans ce cas, le FPSPP devra être informé des cofinancements FSE obtenus en région afin d'éviter les financements croisés et les risques de sur-financement.

Des conventions intégrant ces cofinancements FSE au niveau régional seront conclues entre le FPSPP, les OPCA ou les OPACIF, en fonction du type d'opérations cofinancées. Ces conventions fixent les modalités opérationnelles de mise en oeuvre des concours du FSE.

Les subventions du FSE seront accordées aux OPCA et aux OPACIF par les Préfets de région dans le cadre des comités régionaux de programmation.

Au niveau territorial, l'Etat s'engage, avec le FSE, à augmenter de 15 M€ par an sa participation aux actions conduites dans le cadre de la présente convention. **Article 5 :**

Modalités de mise en œuvre

Article 5-1 : Principes généraux

Les partenaires sociaux ont rappelé dans leur accord du 7 janvier 2009 que les financements consentis dans le cadre de la présente convention n'ont pas vocation à se substituer aux dispositifs actuels destinés aux publics identifiés dans cette même convention mais à les compléter en apportant les cofinancements nécessaires à leur développement. C'est pourquoi une bonne articulation entre les actions du FPSPP et celles de l'Etat et des régions en matière de formation professionnelle est indispensable.

Dans ce cadre, les parties conviennent des principes suivants permettant de garantir l'évaluation de l'objectif poursuivi par les partenaires sociaux et l'Etat et de la valeur ajoutée des fonds à cet effet :

- les fonds engagés et décaissés dans le cadre de la présente convention devront faire l'objet d'une section comptable déterminée selon la mission et le cas échéant, l'axe considéré, ainsi que selon le dispositif cofinancé.
- dans un objectif de transparence et de cohérence d'ensemble, tout organisme paritaire collecteur agréé qui envisage un partenariat avec une région comportant des engagements financiers de sa part, et dès lors qu'il aura bénéficié ou souhaite bénéficier de versements du Fonds au titre de la présente convention doit en informer le conseil d'administration du FPSPP.

Article 5-2 : Les conventions avec les OPCA et les OPACIF en lien avec les organisations d'employeurs et de salariés au niveau professionnel ou interprofessionnel

Afin de mener les actions relevant de la mission de financement d'actions de qualification ou de requalification, le FPSPP peut notamment contractualiser avec les OPCA et OPACIF, en lien avec les organisations syndicales d'employeurs et de salariés signataires de leurs accords constitutifs.

Article 5-3 : Les conventions avec Pôle Emploi

Une convention entre le FPSPP et Pôle Emploi et l'Etat, détermine dans quelles conditions Pôle Emploi articule sa politique d'achats et de prescription de formation au bénéfice des demandeurs d'emploi avec les actions de formation ressortissant à l'article 3-1-Axes 2, 3 ou 4 de la présente convention. Les régions sont informées de cette convention de manière à faciliter l'objectif d'articulation mentionné à l'article 5.1 ci-avant.

Dans le cadre de la convention mentionnée à l'alinéa précédent, des conventions de gestion passées entre le FPSPP et Pôle Emploi prévoient les conditions dans lesquelles les OPCA et les OPACIF peuvent participer à la mise en œuvre opérationnelle ainsi qu'au co-financement de certaines actions de formation relevant de Pôle Emploi au bénéfice des demandeurs d'emploi, notamment la préparation opérationnelle à l'emploi (POE). Le FPSPP pourra participer au financement de ces actions.

Article 5-4 : Conventions passées avec les régions et l'Etat au niveau territorial

Les conseils régionaux, ainsi que l'Etat via ses services déconcentrés, peuvent intervenir de manière complémentaire au FPSPP. Les signataires de la présente convention s'engagent à veiller à la cohérence d'ensemble des politiques conduites au plan territorial, dans le respect des compétences de chacun, notamment dans le cadre des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles.

Afin de garantir la cohérence entre les interventions du ou des OPCA concernés, de la région et de l'ensemble des autres acteurs de la formation professionnelle dans la région, les parties

à la présente convention conviennent de présenter ces conventions territoriales à l'examen du CCREFP pour recueillir son avis.

Article 6 : Programmation, suivi et évaluation

6-1 : Comité de suivi

Un comité de suivi est mis en place dès la signature de la convention.

Il est composé :

- du Président et du Vice-président du FPSPP et de deux autres membres du conseil d'administration du FPSPP désignés paritairement ;
- de 4 représentants désignés par le ministre en charge de la formation professionnelle.

Le comité de suivi :

- assure le suivi de l'emploi des ressources du fond et vérifie que leur emploi est conforme aux objectifs et principes définis dans la convention ;
- assure le suivi des engagements respectifs des signataires de la présente convention ;
- propose, le cas échéant, au Conseil d'administration du FPSPP des réajustements d'affectation des fonds en fonction des besoins identifiés et des objectifs généraux de la convention.
- évalue l'impact de l'emploi des ressources de la convention. Cette évaluation est rendue publique.

Ce comité se réunit en tant que de besoin et au moins une fois par trimestre sous la présidence du président et vice-président du FPSPP d'une part et du représentant du ministre en charge de la formation professionnelle d'autre part.

Les réunions du comité de suivi sont préparées conjointement par la DGEFP et les services du FPSPP.

Son secrétariat est assuré par le FPSPP.

6-2 : Durée et actualisation de la convention-cadre

La présente convention est établie pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2012.

Sa mise en œuvre donne lieu à une annexe financière prévisionnelle annuelle. Cette annexe est signée avant le 31 décembre 2010 pour l'annexe de l'année 2011 et avant le 31 décembre 2011 pour l'annexe de l'année 2012. Pour l'année 2010, l'annexe est signée en même temps que la présente convention.

Les parties signataires peuvent décider des éventuelles adaptations qu'il s'avérerait pertinent de mettre en œuvre compte tenu notamment du contexte social et économique ainsi que les possibilités d'engager des actions complémentaires.

En outre les parties signataires conviennent d'un point d'étape au plus tard le 15 mai 2010 sur les conditions de mise en œuvre opérationnelle de la convention-cadre concernant les trois missions du fonds (péréquation, qualification et requalification des salariés et des demandeurs d'emploi, service dématérialisé d'information et d'orientation).

2. Annexe financière de la convention cadre Etat-FPSPP

ANNEXE FINANCIERE 2010 – PREVISIONS

Missions	Article de la convention - cadre	Actions	Types d'opérations	Prévisions de financement (en M€)		
				FPSPP	Etat	FSE
				Central		
Qualification et requalification des salariés et demandeurs d'emploi	art. 3-1 : axe 1	Faciliter le maintien dans l'emploi et la qualification ou la requalification des salariés	Actions engagées préalablement à des actions de formation, périodes de professionnalisation, congé individuel de formation, VAE, formation dans le cadre du chômage partiel	140		50
	art. 3-1 : axe 2	Financer l'accès des demandeurs d'emploi à des formations répondant à un besoin du marché du travail identifié à court ou moyen terme	POE, formations visant à répondre à des besoins identifiés par les branches professionnelles, CTP/CRP, CIF-CDD, Contrats de professionnalisation pour des publics cibles, formation des demandeurs d'emploi à la création ou reprise d'entreprise	200	80	70
	art. 3-1 : axe 3	Acquisition d'un socle de connaissances et de compétences pour l'ensemble des actifs, salariés ou demandeurs d'emploi	Socles de compétences transférables, savoirs de base, illettrisme	60		30
	art.3-1 : axe 4	Projets territoriaux interprofessionnels ou sectoriels	Projets partenariaux interprofessionnels ou sectoriels portés par les OPCA et/ou les OPACIF	40		
Péréquation	art. 3-2	Développement des contrats et périodes de professionnalisation	Contrats et périodes de professionnalisation	300		
	art. 3-2	Développement du congé individuel de formation	Congés individuels de formation	60		
	art. 3-2	Mise en œuvre de la portabilité du DIF	DIF portable	20		
Service dématérialisé	art. 3-3	Politique d'information et d'orientation	Nouveau service dématérialisé d'information et d'orientation	5		
	art 3-4	Mesures d'accompagnement à la qualification et à la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi		4		
	art.3-5	Évaluation		1		
TOTAL				830	80	150

Inclut des prévisions de report de la convention Etat-FUP du 21 avril au 1er mars 2010 de 50 M€ au titre du FSE

3. Les points clefs

3.1.1 Les postes de dépenses du FPSPP

- **Les publics et actions éligibles dans le cadre de sa mission de qualification et de requalification des salariés et des demandeurs d'emploi :**
 - Axe 1 : Faciliter le maintien dans l'emploi et la qualification ou requalification des demandeurs d'emploi :
 - La convention cadre liste les publics cibles en précisant que salariés de TPE sont prioritaires,
 - Peuvent notamment être financés les actions engagées préalablement à des actions de formation, les actions de formation (particulièrement période de pro et CIF) et la VAE
 - Axe 2 : Financer l'accès de demandeurs d'emploi à des formations répondant à un besoin du marché du travail identifié à court et moyen terme
 - Sont visés les demandeurs d'emploi indemnisés ou non
 - Les actions concernées sont la POE, les actions de formation engagées dans le cadre du CTP ou de la CRP, les formations répondant à des besoins identifiés par une branche ainsi que les contrat de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA, de l'ASS ou de l'AAH.
 - Axe 3 : Financer les formations permettant l'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences pour l'ensemble des actifs, salariés ou demandeurs d'emploi
 - Axe 4 : Financer des projets territoriaux interprofessionnels ou sectoriels
- **Les critères de péréquation :**
 - Sous réserve de publicité, le CA du FPSPP est libre de définir les critères de péréquation,
 - La péréquation permet la prise en charge des contrats et périodes de pro visant une qualification reconnu au RNCP ou un CQP d'une durée minimale de 120 heures, des CIF et de la portabilité du DIF.
- **Le financement du service dématérialisé à l'information et à l'orientation** sera défini via un conventionnement spécifiques conclu avant le 1^{er} octobre 2010 avec l'Etat et les régions.
- **Les mesures d'accompagnement :**
 - Le FPSPP pourra financer des OPMQ dans le cadre de sa mission d'identification des besoins en termes de métiers et de qualifications
 - Le FPSPP pourra accompagner la mise en œuvre de politiques de formation en finançant des actions de promotion et d'information à destination des entreprises et des salariés.
- **L'évaluation de l'action du FPSPP** sera financée sur ses fonds.

3.1.2 L'engagement financier de l'Etat

- L'Etat mobilise 80 millions d'euros sur l'axe 2 (dédié à la formation des demandeurs d'emploi)
- Le FSE est mobilisé à hauteur de 150 millions sur les axes 1,2 et 3 (dont 50M€ de report de la convention FUP-Etat du 21 avril 2009).

3.1.3 Modalités de mise en œuvre au sein des OPCA

- Les fonds engagés et décaissés dans le cadre de la convention devront faire l'objet d'une section comptable déterminée selon la mission et l'axe considéré, ainsi que selon le dispositif cofinancé.
- Dans un objectif de transparence et de cohérence d'ensemble, tout OPCA qui envisage un partenariat avec une région comportant des engagements financiers de sa part, et dès lors qu'il aura bénéficié ou souhaite bénéficier de versements du Fonds au titre de la convention doit en informer le conseil d'administration du FPSPP.

4. Le point de vue des acteurs

4.1 Le financement du FPSPP

La CGT a fait part de ses craintes concernant un déficit de trésorerie du FPSPP qui dispose en 2010 un budget d'environ 830 millions d'euros en 2010 : « *Il y aura une insuffisance de financements par rapport aux objectifs fixés. Pour faire plus, il faudra dépenser plus. Fin 2009, le FUP disposait de 250 millions d'euros de trésorerie. Il est d'ores et déjà prévu d'engager 600 millions pour poursuivre les actions, il y a deux solutions : soit on réduit la voilure, soit on continue à honorer nos engagements en matière de formation. Nous choisirons cette option et la collecte à 13 % doivent donc un minimum et un impératif.* »

Paul DESAIGUES, CGT, relève par ailleurs que les ordonnances « Villepin » qui permettent aux entreprises de 10 à 19 salariés d'être « *exonérées de la contribution CIF et de ne contribuer qu'à hauteur de 0,15 % au titre de la professionnalisation ne sont toujours pas abrogées. Or l'État ne reversa pas au FPSPP une compensation de l'ordre de « 114 millions d'euros* ».

Olivier GOURLE, CFTC, ajoute, de son côté, que la question du financement du fonds par le FSE (Fonds social européen) pose toujours les mêmes difficultés : « *L'État n'apporte toujours aucune garantie en ce qui concerne la mise en place de partenariat financiers avec les régions ou Pôle emploi, et nous sommes toujours inquiets en ce qui concerne la difficulté de mettre en œuvre le FSE au regard des délais qui nous sont impartis. Nous envisageons aujourd'hui d'entamer les discussions sur les exercices 2011 et 2012, afin de nous préparer en amont.* »

Stéphane LARDY, FO, s'interroge lui aussi sur l'opportunité d'utiliser des fonds européens en provenance du FSE: « *La question que nous nous posons c'est : 'peut-on inclure des financements FSE dans la péréquation?'*. Après tout, la péréquation assurée par le FPSPP est

une caution bancaire, un financement que l'on accorde aux Opca. Le rôle du FSE est de cofinancer des actions précises. Cela implique de fournir des justificatifs au sujet des actions menées, ce qui est un processus très lourd. Comment mailler le financement de la péréquation avec ces impératifs ? » Pour lui, il serait plus pertinent de « mettre le FSE sur des appels à projet, car dans ce cadre, on est plus sur des actions précises ». « Ce que nous voulons, c'est un système immédiatement opérationnel » a-t-il ajouté (Dépêche AEF n°128027, 25 février 2010).

4.2 L'évaluation budgétaire de la portabilité du DIF

La convention-cadre prévoit l'attribution de 20 millions d'euros au titre de la portabilité du DIF. Cette évaluation a fait l'objet de discussion tout au long de la négociation de la convention-cadre.

Stéphane LARDY s'interrogeait sur cette évaluation de la portabilité du DIF: « Il est compliqué d'évaluer le niveau de financement que l'on doit mettre. Et ce n'est qu'un exemple : nous sommes encore aux prises avec de grosses inconnues » (Dépêche AEF n°128027, 25 février 2010).

4.3 La place du CIF dans la péréquation

Le budget alloué à la péréquation du CIF est en définitive fixé à 60 millions d'euros. Ce point avait fait débat lors de la négociation de la convention.

Ainsi, Paul DESAIGUES, CGT, a pu préciser le 18 février 2010 que « le taux d'abondement au FPSPP a été fixé à 13 %. Si l'on rapporte ces 13 % aux 800 millions d'euros alloués au CIF en 2009 cela donne 104 millions d'euros. C'est pour cela que nous souhaitons que la péréquation du congé individuel de formation soit fixée au minimum à ce montant ». « Garantir des financements pour le CIF au titre de la péréquation est une mesure qui va dans le bon sens. En effet, jusqu'à présent la collecte du CIF ne participait pas au FUP (fonds unique de péréquation) » a-t-il poursuivi.

Toutefois, il juge ces financements insuffisants, arguant qu'il aurait préféré que le tableau financier inclue une ligne budgétaire supplémentaire à ce poste, « à hauteur de 400 ou 500 millions d'euros ». « À ce jour, les Opacif acceptent 60 % des dossiers, et dépensent 800 millions d'euros pour ceux-ci. On estime à 20 000 le nombre de CIF qui ne sont pas financés », par an (Dépêche AEF n°127704, 18 février 2010).

4.4 Les lignes budgétaires contestées lors de la négociation par les partenaires sociaux

« Nous souhaitons que le FPSPP finance ce qu'il doit financer, comme cela est inscrit dans la loi », a affirmé Jean-Michel POTTIER, CGPME, face aux différentes lignes budgétaires qui ont pu apparaître au fil des projets de convention-cadre. « Nous avons bien compris que le gouvernement tente d'ajouter de nouveaux postes, mais les partenaires sociaux font bloc, et nous espérons pouvoir parvenir à un accord raisonnable avec l'État », a-t-il ajouté (Dépêche AEF n°128357, 4 mars 2010).

Jean-Luc GUEUDET, CFDT, quant à lui, a souhaité que soit réaffirmé « *l'effort, au travers du FPSPP, de former les publics les plus éloignés de l'emploi, les personnes en chômage de longue durée qui n'ont aucune perspective* » (Dépêche AEF n°128357, 4 mars 2010).

Les partenaires sociaux ont été entendus sur ce point, l'Etat ayant retiré la totalité des lignes budgétaires concernées par ces critiques.

4.4.1 L'apprentissage

La première version de la convention-cadre prévoyait une ligne budgétaire dédiée à l'apprentissage. Critiquée par les partenaires sociaux, elle ne figure plus dans le document final.

Paul DESAIGUES, CGT, avait ainsi pu prévenir que « *avec l'apprentissage, on est sûr de la formation initiale, il n'est pas normal de le faire financer par le fonds de sécurisation. L'apprentissage possède déjà ses propres sources de financement, comme la taxe d'apprentissage. De plus, en 2008, 185 millions d'euros ont déjà été transférés de la collecte de la professionnalisation pour financer les frais des CFA, dont 102 millions par la métallurgie* » (Dépêche AEF n°127704, 18 février 2010).

4.4.2 Les auto-entrepreneurs

Jean-François PILLIARD, Medef, dans une intervention au nom des partenaires sociaux a souligné qu'il était « *exclu que les partenaires sociaux financent la formation des auto-entrepreneurs* ». Cette position a été réaffirmé par Stéphane LARDY, FO : « *En ce qui concerne l'auto-entrepreneuriat, il existe déjà des formations obligatoires que nous finançons, je ne vois pas pourquoi nous ajouterions de nouvelles !* » (Dépêche AEF n°128027, 25 février 2010).

4.4.3 Les contrats-aidés

Cette ligne n'apparaît plus dans la version finale de la convention-cadre

4.4.4 Rémunération des chômeurs enfin de droit (en formation)

Christine LAGARDE, ministre des finances, avait fait part au cours de la négociation de la convention-cadre de son souhait de voir les fonds de la formation financer des « *mécanismes de formations rémunérées* » pour les chômeurs en fin de droit.

Pour Paul DESAIGUES, CGT, « *il faut arrêter de penser que la formation professionnelle est un pot dans lequel on peut puiser à n'importe quel moment* ». Pour lui, « *le FPSPP doit fonctionner sur une logique structurelle, et cette action sort de ce cadre.* »

De la même manière, Jean-Luc GUEUDET, CFDT, affirme que « *si l'État ajoutait une ligne budgétaire pour les chômeurs en fin de droit, il ne serait pas possible de couvrir ce poste de dépense sans un apport complémentaire de l'État.* »

« Lorsque l'on nous demande si l'on veut financer la formation des chômeurs en fin de droits, la question est mal posée » a déclaré Olivier GOURLE, CFTC. « Nous souhaitons en effet financer la formation de ces publics mais dans un cadre bien précis : il faut qu'un emploi identifié suive ces formations, notamment dans le cadre d'une POE (Préparation opérationnelle à l'emploi) ou d'un contrat de professionnalisation, et cela doit absolument être précisé dans la convention-cadre. » (Dépêche AEF n°128357, 4 mars 2010).

4.5 Définition des critères de péréquation

Les partenaires sociaux ont pu tout au long de la négociation de la convention-cadre défendre l'idée que la péréquation devait être encadrée par la Conseil d'administration du FPSPP, en respectant les critères d'ores et déjà définis par la loi.

Ainsi, Djamel TESKOUK, CGT, a pu affirmer qu'« en accord avec la loi du 24 novembre 2009, c'est aux partenaires sociaux - qu'il s'agisse des représentants de salariés ou du patronat - de définir les critères d'affectation du fonds dans le cadre d'un accord collectif » (Dépêche AEF n°127704, 18 février 2010).

Stéphane LARDY, FO, protestait lui aussi : « La péréquation n'a rien à faire dans la convention-cadre. La loi liste déjà les critères auxquels doivent répondre les Opca pour y accéder, et il n'appartient pas à la convention d'en ajouter d'autres. Si l'on devait rendre plus précis les critères de péréquation, ce serait le rôle du FPSPP de se charger de cette mission : la péréquation est un mécanisme financier qui doit être déterminé par les partenaires sociaux. » (Dépêche AEF n°128027, 25 février 2010).

Pour Paul DESAIGUES, CGT, « on ne peut pas décréter dans une convention-cadre les critères de la péréquation. D'ailleurs le Conseil d'État n'a pas mentionné la péréquation dans la rédaction du décret FPSPP. » Olivier GOURLE, CFTC, confirme pour sa part que l'État a cherché à imposer « des critères bien cadrés » (Dépêche AEF n°128418, 4 mars 2010).

4.6 Lisibilité de la convention-cadre

La lisibilité de la convention-cadre a été définie comme un enjeu primordial dans sa construction.

Jean-Michel Pottier, CGPME, s'inquiétait : « Avec cette convention-cadre, on est en train d'aggraver l'illisibilité du système, surtout pour les TPE et les PME ». Il s'est ainsi exprimé pour que la version définitive gagne en simplicité. « Nous refusons que l'on substitue une logique de critères à la logique de statuts existante. Avec les précédents projets de convention-cadre, on a vu fleurir une myriade de critères qui conditionnent l'accès au FPSPP, et il ne faut pas que les choses deviennent trop compliquées et que cela décourage les bonnes volontés. Plus concrètement : imaginez qu'un employeur souhaite œuvrer pour la qualification ou la requalification d'un demandeur d'emploi par le biais de la POE (Préparation opérationnelle à l'emploi), il ne faudrait pas, une fois que le chef d'entreprise aura fait sa présélection, qu'on lui rétorque que la personne choisie n'entre pas dans les critères permettant le financement de sa formation par le FPSPP » (Dépêche AEF n°128357, 4 mars 2010).

Cette opinion est partagée par Olivier GOURLE, CFTC : « Il faut que la convention soit lisible, programmatique et simple. Il faut qu'il soit possible de la mettre en œuvre rapidement et

efficacement, sans trop de freins ou de blocages. L'accès au fonds paritaire doit être facilité. »
(Dépêche AEF n°128357, 4 mars 2010).

Fiche 5. La péréquation : du FUP au FPSPP

La fusion suite à la loi de 2004 du COPACIF, chargé de coordonner le financement du CIF, et de l'AGEFAL, chargé de recevoir les sommes collectées et non utilisées par les OPCA, a abouti à la création du FUP, Fonds Unique de Péréquation, au 1^{er} janvier 2005.

La loi du 24 novembre 2009 (article 18, II) a elle remplacé le FUP par le FPSPP, Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels, qui hérite de sa mission de péréquation (nouvel article L.6332-21, 2°).

1. La péréquation dans le cadre du FUP

1.1 Les ressources du FUP

Le FUP était alimenté par les excédents financiers des OPCA au 31 décembre de chaque année : chaque OPCA devait lui reverser les sommes perçues et non utilisées avant le 30 avril de l'année suivante (ancien L.6332-18).

Les OPCA devaient également reverser au FUP une fraction de leur collecte au titre de la professionnalisation et du CIF. Déterminée chaque année par arrêté ministériel après avis du CA du FUP, ce pourcentage était compris entre 5 et 10% (ancien article R. 6332-85).

Enfin, l'Etat assurait jusqu'en 2008 un versement annuel de 114 millions d'euros afin de compenser les pertes de financement dues aux ordonnances Villepin ayant baissé le taux de contribution des entreprises de 10 à 19 salariés.

1.2 La mission de péréquation du FUP

La mission principale du FUP était de garantir un reversement des fonds collectés aux OPCA ayant épuisé avant la fin de l'année leurs enveloppes budgétaires dédiées au CIF ou à la professionnalisation et au DIF.

Pour être éligibles à la péréquation, les besoins de trésorerie des OPCA devaient être constatés conformément aux règles établies par le plan comptable (ancien L.6332-18).

Dans cette hypothèse, le FUP pouvait accorder des avances de trésoreries et/ou des transferts de disponibilités aux OPCA.

1.3 Contrôle des OPCA par le FUP

Le FUP recevait annuellement les comptes relatifs à la gestion des OPCA.

2. La péréquation dans le cadre du FPSPP

2.1 Les ressources du FPSPP destinées à la péréquation

Les ressources du FPSPP relatives à la péréquation sont constituées des sommes excédant au 31 décembre de chaque année le tiers de leurs charges au cours du dernier exercice clos selon les règles du plan comptable applicables aux OPCA. Ces excédents ne sont calculés que sur les sommes perçues au titre du CIF, de la professionnalisation et du DIF.

2.2 La mission de péréquation du FPSPP

Le FPSPP assure la péréquation des fonds entre les OPCA et OPACIF.

Pour pouvoir être éligibles à la péréquation, les OPCA doivent remplir une double condition :

- L'affectation d'au moins 50% des fonds de la professionnalisation¹ à des contrats ou périodes de professionnalisation, ouvrant droit à une qualification inscrite au RNCP ou à un CQP, d'une durée minimale de 120H,
- L'enveloppe professionnalisation ne permet pas d'assurer le financement de la professionnalisation et du DIF.

Pour l'accomplissement de sa mission de péréquation, le FPSPP procède (R. 6332-106-3) :

- Dans un premier temps à l'attribution d'une enveloppe de fonds réservés au profit d'OPCA et d'OPACIF sur la base de prévisions d'activité démontrant une insuffisance de couverture. Les prévisions d'activité détaillent les besoins d'engagements nouveaux et anciens. L'attribution tient compte de la moyenne d'annulation des engagements constatés au cours des trois dernières années et exclut du besoin de couverture les engagements anciens de plus de trois ans.
- Dans un second temps au versement de ces fonds réservés sur justification d'un besoin constaté de trésorerie. La constatation du besoin de trésorerie est réalisée au vu d'une attestation effectuée par un commissaire aux comptes

La convention cadre Etat-FPSPP renvoie au Conseil d'Administration le soin de définir les critères de péréquation. Ces critères doivent pour 2010 être précisés avant le 30 avril. Elle précise cependant que la péréquation ne peut avoir pour objet que de financer :

- des contrats ou périodes de professionnalisation, ouvrant droit à une qualification inscrite au RNCP ou à un CQP, d'une durée minimale de 120H,
- des CIF,
- la portabilité du DIF

2.3 Contrôle des OPCA par le FPSPP

Sur décision conjointe du président et du vice-président, le FPSPP peut faire réaliser des audits auprès des OPCA et OPACIF. Ces audits portent notamment sur les informations transmises par ces organismes (R. 6332-107).

Les organismes collecteurs présentent alors toute pièce ou document nécessaires pour la réalisation des audits.

¹ Déduction faite de la contribution FPSPP

Fiche 6. Le financement conventionnel à travers les accords de branche Formation

Traditionnellement, un certain nombre de branches professionnelles font le choix de porter le montant de la contribution obligatoire au-delà du taux légal. Il s'agit alors d'une contribution conventionnelle, créée par voie d'accord collectif.

Il s'agit principalement de branches qui appartiennent au Hors Champ.

- On peut notamment citer la plupart des branches de « l'économie sociale » (notamment les accords intervenus dans les branches de l'Aide à domicile, de l'Animation, des Centres sociaux, des Coopératives de consommation, de l'Hospitalisation privée, des Missions locales, des Mutuelles, des FJT, du Sanitaire et social, du Sport, du Tourisme social et familial ...).
- On trouve également la plupart des branches qui adhèrent à l'OPCA-PL : Architecture, Cabinets d'avocat et leurs personnels, Cabinets dentaires, Cabinets médicaux, Vétérinaires ...

On peut aussi trouver des branches qui se situent dans le champ de l'ANI. Il en est ainsi des branches suivantes : la branche de l'Assurance (2,2 % de la masse salariale brute quelle que soit la taille de l'entreprise), les branches du BTP, de l'Imprimerie et industrie graphique, des Organismes de formation (2,5 % de la masse salariale brute quelle que soit la taille de l'entreprise), de la Publicité, du Conseil (Syntec) et du Travail temporaire.

Quelques branches du commerce ou de l'artisanat sont également concernées : la branche de la Cordonnerie, des Fleuristes ...

Cette augmentation de la contribution légale se situe dans le prolongement d'une tendance à vu le jour à la fin des années 80, notamment dans l'Agriculture, le Commerce et l'Artisanat². Les branches de l'Assurance, de l'Imprimerie, de la Publicité, du BTP notamment prévoyaient déjà dans les années 90 une telle augmentation de la contribution obligatoire et se trouvent, aujourd'hui encore au-dessus de la contribution légale (malgré l'augmentation des taux introduite par la loi en 2004).

² Voir l'étude réalisée par Cabinet Circé « La négociation collective sur la formation professionnelle - Décennie 90-2000 » - La négociation collective en 1999 - Tome III - Les dossiers - Editions législatives (Titre II - Négociation de branche et paritarisme - Chapitre I - Négociation de branche et gestion paritaire des fonds de la formation continue - III - Négociation de branche et financement des missions des OCA)

Pour les entreprises de moins de dix salariés, le 0,10 % a été relevé :

- à 0,17 % de la masse salariale dans les entreprises relevant de plusieurs conventions collectives du secteur du Commerce : Bestiaux, Bonneterie, Lingerie, Confection, Mercerie, Fruits et légumes, Jouets ... ;
- à 0,21 % dans la branche de la Pâtisserie ;
- à 0,25 % dans les Carrières et matériaux de construction ainsi que dans les Imprimeries de labour et industries graphiques ;
- à 30 % dans les Entreprises artisanales relevant de la compétence de Multifaf, les entrepôts grossistes en boissons, les Cabinets médicaux ;
- à 0,38 % dans le BTP ;
- à 0,4 % dans la Boucherie ;
- à 0,50 % dans la branche du Golf ;
- à 0,60 % dans les sociétés et inspection d'Assurance et les Entreprises de publicité et assimilées.

Toutefois, certaines branches qui prévoyaient des contributions conventionnelles (taux de contribution supérieurs à la loi) dans le cycle précédent (avant la réforme de 2004), notamment pour les moins de 10 salariés, se situent dorénavant dans le cadre de l'enveloppe légale, sans doute en raison de l'augmentation de la contribution légale des moins de 10 salariés prévue par la loi du 4 mai 2004³.

Tableau récapitulatif présentant les taux de contribution conventionnelle retenus dans les branches ayant créé une telle contribution

Lecture du tableau :

- Figurent en gris dans le tableau présenté les contributions conventionnelles (supérieures à l'obligation légale).
- Ont également été indiquées les informations sur les taux de contributions retenues dans les branches qui avaient introduit dans le cycle précédent (avant la réforme de 2004) une contribution conventionnelle.

	Contributions des entreprises de plus de 10 salariés	Contributions des entreprises de moins de 10 salariés	Dernière modification des modalités de financement	Arrêté d'extension
Agriculture	1,6	0,55	02/06/2004	10/11/2004
Aides à domicile	2,1	2,1	07/09/2005	18/12/2006
Animation	1,82	1,82	13/12/2007	09/10/2008
Architecture	1,6	0,6	20/01/2005	20/06/2005
Assurance	2,2	2,2	14/10/2004	28/06/2005
Boucherie	1,6	0,55	10/07/2006	05/06/2007
BTP	1,6	0,9	13/07/2004	28/12/2004
Cabinets d'avocats et leur personnel	1,6	0,77	04/03/2005	02/08/2005
Cabinets d'économistes de la construction et de métreurs vérificateurs	1,6	0,6	25/03/2005	30/03/2006
Cabinets dentaires	1,6	1,1	08/07/2005	17/10/2006
Cabinets médicaux	1,6	0,6	01/07/2005	12/06/2006
Centres sociaux	2,3	2,3	02/03/2006	08/12/2006
Coopératives de consommation	1,65	0,55	31/12/2004	non étendu
Cordonnerie	1,05 pour les moins de 20 1,60 pour les + de 20 salariés	0,65	07/12/2005	09/11/2006

³ Il s'agit notamment des branches suivantes : Boucherie, Fruits et Légumes, Négoce des matériaux de construction, Boulangerie-Pâtisserie, Habillement, Industrie textile

	Contributions des entreprises de plus de 10 salariés	Contributions des entreprises de moins de 10 salariés	Dernière modification des modalités de financement	Arrêté extension
Cuir et peaux	1,6	0,55	03/11/2004	12/04/2005
Fleuriste	1,6	1,3 en cas de versement à l'OPCAMS et 1,1 en cas de versement à l'AGEFOS PME	05/07/2005	16/10/2006
Géomètres	1,6	1,2	27/09/2007	19/02/2008
Habillement	1,6	0,55	18/10/2005	3005/2006
Habitat social	1,6	0,55	20/09/2005	18/10/2006
Hospitalisation privée	1,82	0,55	18/04/2002	29/10/2003
Imprimerie et industrie graphique	1,6	0,9	26/07/2007	19/02/2008
Industrie textile	1,6	0,55	13/09/2004	03/12/2004
Jouet	1,65	0,55	09/11/2004	07/04/2005
Laboratoires d'analyses médicales	1,6	0,6	23/05/2006	09/02/2007
Missions locales et PAIO	2,5	2,5	03/06/2003	07/05/2004
Mutuelles	1,825	0,65	01/12/2004	28/06/2005
Négoce de matériaux de construction	1,6	0,55	27/10/2004	13/04/2005
Notariat	1,6 pour les entreprises de 7 salariés et plus	0,55 pour les entreprises de moins de 7 salariés	08/06/2001	25/02/2002
Organismes de formation	2,5	2,5	10/06/1988	16/03/1989
Organismes gestionnaires de foyers et services pour jeunes travailleurs	2	2	16/07/2003	09/02/2004
Prothésistes dentaires	1,6	0,65	24/09/2007	non étendu
Publicité	1,6	1	29/11/2004	04/07/2005
Sanitaire et social	2,3	1,75	31/03/2008	22/10/2008
Services interentreprises de santé au travail	2	2	28/11/2006	18/07/2007
Sport	1,62	1,62	20/12/2005	21/11/2006
Syntec ⁴	1,6	0,65	15/12/2005	17/10/2006
Tourisme social et familial	1,6	0,70	16/11/2004	03/10/2005
Travail temporaire	2	0,55	28/02/2006	19/10/2006
Vétérinaires	1,6	1	14/12/2004	18/07/2005

⁴ L'accord formation du 23/10/2008, non étendu pour le moment, prévoit les même taux de contribution.

III – Evolution des règles et des procédures de gestion financière et de contrôle des OPCA

Fiche 7. Les Conventions d'objectifs et de moyens

La loi du 24 novembre 2009 a prévu la signature (article L. 6332-1-1) entre chaque OPCA et l'Etat de conventions triennales d'objectifs et de moyens afin de définir les modalités de financement et de mise en œuvre des missions des organismes collecteurs paritaires agréés.

« Une convention triennale d'objectifs et de moyens est conclue entre chaque organisme collecteur paritaire agréé et l'Etat. Elle définit les modalités de financement et de mise en œuvre des missions des organismes collecteurs paritaires agréés. Les parties signataires s'assurent de son suivi et réalisent une évaluation à l'échéance de la convention dont les conclusions sont transmises au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. Celui-ci établit et rend public, tous les trois ans, un bilan des politiques et de la gestion des organismes collecteurs paritaires agréés ». Article L. 6332-1-1, dernier alinéa.

Ces dispositions sont complétées par l'article L. 6332-6 alinéa 7 selon lequel la définition et les modalités de fixation du plafond des dépenses relatives aux frais de gestion et d'information des OPCA sont déterminées par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle. Ce plafond est « composé d'une part fixe exprimée en pourcentage de la collecte et d'une part variable déterminée pour chaque organisme collecteur paritaire agréé par la convention d'objectifs et de moyens mentionnée à l'article L. 6332-1-1 ».

L'article L.6332-13 prévoit qu' « un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente section selon les modalités définies à l'article L. 6332-6 ».

1. Pourquoi les Conventions d'objectifs et de moyens ?

1.1 Favoriser le renforcement de la prestation de services des OPCA

Selon le rapport IGAS sur la prestation de services des OPCA, « si la réglementation freine aujourd'hui le développement des services offerts, c'est certainement par son **approche arithmétique de l'encadrement des moyens** (proportionnelle aux sommes collectées) mis à disposition de l'OPCA pour remplir ses missions. **Le plafonnement des frais de gestion ne prend en compte ni la taille ni la typologie de la branche, ni la réalité du service de proximité, ni la qualité du conseil** »⁵.

⁵ Rapport de l'IGAS sur l'évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés mars 2008 (OPCA, OPACIF et FAF)

Le rapport marque sa préférence pour une approche différente, permettant de réfléchir au cas pas à la juste allocation des ressources et faire sauter la règle de 9,9 % (de frais de gestion) en fonction de l'intensité des services rendus. Il précise que le risque d'inflation des dépenses de gestion pourrait être tempéré par le regroupement des OPCA.

Extrait du rapport de l'IGAS sur l'évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés mars 2008 (OPCA, OPACIF et FAF)

« Les textes actuels posent en tant que mission principale des OPCA leur fonction financière, définie de façon précise, alors que leurs autres activités, notamment de conseil, d'information et de services de proximité, n'apparaissent que dans la mesure où elles donnent lieu à des dépenses imputables sur les frais de gestion plafonnés par arrêté ministériel. »

« Il paraît opportun à la mission d'allouer aux OPCA la possibilité de calculer des frais de fonctionnement et d'investissement au regard de la qualité du service de proximité assuré et des objectifs négociés avec les partenaires sociaux et les pouvoirs publics et non plus exclusivement de façon proportionnelle à la collecte. Cette mesure pourrait être inflationniste si dans le même temps des économies d'échelle n'étaient pas réalisées par la voie de regroupements d'organismes ; elle sera au cœur des négociations menées pour la conclusion ou le renouvellement de **chaque contrat d'objectifs et de moyens**.

Le maintien d'une part de rémunération fixée en fonction d'une assiette de calcul doit permettre à l'OPCA d'assumer les missions fixées par son agrément, d'assurer le socle de sa politique de ressources humaines et d'investissement. La partie variable de l'ordre de 20 % faciliterait la prise en compte des objectifs de qualité dans un cadre progressif et maîtrisé.

Ces frais de fonctionnement pourront être couverts par un prélèvement sur les fonds collectés ou qui leur seront redistribués en cas de collecte externe, mais aussi par des subventions ou des aides accordées éventuellement pour le développement de certaines actions.

Les OPCA et FAF devront en outre avoir la possibilité de couvrir par d'autres recettes les frais de gestion inhérents à des services supplémentaires offerts aux entreprises, comme AGEFOS PME vient de le faire à l'occasion de la mise en place d'un nouveau produit d'aide à la gestion du DIF au bénéfice d'entreprises volontaires. »

1.2 Renforcer le service de proximité

Extrait du rapport de l'IGAS sur l'évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés mars 2008 (OPCA, OPACIF et FAF)

Des services de proximité sous **contrat d'objectifs et de moyens**

Le service rendu par les OPCA et les FAF s'avère très différent au regard de trois facteurs : la présence territoriale de l'organisme, les effectifs disponibles pour assurer le suivi des entreprises, la spécialisation des fonctions de conseil et de gestion. Ceci illustre bien les conditions qui devraient être satisfaites demain par un OPCA redéfini autour de missions premières non plus de simple collecteur mais de facilitateur et conseil dans la mise en œuvre d'une politique de formation ambitieuse et de proximité. Les opérateurs délégués, ou OPCA recevant des entreprises moins de 100 M€ ne seront pas en mesure de satisfaire ces exigences de qualité à un coût raisonnable. Ce seuil ne préjuge pas des décisions qui pourront être prises par les partenaires sociaux (redéploiements, regroupements, délégations) pour organiser le lien entre l'OPCA ou son opérateur et le service délivré.

Sur ces bases, de nouvelles relations pourraient être établies entre l'Etat, les partenaires sociaux et les OPCA, **formalisées par un contrat d'objectifs et de moyens** qui permettrait en outre de

fixer les voies de progrès assignées à chaque organisme, sur chacune des missions fixées par le législateur, en contrepartie de la possibilité de percevoir les fonds provenant de la contribution des entreprises. Cette déclinaison territoriale de l'agrément de tels services de proximité appelle pour les OPACIF (FONGECIF et AGECEF), la constitution d'une autorité de gestion nationale, disposant du pouvoir de régulation, favorisant ainsi l'harmonisation pour l'ensemble des Régions des droits au congé individuel de formation et s'assurant de la capitalisation des méthodes et moyens consacrés à l'émergence de projets de qualité. Cette organisation permettra des concours de crédits communautaires plus aisés tout en conservant la capacité à contracter au niveau territorial, notamment avec les conseils régionaux.

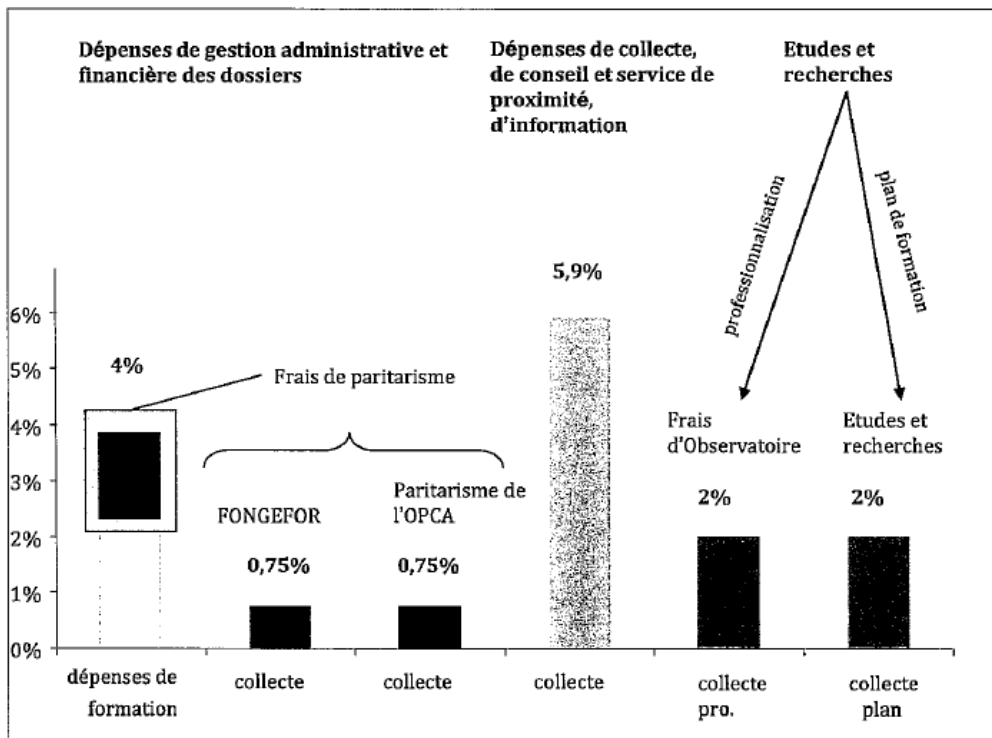
Mieux associé au nouvel opérateur du service public de l'emploi, le réseau rénové des OPCA pourra ainsi participer activement aux objectifs de développement et de maintien de l'employabilité, et contribuer par son action de proximité et des partenariats financiers avec les autres acteurs territoriaux, à la sécurisation des parcours professionnels.

1.3 Faire émerger un nouveau système en lieu et place du système de frais de gestion arrivé à bout de souffle

Les frais de gestion des OPCA couvrent l'ensemble des dépenses qui ne sont pas la contrepartie d'un 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 paritarisme.

Par ailleurs, 2% de la collecte professionnalisation peuvent être consacrés aux frais d'Observatoire et 2 % de la collecte du Plan de formation pour des frais d'étude et de recherche.

Selon le rapport IGAS - IGF, ce dispositif est d'une grande complexité, ce qu'il illustre par le schéma reproduit ci-après :



1.3.1 Le constat du rapport IGAS - IGF

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 ?

1.3.2 Les préconisations du rapport

La création des Conventions d'objectifs et de moyens répond, selon les auteurs du rapport IGAS – IGF, à l'objectif de « mieux encadrer l'activité des OPCA 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 doivent désormais, de par la loi, être décomposés en part fixe et part variable ».

Les auteurs du rapport formulent, dans la partie consacrée aux préconisations, quelques recommandations et alertent sur « la complexité du processus à mettre œuvre, au regard des moyens, notamment humains, actuellement disponibles à la DGEFP (...) ».

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 ;
- ◆ 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 développées dans le cadre de la nouvelle loi. Ainsi, l'OPCA le plus performant dans le domaine du conseil aux 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. L'inscription des conventions d'objectifs et de moyens (COM) dans la loi : extraits de travaux parlementaires

2.1 Rapport de l'assemblée nationale dans le cadre du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation tout au long de la vie (rapport Cherpion enregistré le 2 juillet 2009).

Dans le projet de loi examiné à l'Assemblée nationale le 2 juillet 2009, il n'est pas fait mention des Conventions d'objectifs et de moyens. Les conventions signées entre l'Etat et les OPCA ont pour objet de définir la part des ressources qui seront affectées au cofinancement d'actions de qualification ou requalification des salariés et des demandeurs d'emploi.

Aux termes de l'**alinéa 5** de l'article 14 du projet de loi, est prévu un deuxième alinéa à l'article L. 6332-1-1, aux termes duquel un OPCA « *peut conclure avec l'État des conventions dont l'objet est de définir la part de ses ressources qu'il peut affecter au cofinancement d'actions en faveur de la formation professionnelle et du développement des compétences des salariés et des demandeurs d'emploi* ».

Comme l'ont précisé les services du secrétariat d'État chargé de l'emploi au rapporteur, cette disposition renvoie à des accords tels ceux conclus aujourd'hui par l'État avec le secteur de l'industrie textile dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. L'exposé des motifs du projet de loi précise qu'un décret viendra compléter ces dispositions législatives afin d'identifier la mission d'intérêt général confiée aux OPCA en matière de conseil auprès des petites et moyennes entreprises.

C'est lors du passage du texte au Sénat que la notion de « Conventions d'objectifs et de moyens » apparaît.

L'amendement de Jean-Claude Carle propose de « renforcer les conditions dans lesquelles les politiques des OPCA sont évaluées ». Il instaure « l'obligation pour chaque OPCA de conclure une COM (convention d'objectifs et de moyens) pour une durée de trois ans avec l'État ».

« Une telle contractualisation a pour objet de donner corps à une préconisation des partenaires sociaux, dans la lettre paritaire consécutive de l'ANI formation 7 janvier 2009, tendant à optimiser les modalités de détermination des frais de gestion et d'information et à prendre en compte l'élargissement de la mission des OPCA auprès des entreprises », précise l'exposé de l'amendement. L'introduction de la convention d'objectifs et de moyens, comme outil de définition des modalités de financement et de mise en œuvre des politiques des OPCA, « constitue un préalable à leur nécessaire et indispensable évaluation ». En outre, cette convention « servira de cadre pour la fixation, de manière individualisée pour chaque OPCA, de la part de collecte qui sera affectée aux frais de gestion, en tenant compte des objectifs de performances et des services de proximité qui seront mis en œuvre ».

Extrait du rapport Carle, page 25 :

Le projet de loi contient plusieurs mesures destinées à améliorer le fonctionnement des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), qui gèrent une part considérable des fonds de la formation professionnelle. Votre commission a décidé de renforcer ce dispositif :

- elle a précisé les **critères d'agrément des OPCA** pour mentionner notamment la cohérence du champ d'intervention géographique et professionnel ou interprofessionnel
- elle a prévu la signature de **conventions d'objectifs et de moyens** entre l'Etat et les OPCA qui serviront de support à l'évaluation triennale du fonctionnement de chacune de ces structures prévue par le projet de loi. Une part des frais de gestion des OPCA sera désormais fixée par cette convention et réactualisée tous les trois ans en fonction des résultats obtenus
- la commission a aussi prévu la participation à titre consultatif de **personnalités extérieures au sein du conseil d'administration des OPCA.**

2.2 **Rapport de la CMP dans le cadre du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation tout au long de la vie (rapport Carle déposé le 6 octobre 2009).**

La Commission Mixte Paritaire (CMP) intervient après deux lectures par chaque assemblée qui ne sont pas parvenues à un texte identique. L'amendement présenté à la CMP tendait à supprimer la disposition qui oblige les OPCA à signer une convention triennale d'objectifs et de moyens avec l'Etat. Suivant l'avis des rapporteurs, la CMP n'a pas retenu cet amendement.

La commission mixte paritaire a examiné un amendement présenté par **M. Michel Issindou, député**, tendant à supprimer la disposition de l'article qui oblige les OPCA agréés à conclure avec l'Etat une convention triennale d'objectifs et de moyens, une telle disposition revenant à les placer sous la tutelle de l'Etat.

M. Claude Goasguen, député, a estimé que l'Etat avait tendance à trop intervenir dans la gestion des OPCA, alors qu'ils étaient déjà suffisamment encadrés par ailleurs.

M. Jean-Patrick Gille, député, a estimé que le texte voté par le Sénat plaçait les OPCA sous tutelle et constituait une rupture du paritarisme. Le Sénat en a encore aggravé la situation avec la présence de personnalités qualifiées au sein des conseils d'administration des OPCA.

M. Gérard Cherpion, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a jugé qu'il était au contraire nécessaire de donner une visibilité pluriannuelle, dans un cadre contractuel, à l'action des OPCA.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat, a estimé qu'il ne s'agissait pas d'une mise sous tutelle et a rappelé que l'Etat fixe déjà par voie réglementaire les règles relatives aux frais de collecte appliqués par les OPCA ; en outre, les partenaires sociaux ne sont pas hostiles à la mesure proposée. Malgré l'avis défavorable des rapporteurs, la commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement. Elle a ensuite examiné un amendement présenté par **Mme Annie David, sénateur**, tendant à rendre les fonctions d'administrateur d'un OPCA compatible avec celles de salarié d'un organisme de formation ayant une mission de service public.

(...)

Après une suspension de séance, **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, a demandé une deuxième délibération sur l'amendement à l'article 14, précédemment adopté, qui a supprimé la convention triennale d'objectifs et de moyens conclue entre l'Etat et les OPCA.

Le président Pierre Méhaignerie, député, s'est déclaré favorable à ce nouvel examen. **M. Claude Goasguen, député**, a estimé que cette demande de seconde délibération illustre l'ombre du Gouvernement sur la commission mixte paritaire. Cette convention est une mainmise de l'Etat sur les OPCA et les partenaires sociaux y sont opposés. Jugeant cette attitude admissible, il a indiqué qu'il s'abstiendrait.

M. Jean-Paul Anciaux, député, a dit partager les propos de Claude Goasguen et déclaré s'abstenir également. Suivant l'avis défavorable des rapporteurs, la commission mixte paritaire a *rejeté* l'amendement. La commission mixte paritaire a *adopté* l'article 14 ainsi rédigé. **La commission mixte paritaire a ensuite adopté l'ensemble du texte ainsi élaboré et figurant ci-après.**

3. Les réactions à la création des conventions d'objectifs et de moyens

3.1 Dépêche AEF du 02 octobre 2009. Projet de loi orientation et formation. Les partenaires sociaux estiment que l'équilibre de l'ANI est bousculé

OPCA. Les partenaires sociaux rappellent qu'ils ont déjà formulé des préconisations aux pouvoirs publics relatives aux missions et aux critères d'agrément des OPCA : « une transparence accrue grâce à la publication des règles de prise en charge, la rénovation demandée du plan comptable des OPCA... Par ailleurs, ils précisent que « tout OPCA, d'une part produit des comptes certifiés par un commissaire aux comptes, d'autre part est contrôlé par les services de contrôle de l'État et par la Cour des Comptes ». « D'où l'incompréhension totale suscitée par l'instauration pour les Opca, en plus de ces différents éléments, d'une convention triennale d'objectifs et de moyens avec l'État qui n'apportera rien de plus en termes de transparence. »

3.2 Dépêche AEF du 7 octobre 2009. Sur la position de la CFTC qui juge inacceptable le projet de convention d'objectifs et de moyens.

« La CMP (commission mixte paritaire), sur demande du Sénat, impose la conclusion de conventions triennales d'objectifs et de moyens [entre les Opca et l'État], ce qui pour notre organisation, est tout à fait inacceptable », indique la CFTC, mercredi 7 octobre 2009, au lendemain de l'adoption par la commission mixte du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation tout au long de la vie. La confédération dit ne pas craindre « de perdre un 'pouvoir' », mais estime que cette disposition « risque de déstabiliser toutes les politiques, notamment pluriannuelles, qui sont décidées par les partenaires sociaux ».

3.3 Blog de la réforme de la formation sur le site Internet du centre Inffo.

Si ces modifications sont appréciées par Force ouvrière, le syndicat, à l'instar des autres organisations syndicales regrette, en revanche, « *la main mise de l'Etat* » sur les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), *via* la convention triennale d'objectifs et de moyens. Une disposition qui a bien failli disparaître, cette question nodale a fait l'objet de vives discussions et de rebondissements, mardi 6 octobre, au sein de la CMP.

Cette « *recentralisation de l'Etat* » inquiète Stéphane Lardy. Selon le responsable formation confédéral de Force ouvrière, les conventions triennales d'objectifs et de moyens risquent de vider de leur substance les négociations à l'intérieur des branches professionnelles, espaces paritaires privilégiés jusqu'à maintenant pour définir les objectifs en matière de formation professionnelle : « *Si l'Etat fixe comme objectif de signer tant de contrats de professionnalisation dans tel ou tel secteur en tension, sans se soucier des conditions de travail et salariales, que ferons-nous ?* », a-t-il interrogé.

Fiche 8. Regard sur les Conventions d'objectifs développées dans d'autres domaines

1. Regard sur les COM développées dans le domaine de l'apprentissage

1.1 Objet et définition des COM Apprentissage

Les COM pour le développement de l'apprentissage ont été signés entre l'Etat et les Région pour la plupart sur la période 2005 - 2009. Ils visent un double objectif de développement quantitatif et qualitatif de l'apprentissage. Il s'agit d'un financement additionnel à celui des Conseils régionaux qui provient de la mobilisation de la deuxième du Fonds National de Modernisation de l'Apprentissage. En théorie, les fonds mobilisés dans les COM apprentissage doivent se traduire par des actions nouvelles par rapport à celles déjà mises en œuvre par les Conseils régionaux sur ce champ d'intervention. Les COM doivent produire un effet de levier c'est-à-dire que pour un euro mobilisé dans le cadre du COM, le Conseil régional doit en mobiliser deux.

1.2 Les points communs entre les COM apprentissage et les futures COM triennales entre l'Etat et les OPCA sont essentiellement les suivants

En premier lieu, dans les deux cas, on se trouve dans une situation où l'Etat via un cofinancement devient contractant d'un dispositif sur lequel il n'a pas une compétence centrale. En matière d'apprentissage, l'Etat peut apparaître tout au plus comme un régulateur mais l'acteur central de cette politique reste la Région. Il est de même pour les OPCA sur le financement de la formation des salariés. Dès lors, se posent des questions d'articulation des priorités stratégiques de deux acteurs distincts et de légitimité d'intervention de l'Etat.

En deuxième lieu, dans les deux cas, la politique contractuelle est pluriannuelle et elle est censée faire l'objet d'une évaluation. L'évaluation est presque un enjeu de gouvernance puisqu'elle doit permettre de vérifier que la bonne utilisation des fonds par l'acteur principal du dispositif concerné (la Région pour l'apprentissage, les OPCA pour la gestion de la formation) au regard des objectifs négociés avec l'Etat.

En troisième lieu, dans les deux cas, les objectifs assignés par les textes législatifs de référence apparaissent assez vague et il semble a priori difficile d'en assurer un suivi concret tellement ils semblent « attrape - tout. » C'est le cas des objectifs qualitatifs assignés au COM apprentissage qui tourne autour de la notion globale d'articulation des rôles formatifs de l'entreprise et du CFA. Pour les OPCA, les COM devront sans doute décliner les missions de ces organismes telles qu'elles sont définies dans la loi du 24 novembre 2009 et qui devront nécessairement faire l'objet d'un travail de traduction opérationnelle.

1.3 Les différences entre les COM apprentissage et les futures COM triennales entre l'Etat et les OPCA sont essentiellement les suivantes

En premier lieu, les COM Apprentissage se définissent comme un financement additionnel par rapport à une politique de droit commun préexistante. Ils consistent à susciter un effet de levier alors que les futures COM entre l'Etat et les OPCA ne reposent pas sur cette logique financière d'additionnalité et d'effet de levier.

En deuxième lieu, les COM Apprentissage mixtent des objectifs quantitatifs facilement évaluables (Cf. évolution des effectifs d'apprentis entre 2005 et 2009) et des objectifs qualitatifs plus difficilement mesurables au regard de l'état actuel des systèmes d'information mobilisables. En revanche, les futures COM entre l'Etat et les OPCA sur la qualité de missions à remplir par les OPCA.

En troisième lieu, l'évaluation des COM apprentissage menée par l'IGAS en 2009 a montré que les clefs de répartition des montants disponibles au sein de la deuxième section du FNDMA entre les régions ont été assez imprécises. En revanche, on peut penser les COM Etat / OPCA seront fondés sur des clefs de répartition plus objectives au regard des contraintes rencontrés par chaque OPCA au regard de leur contexte spécifique d'intervention pour assurer des missions de conseil de proximité.

1.4 A travers le bilan de contrats d'objectifs et de moyens relatifs au développement de l'apprentissage, on peut mentionner quelques points de vigilance pour la mise en place des futures COM triennales avec les OPCA

Une nécessité d'objectiver des missions qui relèvent d'un registre qualitatif qui sont confiées aux OPCA pour ensuite pouvoir en assurer un réel suivi tout au long de la durée de la convention triennale.

Une nécessité d'éviter des expressions générales, imprécises et un peu « attrape tout » pour définir les missions que devront assumer les OPCA et qui seront mentionnées dans les conventions triennales.

Une nécessité de définir un périmètre minimum de niveau de services devant être assumé par les OPCA qui fera référence pour la définition du contenu opérationnel des conventions triennales Etat / OPCA.

2. Regard sur les conventions d'objectifs et de gestion (COG) dans le domaine de la sécurité sociale

Instituées par l'ordonnance n° 344 du 24 avril 1996, les conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont conclues entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de sécurité sociale. Identiques dans leurs principes généraux, les COG diffèrent selon chaque branche ou régime en fonction des axes stratégiques qui lui sont propres.

Elles constituent un des leviers de modernisation et d'amélioration de la performance de la sécurité sociale.

Elles formalisent dans un document contractuel la délégation de gestion du service public de la sécurité sociale aux organismes gestionnaires. Ces conventions sont signées pour une durée de quatre ans par le président et le directeur de la caisse concernée ainsi que par les ministres de tutelle. Leur conclusion s'inscrit dans une démarche de modernisation du service public de la protection sociale. Elles obligent les caisses et l'État à s'engager sur des objectifs clairs et publics pour améliorer les performances des organismes de sécurité sociale⁶.

Elles sont ensuite déclinées en contrats pluriannuels de gestion (CPG) entre la caisse nationale et les caisses locales.

2.1 Conventions d'objectifs et de gestion instituées dans la sécurité sociale : le droit positif

Ordonnance n° 344 du 24 avril 1996

LES CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE GESTION (titre I)

Elles doivent constituer l'instrument d'un partage plus clair des responsabilités entre l'État et les gestionnaires de la sécurité sociale.

Les conventions d'objectifs et de gestion seront conclues pour une période minimale de trois ans, entre l'État et les principaux organismes de sécurité sociale :

- du régime général (Cnam, Cnaf, Cnav et Acoss) ;
- la caisse centrale de mutualité sociale agricole ;
- les régimes autonomes : pour le risque maladie (Canam) et vieillesse (Cancava artisans et Orcanic - industriels et commerçants).

Le champ des conventions tel qu'il est fixé par le nouvel article L.227.1 du CSS (Code de la sécurité sociale) est extrêmement large.

Pour la branche maladie, les conventions prennent un relief particulier :

- les conventions doivent être l'occasion pour le gouvernement de préciser ses orientations dans des domaines qui conditionnent l'évolution des dépenses d'assurance maladie, à savoir la santé publique, la démographie médicale et la politique du médicament ;
- un avenant annuel détermine l'objectif prévisionnel d'évolution des soins de ville en fonction de l'objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale votée par le Parlement ;

⁶Cf. Rapport Sénat, projet loi financement de la sécurité sociale pour 2005.

- l'ordonnance définit par ailleurs la notion de soins de ville dont la maîtrise par l'assurance maladie fait l'objet de l'ordonnance n° 96-345.

Les conventions seront déclinées au niveau local par le biais de conventions entre la caisse nationale et ses organismes régionaux ou locaux. Il s'agit de l'une des dispositions qui consacrent le rôle des caisses nationales sur leur réseau de caisses locales.

La conséquence logique de l'instauration des conventions est l'assouplissement de la tutelle sur les caisses nationales, notamment dans le domaine budgétaire. Les évolutions initiées par la loi du 25 juillet 1994 sont ainsi prolongées.

Les conventions seront signées par le président de la caisse et son directeur, ce qui consacre le rôle de ce dernier.

Article L. 227-1 du code de la sécurité sociale (modifié par la loi n°2009-526 du 12/05/2009 - art. 91)

I.-Dans le respect des lois de financement de la sécurité sociale, l'autorité compétente de l'Etat conclut respectivement avec la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, la Caisse nationale des allocations familiales et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale **des conventions d'objectifs et de gestion** comportant des engagements réciproques des signataires.

Ces conventions déterminent, pour les branches mentionnées aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article L. 200-2 et pour les organismes de recouvrement, les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens de fonctionnement dont les branches et les organismes disposent pour les atteindre et les actions mises en œuvre à ces fins par chacun des signataires.

Elles précisent :

1° Les objectifs liés à la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires qui régissent la gestion du risque, le service des prestations ou le recouvrement des cotisations et des impôts affectés ;

2° Les objectifs liés à l'amélioration de la qualité du service aux usagers ;

2° bis Les objectifs d'amélioration de la productivité du réseau et de son organisation territoriale ;

3° Les objectifs de l'action sociale, de prévention et de lutte contre l'exclusion ;

4° Les règles de calcul et d'évolution des budgets de gestion et, s'il y a lieu, d'action sanitaire et sociale et de prévention ;

5° Le cas échéant, les conditions de constitution ou d'amélioration et d'évolution du réseau des caisses locales.

Ces conventions prévoient, le cas échéant, les indicateurs quantitatifs et qualitatifs associés à la définition des objectifs.

Elles déterminent également :

1° Les conditions de conclusion des avenants en cours d'exécution de chaque convention, notamment en fonction des lois de financement de la sécurité sociale et des modifications importantes de la charge de travail des organismes liées à l'évolution du cadre législatif et réglementaire de leur action ;

2° Le processus d'évaluation contradictoire des résultats obtenus au regard des objectifs fixés.

II. (Paragraphe abrogé)

III.-Les conventions d'objectifs et de gestion sont conclues pour une période minimale de quatre ans. Elles sont communiquées aux conseils de surveillance mentionnés à l'article L. 228-1.

Les conventions et, le cas échéant, les avenants qui les modifient sont transmis aux commissions parlementaires mentionnées à l'article LO. 111-9.

2.2 Principales caractéristiques des COG

- **Une pluri-annualité.** Les Conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont conclues pour 4 ans (tandis que les conventions d'objectifs et de moyens (COM) sont quant à elles prévues pour une durée de 3 ans)
- **La définition des objectifs.** Le développement des outils de gestion est directement lié au suivi des objectifs prévus dans les contrats.
- **Une diversité des modes d'organisation permise par les COG en fonction des objectifs définis.** *« La diversité des publics et des métiers impose (...) la détermination d'objectifs adaptés, désormais fixés dans les COG. Elle peut également justifier à l'avenir, une évolution divergente des modes d'organisation et de gestion des branches, qu'il s'agisse des structures des réseaux, constitués de caisses autonomes ou d'échelons déconcentrés des caisses nationales, ou de la composition des instances collégiales des caisses. Le modèle uniforme conçu en 1945 n'est plus toujours adapté 60 ans plus tard. La recherche d'une organisation efficace adaptée à la diversité des branches doit constituer un objectif central ».* cf. Rapport Cour des comptes 2004, Sécurité sociale, Chapitre 5. **Une liste d'indicateurs** est dressée pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale (et des branches de législation) qui se décompose en **indicateurs socle commun** et en **indicateurs sélectionnés par l'évaluateur à partir des échanges avec l'organisme** (au nombre de 3).
- **La définition de règles de calcul et d'évolution des budgets de gestion** (dispositifs de rétrocession des excédents de gestion en fonction des performances des caisses, mutualisation au niveau de la branche d'une fraction des excédents supérieure à un % défini du crédit de référence (permettant de financer diverses dépenses d'intérêt commun), condition mise au reversement de 50 % du montant restant à l'atteinte des objectifs (ex. traitement des dossiers dans un délai de trois semaines et envoi quadrimestriel d'une revue d'information générale aux allocataires ...).
- **Une autonomie d'organisation et de gestion des organismes de sécurité sociale dans la mise en œuvre des conventions d'objectifs et de gestion sur la période couverte** qui implique une libre négociation du contrat local sans intervention de la tutelle.
- **La définition de conditions d'amélioration et d'évolution du réseau des caisses.** La signature de la COG s'accompagne de la définition d'un plan d'actions pour les caisses et les organismes.

- **Un processus d'évaluation contradictoire des résultats obtenus** qui est la contrepartie de l'autonomie d'organisation et de gestion des organismes de la sécurité sociale. Cette évaluation est réalisée par les DRASS⁷.
- Le fonctionnement par COG exige **la mise en place d'une comptabilité analytique et nécessite de disposer d'un système d'informations** qui permette de mesurer les réalisations.

2.3 Les COG, une nouvelle technique de tutelle des organismes de sécurité sociale ou une technique de gouvernance fondée sur un pilotage par objectifs et respectueux de l'autonomie des organismes ?

Tandis que pour certains « *la contractualisation apparaît comme une nouvelle technique de tutelle des organismes de Sécurité sociale* » (Michel LAROQUE), pour d'autres elle constitue une opportunité et un outil au service de la pérennité du principe conventionnel au sein de la sécurité sociale.

La circulaire DSS précitée du 5 octobre 1998 rappelle ainsi que « *le processus global de contractualisation consacre l'autonomie d'organisation et de gestion des organismes de sécurité sociale sur la période de la convention* ». Le rapport de la Cour des Comptes dans le chapitre consacré à ce thème notait en 2004 que les COG répondaient à l'ambition « *de passer d'un mode de contrôle essentiellement régalién à une démarche contractuelle consistant à fixer aux gestionnaires des objectifs de productivité et de qualité de service, quantifiés et soumis à évaluation, l'Etat s'engageant sur les moyens à accorder pour les atteindre. Le cadre pluriannuel, les souplesses budgétaires prévues et l'allègement de la tutelle devaient permettre de responsabiliser les gestionnaires* »⁸.

Quelques extraits des interventions réalisées lors du 2nd Forum des COG « Solidarité et performance » les 4 et 5 mars 2007 permettent d'illustrer l'évolution qu'a introduite dans la gouvernance des organismes de sécurité sociale l'introduction des COG.

Extrait de l'intervention de Rolande RUELLAN, conseiller maître à la Cour des comptes

Je pense qu'en France, une des grandes chances de la Sécurité sociale a été la délégation de gestion, et donc le fait que ce ne soit pas l'État qui l'ait gérée en direct. Il s'agit d'une situation qui peut être évidente dans cette enceinte, mais on voit que ce n'est pas le cas dans tous les pays du monde. En tout cas, en France, le fait que la Sécurité sociale ait été gérée à l'extérieur de l'État, avec des organismes qui ont disposé des moyens nécessaires, a permis à l'État de se centrer sur ses fonctions de concepteur de politiques et de contrôle. C'est une constante qui s'est fortement accélérée depuis une vingtaine d'années, car je fais remonter cette évolution avant la création des conventions d'objectifs et de gestion, une évolution qui a été permise par l'existence des caisses nationales. Si la Sécurité sociale avait été trop émiettée, avec 1.100 organismes ayant la personnalité morale et 1.100 comptes de la Sécurité sociale, si la direction de la Sécurité sociale avait face à elle 1.100 organismes, tout aurait très difficile. C'est d'ailleurs ce qui se passe actuellement avec les établissements hospitaliers puisqu'il n'y a pas de système fédérateur et que l'État se retrouve face à une myriade d'établissements. Là, on avait fort heureusement – c'est le grand apport des

⁷ Les modalités et principes qui président à l'évaluation des COG sont définis par la circulaire DSS/5 C n°98-6032 du 5 octobre 1998 relative à l'évaluation par les directions régionales des affaires sanitaires et sociales des conventions d'objectifs et de gestion conclues entre l'Etat et les caisses nationales de sécurité sociale.

⁸ Cf. Rapport Cour des comptes 2004

ordonnances de 1967 – des caisses nationales qui ont permis ce partage des rôles et la délégation à ces caisses nationales de plus en plus de fonctions de pilotage, d'encadrement, de contrôle.

(...)

C'est une démarche très partenariale, et pour avoir beaucoup travaillé dans le monde de la Sécurité sociale, je sais que le mot « partenariat » a longtemps été rejeté avant qu'il soit inscrit dans l'exposé des motifs des ordonnances de 1996. Il est aujourd'hui clair que chacun à son niveau participe à la réalisation des mêmes objectifs, qu'il n'y a pas de territoire réservé.

Une grande novation apportée par les COG a été de dire qu'il n'y a pas de « chasse gardée ». Auparavant, il y avait une espèce de « consensus mou » sur le thème : la politique, c'est l'État, la gestion, c'est les caisses et les partenaires sociaux.

En fait, les lois de financement de la Sécurité sociale et les conventions d'objectifs et de gestion ont démontré qu'on ne peut pas séparer la gestion de la mise en œuvre des politiques. Il y avait donc pour l'État - qui est responsable du fonctionnement des services publics et de l'équilibre des finances publiques dont fait partie la Sécurité sociale – nécessité de s'intéresser également à la manière dont était gérée la Sécurité sociale.

Il y avait une certaine frilosité de l'État à avouer qu'il s'intéressait à la gestion, même s'il le faisait. C'était plutôt une façade et cela permettait bien entendu aux caisses de protester contre la tutelle extrêmement pesante de l'État. Mais tout cela était du discours et je crois que nous avons maintenant dépassé le discours. Les conventions d'objectifs ont permis de bien définir qui fait quoi et de travailler ensemble vraiment dans la même direction.

Extrait de l'intervention de Jean-Louis HAURIE, directeur chargé d'évaluation à la CNAF lors du 2nd Forum des COG « Solidarité et performance » - séance plénière du lundi 5 mars 2007 matin :

2.3 La confusion entre tutelle et gouvernance

Pour Michel LAROQUE, « la contractualisation apparaît comme une nouvelle technique de tutelle des organismes de Sécurité sociale ». On ne saurait limiter l'enjeu des COG à cette seule vision. Cette vision spécifique conduit sur la durée à faire peser sur les gestionnaires et la Branche des exigences méthodologiques de plus en plus nombreuses.

La nécessité de résultats conformes, de performances uniformes, la démarche objectifs/résultats, induisent de plus en plus une formalisation, l'homogénéisation de l'offre de service, des processus de production, des référentiels de service, des normes de production et de qualité, et font courir le risque, ou en tout cas font apparaître le spectre, d'une perte d'autonomie pour les acteurs locaux et le sentiment de passer du statut d'acteurs, au mieux d'agents, à celui d'exécutants de fait.

Or, le système de Sécurité sociale a été conçu sur une logique d'autonomie donnée aux gestionnaires locaux pour adapter le système aux contraintes locales et, au-delà, pour optimiser le système au mieux de l'intérêt général et du service public.

Comme le note Philippe GEORGES, « le contexte de la décentralisation vers les collectivités territoriales est si prédominant aujourd'hui qu'on peut en oublier cette forme originale de décentralisation qu'est la délégation de missions aux organismes de Sécurité sociale ».

Ainsi, l'histoire de la Sécurité sociale (et des caisses d'allocations familiales) montre que toutes les innovations gestionnaires ou politiques ont très largement dépendu de l'autonomie laissée aux acteurs locaux par des dispositifs budgétaires souples et responsabilisants.

Dès lors, tant en gestion administrative avec le budget global, qu'en action sociale avec la décentralisation du FNAS, les actions conduites localement ont-elles été sources de progrès, d'efficacité et d'innovation sans pour autant qu'elles aient été accompagnées de dérives budgétaires – au contraire.

Donner de la responsabilité est une source de progrès et de développement. Une question essentielle à se poser est dès lors : en quoi le dispositif conventionnel favorise-t-il :

- L'expérimentation et la prise de risque ?

– *La participation des acteurs locaux à l'initialisation du changement ?*

On ne peut ici que regretter que l'État se comporte avec la même distance, voire la même méfiance, vis-à-vis des dirigeants locaux que celle dont il a fait preuve à l'égard de ses propres services déconcentrés, et reste sur une logique strictement descendante de textes mal fabriqués (le Gouvernement par circulaires), nécessitant pour leur application de nombreux allers-retours qu'une implication plus importante des acteurs locaux dans leur élaboration, ou une expérimentation, auraient rendus inutiles. Ce qui fait la spécificité du réseau des caisses, c'est leur proximité avec les territoires et leur capacité à y adapter leur action, avec un double besoin de créativité et de responsabilité.

Moins qu'un renouveau de la tutelle, les COG doivent donc clairement apparaître pour ce qu'elles sont, à savoir : le moyen de rénover la gouvernance des organismes sociaux.

2.4 Les enseignements que l'on peut tirer des COG

Le pilotage et le financement des organismes de la sécurité sociale par Conventions d'objectifs et de moyens est maintenant relativement ancien (instauré en 1996, la 1^{ère} génération de COG date de 1997-96). La Sécurité sociale connaît sa 4^{ème} génération de COG et celles-ci ont évolué au fur et à mesure de leur appropriation par tous les acteurs. Ainsi, selon le rapport du Sénat, « *les premières COG, mises en œuvre dès 1997-1998, ont constitué une phase d'apprentissage. C'est la deuxième génération de COG, mise en place à partir de 2000 pour quatre ans, qui en a porté les premiers fruits* ».

Les COG sont évaluées à la fin de chaque cycle de 4 ans et des évaluations transverses sont réalisées, communes à tous les organismes du régime général, aux régimes des travailleurs non salariés, au régime agricole et à certains régimes spéciaux. Une évaluation transversale de la qualité du pilotage dans les organismes de sécurité sociale a été conduite en 2004 dans ce cadre.

Il est possible, à partir de cette évaluation, de tirer quelques enseignements pour la négociation des futures conventions d'objectifs et de moyens signés entre les OPCA et l'Etat.

- **Le positionnement de l'Etat est déterminant dans la réussite du processus.**

3. Quelques voies de progrès à la relation de l'État avec les organismes sociaux doivent dès lors être immédiatement posées avant même (ou au moment) de rechercher de nouveaux chantiers de performance :

- *La durée de la négociation de la COG ne saurait être telle qu'elle engage jusqu'à la moitié du temps de sa mise en œuvre*
- *La COG doit être assortie d'un diagnostic commun clair pour l'ensemble des acteurs et rendant les attendus contextuels de la stratégie partageables.*
- *Les acteurs locaux doivent avoir le sentiment que leur avis est recueilli, attendu et pris en compte dans l'élaboration de la COG. Ils doivent avoir le sentiment d'en être les acteurs, non seulement en atteignant les résultats fixés, mais en contribuant à l'élaboration des objectifs.*
- *Une large place doit être faite aux expérimentations locales (donc à la prise de risque) et à leur évaluation pour leur généralisation éventuelle.*
- *L'évaluation globale doit être maintenue pour garantir une analyse dynamique et contextuelle de l'ensemble des résultats.*
- *Enfin, l'État se doit lui-même d'être exemplaire dans ses comportements et sa posture :*
 - ✓ *Stratège, il doit se donner la durée dans l'action (surtout dans le domaine social) et garantir à ses contractants des rythmes compatibles avec une action durable.*
 - ✓ *Garant des règles, il doit lui-même se les appliquer et veiller à donner aux relations contractuelles un cadre solide et un climat serein.*

✓ *Soucieux de l'intérêt général et des usagers, il doit faire une place aux acteurs locaux que sont les responsables de caisses de Sécurité sociale, parce que près du terrain et ayant mis en place des mécanismes de connaissance, ils sont à l'écoute des usagers et de leurs besoins.*

Au-delà de la modernisation, le progrès et donc le développement de l'ensemble des acteurs est à ce prix.

Comme l'écrivait en 1997 Dominique LIBAULT, « cette architecture qui organise le mariage de deux concepts pivots - contractualisation et management par objectifs -, afin de créer les synergies indispensables à assurer le service public attendu de nos concitoyens, est indéniablement ambitieuse. Si le pari est gagné, la Sécurité sociale pourrait apparaître comme le précurseur d'un nouveau mode de fonctionnement de l'État avec ses partenaires, fondé sur la négociation plus que sur le pouvoir régalién, contribuant à refonder par un nouveau contrat social une démocratie sociale apaisée et réaffirmant la légitimité et la capacité d'adaptation du service public. »

Faire des COG un progrès, c'est donc bien mettre en place un nouveau pacte de gouvernance liant l'État et les organismes sociaux...

Cf. Extrait de l'intervention de Jean-Louis HAURIE, directeur chargé d'évaluation à la CNAF lors du 2nd Forum des COG « Solidarité et performance » - séance plénière du lundi 5 mars 2007

- **La diffusion d'une culture de pilotage au sein des organismes de la sécurité sociale.**

Extrait du rapport de la Mission d'évaluation des conventions d'objectifs et de gestion, DRASS « La qualité du pilotage dans les organismes de sécurité sociale », Evaluation transversale 2004, p. 2

L'engagement dans une démarche contractualisée, autour d'objectifs précisément identifiés, suivis et évalués, a joué un rôle déterminant dans la diffusion d'une culture de pilotage au sein des organismes de Sécurité sociale.

Plus encore, le dispositif s'est avéré structurant : dans les organismes visités, les systèmes de pilotage s'organisent de fait très largement autour des objectifs et indicateurs fixés dans les Conventions d'objectifs et de gestion et leur déclinaison locale, les Contrats pluriannuels de gestion (CPG) – ceci peut-être au détriment d'autres secteurs d'activité des organismes, non couverts par le dispositif et en conséquence moins outillés et suivis.

A contrario, dans les régimes pour lesquels les COG et les CPG n'étaient pas encore en vigueur au moment de la réalisation de la présente évaluation, les systèmes de pilotage ne sont encore que peu formalisés et ne couvrent que des segments limités de l'activité (aspects budgétaires et comptables, production).

- **La mise en place d'indicateurs est une question sensible, qui détermine les objectifs fixés aux organismes.**

Dans la mesure où elle est très fortement liée au dispositif des COG, la démarche de mise en place d'indicateurs est majoritairement descendante : élaborés au niveau national, les indicateurs s'imposent à l'ensemble d'un réseau. Seule susceptible d'aboutir à une collecte de données homogène, cette démarche est parfois contestée, tant dans ses modalités (certains organismes souhaitant être davantage associés à la construction de ces indicateurs) que s'agissant de ses résultats : c'est alors la pertinence des indicateurs et particulièrement leur incidence sur le classement des organismes qui est interrogée. Plus accessoirement, les caisses locales sont néanmoins amenées à développer des indicateurs pour leurs propres besoins de gestion.

A partir de l'exploitation de l'ensemble des fiches-indicateurs renseignées par les inspecteurs, il est possible de formuler trois constats :

- La majorité des indicateurs remplissent une fonction d'alerte en permettant aux organismes de comparer leurs résultats aux objectifs assignés ;
- Les indicateurs présentent un caractère principalement quantitatif et non qualitatif ;

- La dimension économique reste marginale et la mesure de l'efficacité limitée à quelques indicateurs de coût.

- **Le fonctionnement par COG exige la mise en place d'une comptabilité analytique et nécessite de disposer d'un système d'informations qui permette de mesurer les réalisations.**

Extrait du rapport de la Mission d'évaluation des conventions d'objectifs et de gestion, DRASS « LA qualité du pilotage dans les organismes de sécurité sociale », Evaluation transversale 2004.

L'adéquation avec le niveau et le rythme des prises de décision mérite d'être améliorée

Les données des systèmes d'information doivent être disponibles dans les délais appropriés pour pouvoir alimenter la prise de décision. Or, le constat actuel est celui d'une trop grande lenteur dans le retour des informations aux services ou organismes concernés, ce qui engendre des difficultés pour les responsables locaux à réagir et corriger une situation donnée et contraint les organismes à créer leurs propres outils de suivi à court terme.

Corrélativement, les outils de suivi semblent prédominer, et on constate de manière générale un manque d'outils de prospective, permettant d'anticiper les évolutions et d'y faire face.

Préconisations.

L'absence de visibilité dans le domaine de la maîtrise des coûts trouve une bonne part de ses explications dans l'inexistence de comptabilité analytique ou dans une appropriation insuffisante par les organismes locaux.

En conséquence, il n'est le plus souvent pas possible de connaître avec précision les coûts par grandes familles de prestations et de fonctions. Il n'est pas possible d'obtenir des coûts unitaires. Il est malaisé de réaliser des comparatifs entre caisses, de rassembler les éléments pour évaluer des opportunités d'externalisation et de mutualisation. En ce sens, le développement et l'utilisation effective d'une comptabilité analytique est incontournable.

La mise en place de la comptabilité analytique doit se combiner avec le développement éventuel d'une approche ABC, qui permettrait de compléter l'analyse en présentant des vues économiques par produits ou types de produits. Les deux approches, en toute hypothèse, se doivent d'être coordonnées, voire intégrées.

- **Le fonctionnement par objectifs suppose d'outiller et de tracer tous les volets de l'intervention des organismes (et pas seulement le cœur de métier).**

Les activités liées au cœur de métier sont relativement bien outillées

Le cœur de métier est bien couvert par les outils de pilotage : les tableaux de bord et indicateurs mis en place au sein des organismes sociaux ont pour vocation première de permettre le suivi de la réalisation des objectifs formalisés dans le CPG et, corrélativement, le plan d'action. Aussi, actuellement les tableaux de bord portent-ils essentiellement sur les principaux engagements de service, et la production.

Sur un autre plan, les modalités d'élaboration de ces outils, notamment lorsque celle-ci s'effectue de manière très centralisée, peuvent grever quelque peu leur caractère pleinement opérationnel. Inversement, on peut relever des initiatives locales intéressantes, valorisant une démarche participative.

Sauf initiatives locales, les autres secteurs restent « parents pauvres » en termes d'outillage

Corrélativement, tous les domaines de gestion des organismes ne sont pas couverts et tous les organismes ne sont pas dotés d'outils donnant une image globale de l'activité. L'action sociale, les fonctions support et les ressources humaines (notamment le climat social), le suivi des projets et des plans d'action, ainsi que le service contentieux, dans certains cas, ne sont que peu outillés.

Un risque lié à cet état de fait est que les services les moins pourvus en outils de pilotage apparaissent comme moins prioritaires pour les directions de l'organisme et soient notamment moins dotés en effectifs alors qu'ils touchent également à des domaines sensibles (tels que la gestion des créances).

De manière générale, et assez paradoxalement, les organismes semblent disposer actuellement d'un très grand nombre de données, mal articulées dans certains cas, ce qui se traduit par un manque de lisibilité.

De nombreux organismes, notamment dans la branche Recouvrement du régime général, ne disposent pas d'outils permettant d'avoir une vision globale de leurs activités.

- **Une difficulté à dépasser le suivi pour aborder une démarche d'évaluation qui englobe toutes les dimensions**

L'état actuel de l'outillage ne permet généralement pas une réelle mesure de l'efficience

En l'état actuel, les caisses ne disposent que de peu d'éléments pour une analyse fine et globale de l'efficience.

L'activité des organismes est le plus souvent abordée sous l'angle budgétaire, via le suivi de la consommation des moyens, et le pilotage repose davantage sur des indicateurs d'efficacité (délais, stocks ou flux) et de coûts que sur des critères d'efficience. Par ailleurs, les approches par processus et les démarches qualité engagées sont essentiellement centrées sur la recherche de la qualité de service. Si la recherche de la productivité demeure une préoccupation¹⁷, c'est le plus souvent pour des raisons conjoncturelles, liées à la nécessité d'adaptation aux volumes d'activité.

En outre, les responsables, quel que soit leur niveau, ne sont pas vraiment appréciés sur des critères économiques.

Les pratiques des organismes n'intègrent pas encore de couplage systématique entre les résultats atteints et leur coût ; par exemple, il n'existe pas d'évaluation économique d'avancées telles que l'amélioration de la qualité de l'accueil, l'amélioration de la satisfaction des usagers ou encore le développement de prestations nouvelles.

Cette tendance ne peut être que renforcée par le manque de réelles marges de manœuvre en ce domaine, et des dispositifs d'intéressement financier des organismes à la maîtrise des budgets de gestion administrative insuffisamment mobilisateurs.

L'absence d'outils constitue un frein à la mise en place de la dimension économique du pilotage : si des évolutions très nettes se dessinent en la matière, le développement de systèmes de comptabilité analytique en est encore à ses commencements.

De fait, il existe des réticences internes aux caisses à mesurer l'efficience et à s'exposer à des comparaisons, tandis que les indicateurs existants sont parfois contestés au motif qu'ils devraient être pondérés par des éléments de contexte.

Les analyses des résultats demeurent insuffisamment formalisées et ne débouchent pas sur des actions de corrections en profondeur, tandis que les outils existants sont encore insuffisamment axés sur la prévention des dysfonctionnements.

Fiche 9. Les différents mécanismes de contrôle de l'activité des OPCA

1. Tableaux de synthèse des mécanismes de contrôles des OPCA

Deux types de tableaux sont présentés ci-après :

- un tableau de synthèse des types de contrôle en matière de formation professionnelle
- un tableau de synthèse du contrôle spécifique des FAF et des OPCA

Ces deux tableaux présentent :

- le type de contrôle ou d'évaluation et l'objet ou le domaine du contrôle
- le fondement juridique du contrôle
- la procédure applicable
- et les sanctions selon les différents types de contrôle

Ils comportent également des commentaires et ouvrent des questionnements

1.1 Tableau de synthèse des types de contrôle en matière de formation professionnelle

Type de contrôle / d'évaluation	Fondement juridique	Objet / Domaine	Sanctions	Commentaires
Pouvoirs publics : Europe, Etat, Régions				
Europe	<ul style="list-style-type: none"> - Règlement CE n° 1260 /1999 du Conseil du 21/06/1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels - Règlement CE n°2355/2002 de la commission du 27/12/2002 modifiant le règl CE n°438/2001 fixant les modalités d'application du Règl CE n°1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des Fonds structurels 	Les autorités responsables des États membres tiennent à la disposition de la Commission toutes les pièces justificatives relatives aux dépenses et aux contrôles afférents à l'intervention concernée pendant une période de trois années suivant le paiement par la Commission du solde de l'intervention, sauf disposition contraire stipulée dans les accords administratifs bilatéraux.		Les services de contrôle sont eux-mêmes contrôlés par les services européens
Cour des comptes	Articles L. 111-1 et L. 111-3 du code des juridictions financières	La Cour des Comptes vérifie le bon emploi des fonds publics, soit à l'occasion du jugement des comptes des comptables de l'Etat et des établissements publics, soit directement en examinant la gestion des ordonnateurs. Elle est compétente pour vérifier l'emploi des aides de l'Etat à un organisme privé (subvention ou taxe parafiscale)	<ul style="list-style-type: none"> - Cour disciplinaire budgétaire - Saisine du procureur de la République 	Quelle coordination avec l'intervention de la sous direction du contrôle à la DGEFP ?

Type de contrôle / d'évaluation	Fondement juridique	Objet / Domaine	Sanctions	Commentaires
CNFPTLV	Art. D. 6123-1 c. trav. Art. D. 6123-14 c. trav.	Commission des comptes : Etablissement d'un rapport annuel sur l'utilisation des ressources financières affectées à l'apprentissage et la FPC. Commission de l'évaluation : Etablissement tous les trois ans d'un rapport d'évaluation des politiques d'apprentissage et de FPC en liaison avec les travaux d'évaluation conduits par les CCREFP	Pas de sanction	
Evaluation parlementaire	- Commissions d'enquête - Missions d'information - Mission d'évaluation et de contrôle	Les commissions parlementaires, commissions des finances ou d'enquête peuvent, pour ce qui les concerne, demander à la Cour de procéder à des enquêtes particulières sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle.		
IGAS		Contrôler les administrations et les organismes sociaux (contrôle supérieur) Evaluer la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine social au sens large.	- Saisine de la DGEFP - Saisine du Procureur de la République - Proposition de retrait (OPCA)	Coordination avec la sous direction du contrôle à la DGEFP
Sous direction du contrôle à la DGEFP	Articles L. 6361-2 à L. 6363-2 C. trav.	Contrôle administratif et financier sur : 1) Les dépenses de formation exposées par les employeurs 2) Les activités conduites en matière de FPC par les organismes collecteurs, par les organismes de formation et leurs sous-traitants, par les organismes chargés de réaliser les bilans de compétences et ceux qui interviennent dans le déroulement d'actions de VAE ; 3) Les activités d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation, en matière de FPC financées par l'Etat Le contrôle administratif et financier porte sur l'ensemble des moyens financiers, techniques et pédagogiques, à l'exclusion des qualités pédagogiques, mis en œuvre pour la formation professionnelle continue.	- Rejet des dépenses et reversement au Trésor Public - Sanctions fiscales - Saisine du procureur de la République (sanctions pénales)	Coordination avec l'IGAS Force mais inadéquation relative de la procédure fiscale dans le nouveau contexte de la réforme du dialogue sociale et de la formation

Type de contrôle / d'évaluation	Fondement juridique	Objet / Domaine	Procédure	Sanctions	Commentaires
Partenaires sociaux					
- Comité d'entreprise	Article D. 6321-3	Formation interne, sur les lieux de production	Consultation du Comité d'entreprise	Saisine de l'inspecteur du travail (sanction fiscale)	Equilibre du contrôle social et du contrôle fiscal Effet de l'accroissement de la formation dans l'entreprise sur le rôle du contrôle du Comité d'entreprise ?
- OPCA	Statut / règlement intérieur	Toutes les procédures de financement	Audit interne	Sanctions internes	Equilibre entre contrôle social (paritaire) et contrôle fiscal, au profit du contrôle interne.
- FPSPP	Art. L. 6332-22 c. trav. Art.201 de l'ANI du 5 octobre 2009	Les OPCA doivent communiquer les documents et pièces relatifs à leur gestion que au FPSPP. Ils doivent également communiquer certains documents en cas de contrôle par les agents du FPSPP. . Elles considèrent que le conseil d'administration du FPSPP peut, en cas de nécessité, avoir recours à l'expertise d'un commissariat aux comptes pour effectuer, en tant que de besoin, des audits financiers auprès des organismes paritaires collecteurs de leur champ de compétences respectif, en liaison avec le		Fonction de régulation financière	Les documents qui devront être remis automatiquement pas les OPCA, ainsi que ceux qui pourront être demandés par toute personne commissionnée par le FPSPP pour contrôler les OPCA, seront définis par décret.

		commissaire aux comptes desdits organismes.			
-CPNFP	Création conventionnelle : ANI du 3 juillet 1991 Article 156 de l'ANI du 5 octobre 2009	- proposer en tant que de besoin les évolutions nécessaires - d'agréer les OPCA et les Fongecif du champ - de procéder aux études et enquêtes qui lui paraissent nécessaires ainsi qu'à l'évaluation des dispositions relatives à la formation professionnelle des accords nationaux interprofessionnels, - de définir les règles de prise en charge des dépenses afférentes aux actions mises en œuvre au titre de la contribution congé individuel de formation, - de se saisir des travaux d'évaluation réalisés par le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle. - de formuler, en tant que de besoin, des propositions à l'intention des parties signataires du présent accord,	Des groupes techniques paritaires sont chargés, dans le cadre des missions de CPNFP, de collecter et d'analyser les informations, en vue d'élaborer / promouvoir des solutions.	Fonction de régulation spécifique au droit conventionnel	Quelle coordination entre la fonction de régulation de l'Etat et du CPNFP ? Quid du « hors champ » ?
Le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP)	Article 167 de l'ANI du 5 octobre 2009	- mener ou faire réaliser tous travaux d'évaluation concernant les politiques paritaires de	Pour mener à bien ses missions, le conseil s'appuie sur les moyens logistiques du CPNFP et	Fonction de régulation spécifique au droit conventionnel	Quid du « hors champs » ?

		<p>formation professionnelle,</p> <ul style="list-style-type: none"> - évaluer la satisfaction des entreprises, - évaluer la satisfaction des différents publics bénéficiaires, - évaluer et assurer le suivi détaillé et régulier des programmes mis en œuvre dans le cadre des financements accordés par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ainsi que l'adéquation entre les publics visés, les actions et le niveau des financements engagés, - diligenter des audits auprès des instances paritaires de gestion de la formation professionnelle, - réaliser un rapport public annuel faisant état de l'ensemble de ses travaux, - contribuer aux travaux du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. 	<p>sur les ressources financières du FPSPP.</p> <p>Il pourra solliciter toute expertise nécessaire et notamment celle des corps de contrôle de l'Etat.</p>		
--	--	--	--	--	--

Type de contrôle / d'évaluation	Fondement juridique	Objet / Domaine	Procédure	Sanctions	Commentaires
Tribunaux					
- juridictions administratives		Contrôle du contrôle de la formation	- Droit commun juridiction administrative - Procédure fiscale	Annulation / confirmation des décisions des contrôleurs	Multiplication des contentieux relatifs au contrôle
-juridictions civiles	Art. L.6353-1 et suivants c. trav.	Rapport des prestataires avec les bénéficiaires Rapport des OPCA avec les adhérents	- Droit commun juridiction	Selon nature du litige	L'individualisation et la contractualisation pourrait entraîner un accroissement de la juridicisation de la formation
-juridictions pénales	Art. L. 6355-1 et suivants c. trav.	Infractions aux obligations des organismes de formation (prévues au Titre II du Livre IX) Contrôle des agissements frauduleux visant à éluder les obligations en matière de FPC (employeur) utilisation frauduleuse des fonds collectés (organismes collecteurs) Délit d'entrave	- Droit commun juridiction	<u>Sanctions pénales</u> amende de 4.500 € et/ou emprisonnement d'un an <u>Sanctions pénales</u> emprisonnement de 5 ans et/ou amende de 37.500 € <u>Sanctions pénales</u> emprisonnement d'un an et/ou une amende de 3.750 € ou de l'une de ces deux peines seulement Cf. Article L. 2328-1 du code du travail	La menace de la sanction pénale est souvent dissuasive. Quelques condamnations de principe chaque année

1.2 Tableau de synthèse du contrôle spécifique des FAF et des OPCA

Nature du contrôle et objet	Fondement juridique	Procédure	Sanctions	Commentaires et questionnements
Existence et règles de fonctionnement des FAF et des OPCA	<ul style="list-style-type: none"> - FAF : L. 6332-7 c. trav. OPCA : L.6332-1 c. trav . - accords collectifs 	<p><u>Agrément</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - FAF : L. 6332-7 et R. 6332-57 c. trav. - OPCA . L.6332-1 c. trav . 	Retrait d'agrément	Quelle distinction reste-t-il entre FAF et OPCA après la Loi du 24 novembre 2009 ?
Respect du champ d'application	<ul style="list-style-type: none"> - Accord fondateur du FAF et de l'OPCA - Procédure d'extension 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle juridictionnel : contestation du champ - Contrôle IGAS / DGEFP 	<ul style="list-style-type: none"> - Juridictionnel : Reversement entre OPCA des ressources indûment collectée 	Nouveaux litiges liés à la définition du champ dans les accords de branche : double désignation ...
Paritarisme (règles de financement ...)	<ul style="list-style-type: none"> - FAF : paritarisme intégral - OPCA : possibilité de paritarisme d'orientation et délégation à une organisation professionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle IGAS - Contrôle DGEFP 	<ul style="list-style-type: none"> - Simples observations de l'IGAS, - Reversement au trésor (DGEFP) - Sanctions pénales en cas d'infraction 	Accès du hors champ (économie sociale, agriculture ...) au FONGEFOR
Mutualisation des ressources	<ul style="list-style-type: none"> - FAF : L. 6332-7 c. trav. OPCA : L.6332-3 et L.6332-3-c. trav . - L. 2253-3 c. trav - R. 6332-37 et suiv. c. trav. 	<ul style="list-style-type: none"> - Interne : plan comptable - Externe : FPSPP 	Reversement des excédents	<ul style="list-style-type: none"> - Le concept de mutualisation est réaffirmé par la loi mais son régime n'est pas défini - Plusieurs régimes peuvent co-exister.
Ressources conventionnelles	<ul style="list-style-type: none"> - FAF : L. 6332-7 c. trav. - Accords de branche - Conventions créatrices des FAF (dans le cadre de l'obligation extra-légale) et des OPCA (dans le cadre de l'obligation légale) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agrément - Décisions des CA des FAF et OPCA 	<ul style="list-style-type: none"> - « Fiscales » pour le conventionnel - légal - A préciser pour le conventionnel extra-légal 	

Nature du contrôle et objet	Fondement juridique	Procédure	Sanctions	Commentaires
Co-financement et contrôle	Traité de l'union européenne - directive FSE Art. R. 6332-21 c trav. Etat - Régions - FSE ...	Spécifiques à chaque ressource publique	Reversement au Trésor	Ambiguïté de la qualification juridique de la ressource sur le financement FSE transitant par les FAF et les OPCA : contrepartie publique ou contrepartie privée ?
Champ et procédure du contrôle des actions financées par les FAF et les OPCA	Art. L.6361-1 et suiv. c. trav.	Contrôle sur pièces et sur place	Reversement au Trésor	Inadéquation de la procédure fiscale d'administration de la preuve - limite inhérente au contrôle sur pièces Incidences de la dématérialisation Absence de procédure contradictoire, pas de contrôle de la réalité des actions
Frais de gestion	Arrêté du 4/01/1996		Reversement au Trésor	Les critères distinctifs entre branches, interpro, plus de 10 et moins de 10 générèrent des situations inéquitables.

1.3 Principaux questionnements

L'équilibre entre les différentes formes de contrôle

Si l'on considère que la DGEFP est le pivot : comment s'articule sa stratégie par rapport aux autres formes de contrôle ?

Utilité et limites de la sanction fiscale

La sanction la plus courante est la sanction fiscale. Or cette sanction trouve son fondement dans la qualification parafiscale de la ressource qui est historiquement datée. Cette sanction pose problème par rapport à l'émergence du conventionnel, par rapport au DIF ...

Caractère obligatoire et normatif des décisions des partenaires sociaux dans les accords de branche et dans les CPNE. Ces décisions s'imposent-elles aux OPCA ?

Comment gérer la contradiction qui peut exister entre ces décisions et la logique fiscale du contrôle ?

Ex navigation fluviale : Les accords de branche rendent éligibles des brevets obligatoires dont l'imputabilité n'est pas toujours évidente.

Equilibre entre contrôle public et contrôle paritaire

Dans quelle mesure les OPCA ne doivent-ils pas être invités à définir leurs règles de contrôle interne ? L'administration pourrait encourager et accompagner le développement du contrôle interne et alléger ces contrôles.

Imputabilité de l'obligation légale et éligibilité des ressources FSE

Les référentiels des ressources européennes (FSE) et des ressources internes des entreprises sont différents. Comment gérer ces incohérences ?

Evolution des procédures du contrôle DGEFP

La charge de la preuve devant l'administration

Le contrôle s'exerce en matière fiscale. Le contrôle s'appuie sur le formalisme et ne prend pas en compte la « réalité » de la prestation, en l'absence de formalisme. Or l'activité ne peut être appréciée que dans sa réalité.

Dans les procédures, il n'y a pas de procédure contradictoire, prenant appui notamment sur les constats des usagers, des bénéficiaires ...

Question de la charge de la preuve devant l'administration.

Culture des agents de l'administration

Le corps spécialisé a disparu. Les inspecteurs du travail ne s'intéressent pas toujours à la formation.

Problème lié à la culture des contrôleurs.

Déconcentration des services de contrôle dans les régions.

Pas d'unité de la doctrine dans la réalité.

Diversité des contentieux en 1^{ère} instance. L'unification des contentieux au niveau national est-elle souhaitable ?

Fiche 10. Où en est le plan comptable des OPCA ?

Les OPCA doivent organiser l'exercice de leurs missions en veillant à l'équilibre financier des dispositifs, au reversement des excédents, à l'évolution de la fiscalité ou encore aux risques.

La comptabilité de l'OPCA est ainsi un outil privilégié de gestion de l'OPCA. Elle permet également d'assurer la transparence sur l'utilisation des fonds par l'OPCA.

Ces enjeux justifient la définition de normes réglementaires, notamment celle du plan comptable des OPCA (décret de juillet 1993).

Les partenaires sociaux au niveau national interprofessionnel ont, dans l'ANI du 7 janvier 2009, demandé que s'ouvrent l'issue de la réforme de la formation des travaux consacrés à la révision du plan comptable des OPCA (art. 190 de l'ANI).

Dans l'attente de ces travaux, les parties signataires estiment que les OPCA et les FONGECIF doivent être d'une « *totale transparence comptable* ». Ils réclament à cette fin que les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires de l'accord constitutif des OPCA et des FONGECIF veillent (art. 200 de l'ANI):

- au strict respect des champs conventionnels, tant au niveau de la collecte que du financement des actions de formation,
- au respect du plan comptable qui leur est applicable et à celui des règles et critères de prise en charge définis par le FPSPP,
- à la cohérence des éléments financiers qui sont transmis au FPSPP.

1. Le cadre normatif de la comptabilité des OPCA

1.1 Règles comptables « générales »

Article R6332-39

Les organismes collecteurs paritaires agréés établissent des comptes annuels selon les principes et méthodes comptables définis au code de commerce.

Article R6332-40

Le plan comptable applicable aux organismes collecteurs paritaires agréés est approuvé par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, et des ministres chargés de l'économie et de la formation professionnelle, après avis de l'Autorité des normes comptables.

Article R6332-41

Pour l'exercice du contrôle des comptes, les organismes collecteurs paritaires agréés désignent au moins un commissaire aux comptes et un suppléant.

1.2 Règles comptables spécifiques

Article R6332-7

Lorsqu'un organisme bénéficie d'un agrément multiple, la gestion de chacune des contributions fait l'objet d'un suivi comptable distinct.

Article R6332-46

Un organisme peut concourir à la gestion de plusieurs fonds d'assurance formation intéressant tant des travailleurs salariés que des travailleurs non salariés, à condition que la gestion de chacun de ces fonds fasse l'objet d'une comptabilité distincte.

1.3 Règles comptables et péréquation

Article L6332-19

Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels dispose des ressources suivantes :

1° [...]

3° Les sommes dont disposent les organismes collecteurs paritaires agréés au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation au 31 décembre de chaque année, en tant qu'elles excèdent le tiers de leurs charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos selon les règles du plan comptable applicable aux organismes collecteurs paritaires agréés.

Article R6332-106

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.

2. Les constats et propositions formulés par le rapport IGAS – IGF – Décembre 2009 sur « La gestion financière des organismes paritaires agréés et du fonds unique de péréquation » – novembre 2009

2.1 Le constat du rapport IGAS - IGF

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).

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.

2.2 Les préconisations du rapport

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.

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 présentent 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.

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).