



Le 8 SEP. 2014

Le Premier président

à

**Monsieur François Rebsamen**

Ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social

Réf. : RF 70779

**Objet :** mutualisation des fonds collectés par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour le financement des plans de formation des entreprises

En application des dispositions de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières, la Cour a analysé la mutualisation des fonds collectés par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour le financement des plans de formation des entreprises.

À l'issue de son contrôle, après avoir pris connaissance des réponses des OPCA, du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et de l'administration, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les questions soulevées par cette mutualisation et les conséquences, dans ce domaine, de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Depuis la loi du 16 juillet 1971, les entreprises sont soumises à une obligation de financement de la formation professionnelle continue. L'objectif de cette loi était de développer l'effort global de formation au sein des entreprises et de promouvoir une plus grande égalité d'accès à la formation professionnelle, quelle que soit la taille de l'entreprise.

Depuis près de quarante ans, le dispositif mis en œuvre a accompagné un développement important de l'effort de formation des entreprises, qui est passé de 1,6 % de la masse salariale en 1974 à 2,7 % en 2011, la proportion des salariés accédant à la formation professionnelle continue passant, quant à elle, simultanément de 17,1 % à 42,7 %.

Jusqu'à la loi du 5 mars 2014, cet effort de formation des entreprises pouvait prendre quatre formes :

- le plan de formation, qui recouvre l'ensemble des actions de formation - internes et externes - décidées par l'employeur pour les salariés de son entreprise : établi annuellement après consultation des représentants du personnel, il se compose d'actions d'adaptation au poste de travail et de développement des compétences des salariés ;
- les périodes de professionnalisation, mises en œuvre, dans certaines limites, à l'initiative du salarié ou de l'employeur ;
- le droit individuel à la formation (DIF), dont l'initiative appartient au salarié en fonction de ses droits à la formation, mais qui nécessite l'accord de l'employeur sur le choix de l'action de formation ;
- le congé individuel de formation (CIF), qui a pour objet de permettre à tout salarié, au cours de sa vie professionnelle, de suivre à son initiative des actions de formation, indépendamment de sa participation au plan de formation de son entreprise.

Ce dispositif a essentiellement développé les dépenses effectuées au titre du plan de formation : sur un total d'environ 12,6 Md€, celui-ci représente 76 % des dépenses de formation professionnelle continue des entreprises et constitue donc la part prédominante de leur effort de formation.

## I. Avant la loi du 5 mars 2014, l'effet redistributif de l'intervention des OPCA était limité

### A. Les disparités entre entreprises et salariés justifient la mission de mutualisation assignée aux OPCA

Jusqu'au vote de la loi du 5 mars 2014, les entreprises avaient la possibilité de s'acquitter de leur obligation légale de financement de la formation professionnelle continue selon trois modalités, couramment résumées par la règle intitulée « faire ou payer » : soit par une prise en charge directe d'actions de formation, soit par un versement à un OPCA, soit par un versement au Trésor public équivalent à deux fois le montant dû.

Par ailleurs, le niveau de l'obligation légale de financement de la formation professionnelle variait de la façon suivante selon la taille des entreprises :

**Tableau n° 1 : Taux de contribution des entreprises (en % de la masse salariale)**

Entreprises de	Contribution globale	affectée au CIF	affectée à la professionnalisation et au DIF	affectée au plan de formation
20 salariés ou plus	1,60	0,20	0,50	0,90
10 à 19 salariés	1,05	0	0,15	0,90
Moins de 10 salariés	0,55	0	0,15	0,40

Source : jaune « formation professionnelle », annexe au projet de loi de finances pour 2013, p. 37

En fait, le taux de contribution réel des entreprises s'est révélé supérieur au taux obligatoire. D'une façon générale, plus les entreprises comptent de salariés, plus leur effort dépasse le minimum légal : ainsi, pour le plan de formation, 90 % des entreprises de plus de 500 salariés dépensent plus que ce que prévoit l'obligation légale, alors que ce taux n'est que de 30 % dans les entreprises de 10 à 19 salariés.

**Tableau n° 2 : Taux de participation financière des entreprises de 10 salariés et plus à la formation professionnelle en 2011**

Nombre de salariés	10-19	20-49	50-249	250-499	500-1999	2000 et plus
Taux obligatoire	1,05	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60
Taux réel	1,30	1,85	2,22	2,59	3,18	3,78

Source : CEREQ

Par ailleurs, moins un salarié est qualifié, moins il a vocation à être formé, ainsi que le montre le tableau suivant :

**Tableau n° 3 : Part des salariés formés selon la taille de l'entreprise et la catégorie socioprofessionnelle en 2010 (%)**

%	10-19	20-49	50-249	250-499	500-999	1000-1999	2000 et plus	Ensemble
<b>Cadres</b>	29	37	50	61	68	71	66	<b>56</b>
<b>Techniciens</b>	29	38	48	58	70	68	62	<b>56</b>
<b>Employés</b>	25	27	33	45	45	53	49	<b>39</b>
<b>Ouvriers</b>	16	25	39	33	46	45	42	<b>35</b>
<b>Ensemble</b>	<b>24</b>	<b>29</b>	<b>42</b>	<b>47</b>	<b>55</b>	<b>60</b>	<b>57</b>	<b>45</b>

Source : CEREQ, « Quand la formation continue, premiers résultats », 2013, p. 3

Afin de lutter contre ces disparités et pour permettre aux plus petites entreprises de trouver les ressources nécessaires pour former leurs salariés, un dispositif de mutualisation a été mis en place à partir des fonds collectés auprès des employeurs par les OPCA, soit, en 2012, environ la moitié des dépenses de formation professionnelle des entreprises (6,6 Md€ tous dispositifs confondus) : parmi ces fonds, le plan de formation occupait une place prédominante, avec près de 54 % des dépenses des OPCA (soit un montant de 3,6 Md€).

## **B. La mutualisation par les OPCA a toutefois eu en pratique des effets très réduits**

Une première limite de cette mutualisation tient cependant, pour les plans de formation, au fait que les deux tiers des financements sont dépensés directement par les entreprises, sans transiter par les OPCA : en effet, si les entreprises qui se limitent au seuil légal versent presque totalement leur contribution aux OPCA, les entreprises qui assurent un effort financier supérieur, notamment les grandes entreprises, préfèrent financer directement leurs plans de formation.

Par ailleurs, la redistribution des fonds collectés par les OPCA s'opère principalement au sein de « sections financières »<sup>1</sup> (entreprises de moins de 10 salariés, entreprises de 10 à 49 salariés et entreprises de 50 salariés et plus). Cette organisation a plusieurs conséquences :

- la solidarité entre ces sections est marginale : le mécanisme de la « fongibilité asymétrique descendante »<sup>2</sup>, qui était censé favoriser la mise à disposition des petites entreprises du financement collecté auprès des plus grandes entreprises, est en pratique très peu appliqué par les OPCA ;
- au sein des sections regroupant les très petites entreprises (TPE) et, dans une moindre mesure, les petites et moyennes entreprises (PME), une certaine mutualisation peut être observée entre les entreprises qui ne forment pas et celles qui forment, mais elle ne peut qu'être modeste, car la masse des fonds collectés par les OPCA auprès de ces entreprises est limitée ;
- les OPCA tendent souvent à organiser un retour sur financement au bénéfice des moyennes et grandes entreprises adhérentes, afin d'accroître le montant des fonds collectés. Certains OPCA leur garantissent même un financement de leurs plans de formation au moins égal aux montants qu'elles collectent auprès de ces entreprises : ces OPCA abandonnent donc, de fait, leur mission de mutualisation, en se positionnant essentiellement comme des prestataires de services ou de conseils, tout en assurant à leurs adhérents qu'ils pourront récupérer les fonds collectés.

<sup>1</sup> Une section financière correspond à un regroupement des entreprises de même taille.

<sup>2</sup> Mécanisme introduit par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 permettant d'utiliser les fonds versés au titre du plan de formation par les entreprises de taille plus importante pour financer la formation des entreprises de moindre taille, l'inverse étant interdit.

Certes, les conventions d'objectifs et de moyens (COM) passées avec l'État visent à inciter les OPCA à améliorer l'offre de services proposée aux entreprises adhérentes, en particulier aux TPE et PME. Or ces services, notamment l'aide à la gestion administrative et financière de la formation professionnelle continue, peuvent s'analyser comme une forme de mutualisation non financière, ainsi que l'ont souligné les entreprises interrogées lors de l'instruction de la Cour. L'importance de cette offre de services demeure cependant, elle aussi, souvent corrélée au montant des versements effectués par les entreprises, ce qui réduit également l'effet de cette forme de mutualisation.

## II. Le bilan des OPCA est décevant pour l'égalité d'accès à la formation professionnelle

En définitive, plus la taille de l'entreprise est importante, plus ses salariés accèdent à des formations longues et bénéficient de prises en charge coûteuses. Les entreprises de moins de 10 salariés apparaissent à cet égard particulièrement désavantagées.

**Tableau n° 4 : Présentation de l'intervention des OPCA au titre du plan de formation en 2012**

Sections	Plan < 10	Plan 10 à 49	Plan ≥ 50
Collecte comptabilisée en 2012	484 M€	918 M€	2 250 M€
Nombre d'entreprises versantes au titre de l'année 2012	1 221 063	152 403	41 073
Nombre de salariés correspondants (Millions)	6,6	3,5	10,8
Contribution moyenne par entreprise au titre de l'année 2012 (€)	394	5 667	55 699
Nombre de bénéficiaires d'une action de formation	585 316, soit 8 % des salariés	944 985, soit 26 % des salariés	2 517 042, soit 23 % des salariés
Durée moyenne financée par action	41 h	47 h	51 h
Prise en charge moyenne par l'OPCA	1 023 €	1 521 €	1 741 €
Prise en charge moyenne par heure stagiaire	25 € / h	32 € / h	34 € / h

Source : DGEFP à partir des ESF 2012

Du point de vue de l'égalité d'accès à la formation, le bilan des OPCA est d'autant plus décevant pour les plans de formation que les objectifs fixés dans les COM en matière de diagnostic et d'accompagnement des petites entreprises n'ont pas été atteints. Peu d'organismes paritaires se sont, en effet, attachés à développer la connaissance des besoins en compétences et en qualification des petites entreprises, afin de leur proposer des actions de formation. La Cour a pu, en outre, constater l'implication inégale des OPCA dans l'organisation d'actions de formation collectives, qui restent la plupart du temps marginales.

## III. L'action du FPSPP ne concerne les plans de formation que de façon indirecte et limitée

Le FPSPP a pour vocation d'opérer une péréquation entre les OPCA, mais celle-ci ne s'applique pas au plan de formation des entreprises<sup>3</sup>. L'action du Fonds dans ce domaine est donc indirecte : elle se manifeste par des appels à projet qu'il lance et auxquels les OPCA peuvent répondre ou non, selon leurs choix de gestion. Les plans de formation n'ont représenté entre 2010 et 2012 que 22,5 % des appels à projet du FPSPP (296 M€ sur 1 323 M€).

En outre, l'attribution de ces appels à projet est très inégalement répartie entre les OPCA. Quatre d'entre eux obtiennent plus de 80 % du montant global (241 M€ sur un total de 296 M€) : cette concentration ne va pas dans le sens d'un renforcement de la mutualisation.

<sup>3</sup> Les ressources du FPSPP proviennent pour l'essentiel des versements effectués par les OPCA et OPACIF (90 % des encaissements en 2013, soit 908 M€). Le FPSPP reçoit également des remboursements au titre du Fonds social européen (8 % des encaissements en 2013, soit 75 M€) et des excédents versés au Trésor public par les OPCA et les OPACIF (1,5 % des encaissements, soit 12,9 M€). Cf. *Rapport d'activité 2013* du FPSPP.

#### IV. La réforme des dispositions applicables au plan de formation par la loi du 5 mars 2014 soulève pour l'avenir la question de la mutualisation en faveur des TPE-PME

##### A. Les règles de financement des plans de formation ont été profondément transformées par la loi du 5 mars 2014

Les discussions engagées entre les partenaires sociaux en vue de réformer le financement de la formation professionnelle se sont conclues par la signature d'un accord national interprofessionnel (ANI) le 14 décembre 2013. La loi du 5 mars 2014 a transposé les termes de cet accord en introduisant une réforme profonde, caractérisée par les orientations suivantes :

- suppression de la règle « faire ou payer » qui régissait la formation professionnelle depuis la loi de 1971 ;
- élargissement du champ des entreprises devant obligatoirement recourir à l'intermédiation d'un OPCA (moins de 300 salariés contre moins de 10 salariés antérieurement) ;
- mise en place d'une aide spécifique au financement du plan de formation des petites entreprises versée par le FPSPP<sup>4</sup>.
- réduction de l'effort financier minimum à la charge des entreprises au titre du plan de formation.

Le tableau suivant montre l'impact de la loi du 5 mars 2014 sur l'obligation de financement du plan de formation :

**Tableau n° 5 : Taux de contribution au titre du plan de formation avant et après le vote de la loi du 5 mars 2014**

en % de la masse salariale	Avant la loi du 5 mars 2014	Après la loi du 5 mars 2014
Moins de 10 salariés	0,40%	0,40%
De 10 à 49 salariés	0,90%	0,20%
De 49 à 299 salariés		0,10%
Plus de 300 salariés		0%

Source : Cour des comptes

##### B. La loi du 5 mars 2014 influera sur la mutualisation en faveur des TPE / PME

Les premières simulations réalisées par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) font état d'une diminution prévisionnelle de l'ordre de 80 % des montants théoriques collectés au titre du plan de formation et transitant par les OPCA.

<sup>4</sup> La loi du 5 mars 2014 ajoute aux missions de cet organisme le développement de la formation des salariés des entreprises de moins de 10 salariés et de 10 à 49 salariés. L'ANI du 14 décembre 2013 prévoit que 20 % des contributions du Fonds seront destinées au financement du plan de formation des petites entreprises, soit, selon les estimations, environ 170 M€.

**Tableau n° 6 : Simulation de l'impact de la loi du 5 mars 2014 sur les montants collectés par les OPCA au titre du plan de formation (en K€)**

<u>Avant l'ANI du 14 décembre 2013</u>	Moins de 10 salariés	10 à 19 salariés	Plus de 20 salariés	Ensemble
Obligation légale de contribution	0,40 %	0,90 %	0,90 %	
Montant théorique de la collecte	326 043	376 006	3 609 598	<b>4 311 647</b>
Montant théorique net de la contribution FPSPP (13 % du montant de la collecte)	283 657	327 125	3 140 350	<b>3 751 133</b>
<u>Après l'ANI du 14 décembre 2013</u>	Moins de 10 salariés	10 à 49 salariés	50 à 250 salariés	Ensemble
Obligation légale de contribution	0,40 %	0,20 %	0,10 %	
Montant théorique de la collecte	326 043	202 959	94 954	<b>623 956</b>
Montant théorique net de la contribution FPSPP	326 043	176 574	82 610	<b>585 227</b>
Différence entre montant théorique net avant et après l'ANI				<b>- 3 165 906</b>
Evolution du montant théorique de la collecte suite à l'ANI				<b>- 84 %</b>

Source : Cour des comptes à partir des estimations de la Dares

Cette simulation de l'impact des nouvelles règles qui entreront prochainement en vigueur sur les mécanismes de mutualisation existants soulève, pour les plans de formation, des interrogations particulières concernant les TPE-PME :

- le taux de la contribution obligatoire imposée aux entreprises de 10 à 49 salariés doit tout d'abord fortement diminuer, ce qui pourrait avoir une incidence importante sur le taux de contribution réel ;
- la baisse considérable du montant théorique de la collecte des OPCA, qui apparaît dans cette simulation, amène à se demander si le nouveau système de financement sera en mesure de maintenir un niveau minimal de mutualisation au bénéfice des TPE-PME ;
- la capacité théorique du mécanisme de solidarité financière, confié par la nouvelle loi au FPSPP pour assurer la couverture des besoins non couverts par la collecte des entreprises de moins de 50 salariés, apparaît enfin également en baisse.

En définitive, l'ensemble de ces éléments amène la Cour à formuler les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1 :** renforcer, dans le cadre de la prochaine génération de conventions d'objectifs et de moyens, les obligations des OPCA en matière de conseil, d'appui et d'évaluation des actions de formation au bénéfice des TPE-PME ;

**Recommandation n° 2 :** fiabiliser les informations contenues dans les états statistiques et financiers transmis chaque année par les OPCA<sup>5</sup>, afin d'opérer un suivi précis des actions de formation professionnelle destinées aux salariés des petites et moyennes entreprises.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

<sup>5</sup> En supprimant le principe « faire ou payer », la loi du 5 mars 2014 a mis un terme à la contrainte administrative de la déclaration obligatoire : la déclaration fiscale 2483, qui permettait de déterminer le montant éventuel à verser à un OPCA par un employeur de plus de 10 salariés en fonction de ses dépenses internes, a donc été supprimée.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse<sup>6</sup> - sous votre signature personnelle exclusivement - si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- en tant que destinataire du présent référé, vous devez fournir à la Cour un compte rendu des suites données, en vue de la présentation par la Cour, dans son rapport public annuel, des suites apportées à ses observations (article L. 143-10-1). Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, en juin de chacune des trois années suivant celle de l'envoi du référé, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre la Cour et votre administration.

  

---

**Didier Migaud**

---

<sup>6</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr).