



OBSERVATIONS DÉFINITIVES .

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'OPÉRATEUR DE COMPÉTENCES DES ENTREPRISES DE PROXIMITÉ (OPCO EP)

Exercices 2019-2023

**Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été
délibéré par la Cour des comptes, le 8 novembre 2024**

AVANT-PROPOS

En application des dispositions des articles L. 143-1, L. 143-0-2 et L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

2 UN OPCO QUI DOIT DAVANTAGE DEVELOPPER LA MUTUALISATION ENTRE LES BRANCHES	37
2.1 L'alternance, une priorité pleinement prise en charge	37
2.1.1 La capacité opérationnelle à faire face à un nombre de contrats d'apprentissage inédit.....	37
2.1.1.1 Des branches historiquement très impliquées dans l'apprentissage	37
2.1.1.2 Une gestion repensée pour assurer un traitement rapide des dossiers	40
2.1.2 Un Opco au service du développement de l'apprentissage.....	40
2.1.2.1 L'appui aux branches prescrit par la loi	41
2.1.2.2 Les centres de formation des apprentis, nouveaux publics bénéficiaires de l'Opco	42
2.1.2.3 Une promotion avant tout partenariale et locale de l'apprentissage	43
2.2 L'accès des très petites, petites et moyennes entreprises à la formation professionnelle : une dynamique à parfaire.....	45
2.2.1 Un meilleur accès aux fonds de la formation professionnelle et de l'alternance	45
2.2.2 Une action de conseil à consolider.....	48
2.3 Un Opco, fournisseur de services aux branches, qui a engagé de premières actions transverses	51
2.3.1 Un Opco peu prescripteur dans l'allocation des moyens	51
2.3.1.1 L'insuffisante convergence des barèmes de prise en charge	51
2.3.1.2 Une allocation des ressources par branche.....	54
2.3.2 Une recherche encore trop limitée de synergies à l'échelle de l'Opco.....	55
2.3.2.1 L'évaluation des actions conduites par l'Opco : des premiers jalons	55
2.3.2.2 La recherche d'espaces de transversalité : actions collectives, transition écologique et approche territoriale	56
2.3.2.3 Un appui aux branches efficace mais permettant insuffisamment l'appropriation des enjeux stratégiques	57
3 DES AVANCEES DANS LA GESTION ADMINISTRATIVE, MAIS DES LACUNES GRAVES A COMBLER EN MATIERE DE COMMANDE PUBLIQUE	60
3.1 L'impact majeur de la transformation sur les ressources humaines.....	60
3.1.1 Le transfert de l'intégralité des effectifs	60
3.1.1.1 Des transactions d'un montant élevé.....	61
3.1.2 Une harmonisation sociale tardive et <i>a minima</i>	62
3.1.3 Un climat social qui s'est amélioré courant 2022	64
3.1.4 Une bascule des ressources humaines de la gestion vers le conseil qui est loin d'être achevée.....	65
3.2 Des résultats inégaux en matière de prévention des risques	67
3.2.1 Une application défaillante des règles de la commande publique	67
3.2.1.1 Un processus de mise en ordre de la fonction achats lent et non encore achevé	68
3.2.1.2 Un comité des achats au rôle simplement consultatif et qui n'est pas systématiquement saisi.....	68
3.2.1.3 Une application toujours défaillante des règles de la commande publique	69
3.2.1 Des comptes bien tenus, mais des outils financiers à développer.....	74

3.2.1.1	Des comptes 2019 certifiés après des difficultés ; des comptes 2023 très difficilement certifiés et avec réserves	74
3.2.1.2	La convergence en cours des systèmes d'information.....	75
3.3	Une efficience dans la gestion à améliorer.....	76
3.3.1	Des dépenses de fonctionnement encore importantes.....	76
3.3.1.1	Des économies initiales et quelques effets d'échelle.....	76
3.3.1.2	Des dépenses de personnel qui repartent à la hausse.....	77
3.3.1.3	Des charges externes importantes.....	79
3.3.1.4	Des frais de mission et de séminaires élevés.....	81
3.3.2	Une convention d'objectifs et de moyens 2020-2022 favorable.....	82
3.3.2.1	Un encadrement des frais qui n'a pas incité à la réalisation d'économies.....	82
3.3.2.2	Des marges d'amélioration en matière de frais de gestion	84
4	UN OPCO DONT LE MODELE DE FINANCEMENT REPOSE SUR LES CONTRIBUTIONS LEGALES	88
4.1	Des ressources majoritairement liées à l'alternance.....	89
4.1.1	Un résultat global ayant vocation à rester à l'équilibre.....	89
4.1.2	La section alternance et son mécanisme de couverture quasi-intégrale par France compétences	91
4.1.3	Une section relative au plan de développement des compétences dont les ressources ont fortement évolué en 2022.....	92
4.1.4	Une section relative aux versements volontaires en forte progression du fait de l'imputation des crédits du FNE-Formation versé par l'État	95
4.1.4.1	Une absence de stratégie claire en matière de versements volontaires.....	96
4.1.4.2	Le FNE-Formation, une ressource complémentaire de l'État proportionnellement moins élevée que pour d'autres Opco	97
4.1.5	Une section conventionnelle alimentée par un nombre élevé de branches professionnelles.....	99
4.2	Des marges de manœuvre financières significatives à prendre en compte dans la prochaine convention d'objectifs et de moyens	100
4.2.1	Des effets d'éviction et de substitution entre sections limités	100
4.2.2	Une trésorerie confortable et des fonds propres, déjà élevés à la création de l'Opco, toujours importants	100
	CONCLUSION GENERALE	104
	ANNEXES.....	105
Annexe n° 1.	Extrait du barème de prise en charge 2022 pour les formations transverses	106
Annexe n° 2.	Les dépenses de fonctionnement détaillées.....	108
Annexe n° 3.	Examen des frais de mission et de séminaires	109
Annexe n° 4.	Examen de la comptabilité analytique de l'opérateur	114

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont mises en ligne sur le site de la Cour.

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la cinquième chambre. Le lancement de l'enquête a été notifié le 17 mai 2022 à la présidente du conseil d'administration de l'opérateur de compétences des entreprises de proximité (Opco EP), à la cheffe du contrôle général, économique et financier et au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Une première contradiction écrite a eu lieu en 2023, puis la Cour a décidé de mettre en œuvre un complément d'instruction pour lequel une nouvelle équipe de rapporteurs a été désignée. Cette nouvelle instruction a été notifiée le 13 décembre 2023 ; elle inclut l'exercice 2023 en complément des exercices initialement contrôlés (2019-2022).

Le contrôle a porté sur le processus de transformation, l'activité au service des branches professionnelles, des entreprises et de leurs salariés, la gestion et, enfin, le modèle de financement.

Pour cela, l'instruction a été menée sur place et sur pièces ainsi qu'à l'occasion d'un déplacement dans la région Grand-Est. Des échanges ont également eu lieu avec les responsables de l'Opcoc EP au sein de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Les observations définitives ont été délibérées par la cinquième chambre lors de la séance du 8 novembre 2024, présidée par Mme de Coincy, présidente de section, et composée de MM. Suard, et Gourdin, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Aulin, conseiller maître, et Gomet, conseiller référendaire en service extraordinaire, et en tant que contre-rapporteur, M. Duboscq, conseiller maître. Les observations définitives de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales des comptes : www.ccomptes.fr

Parallèlement à l'envoi des observations définitives, la Cour peut décider de suites juridictionnelles.

SYNTHÈSE

Un opérateur couvrant une grande diversité de filières, à la gouvernance lourde et peinant à développer une approche transverse

L'opérateur de compétences des entreprises de proximité (Opco EP) a été agréé le 29 mars 2019 sur le fondement d'un accord interprofessionnel signé par deux organisations interprofessionnelles d'employeurs et cinq confédérations syndicales de salariés. Il a effectivement commencé à assurer ses missions à compter du 1^{er} janvier 2020, les opérations étant précédemment assurées, en délégation de gestion, par les opérateurs paritaires de collecte agréés (Opca) de ses adhérents, principalement Agefos-PME et PEPS-Actalians. L'Opco est issu de la dévolution des 17 structures de ces Opca, principalement des associations territoriales qui composaient Agefos-PME.

Les 54 branches qui sont de la compétence de l'Opco EP, ramenées depuis lors à 53, relevaient initialement de cinq Opca. Ce nombre élevé de branches comme leur diversité constituent une caractéristique forte de l'Opco EP, qui n'a pas le bénéfice comme d'autres Opco de constituer un ensemble fortement homogène, s'inscrivant dans des logiques de filières bien établies par ailleurs, conformément à la logique de la loi de 2018. En revanche, représentant en 2023 434 600 entreprises et 2,4 millions de salariés dans l'hexagone et dans les territoires d'outre-mer, l'Opco EP se distingue par le type d'entreprises adhérentes qui recouvrent à la fois les artisans, les petits commerces et les services de proximité et sont à 99 % des entreprises de moins de 50 salariés dont l'effectif moyen est de trois salariés.

Parmi les branches qui relèvent de l'Opco EP figure celle du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile dont, de manière dérogatoire en application de la loi, les fonds de formation professionnelle tant légaux que conventionnels sont gérés par l'Association paritaire nationale interbranches (Apni). Si le partage d'information s'est accru dans les dernières années, cette situation demeure porteuse de risques tant pour l'Apni que pour l'Opco, avec un moindre contrôle des fonds concernés et de leur emploi, notamment en matière de commande publique.

Les instances qui composent l'Opco EP sont nombreuses et comprennent environ 1 000 administrateurs. Leur rôle est d'assurer la représentation des nombreuses branches, d'apporter une perspective territorialisée, par la création de commissions paritaires régionales, et de préparer les décisions très en amont, dans une optique de consensus, confortée par la règle de majorité qualifiée du conseil d'administration. Pour l'élaboration de la politique de prise en charge des actions de formation, l'Opco s'appuie sur 32 sections paritaires professionnelles qui sont majoritairement monobranches et ne couvrent parfois que quelques milliers d'emplois.

Il est nécessaire d'opérer des rapprochements de ces sections pour favoriser l'émergence de sections solides, ainsi que la convergence des niveaux de prise en charge des actions de formation. Sur ce dernier point, tant l'opérateur que la DGEFP ont mis en avant des pistes qui conduiraient à la disparition des sections monobranches au profit de sections multibranches pour davantage de rationalisation et de mutualisation. C'est un objectif important.

La contrepartie de ces choix de gouvernance est une lourdeur certaine. En outre, le conseil d'administration traite de tous les sujets, y compris les plus subsidiaires. Une extension de certaines délégations permanentes au bureau serait souhaitable afin que le conseil d'administration puisse davantage se concentrer sur les enjeux stratégiques. Des tensions importantes sont également nées récemment au sein de ce conseil du fait des informations insuffisantes apportées par la direction générale aux administrateurs.

Face à cette grande diversité de secteurs, l'Opco peine à développer une approche transverse et mutualisée qui dépasse la seule amélioration du service rendu dans le traitement des dossiers et l'information des entreprises.

De premières actions ont été lancées, avec une harmonisation des frais annexes des actions de formation ou la mise en place de formations financées intégralement à la transition écologique et numérique, encore insuffisamment structurantes. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences comme une vue stratégique des conséquences des mutations économiques sur les besoins en formation, sont renvoyées aux branches que l'Opco appuie tout en étant tributaire du dynamisme de la vie paritaire en leur sein.

Cette approche transverse et mutualisée ne doit pas nécessairement être réalisée à l'échelle de l'Opco tout entier, mais pourrait aussi et surtout s'opérer par filières, ensembles plus vastes que ce que recouvrent les secteurs économiques ou les branches professionnelles.

Enfin, bien que l'Opco s'appuie sur plus de 1 140 collaborateurs, sa direction générale fait un appel massif, ininterrompu depuis sa création, aux prestations de conseil. Il convient de mettre fin au plus vite à ce mode de fonctionnement très dispendieux et qui ne se justifie pas, pour l'essentiel des prestations, eu égard aux compétences dont dispose nécessairement en interne un organisme de 1 140 salariés. Le recours à des prestations extérieures de conseil doit désormais être cadré et régulièrement contrôlé ; une attention particulière doit être apportée à la stricte mise en œuvre des règles relatives à la commande publique, en particulier à l'organisation d'une mise en concurrence plus large permettant de diversifier les prestataires.

Des améliorations nécessaires dans la gestion administrative de l'Opco

L'Opco, qui a repris le 1^{er} janvier 2020 l'ensemble des effectifs rattachés aux Opca Actalians et Agefos-PME, est issu de la fusion de 18 collectifs de travail, avec des salariés initialement présents sur plus de 80 sites. En 2022, le nombre de sites était de 96 y compris l'outre-mer. La réorganisation comprenait plusieurs dimensions, dont une recentralisation et la constitution d'une direction générale.

Si de nombreuses réaffectations ont eu lieu et un accord d'harmonisation sociale a été signé, la crise sanitaire en a ralenti la mise en œuvre et certains choix sont encore en cours de validation : l'organigramme de la direction générale n'est ainsi pas encore stabilisé, comme le rattachement des conseillers à une direction centralisée.

Les gains de productivité sur la gestion sont encore insuffisants pour aller au bout d'une bascule de ces ressources humaines des métiers de gestion vers des métiers de conseil, afin d'assurer un accompagnement plus intensif d'adhérents très nombreux et divers. Pour y parvenir, le modèle de contact des entreprises a vocation à être précisé dans la prochaine convention d'objectifs et de moyens.

L'opérateur s'est engagé à réaliser plusieurs mises en conformité, en matière de comptabilité, de contrôle interne et de respect de la commande publique. Concernant ce dernier point, l'Opco n'est toujours pas au niveau et s'expose à des risques majeurs de contentieux. Au-delà du respect des règles, l'opérateur doit structurer et professionnaliser sa fonction achats.

Un opérateur qui a su relever d'importants défis, à la satisfaction de ses adhérents, dans un contexte de crise sanitaire et de réorganisation

L'Opco a su relever le défi d'une croissance inédite du nombre d'apprentis, en parvenant à accélérer notablement les délais de traitement des dossiers, ce qui lui a permis de prétendre à la gestion du dispositif des « apprentis sans contrat ». Par-delà cette fonction de financeur, l'Opco s'est positionné comme un acteur clef de cette politique publique, en faisant des centres de formation des apprentis des bénéficiaires de son accompagnement (en matière de gestion, d'appariement et de réflexion et d'investissement dans l'offre) et, surtout, en développant des actions territoriales de promotion de l'alternance.

Concernant l'accès des très petites, petites et moyennes entreprises et de leurs salariés à la formation professionnelle, deuxième priorité fixée par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), l'opérateur a dépassé les objectifs qui lui avaient été assignés. Il est difficile de distinguer entre les différents facteurs qui expliquent ce résultat. Des fonds publics plus importants et une dynamique forte sur l'apprentissage ont joué, tout comme le fait d'avoir créé un opérateur uniquement centré sur ce type d'entreprises qui a donc mis en place des outils davantage standardisés. Les résultats sont cependant moins bons en 2022 qu'en 2021, dans un contexte de retour à la normale et aux visites physiques.

Aux côtés des outils numériques qu'il développe, l'opérateur doit unifier son modèle de conseil, pour en renforcer la productivité et ainsi intensifier ses interventions auprès des entreprises dans un objectif quantitatif d'accès aux dispositifs mais aussi qualitatif de ciblage des formations pertinentes.

Un opérateur bien financé, tant pour ses missions que son fonctionnement, disposant de marges d'efficience

L'Opco EP est l'un des plus importants opérateurs de compétences avec des engagements bruts de formation de plus de 2,4 Md€ en 2023.

Les ressources de l'Opco sont composées pour l'essentiel de 1 9286 M€ de dotations et subventions de France compétences. Ainsi, les contributions légales obligatoires des entreprises représentent 90 % de ses ressources. Cette prépondérance découle de la part très importante de l'alternance dans ses secteurs et de la typologie d'entreprises de son portefeuille, ainsi que du nombre de salariés très important qu'il couvre, ce qui lui garantit des transferts élevés de France compétences. Cette situation a cependant connu une évolution significative puisqu'à compter de 2023, la répartition des fonds destinés au plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés a évolué. L'Opco EP perçoit désormais 22 % des fonds attribués pour ce plan par France compétences à l'ensemble des opérateurs de compétences, contre 31 % auparavant. Il demeure fortement bénéficiaire des fonds dévolus à l'alternance et

conserve des fonds propres permettant de compenser ponctuellement cette moindre attribution en part relative du plan de développement des compétences.

La dynamique a été également très différente de 2020 à 2022 pour les 10 % de ressources restantes, issus des contributions conventionnelles obligatoires décidées par certaines branches professionnelles et des versements volontaires, qui ont connu de moindres engagements et, consécutivement, l'accumulation très importante de fonds propres, y compris en 2022. Une des raisons tient à la forte progression des fonds versés par l'Etat, essentiellement au titre du FNE-formation à l'occasion de la crise sanitaire qui a limité le recours à ces sources de financement de l'Opco. Si les versements volontaires, coûteux à collecter, se sont effondrés, faute de stratégie claire de l'Opco en la matière, la section correspondante comprend d'importants fonds propres, fruits de la dévolution d'Agefos-PME. Ces réserves vont cependant diminuer, avec leur mobilisation pour l'acquisition à venir de nouveaux locaux. Les engagements de ressources conventionnelles ont à nouveau augmenté en 2023 pour faire face à la diminution de celles liées au plan de développement des compétences.

Au total, le résultat de formation, bénéficiaire, a permis de couvrir sans difficulté les charges de fonctionnement en 2019-2021, mais n'a pu y parvenir en 2022 du fait de l'imprévisibilité des ressources annuelles allouées à la section « plans de développement des compétences. En effet, celles-ci ne sont connues définitivement et notifiées par France compétences qu'au printemps de l'année suivante, alors que la ligne budgétaire a été votée et les dépenses engagées intégralement. L'amélioration de l'information financière de l'opérateur (en actualisation comme en qualité des projections) doit constituer une priorité assurée par la DGEFP et France compétences, tirant les bénéfices du nouveau mode mensualisé de collecte des contributions obligatoires légales.

L'encadrement des frais de gestion dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens conclue avec l'Etat (DGEFP) de 2020 à 2022 a été peu contraignant compte tenu de son mode de calcul (l'Opco a bénéficié mécaniquement de l'accroissement considérable des engagements gérés du fait de la croissance inédite de l'apprentissage) ; un avenant aurait été souhaitable pour mieux tenir compte du changement de contexte intervenu au cours de l'exécution de cette convention.

Un effort demeure nécessaire dans la maîtrise de la masse salariale et dans celui des charges externes qui restent importantes, dont celles de l'informatique, du réseau (immobilier) et du conseil. Fin 2022, les effectifs de l'Opco étaient moins nombreux qu'au 1^{er} janvier 2020, mais ils ont augmenté à nouveau depuis. Des gains de productivité sur la gestion doivent encore être réalisés, avec l'aboutissement des projets de transformation du système d'information et une harmonisation plus grande des barèmes de prise en charge. Les ressources ainsi dégagées pourront aller à une baisse des frais comme à un renforcement de l'accompagnement des entreprises.

Chiffres clefs de l'Opco EP en 2023

Fonctionnement : 1 140 salariés ; 95 implantations ; charges de fonctionnement de 135 M€.

Adhérents : 434 600 entreprises et 2,4 millions de salariés ; 99 % des entreprises comptent moins de 50 salariés, avec un effectif moyen de trois salariés.

Missions : engagements bruts de formation de 2 447 M€ dont 2 176 M€ pour l'alternance et de 136,4 M€ pour le plan de développement des compétences, 86 M€ financés par les contributions conventionnelles et 38 M€ par les contributions volontaires.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (DGEFP) : revoir le cadre juridique de la gestion de la formation professionnelle de la branche du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile, dans le sens d'un renforcement du contrôle externe de l'emploi des fonds, notamment en matière de commande publique.

Recommandation n° 2 (Opco EP) : centrer les débats du conseil d'administration sur les enjeux stratégiques.

Recommandation n° 3 (Opco EP, DGEFP) : réduire le nombre de sections paritaires professionnelles monobranche et étendre les possibilités de mutualisation des fonds au sein des sections multibranches.

Recommandation n° 4 (Opco EP) : mettre un terme, sans délai au recours récurrent et coûteux aux sociétés prestataires de conseil en privilégiant les ressources et compétences internes de l'opérateur et soumettre à l'approbation du conseil d'administration les principales mesures d'externalisation, après avis du comité des risques et d'audit.

Recommandation n° 5 (Opco EP) : intensifier le conseil et l'accompagnement des entreprises, notamment des très petites entreprises.

Recommandation n° 6 (Opco EP) : améliorer le pilotage de la masse salariale et élaborer une gestion des emplois et des parcours professionnels cohérente avec l'activité.

Recommandation n° 7 (Opco EP) : améliorer la productivité en gestion, en achevant la transformation des systèmes d'information et en harmonisant les procédures, en particulier les règles de prises en charge des actions individuelles de formation.

Toutes ces recommandations sont des recommandations de gestion.

Rappel du droit

Il est rappelé qu'en tant que pouvoir adjudicateur, l'opérateur de compétences des entreprises de proximité est soumis au code de la commande publique et qu'il doit sans délai en faire la plus complète application sur l'ensemble des achats visés par ledit code.

INTRODUCTION

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé les opérateurs de compétences (Opco). Ces associations à gestion paritaire régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 ont pour mission principale de financer les actions de formation professionnelle continue des salariés et les contrats en alternance (contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation), de conseiller les entreprises et d'appuyer les branches professionnelles dans la conception de leur politique de formation. Par arrêté du 29 mars 2019, la ministre du travail a agréé, à compter du 1^{er} avril 2019, onze Opco couvrant l'ensemble des secteurs d'activité. En pratique, ceux-ci ont procédé de la fusion de vingt organismes paritaires collecteurs agréés (Opca).

L'opérateur de compétences des entreprises de proximité (Opco EP) a été agréé le 29 mars 2019 sur le fondement de l'accord constitutif signé par deux organisations interprofessionnelles d'employeurs¹ et les cinq confédérations syndicales de salariés².

Les missions de l'Opco EP

Les missions de l'Opco, énumérées à l'article 4 de l'accord constitutif, qui reprend largement les dispositions de l'article L. 6332-1 du code du travail, sont notamment :

- la gestion et collecte des contributions légales et conventionnelles, ainsi que des contributions volontaires (avec possibilité de mutualiser ces dernières, avec l'accord des entreprises concernées), le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation,
- l'appui technique aux branches professionnelles adhérentes pour établir, par la négociation, la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) en s'appuyant sur les travaux des observatoires paritaires prospectifs des métiers et des qualifications, pour déterminer les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation, pour assurer leur mission de certification,
- le service de proximité au bénéfice des TPE PME,
- la promotion de l'alternance et d'autres modalités de formation (tout ou partie à distance, en situation de travail),
- le contrôle de la qualité des actions de formation financées par l'opérateur de compétences.

Les 54 branches professionnelles, ramenées depuis lors à 53, qui constituent l'Opco EP relevaient initialement de cinq Opca, et principalement de deux : Agefos-PME et Actalians. Ce nombre élevé de branches comme leur diversité et un ancrage interprofessionnel constituent une caractéristique forte de l'Opco EP qui n'a pas le bénéfice, comme d'autres Opco, de constituer un ensemble fortement homogène, s'inscrivant dans des logiques de filières, conformément à la logique de la loi du 5 septembre 2018.

Représentant 434 000 entreprises et 2,4 millions de salariés en métropole et dans les territoires d'outre-mer, l'Opco EP se distingue également par le type d'entreprises adhérentes qui recouvrent à la fois les artisans, les petits commerces et les services de proximité, et sont à

¹ Union des entreprises de proximité (U2P) et Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME).

² Confédération française démocratique du travail (CFDT), Confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC), Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), Confédération générale du travail (CGT) et Confédération générale du travail-force ouvrière (CGT-FO).

99 % des entreprises de moins de 50 salariés dont l'effectif moyen est de trois salariés. L'Opco EP présente, en conséquence, certaines spécificités en rapport avec ses adhérents : une part significative des contrats d'alternance conclus chaque année en France ; une dotation élevée en fonds mutualisés issus des contributions légales ; un réseau très déconcentré dans les territoires pour pouvoir conseiller les très nombreuses entreprises en ressortissant.

Le contrôle de la Cour, qui a donné lieu à une première contradiction écrite, portait sur la période 2019-2022 et a été étendu à 2023. L'Opco EP a dû mener à bien la fusion de nombreux collectifs de travail et faire face au développement massif de l'apprentissage – mission nouvelle pour lui – dans le contexte de la crise sanitaire. Cette période coïncide également la première convention d'objectifs et de moyens (COM) conclue entre l'État et l'Opco, à la suite du lancement de la réforme de 2018 et donc d'une incertitude sur les évolutions qu'allait connaître le monde de la formation professionnelle.

Par-delà la création et la gestion de l'organisme lui-même, ce contrôle éclaire certains aspects de la mise en œuvre de la réforme de 2018, à travers l'exemple de l'Opco EP, tout particulièrement la transformation des Opca en Opco, la rationalisation du paysage des opérateurs (passés de 20 à 11) et le nouveau modèle économique qui a émergé à la fois de la nouvelle architecture de financement de la formation professionnelle issue de la loi du 5 septembre 2018 et de choix conjoncturels de l'État, dans le cadre de la crise sanitaire. Avec la perte définitive de la mission de collecte des contributions légales, transférée au réseau de l'Urssaf, une partie de cette transformation s'achève, même si demeure la collecte des autres contributions, conventionnelles et volontaires. Pour autant, passer d'une logique de facilitation de l'accès au financement de la formation professionnelle à celle d'un conseil permettant d'appuyer et d'anticiper les mutations économiques reste encore une étape supplémentaire que l'Opco EP n'a pas encore entièrement franchie. L'étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018 souligne que les Opca « *voient leurs missions évoluer en réaffirmant leur rôle vis-à-vis des branches professionnelles, des salariés dont l'emploi est menacé et envers les très petites, petites et moyennes entreprises* » ; pour ces dernières, l'accès demeure insuffisant et il est nécessaire d'offrir « *un service de proximité* » aux TPE.

Ces observations définitives prennent en compte les réponses reçues en 2024 lors de la seconde contradiction écrite avec la Cour. Elles présentent successivement la gouvernance, la performance de l'organisme au regard de ses missions, le fonctionnement et les ressources de l'opérateur.

Chiffres clefs de l'Opco EP en 2023

Fonctionnement : 1 140 salariés, 95 implantations, charges de fonctionnement de 135 M€

Adhérents : 434 600 entreprises et 2,4 millions de salariés ; 99 % des entreprises comptent moins de 50 salariés, avec un effectif moyen de trois salariés.

Missions : engagements bruts de formation de 2 447 M€ dont 2 176 M€ pour l'alternance et de 136 M€ pour le plan de développement des compétences, et 86 M€ financés par les contributions conventionnelles et 38 M€ par les contributions volontaires.

1 UN PROCESSUS DE TRANSFORMATION INACHEVÉ

L'opérateur de compétences des entreprises de proximité (Opco EP) est le résultat d'une fusion complexe entre deux organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) construits sur deux modèles différents : l'un, Actalians, piloté intégralement au niveau national, l'autre, Agefos-PME, s'appuyant sur des associations territoriales et autonomes. Cette complexité initiale a été accrue par la mise en place d'un dispositif particulier pour la gestion des fonds de la formation professionnelle des branches du particulier employeur.

Cinq ans après sa création, la gouvernance de l'opérateur, étroitement encadrée par l'accord constitutif, pourrait être rendue plus agile et les synergies par filière renforcées par le rapprochement de branches au sein de sections paritaires professionnelles multibranches. Les commissions paritaires régionales n'ont pas encore trouvé leur pleine expression entre le conseil d'administration et des branches dont la gouvernance est également nationale.

1.1 Un opérateur fruit d'un rapprochement voulu par l'État

1.1.1 Une naissance difficile qui a pesé sur les premiers mois de l'Opco

1.1.1.1 Deux visions très différentes à l'origine

Par accord du 27 février 2019, la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) et l'Union des entreprises de proximité (U2P), ainsi que les cinq confédérations syndicales représentatives des salariés au plan national et interprofessionnel³, ont créé l'opérateur de compétences des entreprises de proximité (Opco EP), agréé par arrêté ministériel du 29 mars 2019, avec effet au 1^{er} avril 2019, comme pour les dix autres Opco. Le champ d'intervention de cette association régie par la loi de 1901 couvrait alors 54 branches professionnelles (depuis, 53 branches avec la fusion des deux branches du particulier employeur), 402 00 entreprises et trois millions de salariés environ, sans compter la branche du « particulier employeur » qui concentre à elle seule, plusieurs millions d'employeurs pour plusieurs centaines de milliers de salariés (cf. *infra*).

L'Opco EP est un opérateur de compétences interprofessionnel, à l'image de l'Opco Akto. Cette spécificité est le fruit de l'histoire, l'Opco se substituant à Agefos-PME, un Opca interprofessionnel. Elle découle aussi de la signature patronale de l'accord constitutif par deux confédérations, la CPME et l'U2P. Pour assurer la cohérence, s'agissant des organisations de salariés, ce sont également leurs confédérations qui ont signé l'accord. Ce niveau confédéral facilite l'exercice du mandat des administrateurs de l'Opco puisque, en tant que de besoin, les confédérations sont directement saisies par ces représentants. Une représentation au niveau

³ La Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), la Confédération générale du travail (CGT) et la Confédération générale du travail-force ouvrière (CGT-FO).

fédéral aurait ajouté un échelon de consultation au sein de leur organisation nationale. Enfin, ce niveau confédéral donne un certain poids aux décisions du conseil d'administration.

Dans le cadre de la loi du 5 septembre 2018 précitée, il était prévu de recentrer les organismes paritaires autour d'une logique de filière et de regrouper les Organismes paritaires collecteurs agréés (Opcas) en un plus petit nombre d'Opcos, à la recherche d'une cohérence professionnelle accrue et d'une rationalisation de l'architecture financière de la formation professionnelle.

Dans ce contexte, l'U2P et la CPME ont chacune présenté un projet d'Opcos, la première autour de l'Opcas Actalians et la seconde autour de l'Opcas Agefos-PME, dans la continuité de l'existant⁴. Cependant le maintien de deux entités distinctes a été écarté.

Une fois ce rapprochement acté, deux modèles ont été proposés pour la construction de l'Opcos EP : l'un décentralisé sur le modèle d'Agefos-PME (organisé autour de 15 associations régies par la loi de 1901 avec une compétence territoriale et une autre association régie également par la loi de 1901 au niveau national) proposé par la CPME, et l'autre avec des instances de décision centralisées et nationales, sur le modèle d'Actalians, par l'U2P. Cette formule centralisée s'inscrivait dans le mouvement de la loi du 5 septembre 2018 qui recherchait la création d'opérateurs constitués d'une seule personne morale, en réduisant fortement les possibilités de délégation⁵. Aux côtés de l'U2P, les organisations de salariés avaient également fait le choix d'une organisation centralisée. L'ensemble des parties a fini par se rassembler derrière cette formule, non sans difficulté.

Les adhérents de l'Opcos EP sont issus d'un champ plus large d'Opcas. Ils étaient précédemment rattachés également à l'Opcalim, Opcas des entreprises de l'industrie alimentaire, des coopératives agricoles et de certaines branches de l'alimentation en détail (ex : boulangeries), de Fafsea, fonds d'assurance formation des salariés des exploitations et entreprises agricoles, et, enfin, de Opcalia, Opcas interprofessionnel et de branches.

1.1.1.2 Un accord constitutif très détaillé qui encadre étroitement la gouvernance de l'opérateur

L'accord constitutif du 27 février 2019 est très détaillé : il définit non seulement les champs d'intervention de l'opérateur, les missions et les ressources mais également la gouvernance et l'organisation territoriale à travers, notamment, les commissions paritaires régionales (cf. *infra*). Toute modification de ces dispositions et des annexes nécessite un avenant à l'accord, opération assez lourde compte tenu du nombre d'organisations signataires.

La liste des branches qui relèvent de l'Opcos constitue l'annexe I de l'accord tandis que la seconde annexe est constituée des statuts de l'opérateur qui reprennent les dispositions de l'accord. Cette finesse de l'accord résulte de la démarche d'organisations professionnelles et de salariés, représentants des adhérents c'est-à-dire les 53 branches, qui souhaitaient encadrer et

⁴ Actalians était l'Opcas des professions libérales, de l'hospitalisation dans le secteur privé et de l'enseignement privé tandis qu'Agefos-PME était celui des PME-PMI.

⁵ Le nouvel article R. 6332-10 du code du travail, issu du décret n° 2018-1209 du 21 décembre 2018 prévoit que les opérateurs de compétences peuvent conclure avec une personne morale une convention de délégation uniquement sur certains aspects limités de ses missions (accompagnement des entreprises, des branches...) et notamment pas en matière de gestion administrative des dossiers.

assurer une forte maîtrise de la prise de décision au sein du nouvel organisme. La liste des branches professionnelles couvertes par l'Opco EP montre leur très grande diversité et leur importance variable en nombre de salariés : par exemple, parmi les branches comportant le plus grand nombre de salariés et d'employeurs, figure celle des salariés du particulier employeur (identifiant de la convention collective - IDCC 2111) et celle des assistants maternels (IDCC 2395). L'éventail des branches (53) est très vaste et va des personnels des greffes des tribunaux de commerces, aux charcuteries de détail, aux taxis, etc., jusqu'aux mareyeurs-expéditeurs.

Au-delà des branches professionnelles correspondant à l'annexe I de l'accord, les professions, les entreprises et les organismes de l'interprofession non rattachés à une convention collective relèvent de l'Opco EP. L'adhésion des entreprises n'étant pas couvertes par un accord de branche et relevant de l'interprofession s'effectue, soit par un accord d'entreprise, soit par un courrier simple de l'entreprise. L'accord ajoute que l'opérateur a « *potentiellement vocation, conformément aux dispositions légales, réglementaires et conventionnelles, à couvrir plus largement les champs des branches professionnelles des secteurs des entreprises de proximité* ».

L'Opco s'est efforcé de démontrer l'existence d'une cohérence autour de l'ancrage des entreprises adhérentes dans la proximité, d'où il a tiré son nom, une image de marque et un vecteur d'unification. Si certaines problématiques sont effectivement communes aux adhérents, ceux-ci relèvent néanmoins de filières économiques différentes.

1.1.1.3 Une continuité de service assurée par des délégations de gestion

Une convention devait être conclue avant le 31 décembre 2019 entre chaque Opca et chaque Opco afin de déterminer la date et les modalités de dévolution des biens et des engagements de ces organismes au regard des branches professionnelles et entreprises « transmises ». Elle a pris la forme de traités d'apport partiel d'actifs en ce qui concerne l'Opco EP. Actalians et Agefos-PME ont chacun transmis l'ensemble de leur patrimoine à l'Opco EP par cette voie à effet du 31 décembre 2019 à minuit. Concernant Agefos-PME, ses missions étaient assurées par délégation par 15 associations de gestion paritaires territoriales. Ce sont 16 apports partiels d'actifs, ceux de l'association nationale et des associations territoriales, qui ont été mis en œuvre au bénéfice de l'Opco EP. Concernant Actalians, un seul apport partiel d'actifs a été effectué. Le nombre élevé d'associations « territoriales » issues d'Agefos-PME, chacune relevant de la loi de 1901 et donc gérées en application des décisions de son conseil d'administration, a été à la source de contraintes très importantes.

La préparation du transfert entre Agefos-PME et l'Opco EP s'est effectuée dans un contexte difficile. En effet, le commissaire aux apports n'a pas été en mesure de se prononcer sur la valeur d'apport au 1^{er} janvier 2019, du fait des risques et incertitudes qui avaient déjà fait l'objet de réserves par le commissaire aux comptes, ni sur une situation intermédiaire au 31 juillet 2019, non soumise au commissaire aux comptes et faute de temps pour lui permettre de conduire ses propres diligences. Il a renvoyé la résolution de ces incertitudes à l'examen des comptes 2019 et rappelé, à juste titre, que le plan comptable a évolué entre les comptes 2018 et 2019, ce qui ne serait pas sans incidence sur la valeur d'apport.

Parallèlement, pour assurer la continuité de service, il a été décidé, de conclure un mandat de gestion confiant à Agefos-PME et à Actalians la mise en œuvre des missions de l'Opco EP et la préparation de l'opération de dévolution, pendant cette période transitoire.

Au 1^{er} novembre 2022, l'ensemble des entités sources de l'Opco n'avait pas encore disparu. Il demeurait neuf associations régionales d'Agefos-PME en phase intermédiaire de liquidation pour cause de contentieux en cours, dont l'une était prête à être dissoute, ses contentieux ayant été tranchés. Deux administrateurs par association ont été nommés liquidateurs. L'ensemble a fait l'objet d'un suivi annuel en comité d'audit et des risques de l'Opco EP. La dissolution progressive de ces associations, prévue initialement pour la fin de l'année 2020, après l'approbation des comptes de l'exercice 2019, a pris plus de temps qu'envisagé en raison de l'impossibilité de production des comptes dans des conditions régulières.

Concernant le Fafsea, Opcalia et Opcalim, couvrant une part mineure des adhérents, il n'y a pas eu de traité d'apport partiel d'actifs, mais des « conventions de successeur » et des mandats de gestion signés par chacune de ces trois entités avec l'Opco EP en 2018. Ces mandats n'ont pas été prolongés au-delà de 2019 car les branches concernées ont été rattachées à d'autres Opco (Atlas, Afdas, Akto, Uniformation, Opco Santé) avec lesquels l'Opco EP a signé de nouveaux mandats de gestion. La durée de ces mandats de gestion n'avait alors pas permis de clore l'ensemble des dossiers concernés et un troisième avenant permettant de reporter la date d'échéance de ces mandats au 31 décembre 2023 (auparavant au 31 décembre 2021, puis au 31 décembre 2022) a été demandé par l'Opco Atlas, l'Opco EP estimant que les dossiers pour l'Afdas, Akto et l'Opco Santé pouvaient être réglés pour la fin 2022. Au total, fin janvier 2023, le nombre de dossiers concernés, engagés en 2019 et non encore réglés, était estimé à 2 578 pour un montant de l'ordre de 7,5 M€⁶.

1.1.2 La gestion de la branche du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile, un dispositif exorbitant du droit commun

1.1.2.1 Un cadrage réglementaire négocié, complexe et exorbitant du droit commun

L'article 38 de la loi du 5 septembre 2018 précitée prévoit un dispositif particulier de gestion des fonds mutualisés de la formation professionnelle pour la branche du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile (anciennement, pour les deux branches des salariés du particulier employeur et des assistants maternels du particulier employeur, qui ont fusionné depuis). Celle-ci peut être assurée par « *un organisme créé par accord entre les organisations représentatives au niveau national des employeurs et des salariés des branches* » concernées et « *fait l'objet d'un suivi comptable distinct* ». Outre les destinations de droit commun de ces fonds mutualisés, ils peuvent abonder « *des dépenses spécifiques nécessaires à l'accessibilité à la formation des salariés du particulier employeur et des assistants maternels du particulier employeur* ».

Ce dispositif spécifique a été introduit en première lecture au Sénat par amendement parlementaire. L'exposé des motifs ne rend pas compte des motivations de cet aménagement, relevant simplement que le secteur des particuliers employeurs composé d'employeurs « *non*

⁶ Pour mémoire, l'Opco comptait apurer les soldes relatifs aux exercices 2016, 2017 et 2018 dans le cadre des exercices de clôture de l'exercice 2022.

professionnels » est « *singulier* »⁷. Le décret n° 2018-1344 du 28 décembre 2018 a précisé les dispositions légales.

Un accord « *relatif à la création d'un organisme spécifique au sein de l'Opco* » a été signé le 19 décembre 2018, d'une part, entre la Fédération des particuliers employeurs de France (Fepem) et plusieurs fédérations⁸ pour la branche des salariés du particulier employeur (convention collective nationale du 24 décembre 1999) et, d'autre part, entre la Fepem et les plusieurs fédérations⁹ pour la branche des assistants maternels du particulier employeur (convention collective nationale du 1^{er} juillet 2004). Par cet accord, les signataires ont créé :

- un organisme spécifique au sein de l'Opco EP pour le champ du particulier employeur¹⁰ ;
- une association paritaire nationale (Apni) de gestion des droits des salariés et des assistants maternels du particulier employeur chargée notamment de jouer le rôle d'employeur relais dans le cadre du mandatement prévu à l'article D. 6331-69 du code du travail¹¹.

La qualité juridique de l'« *organisme spécifique* » n'est pas spécifiée. Il a pour mission « *le développement de la formation professionnelle des salariés du particulier employeur et assistants maternels du particulier employeur* » et « *conformément à l'article L. 6331-60 du code du travail, il assure la gestion particulière de la contribution au financement de la formation professionnelle par les particuliers employeurs* ». Cet organisme constitue en l'état une fiction juridique puisque ses attributions sont exercées effectivement par l'Apni dont, notamment, la gestion de cette contribution ou les obligations d'information de l'Opco.

Il est prévu un conseil de gestion qui, selon l'article 3.2, propose au conseil d'administration de l'Opco EP les actions et services à mettre en œuvre et les modalités de leur financement au titre de la contribution au financement de la formation professionnelle versée par les particuliers employeurs, ainsi que par tous les moyens et services développés par l'Opco. Ce conseil de gestion adresse aussi, « *au nom de l'organisme spécifique* », l'ensemble des renseignements statistiques et financiers et transmet aux services du ministre chargé de la formation professionnelle un bilan de l'activité annuelle précédente de l'organisme spécifique « *... permettant de suivre son fonctionnement et d'apprécier l'emploi des fonds reçus, conformément aux dispositions réglementaires* ».

Enfin, l'accord précise que « *les missions de l'[Apni] (...) ne sont pas exclusives de missions relevant d'autres droits et garanties sociales dont la gestion lui serait confiée par les branches des salariés et assistants maternels du particulier employeur* ». En effet, depuis la loi du 5 septembre 2018, et notamment à deux reprises en 2021, l'Apni a étendu son champ d'action aux activités sociales et culturelles et à la protection sociale (complémentaire retraite

⁷ Les salariés concernés sont très majoritairement des femmes, dans des situations professionnelles d'isolement, voire de précarité.

⁸ Fédération des services CFDT (FS CFDT), Fédération CGT des services publics (CGT CSD), Fédération FO des syndicats des salariés du secteur privé (FGTA FO) et Fédération des syndicats de services, activités diverses, tertiaires et connexes de l'Union nationale des syndicats autonomes (Fessad Unsa).

⁹ Confédération des syndicats d'assistants familiaux et d'assistants maternels (CSAFAM), Syndicats professionnels des assistants maternels et assistants familiaux (Spamaf), FESSAD UNSA et CGT CSD.

¹⁰ En application de l'article 38 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et du décret d'application relatif aux contributions versées par certaines catégories d'employeurs.

¹¹ Cet article prévoit notamment que la part versée par France compétences à l'opérateur de compétences pour la formation professionnelle continue des salariés permet notamment le financement de « *la rémunération des salariés du particulier employeur et des assistants maternels du particulier employeur, que cette rémunération soit assurée directement par l'employeur ou par mandatement.* »

et prévoyance) des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs. L'État n'a pas clarifié son appréhension de la filière et de ses modalités d'animation par l'Apni et l'extension souhaitée des missions de cette dernière.

1.1.2.2 Le fonctionnement actuel avec un comité de suivi au sein de l'Opco EP insuffisamment informé

Une convention a été signée le 5 mars 2020 entre l'Opco EP et l'Apni pour déterminer le cadre des relations entre ces deux entités. Elle établit comme suit les missions de l'Opco EP :

- attribuer les ressources à l'Apni au titre du plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés (L. 6331-60 §2 du code du travail) ;
- valider les actions éligibles, les critères et les conditions de prises en charge proposées par le conseil de gestion de l'Apni au conseil d'administration de l'Opco ;
- consolider les données statistiques comptables et financières transmises par le conseil de gestion de l'Apni au titre des ressources issues de l'Opco EP et de l'Acoss pour satisfaire à ses obligations réglementaires (production des états statistiques et financiers) ;
- suivre l'activité et s'assurer de la bonne utilisation des fonds.

Chaque année, le conseil d'administration de l'Opco EP définit, en accord avec les besoins des branches professionnelles concernées, à partir des éléments fournis par l'Urssaf caisse nationale et France compétences, les ressources affectées à l'Apni au titre de ces deux branches. S'agissant de la contribution conventionnelle, décidée par les branches concernées, les partenaires sociaux ont décidé d'instaurer une contribution conventionnelle supplémentaire au titre du financement de la formation professionnelle au taux de 0,40 % au 1^{er} juillet 2019. Cette contribution recouvrée par le réseau des Urssaf est reversée directement par l'Urssaf Caisse nationale à l'Apni.

L'Apni gère les fonds reçus de l'Opco EP au sein du conseil de gestion prévu par l'article D. 6331-67 du code du travail. Ces fonds sont gérés dans le cadre d'une comptabilité distincte devant permettre d'identifier les frais des actions de formation (art. L. 6313-1 du code du travail) et les frais des stagiaires afférents aux actions, ainsi qu'à la rémunération des salariés eu particulier employeur et des assistants maternels du particulier employeur. Ce conseil de gestion se substitue à une section paritaire professionnelle (SPP)¹², jugée non « *nécessaire au regard de l'organisation spécifique retenue avec la mise en place de l'APNI* », selon la DGEFP dans sa lettre du 12 décembre 2019 adressée à la présidente et au président de l'Opco EP relative à l'affectation des contributions des particuliers employeurs à la formation professionnelle.

Aux termes de l'article 6 de la convention, l'Apni « *rend compte* » à l'Opco EP, dans le cadre d'un comité de suivi, de l'utilisation des fonds au titre des frais de formation et des frais de fonctionnement. Dans ce cadre, elle s'engage à fournir l'ensemble des documents permettant de répondre aux obligations de justification de l'emploi des fonds et du respect des règles de gestion, notamment celles relatives à la qualité, à la certification qualité des organismes de formation et au respect des règles des marchés publics.

¹² Cadre permettant la représentation de toutes les autres branches professionnelles au sein de l'Opco.

L'Opco a reçu, conformément à la convention, des informations précises sur les barèmes de prise en charge arrêtés par la commission paritaire nationale pour l'emploi et la formation professionnelle (CPNEFP) de branche, sur les projections financières de mise en œuvre des formations (financées sur la section « PDC – collecte légale » de l'Opco) et, pour suivre l'usage des fonds, une note de méthode sur le contrôle d'un échantillon de dossiers de départs en formation (et des conventions nécessaires à la mise à disposition des données nécessaires). Un contrôle administratif des dossiers de formation (au moins 5 % des dossiers financés) a été mis en œuvre qui couvre bien tout le périmètre d'action de l'Apni, y compris les dossiers financés à la fois sur des fonds légaux et conventionnels, et a été facilité par l'accès à la plateforme de gestion électronique des documents. L'Opco a contrôlé 1 145 dossiers en 2022 et en a déclaré 97 % conformes.

Au total, ce comité de suivi permet de disposer d'une enceinte pour assurer la transmission d'informations, mais ne permet pas un contrôle, tant par l'Opco que par l'État (notamment par le biais du CGefi) et par d'autres organismes, de même ampleur que celui qui peut être opéré pour les autres filières professionnelles de la compétence de l'Opco EP. Un bon exemple est celui de la mise en œuvre de la commande publique¹³ : lors de comités de suivi, l'Apni est susceptible de dresser un bilan *ex post* des appels d'offre passés mais celui-ci, succinct, est sans commune mesure avec la supervision existant désormais sur les achats de l'Opco lui-même. Ainsi, le comité n'a pas été saisi des projets d'appels d'offre ou de marchés publics noués par l'Apni. Ce n'est qu'à l'occasion du comité du 25 mai 2022 qu'une première information lui a été transmise sur le marché correspondant à la dépense des fonds légaux : l'accord-cadre à bons de commande avait été notifié le 18 décembre 2020. Le marché lui-même et l'offre n'ont pas été communiqués, l'attributaire n'est pas connu en tant que tel. Du compte rendu du comité de suivi du 9 mars 2022, il est entendu qu'il s'agit de l'entité Ipéria, ce qui n'est pas effectivement le cas, l'attributaire étant en réalité l'Université du domicile ou UDD.

En définitive, ce comité joue un rôle central dans la gouvernance et le système de garanties sur l'usage des fonds qui accompagne le dispositif dérogatoire de gestion des fonds de formation professionnelle de la branche. Son plein fonctionnement est donc déterminant. Il n'est aujourd'hui garanti que de manière très indirecte par la possibilité du ministère de mettre en demeure l'Apni en cas de dysfonctionnement (article D. 6331-71 du code du travail). Dans leurs réponses à la Cour, l'ensemble des parties prenantes ont indiqué être ouvertes à une actualisation de la convention pour conforter les missions du comité. Ce travail de renouvellement et de mise à jour de la convention a débuté.

Enfin, ce dispositif a pour effet collatéral de conduire à des états statistiques et financiers (ESF) incomplets s'agissant des financements conventionnels de la branche concernée qui n'y apparaissent pas, alors même qu'elle relève bien du champ d'agrément de l'Opco.

Les ressources conventionnelles dans les états statistiques et financiers (ESF)

Pour mémoire, les ESF sont prévus par l'article R. 6332-31 du code du travail : ils comportent « *les renseignements statistiques et financiers permettant de suivre le fonctionnement de l'opérateur de compétences et d'apprécier l'emploi des fonds reçus, ainsi que ses comptes et bilans* » ; les données financières sont attestées par le commissaire aux comptes. Ils permettent également d'alimenter la documentation budgétaire (« jaune ») retraçant les financements du système de formation professionnelle.

¹³ Pour la gestion des fonds alloués par l'Opco EP (qui sont des fonds mutualisés), l'Apni agit comme mandataire de l'Opco EP et doit respecter le code des marchés publics.

Le modèle est fixé par le ministre chargé de la formation professionnelle, ce qui prend la forme d'un modèle de données, accompagné d'une notice, édité chaque année. Il est également prévu un arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle définissant les données pouvant être rendues publiques, qui n'a pas été pris. L'article R. 6523-2-12 prévoit qu'en annexe figure « *les montants des fonds gérés et des fonds dépensés* », ainsi que le nombre de salariés concernés, par territoire.

La notice ESF 2022 invite, certes, l'Opco à présenter « *les sommes gérées [qui] recouvrent (...) les contributions conventionnelles et volontaires des entreprises relevant du champ d'agrément de l'Opco (...)* ». Elle commente cependant cette définition en rappelant qu'en application du règlement comptable en vigueur pour les Opco « *les sommes collectées ou à collecter par les Opco au titre des obligations légales et conventionnelles de leurs adhérents en matière de formation continue constituent des produits à comptabiliser l'année du versement des rémunérations sur lesquelles est assise la collecte* ». De manière évidente vu le rôle du commissaire aux comptes dans la validation des ESF, la partie financière de ceux-ci est assise sur le fonctionnement du seul Opco et ne peut donc comporter des ressources conventionnelles qu'il ne gère pas, ce qui est le cas pour la branche des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile.

En revanche, les ESF dans leur partie statistique comprennent le nombre d'adhérents réalisant des versements conventionnels, la masse salariale concernée et le montant collecté par Opco, cette fois, compris au sens de « *relevant du champ d'agrément de l'Opco* » et que doivent donc figurer les ressources conventionnelles même non gérées directement. Cette clarification relève non pas des opérateurs en cause, Opco EP ou Apni, mais uniquement de la DGEFP.

S'il ne s'agit effectivement pas de fonds reçus par l'Opco, cette information est importante au plan statistique pour rendre compte de manière exhaustive des sources de financement du système de formation professionnelle. La clarification du champ des ESF comme leur évolution pour assurer leur complétude relèvent de l'action de la DGEFP.

1.1.2.3 Des évolutions possibles

La justification de la création de l'Apni, dans le domaine de la formation professionnelle financée par des fonds légaux, repose sur le caractère singulier des employeurs et salariés du secteur. Mais cette création rajoute, en l'espèce, de la complexité à une fusion déjà compliquée, sans que l'apport de la nouvelle structure sur le champ de la formation professionnelle soit décisif. En effet, si l'Apni choisit le prestataire qui coordonne les opérations de formation, c'est au niveau de ce prestataire et pas à celui de l'Apni que les spécificités du secteur sont concrètement traitées. Alors que l'organisation prévue par la loi ne semble pas effective (particulièrement « *l'organisme spécifique* »), et sans remettre à ce stade en cause les missions dévolues à cette association dans ce domaine (et *a fortiori* s'agissant d'autres garanties sociales), l'articulation avec l'Opco demeure perfectible.

Celle-ci pourrait s'aligner davantage sur le droit commun, sans remettre en cause quelques spécificités. Une voie possible consisterait en la création d'une section paritaire professionnelle au sein de l'Opco, conformément au droit commun, et le maintien d'une gestion par l'Apni, dans le cadre d'un mandat de gestion conclu avec l'Opco. Ce dispositif resterait très dérogatoire puisqu'il reviendrait sur la prohibition en vigueur des mandats de gestion (article R. 6332-10 du code du travail). Cette option doit cependant demeurer en discussion dès lors que le dispositif actuel est encore plus dérogatoire au droit commun. Cette nouvelle organisation clarifierait l'usage des fonds et renforcerait la transparence en matière de commande publique et de gestion des risques, les entités compétentes de l'Opco disposant alors d'un droit de regard.

Dans ses réponses à la Cour, l'Opco ne s'est pas prononcé sur cette option, qui recueille l'assentiment du contrôle général économique et financier ; l'Apni comme la DGEFP y sont défavorables. Si l'Apni propose d'aller plus loin dans l'autonomisation de la gestion, l'administration centrale souligne les difficultés pratiques à faire évoluer le cadre juridique pour un gain limité dès lors que le dispositif resterait de toute façon dérogatoire.

Au total, il y a trop d'intermédiaires entre la perception par l'Opco EP des ressources légales revenant à l'Apni et le paiement *in fine* par ces ressources légales de la formation des salariés de la branche du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile.

Enfin, la situation actuelle est porteuse de risques de conflits d'intérêts dans la passation des marchés de l'Apni, mis en évidence dans les observations définitives de la Cour concernant cette association.

Recommandation n° 1 (DGEFP) : revoir le cadre juridique de la gestion de la formation professionnelle de la branche du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile, dans le sens d'un renforcement du contrôle externe de l'emploi des fonds, notamment en matière de commande publique.

1.2 Une gouvernance complexe qui pourrait être simplifiée

1.2.1 Un nombre important d'instances et d'administrateurs et un coût élevé

La gouvernance de l'Opco s'articule autour de 58 instances qui regroupent plus de 1 000 administrateurs (données 2022), représentant un écosystème paritaire très dense : conseil d'administration (60 administrateurs) ; bureau (20 membres) ; comité stratégique (Costrat) ; commission financière (20 membres) ; commission apprentissage et professionnalisation (20 membres) ; commission immobilière (20 membres) ; commission certifications (20 membres) ; comité des risques et d'audit (20 membres) ; 33 sections paritaires professionnelles (960 administrateurs, 144 sessions réalisées, 47 réunions préparatoires et techniques) ; 17 commissions paritaires régionales (340 administrateurs).

L'Opco EP a réalisé une analyse du montant en coût complet, données présentées dans les états statistiques et financiers (ESF). Il comprend tous les frais relatifs à la gestion des instances, notamment en coûts de personnel, mais aussi d'événements (par exemple, la conférence annuelle), et la quote-part induite sur les coûts des fonctions supports de l'Opco. Plus de 60 % sont portés par le personnel affecté au secrétariat des instances et en délégation régionale au soutien des commissions paritaires régionales (CPR), ainsi que les frais de mission des représentants paritaires. La gouvernance de l'Opco représente un coût significatif et croissant. Ce coût a connu une hausse importante sur la période 2020-2022, de 0,6 M€ en 2020 à une prévision de 5,5 M€ pour 2022, qui correspond, en partie, à la mise en place des instances et à la sortie de crise sanitaire, durant laquelle les déplacements comme la vie des instances étaient réduits.

La croissance très importante de ce montant et son niveau doivent faire l'objet d'un suivi attentif. Si une gouvernance dynamique est essentielle à l'activité de l'organisme, la maîtrise

de ce poste de dépenses s'inscrit dans l'objectif global de l'opérateur de contenir les coûts de fonctionnement pour renforcer les moyens alloués à la formation. Le principal levier est le secrétariat des instances dont la charge de travail pourrait se trouver allégée en mettant en œuvre les recommandations formulées ci-après.

1.2.2 Des règles de cumul des mandats par les administrateurs à réexaminer

Les administrateurs et le cumul des mandats

L'article L. 6332-2-1 du code du travail régle le cumul de mandats des administrateurs des Opca puis des Opco. Dans sa version initiale, en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2019, il prohibait le cumul entre les fonctions d'administrateur d'un organisme de formation et d'un Opca (et obligeait à une information des instances, pour les administrateurs d'établissements de crédit). À la suite de la réforme de 2018, à compter du 23 août 2019, cette interdiction stricte a disparu au profit d'un dispositif plus souple. L'article R. 6332-12 modifié du même code précise ainsi que : « *Le cumul des fonctions d'administrateur au sein d'un opérateur de compétences et de salarié ou d'administrateur dans un organisme de formation prestataire (...) est porté à la connaissance des instances paritaires de l'opérateur de compétences ainsi qu'à celle du commissaire aux comptes qui établit, s'il y a lieu, un rapport spécial. / L'administrateur concerné par ce cumul ne prend pas part aux délibérations impliquant l'organisme de formation prestataire (...) auquel il est lié* ». L'objectif était de prévenir les opérateurs des conflits d'intérêt tout en facilitant les nominations.

Cependant, l'article 20-1 de l'accord constitutif de l'Opco a maintenu le cadre en vigueur précédemment : « *tous les administrateurs et membres d'instances paritaires ne peuvent être salarié ou administrateur d'un organisme de crédit ni être salarié ou administrateur d'un organisme de formation. Toute difficulté doit être portée à la connaissance des commissaires aux comptes* ». Chaque année, le secrétariat des instances adresse par plusieurs moyens une déclaration sur l'honneur à l'ensemble des membres des instances statutaires siégeant ou ayant siégé l'année concernée, retrace les réponses et effectue quelques recherches de contrôle. Les résultats sont transmis au comité des risques et d'audit, puis au conseil d'administration pour décision.

Ce cadre, qui constitue une obligation supra-légale, posait plusieurs difficultés :

- il n'était pas réellement appliqué, du fait d'un taux de réponses faible et très irrégulier¹⁴ ;
- il était inéquitable puisque seuls quelques administrateurs répondant fidèlement voyaient leur situation examinée (17 en 2021, sept en 2022) ;
- il était perçu comme inapplicable, par les services techniques comme par la présidence paritaire, pour des raisons pratiques (impossibilité de contrôler un ensemble de mandataires très évolutif, dans un monde de la formation qui comprend près de 100 000 organismes déclarés) et de fond, alors que les recoupements sont fréquents, notamment au sein d'organisations professionnelles dont les représentants siègent souvent au sein des chambres consulaires qui ont également des organismes de formation.

Les règles de cumul des mandats par les administrateurs ont fait l'objet de modifications statutaires en juillet 2023. Initialement les statuts d'EP prévoyaient que les administrateurs, mais aussi les membres des comités, des commissions et des sections paritaires professionnelles, soit au total plus de 1 000 personnes, ne pouvaient être administrateurs ou

¹⁴ De 2020 à 2022 : pour le conseil d'administration, entre 61 % et 84 % ; pour les sections paritaires professionnelles (SPP), entre 24 % et 37 % ; pour les commissions paritaires régionales (CPR), entre 5 % et 81 %.

salariés d'un établissement de formation. Or la loi, qui ne concerne que les administrateurs, autorise le cumul, qui doit être porté à la connaissance des instances paritaires et du commissaire aux comptes. Désormais, les statuts obligent seulement à déclarer les fonctions exercées dans les organismes de formation. Il est prévu que les situations de cumul des mandats soient portées à la connaissance des membres du conseil d'administration, des organisations ayant désigné les administrateurs et du commissaire aux comptes. Il est précisé que l'administrateur concerné par le cumul ne prend pas part aux délibérations impliquant l'organisme de formation auquel il est lié. Il n'en demeure pas moins que le taux de réponse sur les mandats 2023, constaté en avril 2024, n'est que de 65 % pour l'ensemble des instances (86 % pour les administrateurs) ce qui n'est pas acceptable.

Il est nécessaire que les instances de l'OpcO tirent le bilan de la mise en œuvre de cette stipulation de l'accord constitutif pour envisager son évolution dans le sens d'un alignement sur le cadre légal qui fasse également toute sa part à la prévention des conflits d'intérêt par le biais du dépôt au cours d'instance. Un traitement particulier peut être envisagé pour le conseil d'administration et le comité des achats, du fait de leurs attributions respectives et du nombre de personnes y siégeant.

1.2.3 Une répartition des tâches à optimiser entre le conseil d'administration et le bureau

L'article 5 de l'accord constitutif traite de la gouvernance et de la gestion de l'opérateur, et précise les règles de composition et de fonctionnement du conseil d'administration qui doit comporter au maximum 60 membres, soit six représentants par organisation syndicale de salariés et 15 pour l'U2P et la CPME respectivement. Celles-ci sont également « conformes à l'article 3 de l'accord national interprofessionnel du 17 février 2012 relatif à la modernisation et au fonctionnement du paritarisme », selon lequel « le nombre d'administrateurs titulaires doit permettre une gouvernance efficace et être adaptée à la taille de l'organisme. Leur nombre ne doit pas avoir pour effet d'alourdir l'organisation des réunions du conseil, ni de peser sur les charges financières de l'organisme ».

Le conseil d'administration comporte effectivement 60 membres désignés pour quatre années, dont 15 représentants pour l'U2P et la CPME et six représentants pour chacune des cinq organisations de salariés. Pour diminuer le nombre de membres tout en maintenant le même équilibre de voix entre les organisations, le conseil devrait passer à 40 membres, soit quatre représentants pour les organisations syndicales. Ce nombre très élevé d'administrateurs découle de la volonté des organisations paritaires que l'ensemble des branches professionnelles soient représentées au sein du conseil pour tenir compte de leurs spécificités. Or le conseil d'administration de l'OpcO devrait chercher, à l'avenir, à dépasser une perspective de branche portée par ailleurs par les sections paritaires professionnelles.

Un commissaire du gouvernement assiste aux séances du conseil d'administration avec voix consultative. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'un membre de la sous-direction de la DGEFP chargée de cette politique. Les procès-verbaux des séances attestent d'une forte implication du représentant de l'État, tout comme du représentant du contrôle général économique et financier.

Le conseil d'administration se réunit au minimum quatre fois par an, fréquence minimale qui est respectée. Les décisions sont prises à la majorité des deux-tiers des membres présents ou dûment représentés, un membre présent ne pouvant disposer de plus de deux

pouvoirs. Chacune des organisations a dans ses représentants un « chef de file », qui siège dans une instance plus informelle, sans compte-rendu, le comité stratégique (ou Costrat). L'évolution vers une majorité moins exigeante n'est pas à l'ordre du jour et pourra être examinée ultérieurement quand l'OpcO EP aura acquis plus de maturité.

L'examen des procès-verbaux des séances du conseil et des relevés de décision permet de se rendre compte de l'étendue considérable des sujets qui y sont abordés, notamment sur les demandes des sections paritaires professionnelles, ponctuels ou stratégiques, tenant à l'activité ou à la gestion, ou encore à l'organisation de l'opérateur. Il montre également que des administrateurs ne sont pas du tout satisfaits du niveau d'information qui est le leur. Parfois, aucune information ne leur est apportée alors qu'ils en font la demande. Au cours des instances (bureau ou conseil d'administration), le directeur général « *prend acte* » des questions des administrateurs pour apporter des réponses ultérieurement. Un document « *questions/réponses* » est apparu à l'appui des instances et consistant à fournir par écrit, une réponse aux questions des administrateurs, avec une quasi impossibilité pour les administrateurs de réagir aux réponses.

Cette situation crée des tensions. Il revient aux administrateurs qui estiment ne pas être suffisamment informés d'exiger l'information nécessaire à l'exercice des attributions du conseil d'administration, et à défaut de son obtention, d'en tirer les conséquences par leur vote.

Le conseil d'administration élit en son sein un bureau composé au maximum de vingt membres dont deux représentants par organisation syndicale de salariés et, pour les organisations d'employeurs, un nombre égal de représentants désignés à part égale par l'U2P et la CPME. Le conseil d'administration et le bureau peuvent s'appuyer sur d'autres instances que sont les différentes commissions, le comité des risques et d'audit, le comité stratégique et, enfin, la conférence annuelle des administrateurs.

Le conseil d'administration est encombré par des sujets d'un niveau peu stratégique tandis que d'autres, importants, n'y sont pas présentés. Le bureau ne bénéficie que de peu de délégations durables, comme celle, par exemple, de pouvoir statuer sur les propositions de baisse de barème faites par les sections paritaires professionnelles. Il est principalement habilité à intervenir sur un point spécifique pour éviter d'avoir à programmer un conseil exceptionnel, notamment, dans le cadre de la signature de conventions déjà approuvées par le conseil d'administration. Le bureau a pourtant fait la preuve pendant la crise du Covid qu'il pouvait davantage suppléer le conseil d'administration et qu'il pourrait, à ce titre, approuver les hausses de barèmes des sections paritaires professionnelles, à titre expérimental au moins. Il pourrait donc avoir plus de prérogatives ou délégations sur des sujets secondaires dès lors que toutes les organisations sont représentées en son sein.

Recommandation n° 2 (OpcO EP) : centrer les débats du conseil d'administration sur les enjeux stratégiques.

1.2.4 Des commissions thématiques préparatoires à conforter

Le comité de nomination est chargé de sélectionner et proposer un ou plusieurs candidats au poste de directeur, au choix du conseil d'administration. Son unique fonction étant la proposition et la sélection de candidats pour diriger l'opérateur, celle-ci pourrait être assurée

par le bureau, d'autant que ce dernier a à se prononcer également sur ces propositions et que toutes les organisations y sont représentées.

Le comité de rémunération aide le conseil d'administration à fixer les éléments constitutifs et les évolutions du contrat de travail du directeur et des principaux cadres dirigeants, et notamment leur rémunération, incluant les éléments annexes (avantage en nature, retraite supplémentaire, etc.). Il est composé d'un représentant par organisation signataire de l'accord dont le président et le trésorier. Ce comité n'a été ni informé, ni consulté sur les indemnités des agents qui ont bénéficié d'une rupture conventionnelle à la suite de la création de l'opérateur.

Conformément à l'article 12 des statuts, la commission financière est chargée, notamment, d'élaborer les budgets, d'examiner les comptes annuels et d'assurer le suivi financier des missions confiées. S'agissant des marchés publics et des appels d'offres, elle est chargée de garantir la transparence sur les achats, en particulier par appels à concurrence en application des procédures internes en vigueur et des règles législatives, réglementaires et commerciales, c'est-à-dire le respect des dispositions du code de la commande publique. Les exemples de non respect des règles en matière de contrats de prestations informatiques, de prestations immobilières et des prestations intellectuelles de conseil (cf. chapitre 3) montrent que la commission ne joue pas suffisamment son rôle alors que l'article 12 des statuts lui impose de s'assurer du respect par l'opérateur des règles de la commande publique.

1.2.5 Des sections paritaires professionnelles très nombreuses et encore trop « monobranches »

Il est constitué, au sein de l'OpcO EP, comme des autres OpcO, sur proposition d'une ou plusieurs branches professionnelles et après décision du conseil d'administration, des sections paritaires professionnelles (SPP) pour tenir compte des spécificités des branches professionnelles entrant dans son champ d'intervention.

Les SPP ont notamment pour mission, dans le cadre des orientations définies par les commissions paritaires nationales pour l'emploi et la formation professionnelle (CPNEFP) des branches professionnelles, de traiter des sujets de formation professionnelle de leurs branches puis de soumettre leurs propositions au conseil d'administration (via la commission financière puis le bureau) dans une échelle de temps de six semaines à trois mois. Il s'agit principalement de décisions en matière de prise en charge de leurs adhérents. Il peut cependant arriver que les SPP, partant d'un sujet technique, débordent sur des thèmes plus politiques de la seule compétence du conseil d'administration : organisation du réseau, système d'information, etc.

Les partenaires signataires de l'accord ont décidé de mettre en place également une section paritaire professionnelle de l'interprofession (SPPI) qui a pour mission de traiter des sujets relatifs aux salariés et entreprises non couvertes par un accord de branche ou par un accord collectif.

Il y avait, fin 2022, 32 SPP et une SPPI installées, chacune comportant 30 membres. On compte six SPP multibranches (artisanat alimentaire ; communication graphique et du multimédia ; juridique ; officiers publics et ministériels ; santé ; particuliers employeurs et emploi à domicile) et 26 SPP « monobranches », qui représentent environ la moitié des branches professionnelles adhérentes à l'OpcO.

D'autres regroupements multibranches sont possibles et souhaitable, alors que ce nombre élevé de SPP est une source de coûts et de lourdeurs et défavorable au nécessaire travail de convergence des coûts de formation et de mutualisation des financements de la formation. L'existence de SPP multibranches fonctionnelles illustre la réussite de ce modèle et sa capacité à préserver d'éventuelles spécificités internes. En outre, certaines SPP monobranches ne représentent, chacune, que quelques milliers de salariés. Enfin, certaines SPP multibranches sont encore incomplètes au regard de la filière représentée. Il existe, par exemple, une SPP monobranchement dentaire (laboratoires de prothèses), alors que la SPP santé comprend déjà en son sein les branches des cabinets dentaires et des laboratoires de biologie médicale.

L'Opcoc EP pourrait donc utilement inciter les SPP monobranches à se regrouper. Lors de la création de l'Opcoc, certaines branches ont pu craindre qu'une démarche de regroupement dans le cadre d'une SPP n'incite le ministère chargé du travail à aller au-delà en fusionnant les branches, dans le sens de la politique qu'il menait alors. Cette crainte semble toutefois dissipée aujourd'hui. L'Opcoc, la DGEFP et le contrôleur général et financier ont indiqué, dans leur réponse aux observations provisoires de la Cour, être favorables à cette orientation et proposé des premières pistes de regroupements de branches qui permettraient réduire le nombre de SPP à une dizaine maximum. Ces pistes, cohérentes et ambitieuses, sont de nature à améliorer à terme la performance de l'opérateur dans le service qu'il apporte. La position des branches est déterminante pour aboutir à cette nécessaire réduction du nombre de SPP.

<p>Recommandation n° 3 (Opcoc EP, DGEFP) : réduire le nombre de sections paritaires professionnelles monobranchement et étendre les possibilités de mutualisation des fonds au sein des sections multibranches.</p>

1.2.6 Des commissions paritaires régionales qui ont lentement pris leurs marques

Une commission paritaire régionale (CPR) est mise en place dans chaque région administrative « *sous la responsabilité et le contrôle du conseil d'administration de l'opérateur de compétences des entreprises de proximité* ». Cette mention de la responsabilité et du contrôle du conseil d'administration fait écho à la volonté de faire de l'opérateur un organisme centralisé piloté au niveau national, même si ces commissions paritaires régionales permettent de prendre en compte, dans une certaine mesure, la spécificité des territoires.

L'article 30 du règlement intérieur précise les missions des CPR qui sont notamment chargées de garantir la déclinaison des politiques de branche dans les territoires (y compris en suivant les indicateurs d'activité et veillant à la qualité du service de proximité), d'assurer des fonctions de représentation et le développement de partenariats, de contribuer à l'observation et à l'analyse des évolutions de l'emploi et de la formation des branches sur le territoire et d'impulser l'expérimentation et l'innovation. Les membres de chaque commission paritaire régionale sont désignés par chacune des organisations interprofessionnelles représentatives. Chaque commission paritaire régionale est composée de 20 administrateurs (cinq par organisation patronale et deux par organisation de salariés). Ces administrateurs peuvent ne pas être issus des branches qui relèvent de l'opérateur et certains peuvent être membres de son conseil d'administration.

Le principal outil de déclinaison locale des politiques emploi / formation nationales est le plan d'action régional (PAR) qui précise les actions déployées et les résultats visés. Sur le fondement des orientations stratégiques arrêtées par le conseil d'administration, chaque commission paritaire régionale valide son plan d'action. Celui-ci comprend à la fois un volet observation, la déclinaison des politiques générales de l'Opco EP et le développement de projets et partenariats locaux, s'inscrivant dans une logique expérimentale. Les PAR 2021 comportent : un état des lieux emploi, formation, alternance en 2020 ; les ambitions et lignes directrices pour 2021 ; les plans d'actions par cibles et un focus « projet local ». Ces plans sont actualisés chaque année. Les PAR reposent principalement sur l'activité de droit commun de l'opérateur mais également à la marge sur une ligne budgétaire *ad hoc* (10 M€ pour 2023).

L'Opco EP a également souhaité associer ces commissions paritaires régionales à la construction de la convention d'objectifs et de moyens (COM) 2023-2025 en les consultant sur leurs « priorités territoriales majeures » pour les trois prochaines années¹⁵.

Le sujet de l'adéquation entre priorités des branches et besoin des territoires est central dans ce questionnaire. Il apparaît que les relations entre les représentants nationaux des branches et leurs homologues locaux ne sont pas complètes : les commissions paritaires nationales emploi et formation professionnelle peuvent ignorer dans quels territoires leurs branches sont identifiées comme prioritaires ; il peut y avoir au sein des commissions paritaires régionales une méconnaissance du rôle des sections paritaires professionnelles et des commissions paritaires nationales emploi et formation professionnelle ; ces dernières peuvent ignorer ce qui est réalisé dans les commissions paritaires régionales.

1.3 Une organisation administrative non encore stabilisée

1.3.1 La lente constitution de la direction générale

L'Opco EP est demeuré jusqu'en juin 2021 sous la forme d'une organisation préfiguratrice. Cette situation est le fruit de plusieurs facteurs : une carence de représentants du personnel pendant une bonne part de l'année 2020, le contexte de la crise sanitaire, des débats internes entre les anciens dirigeants des structures initiales et un défaut d'information sur les ressources humaines (voir *infra*). Il comptait plus de 1 100 salariés au 31 décembre 2022.

Cette organisation préfiguratrice s'est centrée sur l'unification de l'opérateur et la création d'une véritable direction générale. En effet, si Actalians était centralisé, l'organisation d'Agefos-PME demeurerait quasiment intégralement régionalisée, les associations de gestion paritaire territoriales constituant des directions indépendantes de l'association nationale, avec leurs propres conseils d'administration et budgets et une place majeure dans l'activité (avec la gestion de la collecte des contributions des entreprises et l'activité de production). Le siège de 131 salariés, renforcé peu de temps avant la disparition de l'Opca, avait la responsabilité de la

¹⁵ Sur les besoins des entreprises du territoire, sur la nécessité de renforcer les travaux de diagnostic des besoins des entreprises pour alimenter les CPNEFP et s'articuler avec les priorités de branches, sur les besoins en matière de cartographie de l'offre d'alternance et de certifications, sur l'accompagnement des transitions/reconversions.

stratégie générale, de la performance des actions menées par le réseau et de certains projets de transformation liés à ces deux dimensions.

La centralisation a donc constitué une évolution très forte, passée par plusieurs phases :

- la transformation des directions régionales en délégations régionales, avec la remontée au niveau national de la gouvernance et des services chargés de la production et du support ;
- la création aux côtés des délégations régionales, de cinq zones interrégionales¹⁶, concentrant la production, la « *relation distancielle* » et le support de proximité.

45 % des effectifs ont été réaffectés au sein de la direction générale. À fin 2020, le réseau de proximité constitué des délégations régionales rassemblait 334 postes sur 1 054 pour l'ensemble de la structure, 367 postes de gestion de dossiers ayant notamment basculé au sein de la direction générale.

Dans ce contexte de transformation, le nombre de personnes extérieures (interim) à l'entreprise est cependant demeuré stable sur la période 2020-2022 (autour de 170). Si les dépenses de sous-traitance ont ponctuellement baissé de manière significative entre 2020 et 2021 passant de 14,7 M€ à 11,7 M€, elles sont reparties à la hausse. Par ailleurs, depuis la création de l'Opco, celui-ci a eu recours, de façon massive et ininterrompue, aux prestations intellectuelles réalisées par un cabinet de conseil. L'organigramme a connu de régulières évolutions sur la période de contrôle, avec le départ de certains cadres dirigeants¹⁷ et la convergence vers le modèle opérationnel cible de l'Opco, fondé sur une certaine standardisation d'intervention.

La nouvelle direction générale, dans le format validé à l'été 2021, comprenait :

- trois structures métiers : opérations (gestion des dossiers) ; appui aux branches et offre de service ; direction générale déléguée et délégations régionales ;
- trois directions appui : dialogue des développements des territoires (observation territoriale, partenariats, suivi des plans d'actions régionaux) ; conseil et relations bénéficiaires ; partenariats, alternance et DROM ;
- trois directions support : direction des systèmes d'information ; direction administrative et financière ; direction des ressources humaines ; direction affaires générales ; direction de la communication.

L'organigramme a encore évolué avec un projet en date du 18 octobre 2022 qui plaçait quatre directions sous l'autorité du directeur général, constituant un état-major plus resserré mais renforçant aussi les synergies entre les différentes directions : la direction du développement des compétences et du réseau ; la direction des opérations ; la direction des ressources humaines et des affaires générales ; la direction générale adjointe (direction des systèmes d'information ; direction administrative et financière).

¹⁶ Cinq zones : Nord-Ouest (Bretagne, Normandie, Hauts-de-France), Centre-Est (Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire, La Réunion-Antilles-Guyane, Grand-Est), Sud-Ouest (Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays-de-la-Loire), Sud-Est (Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse) et Île-de-France.

¹⁷ Le poste de directeur général délégué (chargé de la coordination nationale du réseau territorial) avait, par exemple, été créé pour l'ancien directeur général d'Agefos PME, non retenu pour diriger le nouvel établissement, et parti en 2022.

L'ancienne direction « appui aux branches et offre de service » a été redistribuée entre la direction des opérations et la nouvelle direction du développement des compétences. La direction des opérations jouait effectivement un rôle important d'information des sections paritaires professionnelles, puisqu'elle suit la mise en œuvre des barèmes et des formations, ainsi que l'information statistique sur les adhérents. L'offre de services a été transférée au sein de la direction désormais chargée du conseil et du réseau, ce qui illustre la conception renouvelée de l'offre de services qui n'est plus seulement celle en appui des branches mais celle qui s'adresse aux entreprises individuelles.

La direction de l'audit et du contrôle interne a été transformée dans les organigrammes en un « *simple* » département et sans que les administrateurs n'en soient informés.

Au total, cette organisation, en mouvement continu, demeure floue pour les administrateurs et ses objectifs peu partagés. Les directeurs sont choisis sans que le conseil d'administration n'en soit informé, comme par exemple le directeur des « *affaires institutionnelles* ».

1.3.2 Un recours massif et coûteux à la sous-traitance extérieure via un marché de conseil en stratégie et en organisation qui ne se justifie plus cinq ans après la création de l'opérateur

Depuis sa création, l'OpcO a un recours permanent à une société de conseil pour des prestations intellectuelles « de conseil en stratégie et en organisation pour la constitution opérationnelle de l'entreprise EP » pour des montants facturés très élevés.

La direction générale a justifié comme suit ce recours massif.

« L'année 2020 est consacrée à l'élaboration de la première COM et à la mise en place du projet d'entreprise Transform'2022. Au travers d'un COPIL et de trois Comités opérationnels, ce processus de transformation mobilisera plus 50 collaborateurs avec l'identification d'un portefeuille de 14 initiatives.

Au cours de l'année 2021, la montée en puissance s'accélère avec la définition, la négociation et le déploiement de la première architecture organisationnelle générale d'OpcO EP. Un effort est impulsé en faveur de la définition de valeurs communes par l'animation de Groupes Témoins autour de la démarche "Esprit d'Equipage". La future DRHSG est en voie de définition et de présentation en CSE en avril 2021.

En 2022, démarre le processus de la COM 2023-2025 et un bilan est réalisé en vue de cette négociation. Parallèlement, un nouveau projet d'entreprise, intitulé ALLURE 2025 est initié.

En 2023, le lancement de 24 initiatives mobilise 48 pilotes et copilotes et plus d'une centaine de collaborateurs. L'année 2023 est particulièrement intense puisque se cumulent l'élaboration de la COM 2023-2025 et la conception, la négociation avec le CSE de la création et du déploiement de la nouvelle Direction du Développement des Compétences et du Réseau (DDCR), ladite Direction regroupant 400 collaborateurs et mobilisant les 2/3 des ressources d'OpcO EP. Dans le même temps, il est nécessaire, dès juin 2023, de mettre en œuvre les recommandations du ROP de la Cour et de pallier les départs successifs du DSI et du DGA en charge des Finances en pleine négociation de la nouvelle COM. »

Selon l'opérateur, ces chantiers se décomposent comme présenté dans le tableau n° 1 et représentent un coût très élevé de 6,97 M€ sur la période 2020-2023.

L'opérateur a mis beaucoup de temps pour transmettre, à la demande de la Cour, les « livrables ». En outre, un nombre très important de ceux-ci ne sont en fait que des comptes rendus, des ordres du jour, des présentations ou des fiches qui relèvent davantage d'un travail de secrétariat ou de l'exercice d'une activité courante dévolue aux agents des directions de l'opérateur que d'une prestation de conseil de haut niveau, stratégique ou organisationnelle, justifiant une tarification élevée.

De surcroît, un rapport d'audit interne fait état de montants encore supérieurs, présentés dans le tableau n° 2, soit 7,52 M€ HT¹⁸.

Tableau n° 1 : recours aux prestations intellectuelles d'une même société de conseil

<i>En milliers d'€</i>	2020	2021	2022	2023	Total HT
<i>Appui à la direction générale</i>					
<i>Stratégique et institutionnelle</i>	148,4	93	280,2	457	978,6
<i>Comitologie opérationnelle</i>	160,8	75	150,9	246,1	632,8
<i>Projets d'entreprise</i>					
<i>Pilotage</i>	123,7	384,8	348,1	445,9	1 302,5
<i>Interlocution</i>	/	192,4	322	179,2	693,6
<i>Gestion</i>	/	96,2	191,1	121	408,3
<i>Humain</i>	185,5	288,6	270,8	375,7	1 120,6
<i>Appui directionnel spécifique</i>					
<i>RH</i>	/	99,5	106,3	160,6	366,4
<i>Affaires générales</i>	41,3	66,3	70,9	107	285,5
<i>Alternance et réseau</i>	/	105,3	150	226,5	481,8
<i>Relations bénéficiaires</i>	151,5	114,8	119,3	75,2	460,8
<i>Missions ad hoc</i>					
<i>Groupes témoins de la transformation</i>	/	148	/	/	148
<i>Certification ISO 9001</i>	/	25	/	/	25

¹⁸ Le directeur général explique une partie de la différence des montants totaux entre ces deux tableaux successifs par la prise en compte dans celui de l'audit de la sous-traitance non payée au titulaire.

<i>En milliers d'€</i>	2020	2021	2022	2023	Total HT
<i>Analyse Pacte DROM</i>	/	17,5	7,5	/	25
<i>Groupe de travail marketing</i>	/	/	/	42,1	42,1
Total	811,2	1 706,4	2 017,1	2 436,3	6 971

Source : Opco EP

Tableau n° 2 : audit sur les montants dépensés auprès de la même société de conseil

	2020	2021	2022	2023	Total HT
<i>En milliers d'€</i>	1 047	1 868	2 171	2 432	7 520

Source : Opco EP

Ces volumes interrogent tant sur le montant global des prestations acquittées au cours des quatre dernières années que sur la nature des prestations en elles-mêmes. S'il pouvait être légitime de se faire accompagner par une société de conseil dans le cadre du processus complexe de fusion/création en 2019 ou pour des missions ponctuelles pour lesquels l'opérateur ne dispose pas de compétence très spécifiques en interne, il n'est pas approprié, plusieurs années après, de continuer à dépendre de prestations extérieures sur un champ qui couvre la quasi-totalité de l'activité de l'opérateur. On rappellera que l'Opco EP dispose de plus de 1 000 agents aux profils variés, dont des cadres de haut niveau, et est doté de services correspondant à l'exercice de l'ensemble de ses missions.

Par ailleurs, il est très imprudent de confier des prestations aussi diverses et pour de tels montants à une même société ou un même groupe.

Comme indiqué dans son [rapport public thématique de juillet 2023 sur le recours aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil](#), la Cour rappelle que l'usage des missions de conseil nécessite d'être ciblé et exceptionnel : il est inapproprié lorsque des prestataires extérieurs sont appelés à remplir des fonctions relevant du « cœur de métier » ou à intervenir dans le processus de décision, ou encore quand leur association répétée induit des phénomènes d'abonnement.

Le Contrôle général économique et financier (CGéfi) indique, dans le sens des observations de la Cour, que les prestations réalisées, à tout le moins, relèvent des fonctions « cœur de métier » et qu'il revient aux directeurs et cadres de l'opérateur de préparer les décisions des instances de gouvernance. Il rappelle également que lors du comité des achats du 23 novembre 2023 a été présenté un appel d'offres en quatre lots pour « l'acquisition de compétences en expertises de la DRH et des services généraux » pour un montant annuel estimé de 2 M€ et un montant maximum de 3,5 M€. L'exigence d'un meilleur pilotage de la masse salariale de l'opérateur ne doit pas, selon lui, conduire à attribuer encore plus de contrats à ce prestataire. Pas plus qu'un plan de transformation (que connaissent les autres Opco) ne doit se transformer en un tel recours, et dans de telles proportions, à ce même prestataire. L'étendue et

les conditions de ce recours auraient, de surcroît, nécessité une meilleure information du conseil d'administration qui n'en a pris conscience que grâce à l'audit du comité des risques en 2024.

La Cour considère pour sa part qu'un plan de transformation ne requiert aucunement un tel recours ininterrompu à ce prestataire pour des tâches qui relèvent des agents de l'Opco. Elle relève que le conseil d'administration n'a pas été informé à la hauteur de l'omniprésence de ce prestataire au sein de l'opérateur et que d'autres candidats expérimentés et compétents ont été écartés. Elle ne partage pas l'argument de la direction générale selon lequel cela a permis d'éviter de la dépense et des risques ; elle constate au contraire que cette dérive n'a pas été acceptée par plusieurs responsables importants de l'Opco et a conduit à leur départ.

Enfin, la Cour considère que l'engagement de l'Opco sur un taux d'externalisation inférieur à 10 % ne résoud pas le problème qui consiste à, sans discontinuer, confier au même prestataire, dans des conditions peu transparentes et pour des montants très importants, des tâches qui relèvent des agents de l'opérateur.

En conclusion, elle considère que l'Opco EP doit mettre fin au plus vite à ce mode de fonctionnement très dispendieux et qui ne se justifie pas, pour l'essentiel des prestations, eu égard aux compétences dont dispose nécessairement en interne un organisme de quelque 1 140 collaborateurs. Le recours à des prestations extérieures de conseil doit désormais être cadré et régulièrement contrôlé ; une attention particulière doit être apportée à la stricte mise en œuvre des règles relatives à la commande publique, en particulier à l'organisation d'une mise en concurrence plus large permettant de diversifier les prestataires.

Recommandation n° 4 (Opco EP) : mettre un terme sans délai au recours récurrent et coûteux aux sociétés prestataires de conseil en privilégiant les ressources et compétences internes de l'opérateur et soumettre à l'approbation du conseil d'administration les principales mesures d'externalisation, après avis du comité des risques et d'audit.

1.3.3 Un réseau de proximité largement hérité en cours de refonte

Indépendamment des implantations existantes, c'est le modèle du réseau de proximité qui demeurerait encore à construire en 2023. Par-delà les évolutions organisationnelles, la carte d'implantation de l'Opco est restée remarquablement stable, avec un passage de 88 à 95 sites occupés entre 2020 et 2023. En revanche, les délégations régionales ont encore vocation à évoluer pour tenir compte de la logique de standardisation du service qui, seule, permet le passage à l'échelle pour un Opco dont les ressortissants très nombreux sont à 95,7 % des entreprises de moins de 11 salariés.

Après avoir unifié la fonction de gestion des dossiers par la mise en place des zones interrégionales, la fonction de conseil a vocation à être recentralisée aussi, pour favoriser une homogénéisation de l'accompagnement et de la promotion des dispositifs. Un zonage interrégional sera créé et une cellule au niveau du siège assurera le suivi des « grands comptes » (entreprises de plus de 1 000 salariés adhérentes de l'Opco). L'opérateur souhaite conforter un « modèle de proximité » pour la fonction conseil, avec des implantations diffuses lui permettant de réaliser des visites, si besoin, en moins d'une heure, en complément d'une montée en

puissance du conseil à distance. Ce projet de centralisation n'implique pas la disparition des délégations régionales mais leur reconfiguration.

La dimension territoriale, garantie par la spécificité de la gouvernance de l'Opco, est un atout de l'opérateur qui permet de dépasser une vision trop fragmentaire de la formation professionnelle à l'échelle de l'adhérent, au profit d'une stratégie tenant compte du bassin d'emploi. La délégation régionale joue donc encore un rôle essentiel en tant qu'elle :

- assure l'articulation opérationnelle des politiques des branches professionnelles et de l'interprofession sur ces territoires, dans le cadre des plans d'actions régionaux ;
- permet la conduite des projets à portée strictement régionale ou territoriale en conformité avec la politique de l'Opco, après validation du conseil d'administration.

L'Opco EP est présent dans les départements d'outre-mer, à l'exception de Mayotte où a été mis en place un guichet unique opéré par un autre opérateur de compétences, l'Opco Akto. La continuité de service n'y est cependant plus assurée depuis l'année 2023, Akto rencontrant des difficultés exogènes.

La Cour prend acte de l'engagement de la DGEFP de réaliser un bilan de ce dispositif fin 2024 et de prendre les décisions de nature à remédier à cette situation qui ne permet pas aux entreprises et salariés de ce territoire d'être traités de la même façon que leurs homologues de l'hexagone.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'opérateur de compétence des entreprises de proximité, Opco EP, est issu de la reprise des activités et des actifs de deux opérateurs collecteurs agréés (Opca) aux structures très diverses et pratiques hétérogènes. Il trouve notamment sa cohérence dans la prise en charge d'un public homogène de petites entreprises (moins de cinquante salariés) considérées comme celles qui ont le plus besoin de prestations de conseil pour assurer leur accès à la formation professionnelle. Malgré ce contexte difficile, l'opérateur est parvenu à assurer la continuité du service dans les années de transition 2019 et début 2020.

La gouvernance de l'Opco, qui mobilise près de 1 000 administrateurs, opérant avec des règles de majorité qualifiée, est lourde, mais elle offre des perspectives de croisement entre les besoins des branches et des territoires qui doivent être affinées pour être fonctionnelles.

Dans ce cadre, il convient d'autant plus que les différentes instances soient centrées sur leur rôle, pour ne pas alourdir le calendrier comme l'activité des services techniques de l'opérateur ou des administrateurs. À ce titre, le conseil d'administration pourrait être plus stratégique et le bureau bénéficiaire de davantage de délégations permanentes. La direction générale doit améliorer les échanges d'informations entre les administrateurs et les directeurs afin que ces premiers puissent remplir leur rôle et se prononcer en connaissance de cause pendant les séances du conseil d'administration. Si la situation ne s'améliore pas, il revient aux administrateurs d'y mettre un terme par leur délibérations. Concernant le cumul de mandats des administrateurs, le cadre en vigueur au sein de l'Opco, plus ambitieux que le cadre légal, entraîne un taux élevé de non-conformité. S'il est essentiel de prévenir les conflits d'intérêt, une autre méthode pourrait se fonder avant tout sur la responsabilisation et le déport durant les instances (cf. article R. 6332-12 du code du travail).

Le nombre de sections paritaires professionnelles (SPP) est trop élevé et les sections monobranches trop nombreuses, d'autant que certaines ne représentent que quelques milliers de salariés. Une diminution du nombre de SPP serait utile et, dans l'attente, des rapprochements entre SPP devraient être favorisés. Tant l'opérateur que la DGEFP avancent des pistes de regroupement de SPP monobranches en SPP multibranches qui correspondent à cet objectif et méritent d'être suivies.

L'Opco présente une spécificité exorbitante du droit commun appliqué à toutes les branches : agréé pour les branches des salariés et des assistants maternels du particulier employeur (désormais, branche du secteur des salariés du particulier employeur et de l'emploi à domicile), il n'exerce pas l'ensemble des missions usuelles pour ces dernières, qui le sont par l'Association paritaire nationale interbranche (Apni), créée en application du cadre légal dérogatoire, avec un comité de suivi assurant la bonne information de l'Opco . Ce dispositif se traduit par un contrôle sur l'emploi des fonds plus restreint que pour ceux gérés par des Opco et est porteur de risques en matière de mise en œuvre du code de la commande publique. Il limite les éventuelles synergies en interbranche, alors que l'Opco abrite la branche des entreprises du travail à domicile. L'information statistique sur les ressources conventionnelles est également moins complète.

La création de l'Opco EP a reposé sur un modèle centralisé, tirant les enseignements de certaines difficultés rencontrées par l'Opca Agefos PME et pour améliorer la productivité en gestion par la standardisation.

L'organigramme de la direction générale n'est pas encore stabilisé : il est temps qu'il le soit, cinq ans après sa création.

L'opérateur doit enfin mettre fin au recours récurrent et coûteux à une même société prestataire en matière de stratégie et d'organisation. Les directeurs et cadres de l'opérateur doivent pouvoir jouer leur rôle sans être suppléés en permanence par un tiers extérieur et les compétences des ressources humaines de l'opérateur être mobilisées.

Le recours à des prestations extérieures de conseil, qui a pu se justifier à la création de l'Opco ou pour bénéficier ponctuellement d'un appui sur des compétences non disponibles en interne, est devenu un mode de fonctionnement courant de la direction générale, particulièrement coûteux et injustifié dans un organisme doté de quelque mille collaborateurs. Il doit être, dès à présent, mieux cadré, limité dans son ampleur et régulièrement contrôlé.

2 UN OPCO QUI DOIT DAVANTAGE DEVELOPPER LA MUTUALISATION ENTRE LES BRANCHES

Dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens (COM) 2020-2022, la DGEFP et l'OpcO EP ont défini des missions prioritaires pour l'opérateur. Centrées sur « *le développement de l'alternance et la promotion de l'apprentissage, l'aide aux branches dans leur politique de certification et le développement de la compétence/appui à la stratégie au sein des plus petites entreprises* », elles ont été traduites en objectifs assortis d'indicateurs. L'OpcO a défini quatre orientations stratégiques pour mettre en œuvre la COM :

- garantir à tous les bénéficiaires potentiels un accès plus large à la formation professionnelle et à l'alternance ;
- accompagner les branches, les entreprises et les individus dans l'anticipation des mutations de l'emploi et des compétences ;
- appuyer les entreprises dans leur effort d'investissement dans les compétences et les qualifications pour et par l'emploi ;
- enfin, mettre en œuvre une structure territoriale garante du double impératif de proximité et du développement de ses missions.

Fin 2022, en amont de la négociation de la convention portant sur les années 2023-2025, l'opérateur a procédé à une évaluation quantitative des indicateurs de la précédente. Les objectifs mesurés par les indicateurs sont globalement atteints. C'est le fruit des orientations stratégiques de l'opérateur, mais également de facteurs externes, comme le soutien renforcé à l'apprentissage dans le cadre du plan « *1 jeune, 1 solution* » depuis l'été 2020.

2.1 L'alternance, une priorité pleinement prise en charge

2.1.1 La capacité opérationnelle à faire face à un nombre de contrats d'apprentissage inédit

2.1.1.1 Des branches historiquement très impliquées dans l'apprentissage

Dans le cadre du déploiement de la réforme de 2018, l'OpcO EP a dû prendre en charge une compétence largement nouvelle au regard de celles des Opca¹⁹, le financement de tous les contrats en alternance (apprentissage, professionnalisation, Pro-A), au moment où l'apprentissage connaissait un essor sans précédent (+ 42 % d'entrées en apprentissage entre

¹⁹ Les Opca n'assuraient pas le financement des frais de formation associés aux contrats d'apprentissage.

2019 et 2020, puis + 39 % entre 2020 et 2021 et + 14 % entre 2021 et 2022), notamment sous l'effet d'une politique généreuse d'aides aux employeurs d'alternants à compter de l'été 2020²⁰.

L'Opco concentrait près de 24 % des alternants français en 2021, plusieurs de ses branches faisant historiquement de cette modalité de formation la principale voie d'accès à la qualification dans leur filière. L'activité de l'opérateur en matière d'apprentissage a épousé la dynamique nationale et a donc été largement supérieure aux prévisions initiales figurant dans la convention d'objectifs et de moyens. Elle a également dépassé, chaque année, ses propres prévisions actualisées par la direction financière sur la base de l'historique et des évolutions constatées.

En revanche, l'opérateur n'est pas parvenu à redynamiser les contrats de professionnalisation qui stagnent sur la période, conformément à la tendance globale. La relance de ces contrats doit demeurer une priorité pour la période à venir, même s'il est difficile pour l'Opco d'affecter la composition de l'offre de formation qui a tiré les conséquences de la conjoncture budgétaire plus favorable à l'apprentissage²¹.

Tableau n° 3 : comparaison entre les objectifs de la COM 2020-2022 et les résultats en matière d'alternance

Nombre de contrats	2020		2021		2022	
	Objectif	Réalisé	Objectif	Réalisé	Objectif	Réalisé**
<i>Apprentissage</i>	169 000	237 389*	78 500	156 368	85 000	160 639
<i>Professionnalisation</i>	23 000	17 076	30 500	17 903	38 000	17 100

*dont 145 730 stocks et apprentis sans contrats

**les données sont celles issues des engagements en flux hors stocks, alors que les données 2020 et 2021 sont les données d'engagements y compris stocks.

Source : Cour des comptes ; données ESF et COM ; données de gestion Opco EP

Il est difficile de faire grief à l'Opco de la prudence de ses prévisions dans un contexte incertain où les aides exceptionnelles aux employeurs ont été prolongées de mois en mois de 2020 à aujourd'hui, et considérant les diplômés préparés par les apprentis relevant des branches adhérentes de l'opérateur. En effet, les apprentis y préparent très majoritairement des diplômes de niveau bac et infra (86 % de niveaux infra-bac) qui ont globalement connu une moindre dynamique que les apprentis préparant des diplômes de niveau supérieur.

²⁰ Aides exceptionnelles de 5 000 ou 8 000 € pour la 1^{ère} année des contrats signés entre juillet 2020 et décembre 2022 (sous conditions), l'aide de droit commun s'appliquant les deux années suivantes, puis de 6 000 € à compter du 1^{er} janvier 2023, l'aide ne couvrant que la 1^{ère} année. Pour une analyse de la politique d'alternance et de l'impact de la réforme de 2018, cf [rapport public thématique de la Cour des comptes La formation en alternance, juin 2022](#).

²¹ Le coût unitaire moyen (donc le montant de prise en charge) d'un contrat de professionnalisation « jeunes » est plus faible que celui d'un contrat d'apprentissage (en 2021, 5 656 € contre 11 807 €), le montant éligible à la péréquation étant limité à 6 000 €.

Tableau n° 4 : nombre de contrats engagés (en flux) comparé aux prévisions de l'Opco²²

	2020		2021		2022	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
<i>Apprentissage</i>	n.d.	93 231	91 307	151 006	133 000	160 639
<i>Professionalisation</i>	n.d.	17 084	17 034	17 903	21 000	17 100
<i>Pro-A</i>	n.d.	n.d.	2 000	486	3 000	1 503

Source : Cour des comptes ; données Opco EP

L'apprentissage est encore concentré sur certaines branches et certains territoires, ce qui explique d'ailleurs que le plan Alternance 2021 de l'Opco visait prioritairement à assurer l'universalité de l'accès à l'alternance. Cinq branches concentrent la moitié des contrats d'alternance engagés au 31 décembre 2022²³.

Des formations et des outils ont été développés au bénéfice des collaborateurs de l'Opco afin d'améliorer le déploiement des contrats de professionnalisation. Néanmoins, l'offre de formation s'est recentrée sur le contrat d'apprentissage, dans le cadre d'une conjoncture budgétaire favorable à ce dispositif. Le dispositif de reconversion par l'alternance (Pro-A) a, quant à lui, connu une montée en charge lente.

La reconversion par l'alternance (Pro-A) au sein de l'Opco EP

Ce dispositif permet aux salariés, notamment ceux dont la qualification est insuffisante au regard de l'évolution des technologies ou de l'organisation du travail, de favoriser leur évolution ou promotion professionnelle. Les branches définissent par accord les certifications éligibles au dispositif. Pour être mis en œuvre, l'accord de branche doit impérativement être étendu et ensuite la commission paritaire nationale de l'emploi de la branche concernée doit être saisie. L'extension de cet accord par le ministère chargé du travail est subordonnée au respect des critères de forte mutation de l'activité et de risque d'obsolescence des compétences.

L'Opco EP n'est pas entièrement couvert (22 accords étendus sur 54 branches). Cette conditionnalité explique déjà la lenteur de la mise en œuvre. Avec autour de 1 500 actions en 2022, les résultats sont aujourd'hui très décevants, ce qui est une situation partagée à l'échelle nationale, le dispositif connaissant de nombreux freins (complexité, avenant au contrat de travail etc.). En 2022, l'Opco EP a tenté de lancer le déploiement du dispositif, en formant spécifiquement ses conseillers (y compris évolution des guides de repérage des besoins), en mettant à disposition des outils d'information pour ses partenaires, en assurant une communication et en déployant l'axe pour chaque région.

²² Les données sont issues du système de gestion de l'Opco (et non des états statistiques et financiers). Elles couvrent les contrats engagés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année, quelle que soit la date d'exécution du contrat. Les contrats dits « stocks » sont exclus.

²³ Boulangerie, pâtisserie (17 % des contrats engagés en 2022 ; + 50 % par rapport à 2020) ; coiffure (12 % des contrats engagés ; + 56 % par rapport à 2020) ; immobilier (11 % des contrats engagés ; + 75 % par rapport à 2020) ; prestataires de services (6 % des contrats engagés ; + 76 % par rapport à 2020) ; entreprises des services à la personne (6 % des contrats engagés ; + 120 % par rapport à 2020).

2.1.1.2 Une gestion repensée pour assurer un traitement rapide des dossiers

Face à ces flux majeurs d'engagements, l'Opco a créé une nouvelle organisation et des outils numériques rapidement opérationnels, qui ont permis la dématérialisation des dossiers et factures relatifs aux contrats d'apprentissage et l'optimisation du traitement. Le traitement a d'emblée été meilleur qu'en matière de formation professionnelle continue et de professionnalisation (91 % de dossiers dématérialisés fin 2022 pour l'apprentissage et 57 % pour la professionnalisation) car le processus a pu être conçu *ex nihilo* n'impliquaient pas la remise à plat des pratiques antérieures de deux Opca distincts. Par ailleurs, dans le cas de l'apprentissage, c'est l'Opco qui assure l'édition des factures. En 2022, la satisfaction varie entre 95 % pour les utilisateurs du portail dédié à l'apprentissage et 65 % pour les adhérents utilisant le portail dédié aux actions individuelles.

Ces innovations de processus ont amélioré les délais et la qualité de traitement. Le temps de gestion des contrats d'apprentissage, qui pouvait atteindre 20 jours en 2020, est passé à quatre jours à fin 2021 ; ce délai a encore été réduit en 2022 avec le développement de l'engagement automatique (qui a atteint en moyenne 50 % des contrats en 2022 et 70 % lors de la rentrée)²⁴ et la meilleure appréhension des points de contrôle par les gestionnaires et des catégories à compléter par les soumissionnaires. Le respect des délais d'engagement est désormais total (engagement en moins de 30 jours une fois le dossier complet).

Le traitement plus rapide par les équipes de gestion de l'Opco s'appuie sur une forme de déport de charge : les entreprises et les centres de formation des apprentis (CFA) remplissent désormais les informations en ligne, qui sont directement importées dans le système d'information, alors que précédemment les gestionnaires devaient entrer manuellement ces données issues d'imprimés *Cerfa* élaborés par les services consulaires. Cette évolution explique les difficultés initiales des employeurs (principalement issus de l'environnement faiblement digitalisé des TPE) et la nécessité d'une relation distancielle renforcée en appui. Pour leur part, les CFA avaient très inégalement anticipé la nécessité pour eux de renforcer fortement leurs services administratifs et financiers. Au vu des taux de dématérialisation et de satisfaction, ces innovations, qui ont seules permis d'assumer une telle montée en charge, semblent bien intégrées.

La capacité d'absorption de gros volumes de dossiers par l'Opco EP a été reconnue par l'État qui lui a confié la prise en charge des « apprentis sans contrat » (52 419 jeunes à fin avril 2021), c'est-à-dire le financement du temps de formation en CFA avant signature du contrat²⁵.

2.1.2 **Un Opco au service du développement de l'apprentissage**

Compte tenu de l'ampleur des engagements associés à l'alternance, notamment de l'apprentissage, et l'importance de cette modalité de formation pour ses secteurs, l'Opco EP s'est positionné comme un acteur clef de l'alternance et non seulement un financeur.

²⁴ Les risques associés en termes de fraude sont évoqués dans la sous-partie 3.2.2.

²⁵ Pour tous les jeunes entrant en formation en CFA entre le 1^{er} août et le 31 décembre 2020, le délai de trois mois pour signer un contrat d'apprentissage avec un employeur après le début de leur formation a été étendu à six mois.

Il s'est doté d'une commission apprentissage et professionnalisation (Comap), qui se réunit régulièrement (11 fois en 2022), et de plans d'action annuels dont l'objet dépasse largement les frais de formation des CFA.

L'Opco a ainsi proposé une offre de services aux CFA, aux branches et aux entreprises, qui repose d'abord sur la mobilisation d'effectifs en interne, ensuite sur le développement de certains projets informatiques et enfin sur des financements *ad hoc* prévus par la loi (investissement dans les CFA) ou d'initiative (promotion des métiers), ceux-ci relèvent, pour une part, de son fonctionnement et, pour une autre, des engagements au titre de la formation.

La comptabilité analytique de l'Opco ne permet pas de retracer précisément la part des dépenses réalisées au titre de l'alternance : il n'existe pas de suivi par type de prestations, pour la gestion des dossiers, le conseil aux entreprises ou encore l'observation. S'agissant de l'appui aux branches, considéré comme étant largement au profit du développement de l'alternance, il coûterait 4,3 M€, soit 4 % des frais de mission.

L'Opco conduit des actions de qualité, ce qui ne lève pas une interrogation sur cette activité : jusqu'où doit-il y consacrer ses moyens de fonctionnement ? En effet, avec la réforme de 2018, la politique publique de l'apprentissage a perdu son pilotage historique par les régions, sans substitut direct. Il était cependant attendu que les Opco reprennent certaines attributions en matière de gestion mais aussi de promotion de l'alternance désormais unifiée en son sein. Cela a été le cas de l'Opco EP, qui doit cependant rester vigilant sur le risque de duplication avec les régions ou même l'État même si les actions territoriales sont majoritairement portées par des partenariats entre l'Opco et les acteurs du territoire, concerné.

2.1.2.1 L'appui aux branches prescrit par la loi

Conformément à la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, l'Opco assure un appui direct aux branches en matière de fixation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, c'est-à-dire le montant de frais de formation qui sera payé par l'Opco pour une certification donnée. En mars 2022, les branches relevant de l'Opco ont proposé un niveau de prise en charge pour 1 132 certifications que préparent 77,6 % des apprentis 2021 de l'Opco. Un peu moins d'un quart des apprentis relevant de l'Opco suivent une formation pour laquelle les branches n'ont pas proposé de niveau de prise en charge, celui-ci étant alors défini par France compétences.

L'opérateur a deux missions :

- assurer une bonne couverture des apprentis, en sollicitant les branches pour qu'elles fixent des niveaux de prise en charge pour les certifications qu'ils suivent. En 2022, seules sept branches sur 53 n'ont pas délibéré sur un barème de prise en charge ;
- informer les branches, en assurant une veille juridique et en proposant des analyses comparatives entre niveaux de prise en charge des certifications (propositions des branches, niveaux d'autres branches, frais réels moyens transmis par France compétences).

Dans ce cadre, l'Opco est dans une dynamique de convergence des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage au sein et même en dehors de l'Opco, mais quelques marges de progrès demeurent. L'opérateur a alerté par exemple en 2022 sur quatre niveaux de prise en charge portant sur des certifications qui présentaient des différences significatives (supérieures

à 800 €) entre les branches de l'Opco ; il a également rappelé que certaines branches extérieures à Opco pouvaient définir des niveaux de prise en charge bien supérieurs à ceux définis par celles de l'Opco et soulevé un éventuel risque de sélection par les CFA des entreprises relevant de branches dont les niveaux de prise en charge sont plus favorables.

2.1.2.2 Les centres de formation des apprentis, nouveaux publics bénéficiaires de l'Opco

L'Opco a fait le choix de se rapprocher des CFA, en faisant de ses conseillers des référents de CFA (qui font partie de leur portefeuille de bénéficiaires), outre les échanges nourris avec les services chargés de la gestion. Ainsi, 830 visites formalisées de CFA (visites longues de préparation de la rentrée pour les CFA réalisant une part significative de contrats avec l'Opco) ont eu lieu en 2020 (malgré la crise sanitaire), 1 123 en 2021 et 1 717 constituait l'objectif 2022.

L'Opco alimente un baromètre de satisfaction qui permet de suivre les résultats pour les CFA qui sont très majoritairement satisfaits de l'interaction avec le conseiller, même s'il existe des marges de progrès en matière de recommandations de l'Opco. Les principaux sujets abordés demeurent liés à la gestion et portent sur les prises en charge et le suivi administratif, même si l'Opco est également consulté sur les enjeux de développement de l'offre (pour sa vision transverse et son rôle en matière d'investissement) et sur la mobilité internationale (enjeu complexe pour lesquels les règles ont été clarifiées tardivement).

Les investissements au profit de CFA

Concernant le soutien à l'investissement dans les CFA, l'Opco EP a porté un appel à projets par an entre 2020 et 2022. Le budget initial de 9 M€ a été révisé chaque année par le conseil d'administration pour tenir compte des besoins des branches et après analyse des projets déposés, mais a toujours été inférieur ou égal à 14 M€, ce qui est comparable à l'investissement des autres Opco, sans commune mesure avec la place qu'occupe l'alternance pour ses adhérents. Les dépenses d'investissement dans les CFA ne sont pas éligibles à la péréquation inter-branches sur les dépenses en matière d'alternance, ce qui limite structurellement l'implication de l'ensemble des Opco et particulièrement de l'Opco EP dans ce domaine.

L'instruction des propositions de projets réalisée par les services techniques sur la base d'une grille d'évaluation partagée, tient compte des retours des commissions paritaires nationales emploi et formation professionnelle des branches professionnelles et des commissions paritaires régionales de l'Opco ; la commission chargée des questions liées à l'alternance (Comap) propose ensuite une liste au conseil d'administration. L'acquisition d'équipement digitaux et de matériel pédagogique pour les plateaux techniques existants constitue le premier axe des appels à projet passés sur les trois années. En 2022, l'Opco a élargi le périmètre des actions finançables aux équipements favorisant l'inclusion des élèves en situation de handicap et à titre exceptionnel, aux investissements pour ouvrir une nouvelle section, en cas de carence dans l'offre disponible. Cet élargissement, bienvenu pour rendre son action plus structurante, a bénéficié à 42 nouvelles sections.

Tableau n° 5 : les résultats des appels à projet de 2020 à 2022

	AAP 2020	AAP 2021	AAP 2022
<i>Budget validé</i>	10,6 M€	13,3 M€	14,1 M€

Taux de sélection des dossiers déposés	55 %	76 %	63 %
Part de l'équipement métier (dont nouvelles sections)	72 %	73 %	78 %

Source : Cour des comptes

L'Opco peut intervenir jusqu'à 80 % des dépenses retenues, ce qui est peu discriminant pour les porteurs de projet. En revanche, jusqu'alors, l'Opco n'avait pas de plancher ou de plafond d'intervention. Dans le cadre de projets centrés sur du petit investissement, cet état de fait n'était pas problématique puisque le risque de saupoudrage était intrinsèque ; avec la possibilité de financer des investissements plus importants, il semble souhaitable de définir un plancher, conformément à la position exprimée par le CGefi en conseil d'administration.

2.1.2.3 Une promotion avant tout partenariale et locale de l'apprentissage

L'Opco a développé plusieurs outils centrés sur l'information et la promotion de l'apprentissage. Dans ce cadre, il a repris certaines des actions que conduisaient traditionnellement les régions (et que certaines assurent encore) : portail d'information « Hub de l'alternance » qui s'adresse aux candidats, entreprises et CFA (qui oriente et met en relation par le biais d'une bourse au contrat et d'une base de données de profils de candidats, ainsi que de modalités d'échanges directs ou par le biais d'un conseiller), soutien aux *Worldskills* (compétition des métiers).

L'Opco joue le rôle d'observatoire statistique et assure une communication très active sur l'alternance. Il finance des actions de promotion de l'apprentissage dans le cadre d'une convention-cadre de coopération dont les actions sont, notamment à la demande des organisations professionnelles, très territorialisées²⁶, alors même que la convention constitue un cadre de discussion avec les ministères concernés au niveau national qui, pour leur part, sont porteurs de demandes plus globales.

Il finance d'autres actions, uniquement en partenariat, dans le cadre des plans d'action régionaux (105 projets et actions 2021 et 115 en 2022). Les deux principaux partenaires financiers sur ce segment étaient Pôle Emploi et l'Agefiph en 2022. La majorité des projets concerne la découverte des métiers, l'orientation ou l'appui aux recrutements de candidats par les centres de formation et les entreprises, avec un focus renforcé sur les cibles particulières en 2022 (seniors, handicap, QPV etc.). En 2022, 2,4 M€ ont été alloués afin de financer 66 projets et actions en lien avec l'alternance sur le budget d'action régionale de l'Opco.

La convention-cadre de coopération

L'Opco EP, le ministère chargé de l'éducation nationale et le ministère chargé de l'enseignement supérieur ont signé en décembre 2020 une convention-cadre de coopération triennale, pour promouvoir les formations technologiques et professionnelles initiales, notamment l'apprentissage, ainsi que certains métiers²⁷. Elle

²⁶ Compte-rendu du comité de pilotage de la convention du 25 février 2022.

²⁷ L'article L. 6332-1 II, 1° b) du code du travail ouvre cette possibilité aux Opco, avec faculté pour les organisations couvrant une branche ou un secteur d'activité d'être cosignataires, outre l'État.

offre un cadre de financement aux actions proposées par les acteurs listés dans la convention (organisations d'employeurs et de salariés, branches professionnelles et/ou organismes en dépendant directement, campus des métiers et des qualifications) ou, de manière secondaire, l'Opco. Les actions menées dans le cadre de la convention-cadre de coopération relèvent désormais du budget de fonctionnement de l'Opco, et non plus du budget de formation, comme précédemment²⁸, ce qui a soulevé des questions de conformité qui n'ont été que partiellement tranchées, limitant fortement la mise en œuvre des actions retenues et entraînant une déception des partenaires académiques. Entre 200 000 et 500 000 € ont été décaissés annuellement entre 2020 et 2022 (pour un budget compris entre 1,2 et 1,8 M€).

L'Opco EP a appliqué à ces dépenses la procédure d'achats validée à l'été 2021, qui est conforme au cadre légal. La mise en œuvre en est, néanmoins, difficile. En effet, les appels à projets et la sélection des actions, indépendamment du cadrage du marché ou du choix du prestataire, sont décidés par le conseil d'administration, sur proposition de la commission chargée de l'alternance (Comap), après avis des commissions paritaires régionales de l'Opco et des commissions paritaires nationales emploi et formation professionnelle de branche, où siègent des organisations qui pourraient prétendre par la suite assurer la mise en œuvre des actions concernées. Ceci implique qu'elles se déportent ou qu'elles excluent toute participation de leurs adhérents à l'appel d'offre pour prévenir toute situation de conflit d'intérêts au sens de l'article L. 2141-10 du code de la commande publique, alors que la convention avait justement pour objectif d'offrir un cadre au sein duquel ces organisations pouvaient continuer à contribuer à la promotion des métiers et formations.

L'Opco EP a sollicité la DGEFP pour obtenir une position écrite sur la prise en charge par l'Opco des rémunérations de salariés d'organisations professionnelles ou syndicales se rapportant au temps passé par ces salariés pour réaliser des actions relevant de la convention cadre de coopération. Pour mémoire, le II de l'article L. 6332-1-3 du code du travail prohibe tout financement, direct ou indirect, des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, à l'exception du remboursement, sur présentation de justificatifs, les frais de déplacement, de séjour et de restauration engagés par les personnes qui siègent au sein de leurs organes de direction – ce qu'a rappelé la DGEFP, à la suite du contrôleur financier. Une ultime question demeure à trancher s'agissant de la prise en charge des coûts de déplacement, hébergement et restauration de tous participants à des salons, y compris issus des organisations précitées.

Pour l'ensemble de ces actions, l'Opco a bien une légitimité à intervenir et, en l'état, y compris du fait des décaissements limités associés à la mise en œuvre de la convention cadre de partenariat, son empreinte demeure maîtrisée. Cependant, il doit continuer à veiller à sa plus-value, aux synergies possibles et à l'absence de duplication, ainsi qu'à l'élaboration d'indicateurs pour mesurer son impact.

S'agissant des portails d'information, nombreux et manquant donc de visibilité, il est important que l'Opco s'articule avec les autres Opco, les régions et la mission interministérielle pour l'apprentissage, qui portent des initiatives proches ou identiques, y compris de bourses de contrat ou de bases de candidats, afin d'éviter de multiplier les dépôts pour les entreprises et candidats et mutualiser potentiellement le coût de certains développements. L'Opco indique avoir développé le *Hub de l'alternance*, son site internet, dans cet esprit, en agrégeant en son sein plusieurs services en ligne offerts par d'autres entités.

S'agissant des actions de promotion des métiers, si le code du travail donne directement la faculté aux Opco de s'en saisir dans le cadre conventionnel, elles s'inscrivent dans un environnement déjà très dense en acteurs (État, régions, chambres consulaires, organisations

²⁸ Agefos PME, Opcalim et le Fafsea avaient conclu des conventions en 2015 financées sur le hors quota.

professionnelles), si bien que le recentrage du maximum de moyens sur la promotion de l'alternance et l'appui à l'appariement entre apprentis et entreprises est souhaitable.

Enfin, les actions financées au titre de la convention de coopération ne doivent pas s'inscrire hors du champ de compétence de l'Opco (par exemple, relevant directement des problématiques d'emploi et de recrutement) ou relever au contraire de son activité quotidienne (observation, qualité, etc.). De manière générale, il conviendrait d'éclairer l'ensemble des Opco sur le cadre juridique applicable et d'évaluer l'usage des conventions de coopération, au vu des coûts de transaction associés à leur mise en œuvre et le risque de saupoudrage, alors que les enjeux de conformité invitent à préférer des projets de faible ampleur.

Capitalisant sur des travaux lancés en 2022, l'opérateur souhaite renforcer la qualité et la sécurisation de l'alternance, en développant l'évaluation et la prévention des ruptures, alors que les taux sont particulièrement importants pour les jeunes préparant les diplômes de niveau infrabac, c'est-à-dire les niveaux dominants à l'Opco.

2.2 L'accès des très petites, petites et moyennes entreprises à la formation professionnelle : une dynamique à parfaire

2.2.1 Un meilleur accès aux fonds de la formation professionnelle et de l'alternance

L'Opco a dépassé les objectifs qui lui étaient assignés en matière d'accès des très petites, petites et moyennes entreprises (TPME) et de leurs salariés à la formation professionnelle dans la convention d'objectifs et de moyens.

Tableau n° 6 : résultats des indicateurs de la convention d'objectifs et de moyens portant sur l'accès des TPME à la formation

	2020		2021		2022	
	COM	Réalisé	COM	Réalisé	COM	Projeté
<i>Taux d'accès des TPME</i>	30 %	47 %	33 %	47 %	35 %	42 %
TPME prises en charge	102 600	126 481	111 200	132 415	119 700	133 050
<i>Taux d'accès des salariés TPME</i>	0,8	0,96	0,81	1,10	0,82	1,05
Salariés TPME pris en charge	437 400	445 276	474 800	530 569	516 100	609 544

Source : données élaborées par l'Opco EP. Il n'a pas été possible de les recalculer sur la base des ESF disponibles, faute de mentionner la répartition selon la taille de l'entreprise ou du fait du nombre de stagiaires non répartis.

Plusieurs facteurs ont contribué à l'atteinte de ces objectifs :

- des fonds disponibles abondants avec une section comptable très bien dotée en 2020-2021, dont les produits sont cependant amoindris depuis 2022, ce qui devra être suivi attentivement dans le cadre de la COM 2023-2025 : si les contributions conventionnelles doivent prendre le relais, vu l'ampleur des réserves accumulées sur les dernières années, ces ressources sont inégalement réparties selon les branches, ce qui doit inciter l'opérateur à développer encore davantage les enveloppes mutualisées pour tenir sur le moyen terme la promesse de la réforme de 2018 d'un accès renforcé à la formation pour les très petites entreprises (voir sous-partie 4.3) ;
- un Opco spécifiquement tourné vers les TPME et, en réalité, vers les entreprises de moins de 50 salariés, qui a donc pu et dû focaliser son action sur cette unique cible au service de laquelle il a pu définir son modèle opérationnel (création d'un portail dématérialisé qui a coïncidé avec la crise sanitaire et le développement généralisé de la digitalisation, mise en place d'une plateforme téléphonique et organisation d'une réelle relation de conseil à distance) et amélioré la qualité de service ;
- la prise en charge des contrats d'apprentissage, permettant d'améliorer significativement le taux de prise en charge des TPME, surtout dans les secteurs de l'Opco, particulièrement sensible à l'aide aux employeurs et à la modalité de formation²⁹ ; à ce titre, il serait souhaitable de disposer d'un indicateur hors apprentis, alors que c'est la formation des salariés en poste qui constitue le principal point de faiblesse des secteurs relevant de l'Opco ; l'offre de service de l'opérateur aux branches et aux entreprises, telle que présentée en avril 2022, est particulièrement centrée sur les outils associés à l'alternance, présentée également comme une voie de recrutement (avec la préparation opérationnelle à l'emploi individuelle), dans un contexte où il s'agit d'une préoccupation centrale des adhérents ;
- des moyens financiers publics supplémentaires dans le cadre de la crise financière, en particulier avec l'instauration du FNE-Formation de crise à partir d'avril 2020 ; l'Opco s'en est saisi en créant un « plan anti-crise » afin de ne pas freiner la formation pendant la crise sanitaire (prise en charge de formations à distance sur le plan de développement des compétences ; mobilisation rapide du FNE-Formation sur la base d'une mutualisation au premier euro et d'une règle du « premier arrivé, premier servi » en 2020) ; à l'avenir et compte tenu des fonds propres disponibles dans les sections conventionnelle et volontaire, l'Opco conserve des moyens significatifs, même si le FNE-Formation venait à s'arrêter ;
- les effets leviers des campagnes nationales menées par ailleurs (apprentissage, FNE-Formation) ;
- une cible difficile à fixer par la DGEFP, faute de données et d'analyses statistiques. Cependant, le Céreq, sur la base d'une enquête de 2015, a mis en lumière que 45 % des entreprises de 10-19 salariés forment leur personnel tous les ans (avec ou sans prise en charge), souvent pour des formations obligatoires³⁰.

²⁹ Les données peuvent être biaisées par l'inclusion d'entreprises unipersonnelles artisanales parmi les TPME accédant à la formation, qui ne sont pas incluses dans les adhérents de l'Opco.

³⁰ Céreq, « Point sur : La formation dans les petites entreprises », 19 décembre 2017. Exploitation de la 5^{ème} enquête CVTS qui porte sur la formation professionnelle continue des entreprises.

Les résultats doivent donc être nuancés : ils sont portés par une dynamique interne mais aussi par des facteurs externes. La variation de la série du tableau n° 7 doit être relativisée par le fait qu'en 2022 l'opérateur a utilisé un fichier « amélioré de retour d'expérience des collectes précédentes » qui a eu pour effet d'augmenter la base du nombre utilisé des TPME de 281 734 à 316 787 entreprises. L'accessibilité de la formation professionnelle doit être encore développée, ce qui passe par le conseil, or l'Opco n'a sur ce point pas encore totalement réalisé l'évolution de ses ressources humaines de métiers de gestion vers des métiers de conseil, ni l'intensification de son modèle d'accompagnement.

Ces indicateurs ne rendent qu'imparfaitement compte de la qualité et de l'adéquation des formations réalisées, tout particulièrement à destination des salariés. Sur la base des états statistiques et financiers (ESF), on note que les actions financées sont relativement courtes : la moitié ne dépasse pas 10 heures en 2021, une situation toujours identique en 2022. L'opérateur indique que ce constat s'explique d'abord par le profil type de ses adhérents, majoritairement des TPE, pour lesquelles la gestion de l'absence prolongée d'un collaborateur est comparativement plus difficile. Il souligne que son conseil d'administration s'est saisi de ce défi et avait sanctuarisé dans le budget 2023 de la section plan de développement des compétences une enveloppe mutualisée de 6 M€ afin de financer des projets de formations exclusivement diplômantes ou certifiantes. Si ce montant demeure très modeste au regard du budget global de la section, il s'agit d'une orientation nouvelle à souligner.

Tableau n° 7 : typologie des actions à destination des salariés

	Actions de formation			Stagiaires		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Nombre dont	137 249	134 631	242 054	304 260	270 583	409 649
<i>Actions de formation</i>	136 910	134 272	241 507	303 917	270 203	241 507
<i>Bilans de compétences</i>	-	20	123	-	23	125
<i>Validations des acquis de l'expérience</i>	204	337	424	208	355	448
Coût moyen	1 463 €	1 196 €	982 €	660 €	595 €	580 €
Coût moyen de l'heure				34,08 €	31,03 €	30 €
Nombre moyen d'heures	42,93 h	38,55 h	32 h			

Source : ESF 2020- 2022 – tableau A01.

En outre, les formations ont souvent un objectif d'adaptation au poste, mais la connaissance demeure limitée sur le contenu des compétences acquises. Les baromètres des plans d'action régionaux, qui synthétisent les résultats d'enquêtes auprès des adhérents réalisées par les conseillers, permettent certes de qualifier les besoins de formation, centrés majoritairement sur les formations managériales et commerciales, les formations métiers et les formations sécurité/santé. Les deux dernières catégories sont principalement constituées de formations obligatoires, dans des domaines par ailleurs très réglementés (professions libérales, artisanat). Cette situation est reflétée dans l'offre d'« actions clés en main », c'est-à-dire les

actions financées à 100 % par l'Opco, qui portent, principalement, sur le management (y compris à distance), les savoir-être (gestion du temps et du stress) et le e-commerce.

2.2.2 Une action de conseil à consolider

Même si les outils et conditions de travail ont en apparence moins évolué que pour les gestionnaires, le métier des conseillers des Opca a également changé, que ce soit dans le cadre de la création de l'Opco ou du fait des circonstances externes de la crise sanitaire, avec d'une part, la sociologie nouvelle des adhérents et, de l'autre, le développement de la place de la plateforme téléphonique. Les conseillers qui, avant la réforme, étaient centrés sur un public de grosses PME voire d'entreprises de taille intermédiaire et sur l'ingénierie de formation (y compris le suivi du dossier) sont désormais face à des entreprises de moins de 50 salariés, qu'ils doivent « former » et auprès desquelles ils doivent assurer la promotion des dispositifs de l'offre de service, avant, le plus souvent, de passer la main à la plateforme téléphonique pour les interrogations de suivi. Il ressort de témoignages d'entreprises bénéficiaires, que malgré ce modèle théorique, les échanges peuvent être fréquents et concerner l'ensemble des dimensions des dossiers, sur demande de l'entreprise.

Les conseillers ont un portefeuille conçu sur un critère géographique de 1 450 entreprises en moyenne³¹, auxquelles s'ajoutent des CFA et, parfois, des partenaires institutionnels. L'allocation est réalisée au niveau national et l'ensemble des entreprises ont été réallouées aux conseillers une fois l'Opco créé, sans continuité avec les Opca antérieurs. Chaque adhérent a été informé du nom du conseiller qui lui a été attribué.

Ces conseillers sont chargés de proposer à ces entreprises, à la demande de ces dernières ou en leur rendant directement visite, des solutions en matière de formation dans le cadre des priorités fixées par l'opérateur et déclinées dans le plan d'action régional. Il a été constaté que les TPE appréciaient ce service de l'Opco. Le modèle est celui de la rencontre physique avec un conseil en direct, dans un entretien relativement long, d'où un travail en relative proximité géographique. Ce modèle traditionnel du contact physique est cependant partiellement remis en question :

- par le nouveau rôle de la plateforme téléphonique en matière de conseil, celle-ci consacrant les deux tiers de son activité au conseil formation³², dans le cadre de campagnes d'appel ou en réponse ;
- de nouveaux modes d'interaction à distance des conseillers, à la suite de la crise sanitaire ;
- un portefeuille d'entreprises très nombreuses, dispersées, de petite taille où l'employeur est souvent peu disponible, ce qui rend les visites aléatoires peu pertinentes.

³¹ Cette moyenne masque une certaine distribution, selon les délégations régionales qui sont plus ou moins dotées en conseillers au regard des besoins de couverture du territoire et selon les affectations des conseillers qui peuvent également avoir des fonctions de management intermédiaire (les équipes de conseillers sont animées par un ou des délégués interdépartemental ou départemental). L'opérateur s'est efforcé notamment en ouvrant de nouveaux espaces partagés de combler quelques carences, mais cela concerne moins d'une vingtaine de conseillers.

³² Les indicateurs de satisfaction associés à la plateforme téléphonique sont bons, même si celle-ci a connu des épisodes plus importants de saturation, avec nécessité et difficulté à assurer le rappel.

Dans ce contexte évolutif, le nombre d'entreprises bénéficiaires d'un diagnostic de situation s'est établi très en deçà des objectifs fixés dans la convention d'objectifs et de moyens (44 520 réalisés en 2022 contre 55 000 anticipés et 120 000 prévus par la COM) et a même baissé entre 2021 et 2022. L'écart général aux objectifs de la convention est justifié par la non atteinte des sous-jacents prévus : un nombre de conseillers inférieur (205 et 208 conseillers contre 220) ; le non recrutement des développeurs de proximité, nouvelle fonction envisagée pour démultiplier les contacts et qui n'a pas été mise en œuvre. La baisse entre 2021 et 2022 s'explique par le retour à des rendez-vous présentiels en 2022.

Cet écart par rapport aux objectifs et le volume limité d'accompagnements poussés réalisés en 2022 soulignent les efforts à accomplir par l'opérateur dans la transformation de son organisation pour créer de nouvelles marges de manœuvre destinées à renforcer son réseau de proximité et la fonction de conseil afin d'assurer le bon niveau d'accompagnement. L'opérateur ne prévoit pas de réduction de la taille du portefeuille moyen qui devrait demeurer à 1 500 entreprises, ce qui signifie que l'intensification reposera sur les contacts à distance et sur une amélioration de la productivité des conseillers en poste, dans un contexte de redéploiements encore limités de l'activité de gestion à celle de conseil.

Le travail à venir de rationalisation organisationnelle de la fonction de conseil est donc bienvenu, de même que les simplifications qui doivent permettre de faciliter la pédagogie sur les prises en charge au titre des plans de développement des compétences. Il ne doit pas occulter le rôle de l'Opco en matière d'accompagnement des entreprises (qui en sont très demandeuses) dans la définition de leur politique de formation, au-delà de constituer un guichet d'accès aux dispositifs. La préservation de cette mission constitue un défi alors que les champs d'accompagnement se diversifient depuis le lancement de l'Opco et au fil des priorités assignées par les COM, notamment avec l'émergence d'un nouvel axe sur la sécurisation des parcours des alternants.

Tableau n° 8 : résultats des indicateurs de la convention d'objectifs et de moyens portant sur le conseil aux entreprises

	2020		2021		2022	
	COM	Réalisé	COM	Réalisé	COM	Réalisé
<i>Nb de TPME par conseiller</i>	1 558	1 071	n.d.	1 470	n.d.	2 041 *
<i>Nb de salariés par conseiller</i>	7 299	6 763	n.d.	9 220	n.d.	9 152
<i>% d'entreprises conseillées</i>	16 %	20 %	18 %	22 %	21 %	16 % *
<i>% de TPME conseillées</i>	16 %	15 %	18 %	16 %	20 %	12 %
<i>Nb de diagnostics d'entreprise</i>	80 000	35 391	100 000	64 187	120 000	44 520

* L'opérateur explique ces fortes évolutions en 2022 par les données Urssaf de 2022 qui présentent des écarts très importants sur le nombre d'entreprises adhérentes (434 643 en 2022 contre 283 866 en 2021).

Source : Opco EP.

L'opérateur explique une partie des discontinuités dans la série des diagnostics d'entreprise par, d'une part, la crise sanitaire, qui a conduit par ailleurs pendant celle-ci à réaliser ces diagnostics uniquement par téléphone avec les gains de productivité liés (pas de déplacements) puis, après cette crise, à la reprise du mode traditionnel de fonctionnement de l'opérateur dont des déplacements physiques.

Dans cette logique d'efficience, l'opérateur a lancé le projet « PDC 3.0 » qui vise à autonomiser davantage les entreprises dans la compréhension de l'offre de formation et son accès, le conseiller intervenant en cas de difficultés. Cet outil numérique qui comprend un catalogue de formations et un simulateur de prise en charge, viserait à « *collecter la totalité des souhaits et besoins de formation exprimés par le salarié* » et permettre à l'employeur de configurer relativement facilement un plan de développement des compétences (PDC) opérationnel, et notamment financièrement évalué. Ce projet entérine une approche très individualisée de la formation avec le salarié comme principal moteur de la démarche, à rebours du plan de formation collectif historique (antérieur à la réforme de 2014) mais aussi d'une vision possible du conseil centré sur l'accompagnement de l'entreprise. Il acte l'importance du rôle du salarié comme promoteur de sa propre formation professionnelle et une évolution des modes de consommation de la formation. Il est important que dans la réalisation de ce projet, outre ceux qu'il a identifiés, l'opérateur veille aux risques suivants :

- individualisation excessive du recours et insuffisance de l'appui en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- articulation avec le compte personnel de formation et les abondements désormais possibles ;
- complexité trop importante des sous-jacents de l'outil, tant pour le catalogue de formation que pour le simulateur de prise en charge et donc retard ou dégradation de l'objectif.

La simplification à venir des barèmes de prise en charge (voir ci-dessous) doit permettre de sécuriser techniquement le simulateur. S'agissant de l'individualisation portée par le dispositif, l'opérateur souligne qu'il s'agit avant tout de faciliter la formation et l'expression des besoins en compétences tant individuelle que collective. Effectivement, l'outil demeure à la main de l'encadrement et de l'employeur qui peuvent également proposer des ajouts au plan de développement des compétences.

<p>Recommandation n° 5 (OpcO EP) : intensifier le conseil et l'accompagnement des entreprises, notamment des très petites entreprises.</p>

2.3 Un Opco, fournisseur de services aux branches, qui a engagé de premières actions transverses

2.3.1 Un Opco peu prescripteur dans l'allocation des moyens

2.3.1.1 L'insuffisante convergence des barèmes de prise en charge

Les coûts unitaires moyens de prise en charge des actions de formation par section comptable³³ sont relativement convergents, mais ils masquent une grande diversité non par support budgétaire mais par branche. Ainsi, les coûts unitaires moyens s'échelonnent de 259 € pour les coiffeurs à 1 824 € pour les commissaires-priseurs (données 2021). La croissance du coût sur la section des contributions volontaires provient des prises en charge FNE-Formation, les actions étant plus coûteuses.

Tableau n° 9 : coûts unitaires moyens 2020-2021 par section

<i>En €</i>	2020	2021
<i>Moyenne générale</i>	616	615
<i>hors Apni</i>	660	605
<i>(Apni - PDC)</i>	(404)	(711)
<i>PDC (moins de 50 salariés)</i>	703	615
<i>Sur contributions conventionnelles</i>	593	463
<i>Sur versements volontaires</i>	537	789

Source : Opco EP

Les barèmes de prise en charge sont élaborés par les sections paritaires professionnelles et régulièrement mis à jour. Les sections se réunissent à l'automne pour se prononcer sur le projet de budget primitif de l'Opco ainsi que sur l'actualisation des critères de prise en charge des actions de formation ; lors des réunions suivantes, le suivi budgétaire comme les barèmes sont réabordés systématiquement. La quasi-totalité des sections paritaires professionnelles mettent à jour les règles annuellement. Ces mises à jour sont remontées à la commission financière, en bureau puis en conseil d'administration qui seul peut valider une hausse du barème.

Il ne s'agit pas de faire converger l'ensemble des prises en charge des branches au sein de l'Opco. Les formations métiers sont différentes, correspondent à des besoins différents, avec des charges variables pour les organismes de formation.

³³ Les sections comptables concernées sont les suivantes : plan de développement des compétences (en fonds mutualisés, pour les entreprises de moins de 50 salariés), conventionnel, volontaire (cf. partie 3 pour une description des différentes sections). Pour tenir compte des actions qui ont pu être financées par plusieurs sections, l'opérateur utilise une méthode permettant de restituer « un nombre pondéré de stagiaires financés sur chaque section » ainsi que la décomposition du coût unitaire moyen d'une action de formation.

Toutefois, il existe des marges d'efficience, à la fois dans le sens d'une convergence tarifaire gagnante et d'une simplification des dispositifs permettant une gestion et un pilotage financier plus aisés et une plus grande lisibilité pour le bénéficiaire. Ceci est garanti par ailleurs une meilleure équité entre tous en cas d'accès aux fonds mutualisés (les ressources issues des contributions conventionnelles des branches pouvant jouer en complément si nécessaire pour les surcoûts).

Il existe au moins deux zones d'harmonisation : les frais annexes et les coûts pédagogiques des formations transverses, qui ne constituent pas le cœur de métier (principalement, bureautique/informatique basique, gestion et management non spécialisé, langues etc.).

S'agissant des premiers, le sujet est discuté depuis 2020 : le conseil d'administration du 12 octobre 2020 a décidé « *d'inciter les branches à la convergence vers [des] forfaits* » pour 2021³⁴. Les barèmes 2021 et 2022 illustrent le caractère manifestement non contraignant de cette décision. La question a réémergé de manière plus opérationnelle fin 2022, avec la production d'une étude technique détaillée, cette fois, en vue d'une « harmonisation des frais annexes » applicable aux actions individuelles et collectives financées sur la section « plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés ». Plusieurs scénarios financiers sont proposés. Il convient de mener à bien cette convergence des frais annexes qui reposent sur des fondements pertinents. Le budget 2023 prend acte de la convergence à venir et prévoit une compensation pour tenir compte de la hausse regrettable des dépenses induites par le nouveau barème (+ 20 % du coût moyen).

S'agissant des secondes, l'annexe n° 1 permet d'identifier des marges de manœuvre. Ainsi, les formations transverses sont prises en charge de 15 € par heure (miroiterie) à 50 € par heure (charcuterie, pâtisserie), avec une majorité de branches entre 25-30 € de l'heure. S'agissant de formations ne correspondant pas à des enjeux particuliers pour les branches, il est possible d'harmoniser les prises en charge. Dans un second temps, il pourrait être intéressant d'identifier des formations partagées entre sections paritaires professionnelles pour lesquelles un traitement similaire pourrait être envisagé.

Dans un contexte où l'Opcoc ne développe encore que peu d'actions collectives et où un catalogue trop important n'aurait de fait qu'un intérêt limité, du fait de la diversité des branches et des difficultés à allouer les offres, les barèmes doivent être utilisés de manière stratégique.

L'Opcoc a indiqué avoir pris acte de la nécessité de simplifier le paysage des barèmes afin d'en faciliter le pilotage, la lisibilité pour les bénéficiaires et, en cela, d'en augmenter l'efficience et avoir lancé pour ce faire un chantier de convergence qui devrait être déployé dès la rentrée 2023 dans les SPP afin de préparer la construction budgétaire 2024. L'objectif est d'aboutir à une grille de barèmes unique ou homogène pour les formations dites transverses (management, langues, comptabilité, bureautique) qui existent dans tous les secteurs sans lien direct avec des besoins purement cœur de métiers, sans altérer les départs en formation. La réduction du nombre de SPP permettrait d'aller encore plus loin.

S'agissant des barèmes de prises en charge au titre de l'apprentissage qui sont définis par branche, la convergence est également un objectif, qui relève au premier chef de l'action de

³⁴ Salaires : 12 €/h ; frais de déplacement : 0,25 €/km ; frais d'hébergement : 85 €/ nuitée ; déjeuner : 15 €. S'agissant des frais pédagogiques, des niveaux avaient également été présentés à titre indicatif.

France compétences³⁵ – et auquel les travaux de comparaison de l'Opco contribuent, comme vu précédemment. Les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage nombreux et variables ne sont pas d'ailleurs plus maniables que les barèmes au titre des plans de développement des compétences et constituent une charge récurrente de mise à jour de systèmes d'information.

Enfin, ne sont abordés ici que les deux principaux ensembles de règles concernant les actions individuelles de formation sur le plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés et l'apprentissage, mais il existe également des barèmes pour tous les autres dispositifs financés (le reste de l'alternance, les bilans de compétences, la VAE etc.).

L'Opco EP s'est engagé la voie des actions transverses, par exemple en mobilisant en 2024, au sein du plan de développement des compétences, 13 M€ de fonds mutualisés sur trois thématiques jugées prioritaires. Des progrès sont néanmoins encore attendus. Ainsi, le conseil d'administration a certes adopté fin 2022, le principe de la mise en place d'une offre collective transverse et universelle, au bénéfice de toutes les branches professionnelles et de tous les salariés et devant promouvoir des thématiques stratégiques. Toutefois, à ce jour, cette offre n'est toujours pas opérationnelle, faute d'accord paritaire sur le contenu précis des formations transverses envisagées et leurs modalités de déploiement associées. En conséquence, les 5 M€ de fonds propres de la section des contributions volontaires provisionnés en 2023 n'ont pas été mobilisés et il en sera vraisemblablement de même pour les 4 M€ prévus au budget 2024.

S'agissant de l'insuffisante convergence des barèmes, dans la perspective de l'élaboration du budget 2024 et des suivants, le conseil d'administration du 11 juillet 2023 a manifesté la volonté de s'engager dans une harmonisation des barèmes horaires du plan de développement des compétences pour le financement des coûts pédagogiques sur la base d'une grille de douze montants (de 9,15 € / h à 130 € / h). Les sections paritaires professionnelles (SPP) sont invitées à débattre de ce sujet. Le contrôleur général économique et financier a soutenu cette démarche, bien qu'encore trop prudente, après avoir rappelé que l'organe décisionnaire était le conseil et non pas les SPP. L'état des lieux produit à cette date fait état de 379 intitulés de formation différents représentant 140 coûts horaires différents.

Selon le scénario retenu (application du nouveau plafond ou valeur retenue *in fine* inférieure à ce plafond), la capacité de financement supplémentaire serait ente 2,3 M€ et 9,2 M€ (soit une augmentation du nombre de stagiaire de 2 à 9 %).

Fin 2023, 66 % des 418 barèmes s'inscrivent dans la grille unique et le contrôleur général a de nouveau émis l'espoir que ce taux puisse augmenter y compris moyennant des décisions contraignantes. Début 2024, 296 barèmes sur 349 se situent dans la grille, soit 84 %.

Néanmoins, le conseil n'a toujours pas approuvé une nomenclature harmonisée permettant de classier de manière uniforme, en trois familles, les domaines de formation (métier, transverse, et développement).

³⁵ Le a) du 10° de l'article L. 6123-5 du code du travail confère comme mission à l'organisme d'émettre des recommandations sur le niveau de prise en charge du financement de l'alternance afin de favoriser leur convergence (et, depuis le 31 décembre 2020, de concourir à l'objectif d'équilibre financier du système de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage).

2.3.1.2 Une allocation des ressources par branche

L'OpcO rappelle que les fonds mutualisés dans les sections comptables concernées le sont au premier euro et qu'il n'existe pas de droit de tirage de chaque branche sur les ressources disponibles. Cependant, les modalités de construction budgétaire reviennent à affecter les moyens non pas en fonction de besoins stratégiques de filières économiques mais plutôt d'une répartition jugée équitable par branche, qui correspond d'ailleurs à une définition des « besoins des branches » en lien avec les adhérents et les salariés qu'elles couvrent.

Le processus de construction budgétaire pour le volet formation est ambivalent. Un travail considérable de consultation des instances en interne et en externe est réalisé afin de définir des priorités :

- séminaire stratégique avec les administrateurs du conseil d'administration ;
- recueil d'informations de nature différente, auprès des sections paritaires professionnelles (demandes budgétaires, critères), commissions paritaires régionales (moyens des plans d'actions régionaux), Comap (volumes prévisionnels d'alternants) et CPNEFP (priorités des branches).

Toutefois, le projet de budget se fonde *in fine* sur les hypothèses suivantes :

- pour l'alternance, une estimation des engagements à venir par branche à partir du nombre de contrats prévisionnels et du coût moyen estimé ;
- pour le plan de développement des compétences, la répartition de la dotation prévisionnelle de France compétences entre les branches sur la base de la clef de répartition de l'organisme, donc des critères de nombre de salariés et d'entreprises de moins de 50 salariés.

Le travail se concentre sur l'élaboration de priorités pertinentes au sein des enveloppes, mais non sur des arbitrages dans l'allocation d'enveloppes différenciées entre branches, en fonction de critères correspondant à des priorités pour l'OpcO ou à la hiérarchisation entre les différents besoins de branches³⁶. Il est donc difficile d'apprécier dans quelle mesure le projet de budget intègre les travaux de priorisation réalisés dans la phase amont.

La maquette budgétaire reflète tout à fait cette situation : les enveloppes sont toutes conçues par branche, y compris pour l'alternance ; les « budgets formation des branches » sont ainsi mis à disposition dans les systèmes d'information correspondant aux deux sections³⁷. Le budget est d'emblée intégralement disponible pour les fonds alternance. Pour les fonds relatifs aux plans de développement des compétences, la situation a évolué : à une mise à disposition partielle, jugée peu incitative, source de rupture dans l'accès à la formation (effet de *stop and go*) et inadaptée à la forte saisonnalité des formations, a succédé une mise à disposition complète, avec un système d'alerte en cas de consommation rapide.

La prise en compte du besoin des branches intervient à nouveau en cours d'année, à l'occasion du suivi des engagements et de la mise en œuvre par les branches de leurs actions prévisionnelles et en cas d'évolutions dans les ressources disponibles. À cette occasion, des

³⁶ La présidence a jugé impossible d'effectuer une telle priorisation, sauf face à un cas de force majeure.

³⁷ Un rapport d'audit interne de l'OpcO a justement soulevé l'existence d'une inflation dans la création d'enveloppes sur le volet formation dans l'outil de gestion (776 enveloppes créées dont 93 avec une nomenclature différenciée).

réallocations peuvent avoir lieu pour assurer la consommation complète des crédits. En 2022, les demandes de dépassement de 13 branches et une partie des demandes de sept autres branches ont pu être prises en compte. En pratique, l'opérateur adopte des enveloppes d'emblée légèrement supérieures à la ressource que compenseront des sous-exécutions à fin d'année, ce qui constitue une forme de mutualisation d'ampleur limitée.

Si les partenaires sociaux demeurent pour l'instant réfractaires à toute ambition forte en termes de mutualisation, voyant le risque que cela se fasse au détriment des branches qui disposent de fonds conventionnels, quelques enveloppes mutualisées ont pu être budgétées, d'abord sur fonds propres (30 M€ en 2022 pour prendre le relais de l'enveloppe insuffisante reçue au titre des plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés ; 5 M€ pour des actions collectives) puis sur la collecte légale (13 M€ au budget 2023 au titre de l'accompagnement des entreprises n'ayant pas fait de formation depuis plus de trois ans, d'actions de formations certifiantes, diplômantes et qualifiantes, et des formations liées à la transition écologique). De fait, ces enveloppes à critères - souvent ponctuelles - peuvent nécessiter davantage d'impulsion du conseil ou de la communication pour être consommées.

Dans un contexte de ressources légales moins importantes sur la section du plan de développement des compétences, sa mobilisation doit être la plus judicieuse possible pour favoriser l'accès du plus grand nombre de petites entreprises à la formation. L'accumulation en regard de réserves conventionnelles inutilisées est d'autant moins compréhensible.

2.3.2 Une recherche encore trop limitée de synergies à l'échelle de l'Opco

2.3.2.1 L'évaluation des actions conduites par l'Opco : des premiers jalons

L'Opco s'est doté d'un outillage significatif et de ressources humaines pour assurer :

- un suivi permanent de la satisfaction des utilisateurs de ses services ;
- une évaluation de sa stratégie et de ses services³⁸ ;
- une évaluation de la qualité et de l'efficacité des actions de formation qu'il finance.

Les deux premières dimensions relèvent entièrement de l'Opco. Les premiers diagnostics issus de cette démarche évaluative 360° consultés dans le cadre de l'instruction recourent certains des éléments d'analyse de ces observations provisoires, mais sont aussi venu l'étayer par des constatations pertinentes.

La principale question est celle du degré d'implication que l'Opco doit avoir dans l'évaluation de « politique publique », terrain sur lequel il ne s'est pas encore réellement aventuré : insertion professionnelle des apprentis, rupture et causes, impact d'actions de

³⁸ Les six premiers objets étudiés dans ce cadre sont les suivants : gestion dématérialisée des dossiers ; mission apprentissage : accompagnement des organismes de formation par apprentissage (OFA) ; accompagnement des entreprises ; appui technique aux branches professionnelles dans leur mission de certification ; construction, déploiement et articulation des priorités stratégiques des branches professionnelles et de leurs déclinaisons territoriales ; outils numériques.

formation individuelle ou collective sur la réalisation de tâches ou la trajectoire professionnelle etc. En l'état, la réflexion est naissante sur ce point, au sein de l'OpcO.

S'il convient d'assurer qu'il ne doublonne pas avec les travaux conduits par des centres de recherche, la Caisse des dépôts et consignations, les services statistiques, France compétences, il serait souhaitable d'assurer des échanges par le biais de la DGEFP avec d'éventuels partenaires d'évaluation, à commencer par le service d'observation de France compétences et la Caisse des dépôts et consignations.

En particulier, si l'apprentissage est un domaine bien couvert, sur lequel il existe de nombreuses publications et désormais des sources de données annualisées, c'est moins le cas du champ de la formation des salariés. Il pourrait être pertinent pour l'OpcO d'approcher plus finement l'impact des actions financées au titre des plans de développement des compétences qui sont relativement courtes (la moitié de moins de 10 heures en 2021) et ont souvent un objectif d'adaptation au poste, sans que les compétences acquises soient clairement identifiées. Plus directement, l'appui de l'OpcO serait nécessaire dans l'analyse des tendances en matière de certifications et des évolutions de taille de cohortes et il serait souhaitable que les branches le sollicitent davantage à cette fin.

2.3.2.2 La recherche d'espaces de transversalité : actions collectives, transition écologique et approche territoriale

Comme vu précédemment en matière de barèmes de prise en charge et d'allocations de moyens, la perspective dominante pour la conception des actions de formation demeure celle de la branche professionnelle. Il est à ce titre significatif que, parmi les instances de l'OpcO, ne figure pas de commission thématique sur la formation des salariés, aux côtés de la commission apprentissage³⁹. Un groupe de travail a été finalement constitué en 2022 sur décision du conseil d'administration pour faire des propositions relatives à une offre de formation collective. Les objectifs initiaux étaient d'ailleurs beaucoup plus vastes : développer l'accès à la formation ; former le plus grand nombre de salariés ; trouver des synergies pour toutes les branches adhérentes de l'OpcO EP. Des actions collectives sont mises en place depuis la fin 2021, de manière très limitée, du fait de la lente montée en charge des activités d'achat public.

Ce groupe de travail a proposé une offre de formation collective en identifiant des zones de recoupement entre les branches et des besoins non ou mal pris en charge (tuteurs et des maîtres d'apprentissage ; prévention des risques et lutte contre les discriminations ; qualité de vie au travail ; accompagnement de la transition écologique et énergétique ; accompagnement des mutations numériques). Les différentes actions proposées sont très inégalement stratégiques et correspondent à un niveau assez basique de prise en main des sujets, avec une dimension d'application quotidienne qui limite leur plus-value mais peut constituer un premier test intéressant (à hauteur de 6 M€ sur l'année 2023, pour un coût unitaire de 350 €). L'offre est incitative car les actions seraient prises en charge à 100 %, sur les fonds mutualisés pour les entreprises de moins de 50 salariés et sur les fonds propres de l'OpcO EP en section volontaires

³⁹ Dans le contexte d'une gouvernance déjà très dense de l'OpcO, la Cour ne recommande pas la création d'une nouvelle instance.

(et conventionnelles) pour les entreprises de 50 salariés et plus, permettant un engagement automatique des actions. Cette offre tardait, cependant, à être mise en œuvre.

L'Opco s'est saisi de la nouvelle mission en matière de transition écologique conférée par l'article 43 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite Climat et Résilience)⁴⁰, qu'il a conçue de manière très large. Il considère en effet que les enjeux de développement des compétences supposent une maturité déjà élevée de l'entreprise qu'il doit contribuer à faire émerger, en soutenant des initiatives dépassant donc son périmètre normal d'action. L'Opco avait lancé plusieurs initiatives territoriales en ce sens dès 2022, dans le cadre d'accord-cadre d'engagement de développement de l'emploi et des compétences (Edec) territoriaux ou en autofinancement. Par une décision du 24 novembre 2022, son conseil d'administration s'est engagé en faveur du déploiement d'une offre de services plus complète dont neuf actions sont en cours de déploiement⁴¹. En outre, l'Opco et ses 53 branches sont signataire avec l'État d'un Edec national sur le même sujet.

De fait, les plans d'action régionaux (PAR) sont l'instrument qui tâche de réconcilier les logiques de branches avec une approche territoriale, sans y être encore pleinement parvenu⁴². Ils vont de pair avec une activité de prospection territoriale, notamment auprès de communes et de partenaires locaux, les délégations régionales ayant des objectifs d'entretiens avec ce type de cibles. Le premier défi pour les PAR a été leur capacité à consommer l'enveloppe de 10 M€ par an (sur les fonds de la formation, complétées par d'autres subventions publiques et des versements volontaires). Si elle ne l'avait été qu'à hauteur de 30 % en 2021, elle devait atteindre 90 % en 2022, ce qui témoigne d'une bien meilleure maîtrise de l'outil, d'un suivi plus étroit du national comme d'un contexte général plus propice au déploiement des actions prévues.

L'enjeu à venir pour les PAR, notamment pour la partie expérimentations territoriales, est de parvenir à construire des initiatives suffisamment structurantes, dans le cœur de métier de l'Opco (et non pas sur les problématiques de recrutement ou de promotion des métiers, sauf exceptions dûment motivées).

2.3.2.3 Un appui aux branches efficace mais permettant insuffisamment l'appropriation des enjeux stratégiques

La réflexion sur les métiers et les qualifications, et l'anticipation des mutations économiques passent en réalité dans l'appui aux branches, l'essentiel de ces discussions relevant théoriquement des commissions paritaires nationales emploi et formation professionnelle des branches où l'Opco est un invité permanent. Cet appui comporte au moins

⁴⁰ Cette loi confie aux Opco de nouvelles missions d'information, de soutien et d'accompagnement à la transition écologique.

⁴¹ Plateforme d'information, études sur l'impact de la transition écologique et énergétique sur l'ensemble des branches et sur certains secteurs, outil de pré-diagnostic, financement d'appuis-conseils en ressources humaines spécialisées, enveloppe mutualisée de 6 M€ (budgétée), intégration de critères écologiques pour les investissements dans les CFA.

⁴² L'articulation entre ceux-ci et les plans stratégiques de branche demeure floue : il n'y a pas de lien explicite entre les deux, même si des éléments transmis en amont de l'élaboration des PAR ; les instances, CPR et CPNEFP, sont foncièrement éloignées, alors que les CPNEFP n'appartiennent pas à la sphère interne de l'Opco.

trois dimensions : la certification, les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ) et les plans stratégiques et les Edec mono ou multi branches.

Sur ces trois dimensions, l'opérateur présente des indicateurs de résultats globalement satisfaisants. Il a conduit plus de travaux d'observatoires ou d'études y compris interbranches que prévu dans la convention d'objectifs et de moyens passée (respectivement, 153 contre 100, 78 contre 60 dont 18 % en interbranches contre 8 % de prévu). Si 20 branches ne sont pas certificatrices alors qu'elles n'apparaissent pas toutes en carence et que l'opérateur n'a pas accompagné de projets de certification interbranches, 59 projets considérés comme prioritaires ont été accompagnés en 2021 (dont 27 créations de certifications), au profit de 20 branches. En 2022, il était partie prenante à quatre Edec (grand âge, insertion par l'activité économique, assainissement et désinfection, tourisme). À fin 2022, 90 % des branches avaient formalisé un plan stratégique (même s'il n'est parfois pas entériné officiellement par la CPNEFP). Par ailleurs, les travaux internes d'évaluation concluent à la confiance des branches dans l'expertise de l'Opco en matière d'ingénierie de certification ou d'observation, qui pourraient d'ailleurs être davantage liés, afin que le besoin en matière de certification soit mieux articulé.

Toutefois, au-delà de la qualité des livrables de l'Opco, l'appropriation par les branches des enjeux de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences demeure fragile et fonction de la taille et la structuration des branches concernées. Ainsi, les plans stratégiques de branches (PSB), triennaux, sont de qualité inégale, sans d'ailleurs que l'Opco ne puisse ni ne doive se substituer à la responsabilité des commissions paritaires nationales emploi et formation professionnelle. 17 branches sont aujourd'hui couvertes par deux observatoires sous forme d'associations paritaires, parfois anciennes : l'observatoire des professions libérales et celui couvrant l'alimentation de détail.

Le conseil d'administration de l'opérateur vote une participation à leurs budgets de fonctionnement (664 021 € exécuté en 2021 pour l'observatoire des métiers dans les professions libérales dont 292 578 € d'études ; 240 715 € pour l'observatoire des métiers de l'alimentation en détail dont 189 988 € d'études). Les projets et budgets sont examinés par la commission de certification. Pour les autres branches, l'Opco élabore un programme de travail annuel en matière d'observation qui est validé par le conseil d'administration ; il y consacre sept ETP en 2021 et ses productions couvrent usuellement l'ensemble des branches de l'opérateur (impact de la crise sanitaire ; panorama de branches ; à venir, enjeux de la transition écologique).

Sans remettre en cause l'objectif de développer d'autres observatoires inter branches (y compris par rattachement à des observatoires existants), le financement des observatoires externes peut être réinterrogé pour mesurer l'impact des travaux livrés (et, notamment, la manière dont ils alimentent les plans stratégiques de branche et la stratégie globale de l'opérateur) et partager les compétences avec les services de l'opérateur. Ces travaux ont ainsi vocation à faciliter l'élaboration d'une stratégie de l'Opco en interbranche.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Outre la fusion, l'opérateur de compétence a su relever un défi important, en accompagnant efficacement la dynamique nationale de développement de l'apprentissage par une gestion réorganisée et dématérialisée qui a porté ses fruits. Par-delà sa fonction de financeur, l'Opco s'est positionné comme un acteur clef de cette politique publique, en faisant

des CFA des bénéficiaires de son accompagnement et en développant des actions territoriales, par le biais de ses plans d'action régionaux et d'une convention cadre de coopération dont la mise en œuvre est encore difficile. L'Opco doit rester attentif à ne pas dupliquer les actions que pourraient conduire d'autres acteurs en matière d'orientation et de promotion des métiers.

Concernant l'accès des TPME et de leurs salariés à la formation professionnelle, deuxième priorité fixée par l'État, l'opérateur a dépassé les objectifs qui lui avaient été assignés, dont le niveau était difficile à fixer. Il est difficile de distinguer entre les différents facteurs : des fonds publics plus importants et une dynamique forte sur l'apprentissage ont joué, tout comme le fait d'avoir créé un opérateur uniquement centré sur ce type d'entreprises qui a mis en place des outils davantage standardisés. Les résultats étaient cependant moins bons en 2022 qu'en 2021, dans un contexte de retour à la normale, et l'indicateur de diagnostics des entreprises est très défavorable. Les indicateurs doivent être retravaillés pour permettre de distinguer les évolutions en matière de formation des salariés du meilleur accès à l'apprentissage et, si la DGEFP et l'opérateur l'estiment nécessaire, de redéfinir le périmètre des actions de conseil.

Parallèlement aux outils numériques qu'il développe, l'opérateur doit, en 2023, unifier son modèle de conseil et intensifier ses interventions auprès des entreprises dans un objectif quantitatif d'accès mais aussi qualitatif de ciblage des formations pertinentes.

Ainsi, l'Opco EP est parvenu à assurer un service de qualité à ses adhérents et a eu un rôle de facilitateur dans l'accès aux dispositifs. L'appui aux branches en matière de certification et d'observation est jugé efficace par celles-ci, même si l'outil du plan stratégique a été inégalement approprié par les branches. L'opérateur s'est doté d'un outil pour assurer un suivi permanent de la satisfaction et une évaluation de sa stratégie et de ses services ; s'agissant de l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des actions de formation qu'il finance, il doit prendre en compte le paysage des acteurs qui se livrent déjà à cette évaluation.

En revanche, l'opérateur ne s'est pour l'instant pas doté d'une stratégie plus globale qui intègre une vision partagée des mutations économiques concernant ses secteurs. Le préalable semble cependant de développer d'abord les actions en interbranches. Sur ce point, les priorités sont d'harmoniser davantage les barèmes de prise en charge des actions individuelles de formation, ce qui permettra également une simplification bienvenue, et de promouvoir les formations sur les transitions numériques et environnementales, de manière plus ambitieuse que les premières actions proposées. L'allocation budgétaire est aujourd'hui réalisée par branche, sans qu'il soit nécessaire de changer cette organisation, dès lors qu'il n'est pas anticipé de bouleversement justifiant une plus grande mutualisation des moyens légaux.

3 DES AVANCEES DANS LA GESTION ADMINISTRATIVE, MAIS DES LACUNES GRAVES A COMBLER EN MATIERE DE COMMANDE PUBLIQUE

La création de l'Opco EP a correspondu à une transformation significative puisqu'il a dû réaliser la fusion et la centralisation de plusieurs collectifs de travail et répondre aux carences existantes en matière comptable, de droit du travail ou encore de commande publique. En outre, d'un commun accord avec la DGEFP, l'opérateur a eu pour objectif le maintien du réseau de proximité, avec la reprise de l'ensemble du personnel et de l'actif immobilier d'Agefos-PME.

Dans ce cadre, la première convention d'objectifs et de moyens n'a pas porté d'objectifs financiers ambitieux, donnant une importante marge de manœuvre à l'Opco pour réaliser son évolution dans des conditions budgétaires peu contraignantes.

Cette transformation demeure aujourd'hui inachevée, tout particulièrement, la bascule d'une partie des salariés dévolus à la gestion vers le conseil. En outre, si des progrès ont été accomplis dans la mise en place d'un contrôle interne, les insuffisances qui demeurent dans la prise en compte des règles de la commande publique constituent un risque juridique majeur pour l'opérateur.

3.1 L'impact majeur de la transformation sur les ressources humaines

3.1.1 Le transfert de l'intégralité des effectifs

L'opérateur n'a pas connu de plan social d'entreprise (ou de rupture conventionnelle collective) et l'ensemble des salariés des Opca ont été transférés à l'Opco EP, quand bien même ce n'était pas le cas de l'ensemble de l'activité. De ce fait, l'effectif total est resté stable sur la période de transformation, passant de 1 134 ETP au 1^{er} janvier 2020 à 1 054 fin 2020 et 1 078 fin 2021. Ce choix a été explicité avec la DGEFP dans la négociation de la convention d'objectifs et de moyens : en fixant une cible de 1 031 ETP à fin 2022, cette dernière écartait l'option d'un plan de sauvegarde de l'emploi, pour préserver un réseau territorial finement maillé.

S'il existait des doublons dans l'organisation, sur les postes de directions et au sein de certains services supports, susceptibles de produire des économies, les missions de l'opérateur avaient également évolué : la refonte du portefeuille d'entreprises et la nouvelle mission en matière d'apprentissage avaient également modifié significativement l'activité.

La majorité des départs sur la période sont liés à des fins de contrats et des démissions ; l'Opco n'a procédé qu'à peu de ruptures conventionnelles ou licenciements (40 en 2020-2021). La baisse des effectifs s'explique par le non-remplacement systématique des départs en CDI sur les anciens postes et la diminution des CDD entre 2019 et 2020, et la remontée par le recrutement en CDI sur de nouveaux postes en 2021 et 2022.

Tableau n° 10 : évolution des effectifs physiques

<i>Situation au 31 /12</i>	2018	2019	2020	2021	2022 (mars)
<i>Cadres</i>	511	497	474	501	507
<i>Agents de maîtrise</i>	0	0	0	0	0
<i>Employés</i>	697	637	580	577	579
Total	1 208	1 134*	1 054	1 078	1 086
<i>dont CDD</i>	90	99	32	32	<i>n.d.</i>

* 1 003 venant des ex-Agefos-PME et 131 de l'Opca -Actalians.

Source : rapports financiers ; bilan social 2021 ; tableau de bord RH mars 2022.

Tableau n° 11 : départs au cours de l'année considérée

	2020	2021	2022 (1 ^{er} semestre)
<i>Départs dont :</i>	161	121	<i>n.d.</i>
<i>Démissions</i>	32	25	<i>n.d.</i>
<i>Ruptures conventionnelles</i>	11	8	4
<i>Licenciements</i>	8	13	10

Source : Cour des comptes ; bilan social 2021 Opco EP ; données RH Opco EP.

3.1.1.1 Des transactions d'un montant élevé

Six transactions associées à des licenciements ou ruptures conventionnelles ont été signées par l'Opco EP depuis la création de l'Opco jusqu'à fin 2022, qui soulèvent deux difficultés.

En premier lieu, entre septembre 2020 et novembre 2021, trois transactions⁴³ ont été signées par le directeur général ou par subdélégation le directeur des ressources humaines, sans que ceux-ci ne disposent de la délégation nécessaire du conseil d'administration, engageant ainsi des dépenses sans autorisation. En effet, ce dernier n'a décidé que le 16 décembre 2021 de déléguer formellement à la présidence paritaire le pouvoir de négocier, conclure et signer toute rupture conventionnelle de contrat de travail, tout protocole d'accord transactionnel, toute conciliation, avec faculté de subdéléguer ces pouvoirs, dans la limite du budget voté, au directeur général qui lui-même aura faculté de les subdéléguer (décision n° 339-340). La délégation de pouvoir du directeur général remontant au 27 novembre 2020 a été mise à jour sur ce point le 11 janvier 2022.

⁴³ Un quatrième protocole de transaction, qui n'a pas été transmis, a selon toute probabilité au vu des autres données disponibles, été signé sur la même période.

Le contrôle général économique et financier avait précédemment alerté sur cette fragilité juridique en transmettant à la direction générale la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière du 3 mai 2021 traitant de cette question, dans l'affaire *Opcalia*⁴⁴. De manière générale, les transactions qui ont eu lieu n'ont jamais été évoquées en conseil d'administration. À l'avenir, indépendamment de la délégation, il serait de bonne gestion à tout le moins d'informer la présidence de l'Opcoc, ainsi que le commissaire du Gouvernement et le contrôleur général économique et financier.

En second lieu, il faut relever le caractère élevé de certains des montants consentis qui vont de un à quatre mois d'indemnités ou de dommages par année d'ancienneté, alors que la Dares relève que l'indemnité médiane chez les cadres dirigeants s'élève à 0,31 mois de salaire par année d'ancienneté⁴⁵. Deux transactions (incluses l'indemnité de licenciement) ont atteint plus de 400 000 €, alors que l'indemnité médiane des cadres dirigeants s'élève ainsi à 62 360 € en cas d'ancienneté supérieure à 10 ans.

Ces montants illustrent la volonté de la direction générale de voir partir certains collaborateurs sans délai et en écartant tout risque contentieux.

D'autres départs de cadres importants ont eu lieu en 2023, comme ceux du directeur du système d'information et du directeur général adjoint. Le directeur de l'audit interne a également quitté l'Opcoc.

Faute d'information, le représentant du contrôle général économique et financier a fait plusieurs demandes à la direction générale qui lui a seulement indiqué, qu'en 2023, quatre salariés avaient bénéficié d'un montant total d'indemnités de 111 476 €. La vice-présidente de l'Opcoc regrette également l'absence d'information sur ces licenciements ou démissions, y compris au niveau du comité des risques et d'audit.

La Cour considère qu'il serait de bonne pratique, dans un souci de transparence, d'informer le conseil d'administration des transactions d'un montant supérieur à un seuil à fixer.

3.1.2 Une harmonisation sociale tardive et *a minima*

Les personnels des Opca Agefos-PME et Actalians ont été transférés à l'Opcoc EP, conformément à l'article L. 1224-1 du code du travail ; tous les contrats de travail en cours ont été substitués entre Opca et Opco EP.

Cependant, Agefos-PME ne disposait pas d'une base centrale de données recensant l'ensemble des personnels relevant des différentes associations régionales (90 % du personnel total), ni de leurs contrats. Faute d'outil consolidé, l'Opca n'avait d'ailleurs pas édité de bilans sociaux de l'organisme pour les années 2018 et 2019. En conséquence, le bilan social 2020 d'Opcoc EP demeure peu détaillé, notamment s'agissant de la description de l'emploi.

⁴⁴ Cour de discipline budgétaire et financière, 3 mai 2021, *Association Opcalia*, n° 250-845.

⁴⁵ Paloc T. « Les ruptures conventionnelles en 2021. De nouveau en hausse après la crise sanitaire », *Dares Résultats*, n° 37, juillet 2022.

Outre cette carence initiale majeure, la transformation des ressources humaines a été compliquée par des changements de la direction des ressources humaines, l'opérateur ayant connu deux directeurs des ressources humaines en trois années.

Après la mise en place des instances représentatives du personnel retardée par la crise sanitaire⁴⁶ et un accord de prolongation du statut conventionnel en 2020, la définition du socle social d'Opco EP a eu lieu au cours de l'année 2021, aboutissant à l'accord d'harmonisation sociale du 9 novembre 2021. Cet accord a permis une convergence des conditions de temps de travail, de rémunération et de garanties de santé-prévoyance pour l'ensemble des salariés, partant d'une situation diverse, y compris au sein de la sphère Agefos.

S'il ne constitue pas un simple alignement vers le haut de l'ensemble des garanties préexistantes, cet accord a fait croître la dynamique de la masse salariale. À court terme, l'impact de l'harmonisation des rémunérations est estimé par l'opérateur à 186 000 € bruts annuels et correspond à l'intégration dans le salaire de référence de l'indemnité compensatrice d'ancienneté qui était appliquée aux salariés d'Agefos PME ; à moyen terme, l'unification et l'extension à tous les salariés du système de primes, ainsi que de manière plus marginale, la compensation de la perte de certains avantages non salariaux par des gains de rémunération, pourrait renchérir ce coût, ce qui est illustré par l'évolution de la masse salariale. La hausse concomitante des provisions de retraite (+ 2 M€ entre 2020 et 2021) provient moins de l'harmonisation que du plan seniors⁴⁷.

L'accord offre un cadre mais ne définit pas encore une politique sociale complète de l'Opco en matière de rémunération ou de temps de travail. La configuration du système de primes propre à l'Opco EP a été réalisée dans un second temps, en 2022, tandis que les travaux étaient loin d'être achevés pour unifier la classification des postes et arrêter une grille de rémunérations. En matière de temps de travail, des évolutions souhaitables notamment s'agissant des cadres ont été finalisées en 2023 (accords portant sur le télétravail et le forfait jour annuel signés le 6 septembre 2022 et le 12 janvier 2023).

L'accord a surtout permis de purger des spécificités dans le traitement des différents personnels. Dans le cadre de la fusion, il prévoit des aides à la mobilité géographique, dont il n'a pas été fait d'usage particulier, et un accompagnement de la mobilité professionnelle. La durée du travail est unifiée pour tous les salariés, sauf les cadres dirigeants, à 39 heures avec 23 journées RTT et 130 heures par an d'heures supplémentaires maximum⁴⁸.

L'enjeu principal de l'accord était celui du cadre de reprise des rémunérations des salariés : les salariés de l'Opca Actaliens avaient précédemment une prime variable d'assiduité et d'objectifs qui a été compensée à hauteur d'un tiers du salaire de référence mensuel ; dans le cas d'Agefos-PME, il a été prévu une prime compensant la perte du bénéfice pour l'avenir de

⁴⁶ L'OPCO EP a été en carence de comité social et économique (CSE) pour la majeure partie de l'année 2020.

⁴⁷ Un accord d'entreprise relatif à la mise en place d'un dispositif de transition emploi retraite au sein de l'Opco EP a été signé le 17 décembre 2021, au bénéfice de tous les salariés de l'opérateur susceptibles de prendre leur retraite entre le 1^{er} janvier 2022 au 1^{er} janvier 2024 (au nombre de 38). Il prévoit notamment une indemnité de départ à la retraite majorée en fonction de l'ancienneté. Le coût complet est estimé à 3,1 M€ et plus de 2 M€ ont déjà été versés à ce titre (en total payé chargé).

⁴⁸ Des alertes formalisées ont été faites à deux reprises en comité de direction en 2022 s'agissant de la gestion du temps de travail et des heures supplémentaires, très importantes, fruit de difficultés dans la répartition de la charge de travail mais aussi potentiellement des limites de l'outil utilisé actuellement pour le contrôle du temps de travail (auto-déclaration). Une diminution significative de 58 % du volume d'heures a été constatée entre les 1^{er} et le 2nd semestres 2022.

l'indemnité d'ancienneté (200 € à 600 €/an selon l'ancienneté à la suppression de la prime) et la perte de certains avantages de congés.

L'accord d'harmonisation n'a pas épuisé l'ensemble des enjeux d'uniformisation des pratiques et de respect des obligations réglementaires en matière sociale qui ont trouvé une résolution tardive, voire sont encore sur le métier. Il est notable que le règlement intérieur du personnel n'ait pu être adopté définitivement qu'en novembre 2022, après une première information du comité social et économique (CSE) en juin de la même année. Les travaux se sont poursuivis sur les chartes informatiques et sur l'accord relatif à la qualité de vie au travail, prévu par l'accord télétravail.

L'accord d'harmonisation a depuis été complété par quatre avenants sur les sujets relatifs au temps de travail (07 avril 2022), aux temps de déplacements (14 septembre 2023), aux régimes frais de santé et prévoyance (24 avril 2024), à l'absence en cas de maladie ou accident du travail (24 avril 2024).

Par ailleurs, en complément, en 2023/2024, huit accords ont été signés à l'unanimité sur les sujets suivants : accord calendrier négociation collective 2023 (12 janvier 2023) ; accord relatif au dialogue social (25 avril 2023) ; accord portant sur le forfait jours annuel (12 janvier 2023) ; accord portant sur le droit à la déconnexion (11 octobre 2023) ; accord social solidaire (08 novembre 2023) ; accord calendrier négociation collective 2024 (06 décembre 2023) ; accord PPV (04 avril 2024) ; accord intéressement pour l'année 2024 (20 juin 2024).

La mise en œuvre de l'accord d'harmonisation mais surtout de la réorganisation a constitué une tâche très lourde pour la direction des ressources humaines, avec plus de 300 avenants de contrats et 600 changements administratifs (passage au statut de cadre, changement de direction ou d'emploi et de poste) ; des avenants notamment concernant certains avantages en nature sont encore en négociation.

3.1.3 Un climat social qui s'est amélioré courant 2022

La création de l'Opco EP portait des enjeux importants en matière d'accompagnement du changement :

- la fusion de nombreux collectifs de travail au sein d'une entité centralisée de plus de 1 000 salariés, avec une évolution des repères organisationnels et de la culture d'entreprise ;
- un nouveau modèle opérationnel et de nouvelles missions, s'appuyant sur des modalités de travail plus standardisées et dématérialisées pour du traitement en masse de dossiers ;
- un contexte de crise sanitaire.

Dans ce cadre, le comité social d'entreprise a sollicité deux expertises externes, la seconde à la suite d'une alerte pour risque grave (art. L. 2315-94 du code du travail). Ces deux expertises, qui se recoupent largement, portent sur la réorganisation des années 2020-2021, marquées par une certaine instabilité.

Des mesures d'accompagnement et un plan d'actions y ont répondu. Un comité s'est réuni mensuellement sous la présidence de la directrice des ressources humaines pour assurer le suivi des enjeux de qualité de vie au travail, avec les responsables zonaux et les responsables des directions centrales. Il visait à accompagner la transformation en améliorant les conditions

de travail et à trouver des solutions individuelles. Des formations et sensibilisations ont été proposées aux personnels d'encadrement et à l'ensemble des salariés. Des mesures ont également été prises pour construire une culture commune et partagée par l'ensemble des salariés, au travers notamment d'une convention nationale où l'ensemble des personnels ont été réunis.

Si l'organisation demeure encore en partie instable, l'année 2022 a marqué une évolution significative, dont témoignent les résultats de l'enquête d'octobre 2022 destinée à évaluer la satisfaction des salariés⁴⁹. Les résultats globaux (72 % de salariés satisfaits vs. 28 % d'insatisfaits) ne se prêtent que difficilement à l'interprétation.

En revanche, il est significatif que les zones d'insatisfaction portent sur la rémunération (53 % de personnes satisfaites) et la formation (60 %), alors que 80 % ou plus des répondants sont satisfaits de l'organisation du travail et de la stratégie et des objectifs de l'entreprise. De même, la satisfaction est hétérogène d'une direction à une autre, avec un niveau bas pour les directions encore marquées fortement par la transformation : appui aux branches (56 %), direction des systèmes d'information (67 %). Si les salariés se rattachant au conseil sont presque intégralement satisfaits (95,5 %), la direction des opérations se situe dans la moyenne basse (70,5 %). Ces résultats soulignent une bien meilleure intégration du nouveau modèle d'entreprise, même si l'opérateur demeure mobilisé notamment face à la stabilisation du taux d'absentéisme⁵⁰.

3.1.4 Une bascule des ressources humaines de la gestion vers le conseil qui est loin d'être achevée

Pour atteindre les objectifs de la convention d'objectifs et de moyens 2020-2022, l'Opco devait renforcer ses ressources en matière de conseil, en prélevant sur celles chargées de la gestion des dossiers : la convention portait l'objectif très ambitieux de passer entre 2020 et 2022 de 38 % à 21 % des salariés chargés de la gestion des dossiers, de 11 % à 15 % pour les missions d'appuis aux branches et de 25 % à 45 % pour le conseil aux entreprises.

Les modalités d'exercice de leurs missions par les gestionnaires et les conseillers ont fortement évolué. Si Actalians et certaines associations régionales Agefos-PME avaient d'ores et déjà centralisé le traitement des dossiers, le modèle historique d'Agefos-PME (et de nombreux Opcas) était le binôme conseiller-gestionnaire, le conseiller construisant le plan de formation avec l'entreprise et le gestionnaire réalisant les dossiers correspondants.

Depuis 2020, les gestionnaires traitent les dossiers à l'échelle interrégionale, sans lien avec la région administrative de la délégation régionale, ce qui facilite le pilotage et permet une plus grande agilité.

Les évolutions suivantes ont également été mises en place :

- la dématérialisation des procédures⁵¹ et les contrôles de cohérence automatisés ;

⁴⁹ Enquête envoyée à l'ensemble des collaborateurs entre le 11 août et le 12 septembre 2022 – 72 % de participation. Enquête récurrente.

⁵⁰ Le taux d'absentéisme est passé de 6,7 % en 2020 à 5,8 % en 2022, au même niveau qu'en 2021.

⁵¹ Fin 2022, les contrats d'apprentissage étaient soumis de manière dématérialisée à 95 % ; les contrats de professionnalisation à 62 %. Pour les actions individuelles, le processus a été lancé en 2021.

- le transfert d'une part de la charge de travail sur les entreprises (apprentissage) ;
- l'industrialisation de la chaîne de production, avec une spécialisation des rôles au sein des plateformes de traitement.

Cependant, les hypothèses se fondaient sur moitié moins de contrats d'apprentissage à gérer (y compris des stocks de contrats à traiter manuellement, faute de bases de données fiables) et n'avaient pas anticipé le soutien à apporter aux CFA dotés de services de gestion et de facturation fragiles. L'Opcoc insiste sur le caractère « *chronophage et techniquement et administrativement complexe* » de la gestion couvrant le champ des contrats, de la facturation et de l'accès aux aides, et les ressources nécessaires pour la sécuriser avec une volumétrie aussi conséquente d'actes de gestion à réaliser.

Par ailleurs, s'agissant des actions de formation à destination des salariés, la situation *ex ante* était assez dégradée pour Agefos-PME, en matière de durée d'instruction des demandes mais surtout de délais de paiement entre réception des factures des organismes de formation et décaissement⁵², du fait de processus imparfaitement calibrés⁵³.

La réorganisation a donc été à la fois importante, avec des évolutions pour plus de la moitié des salariés de l'opérateur, mais elle n'a que limitativement et lentement affecté le métier. Ainsi, lors du comité social et économique extraordinaire du 24 juin 2021, le directeur général a rappelé que plus de 90 % des salariés continuaient d'exercer les missions spécifiées dans leur contrat de travail. À fin 2021, 90 salariés ont changé effectivement de métier au sein de l'Opcoc dont 55 % sont des conseillers ou des assistants de gestion de dossier, soit une évolution autour de 10 % de la population concernée.

Si l'effectif de conseillers est demeurée stable entre 2021 et 2022 (comme anticipé), celui des assistants de gestion a moins décliné que prévu, alors que 70 ETP devaient initialement disparaître, au profit notamment de la relation distancielle (+ 50 ETP)⁵⁴. 31 % des ETP se consacrent à la gestion, contre un quart au conseil aux entreprises.

Tableau n° 12 : évolution des ETP par mission

En ETP	2020	2021	2022 (prévisionnel)	Ratio 2022*
<i>Production</i>	369,5	313,5	323,5	31 %
<i>Production + suivi dossier en distancielle</i>		327,1	340,7	
<i>Conseil entreprises</i>	246,3	191,3	240	25 %
<i>Conseil + conseil distancielle</i>		218,5	274,4	

*Les données correspondent au ratio d'ETP consacré à la mission au regard de l'ensemble des ETP de l'organisme. S'agissant de la relation distancielle : 1/3 des ETP sont attribués à la gestion et 2/3 au conseil.
Source : Cour des comptes ; données Opcoc EP (bilan de la COM).

⁵² La Directe Île-de-France a prononcé en 2020 une amende pour retard de paiement, pour des faits de 2017.

⁵³ La dématérialisation était très récente et les canaux de demandes divers, le nouveau système d'information Gaia faiblement approprié par les équipes (nombreux champs de saisie et ajout aléatoire de pièces). En Île-de-France, des stocks étaient suivis sous Excel hors système d'information. Les factures étaient, sauf en Île-de-France, traitées via courriel ou papier (rapport d'audit des processus de gestion de l'Opcoc du 6 mars 2020).

⁵⁴ Présentation faite en octobre 2021 au conseil social d'entreprise.

Tableau n° 13 : évolution des effectifs physiques par métier

Métiers	31/12/2021	25/09/2022
Assistants de gestion de dossier	272	250
Conseillers	204	208
Chargés de la relation distancielle	47	59

Source : Cour des comptes ; données Opco EP (bilan social 2021 et Flash RH septembre 2022).

L'opérateur maintient cet objectif de bascule des ressources en proposant notamment les axes suivants qui apparaissent pertinents :

- la poursuite de l'automatisation, de la dématérialisation et du développement des outils informatiques pour rationaliser et sécuriser le modèle de production ;
- la spécialisation des métiers de la gestion par le biais d'un renforcement des compétences numériques des salariés et d'une réelle évolution de l'activité métier (seul traitement des anomalies vs. saisie manuelle) ;
- une organisation plus efficiente de la gestion, avec la construction d'une fonction de pilotage renforcée (contrôle permanent, encadrement intermédiaire) et une spécialisation accrue du traitement pour les cas particuliers complexes ou des grands comptes avec un conseiller de bout en bout.

La formation au sein de l'Opco doit donc constituer une priorité. L'Opco a lancé plusieurs actions comme la mise en place de plateformes digitales dédiées à la formation ligne et à la mobilité, d'un catalogue de formations, la formalisation de 54 fiches métiers et d'un référentiel de compétences et la réalisation de premières formations de groupes pour les nouveaux arrivants, ainsi que pour les salariés des métiers de la gestion et du conseil distanciel.

Il en résulte un budget formation en hausse sur la période passant de 0,59 % en 2020 à 4,5 % en 2022 de la masse salariale. Toutefois, l'Opco ne dispose pas à ce jour de plan de mobilités, de plan de formation ou de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences formalisés, ce qui est particulièrement regrettable compte tenu de son cœur de métier. Il indique avoir retardé l'élaboration de ces documents stratégiques dans l'attente de la finalisation de son modèle d'activité.

3.2 Des résultats inégaux en matière de prévention des risques

3.2.1 Une application défaillante des règles de la commande publique

L'opérateur ne respecte pas toutes les obligations du code de la commande publique, ce qui l'expose à des risques juridiques sérieux.

3.2.1.1 Un processus de mise en ordre de la fonction achats lent et non encore achevé

Les Opco ont la qualité de pouvoirs adjudicateurs et sont, à ce titre, soumis aux dispositions du nouveau code de la commande publique du 5 décembre 2018. Cette situation n'est pas nouvelle puisque les Opca avaient également cette qualité, en application de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et son décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016. Les achats réalisés pour assurer le fonctionnement des services ainsi que les achats de formation dans le cadre de projets collectifs ou d'appels d'offres sont donc concernés par ces procédures⁵⁵.

Malgré les observations répétées de la Cour dans le cadre de ses contrôles d'Opca, ces organismes ont appliqué très partiellement les règles de la commande publique, notamment pour leurs dépenses de fonctionnement. Ainsi, les Opca Agefos-PME et Actalians ne disposaient pas de services achats et ne passaient que par exception des marchés publics. En 2020, l'Opco EP s'est doté d'un embryon de service, par le recrutement d'une personne.

L'opérateur ne suit, de manière systématique, les marchés publics qu'il passe que depuis le second semestre 2022. Au lancement du présent contrôle par la Cour, l'information n'était disponible que pour une dizaine de marchés antérieurs encore actifs⁵⁶, les données étaient lacunaires et ne présentaient pas de montant⁵⁷.

3.2.1.2 Un comité des achats au rôle simplement consultatif et qui n'est pas systématiquement saisi

Le représentant du contrôle général économique et financier a régulièrement rappelé l'Opco EP à ses obligations.

Un comité des achats dont la composition a été fixée le 1^{er} octobre 2021⁵⁸ a été créé et ses modalités de fonctionnement ont été déterminées par la commission financière⁵⁹. Il ne rend que des avis consultatifs sur l'attribution des marchés avant leur signature. Il n'y a aucune garantie que tous les projets d'achats, significatifs en montant, soient présentés devant le comité des achats. La direction financière peut ainsi être conduite à procéder à des paiements, significatifs, à des sociétés sans que l'information afférente ne soit partagée, connue, par celles et ceux qui devraient en connaître, administrateurs et ou directeurs.

⁵⁵ En sont, en revanche, exclus les achats directs de formation des adhérents pour leur propre compte.

⁵⁶ Un marché de télécommunications de 2018, le marché de commissariat aux comptes de l'Opco EP de 2019, neuf marchés en 2020 en lien avec le conseil pour la transformation de l'opérateur et le recours à un centre d'appel

⁵⁷ Pour les marchés publiés avant septembre 2021 et attribués après, l'Opco dispose de l'avis d'attribution. Pour les marchés publiés avant et attribués également avant, le service ignorait les données détenues.

⁵⁸ Le comité Achats est composé de plusieurs directeurs de l'opérateur, des membres du service achats et des services prescripteurs auxquels peuvent se joindre les membres de la commission financière (« invités permanents » à toutes les réunions du comité), sous réserve de leur disponibilité et des risques de conflits d'intérêts.

⁵⁹ Parmi ses prérogatives, l'article 12 du règlement intérieur de l'Opco EP attribue à la commission financière la charge : - « de garantir la transparence sur les achats en particulier par appels à concurrence en application des procédures internes en vigueur et des règles législatives, réglementaires et commerciales ; - de proposer des procédures et suivre leur applications ».

Le service achats est rattaché à la direction des ressources humaines et des affaires générales. Il doit veiller à l'application des procédures achats et au respect des règles de passation des marchés.

3.2.1.3 Une application toujours défailante des règles de la commande publique

Pour mesurer le respect et l'effectivité des procédures de la commande publique désormais mises en place, au cours de la première instruction, un sondage portant sur quatorze marchés a été réalisé sur l'année 2022⁶⁰. Des recoupements avec d'autres sources ont été nécessaires pour approcher la couverture de l'activité soumise à la commande publique et ses limites.

3.2.1.3.1 L'OpcO EP se soustrait aux règles de la commande publique dans plusieurs domaines

En premier lieu, l'OpcO EP se soustrait aux règles de la commande publique dans plusieurs domaines où celles-ci s'imposent, ce que l'opérateur a reconnu. Il a fait état d'actions correctives en cours après les premières observations de la Cour en s'appuyant sur « *une cartographie du champ de la commande publique en cours de finalisation* ».

Son directeur général précise que les textes internes à l'OpcO EP prévoient que le comité des achats doit être saisi pour avis pour tout marché dont le montant estimé est supérieur à 40 000 € HT et qu'en dessous les achats sont réalisés après consultation des devis ou en procédure sans publicité ni mise en concurrence. Il ajoute que le rôle du comité est de s'assurer de la conformité du processus et de la sécurité juridique et non de l'opportunité de l'action d'achat, cette dernière ayant été validée dans le cadre du processus budgétaire et que ce comité est une instance qui se place entre la commission financière et les services technique de l'OpcO EP, en vue de garantir la transparence des marchés.

Des achats de licences ont été réalisés auprès de l'UGAP mais l'essentiel reste à faire en matière de respect de la commande publique. Depuis juin 2022, la direction des systèmes d'information est accompagnée par un prestataire spécialisé⁶¹ pour mieux définir ses besoins⁶² et l'aider à rédiger les cahiers des charges et documents contractuels de premiers marchés finalement publiés en 2023.

S'agissant des achats informatiques, l'OpcO ne respecte pas les règles de la commande publique⁶³, malgré des achats massifs de prestations en sus d'un recours important à des consultants extérieurs. Les circonstances de la création de l'OpcO ne peuvent expliquer qu'une partie de cette situation (héritage d'un environnement éclaté et de solutions très structurantes,

⁶⁰ Voir annexe n° 3 Liste des marchés sondés. Parmi une liste de 24 marchés de fonctionnement (181 lots) et 27 marchés de formation (6 674 lots), ont été sélectionnés 14 marchés couvrant des dépenses de fonctionnement relevant de la direction générale pour divers champs stratégiques (conseil, communication, organisation, logistique) mais également de formation reflétant ainsi les actions (collectives) menées en région.

⁶¹ Sélectionné après un appel d'offres de prestations d'accompagnement du service achats dont un lot visait la DSI.

⁶² Segmentation des métiers et missions des consultants, définition des livrables et unités d'œuvres, précision des performances attendues et des profils, etc.

⁶³ Mis à part le marché attribué en 2020 à la société Steamulo qui gère le site internet de l'opérateur.

organisation interne déséquilibrée, compétences à réinternaliser), mais pas sa persistance cinq ans après sa création. Il a été dérogé systématiquement à la mise en œuvre d'une procédure de marchés publics.

La résiliation en urgence, en juin 2023, sans en informer au préalable le conseil d'administration, d'un nombre important de contrats de prestataires informatiques (près de 60) puis leur intégration, sans mise en concurrence, au sein d'un autre contrat sans rapport, témoignent de la persistance des défaillances de l'opérateur quant au respect des règles de la commande publique.

Il est à noter que plusieurs administrateurs et directeurs se sont opposés à cette opération, sans obtenir gain de cause. Pour sa part, le contrôleur général a émis à plusieurs reprises en septembre 2023, lors de réunions d'instances paritaires, de fortes réserves sur cette intégration compte tenu, entre autres, de sérieux doutes sur la candidature, en réponse à un appel d'offres, d'une société présentée comme étant titulaire de prestations informatiques objet d'un contrat depuis mars 2020. A la suite de ces réserves, le directeur général, au bureau de l'Opcos du 13 septembre 2023, a indiqué qu'il ne ferait pas appel à cette société pour remplacer et reprendre les prestataires remerciés. Les mêmes réserves ont été formulées s'agissant de la reprise de prestataires par des entreprises titulaires, depuis l'été 2023, d'un marché de « *conseil et d'assistance technique pour développer la performance du système d'information* ».

Le directeur général indique avoir procédé à cette résiliation en urgence après avoir pris connaissance des observations de la Cour. S'il convenait effectivement de remédier à cette situation dans les meilleurs délais, cette circonstance ne justifiait pas l'adoption d'une procédure tout aussi contestable que la précédente au regard des règles de la commande publique.

S'agissant des travaux immobiliers, l'opérateur a reconnu ne pas avoir respecté le code des marchés publics pour des actions de remise en état de sites hérités d'Agefos-PME pour les motifs évoqués précédemment, auxquels s'ajoutent la nécessité d'agir rapidement dans des sites très dégradés et un déficit de compétences sur ces sujets.

Si l'Opcos a indiqué qu'il n'y avait plus de travaux engagés hors des règles de la commande publique depuis octobre 2022, il n'en reste pas moins que des prestations de conseil sont achetées dans ce domaine et qu'elles ne doivent pas échapper à une totale, sincère et transparente mise en concurrence. Le directeur général reconnaît bien avoir acquis des prestations de « conseil en gestion immobilière » en plus d'un marché « d'étude, recherche de site et réalisation d'opération ». Les prestations de conseil en gestion immobilière, baptisées « accompagnement en gestion immobilière », si elles sont vraiment justifiées par un besoin et externalisées en raison d'une éventuelle absence de ressources de l'opérateur comptant plus de 1 000 agents, doivent faire l'objet de la plus large mise en concurrence compte tenu du peu de technicité requis pour pouvoir l'assurer, du nombre très élevé de sociétés en mesure de le faire et, enfin, du montant très élevé du maximum annuel (350 000 €) du lot attribué.

Dans le cadre de leur audit des comptes 2023, restitué le 2 septembre 2024, préalablement à leur approbation, les commissaires aux comptes ont relevé des faiblesses du dispositif de contrôle interne qui n'ont pas permis le respect systématique des règles de la commande publique pour les frais généraux. Par ailleurs, ils ont procédé à des sondages sur les charges de fonctionnement qui ont mis en évidence des anomalies dans le fonctionnement du contrôle interne. Ils n'ont pas été en mesure de se prononcer sur le montant de 38 M€ comptabilisés au titre des charges de frais généraux, ni sur le montant de 6,5 M€ comptabilisés

au titre des dettes fournisseurs de frais généraux. En conséquence, les comptes 2023 ont été certifiés avec réserves.

3.2.1.3.2 La passation de nombreux marchés publics présente des faiblesses

Le sondage réalisé par la Cour sur un échantillon de marchés a aussi permis de constater des lacunes dans la passation de certains marchés qui doivent être comblées dès à présent en tirant les enseignements des procédures passées.

L'Opco accorde des délais relativement courts aux candidats pour déposer une offre.

Il a été confronté à un nombre significatif de marchés infructueux, notamment pour les actions collectives de formation. Un projet a en partie échoué du fait d'un allotissement régionalisé en inéquation avec le marché de la formation trop hétérogène ; un autre comportait des lots au montant trop faible pour être suffisamment attractif au regard des moyens à mobiliser pour un organisme de formation qui souhaite s'assurer un minimum de rentabilité. Dans d'autres cas, le marché présente un aléa qui n'encourage pas les candidatures. Ces résultats doivent conduire l'opérateur à faire évoluer sa stratégie d'allotissement. En plus de ses propres bases de données, il peut se rapprocher de ses partenaires pour enrichir le vivier des organismes de formation potentiellement éligibles et candidats à ses marchés.

La fonction achat doit progresser dans la définition des besoins pour recueillir des offres plus intéressantes. Beaucoup d'appels d'offres se concluent avec un nombre insuffisant de candidats⁶⁴. Plusieurs freins du fait de l'opérateur existent : les courts délais accordés pour soumissionner, une définition des besoins peu claire, l'absence de montants *maxima*.

S'agissant de l'expression de besoins, l'Opco est confronté à un contexte de la formation professionnelle évolutif. Bien que contraignant et chronophage, le dialogue compétitif est une procédure qui pourrait répondre à cette problématique, quand le marché est complexe ou lorsque la définition du besoin peut être améliorée dans son expression par les échanges avec les prestataires potentiels.

Les marchés examinés ne comportent pas de clauses sociales ou environnementales au motif qu'elles auraient un effet d'éviction sur le vivier des potentiels candidats. Or ces sujets sont devenus prégnants dans les politiques développement et de formation des branches ainsi que dans la stratégie de l'Opco EP⁶⁵. Ces clauses ne pouvant plus être ignorées dans la préparation des appels d'offres sans créer de contradictions dans sa stratégie, des formations et des actions en ce sens sont mises en place en 2023 par l'opérateur.

Rappel du droit

Il est rappelé, qu'en tant que pouvoir adjudicateur, l'opérateur de compétences des entreprises de proximité est soumis au code de la commande publique et qu'il doit sans délai en faire la plus complète application sur l'ensemble des achats visés par ledit code.

⁶⁴ Le marché « accompagnement en stratégie de communication » a retenu l'intérêt d'un nombre insuffisant de candidats (deux pour le premier lot) ; il en est de même pour le conseil pour les plans d'actions régionaux.

⁶⁵ À l'occasion du comité social et économique de septembre 2022, l'opérateur a présenté sa démarche en matière de responsabilité sociale et environnementale (RSE), à la fois en tant qu'employeur et qu'Opco.

3.2.2 Un dispositif de contrôle interne à parfaire

3.2.2.1 L'approche de la maîtrise des risques

Dans le prolongement de l'activité des deux anciennes directions d'audit et de contrôle interne des Opca sources, l'Opco EP a mis en place un dispositif de contrôle interne et de gestion des risques qui est organisé en trois « lignes de défense » conformément aux préconisations de l'institut français d'audit et du contrôle internes (IFACI)⁶⁶. Un référentiel de contrôle interne et gestion des risques et une charte d'audit interne, validés par les instances paritaires, font l'objet d'un suivi par le comité d'audit et des risques.

S'il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de son dispositif de contrôle interne et notamment son appropriation par les collaborateurs⁶⁷, la construction voulue par l'opérateur appréhende les sujets majeurs de son activité. Les risques stratégiques et opérationnels sont identifiés dans ses cartographies, même si les mesures pour les réduire ne sont pas toutes encore appliquées. Le périmètre d'action de la direction de l'audit et du contrôle interne (DACI) est conforme aux standards professionnels applicables et les rapports d'audits internes soulèvent des axes de progrès (par exemple, sur l'exercice budgétaire, les carences du système d'information).

3.2.2.2 Un engagement à conforter en matière de lutte contre la fraude

S'agissant plus spécifiquement des risques de fraude, ceux-ci sont évoqués dans les cartographies des risques. L'opérateur reconnaît plusieurs sources de risques au-delà des cas de fraude interne. Des mesures organisationnelles ont été mises en place dans le cadre d'une démarche partagée : traitement, par son service de contrôle permanent, des fraudes soupçonnées ; cellule technique de lutte contre la fraude externe réunissant plusieurs directions.

L'Opco EP alloue, en outre, quelques ressources à des travaux d'audit qualité d'organisme de formation pour le compte du groupement inter-Opco GIE D²OF (dit Datadock) mais souligne que la méthode de vérification du groupement⁶⁸ est chronophage et donc coûteuse.

L'opérateur reconnaît disposer de peu de moyens pour lutter contre la fraude, l'essentiel de ses ressources étant essentiellement centré sur des diligences qui relèvent davantage du contrôle interne de détection de non-conformité, notamment au travers de la vérification aléatoire de 5 % des dossiers financés.

L'opérateur prend progressivement la mesure de l'évolution de son contexte d'opération, qui doit l'amener à renforcer ses actions en matière de prévention et de lutte contre la fraude. En effet, d'une part, la formation professionnelle constitue aujourd'hui un secteur à risque de fraude élevé, au-delà du compte personnel de formation (CPF). D'autre part, certaines mesures prises pour traiter plus rapidement et massivement les dossiers sont porteuses de risques : l'engagement automatique de dossiers apprentissage désormais remplis directement

⁶⁶ 1^{ère} ligne : opérationnels ; 2^{ème} ligne : direction générale, directeurs et managers, pôle du contrôle permanent (au sein de la direction des opérations) ; 3^{ème} ligne : administrateurs et direction de l'audit et du contrôle interne.

⁶⁷ L'opérateur a développé des actions pour sensibiliser ses collaborateurs à ces enjeux, par des visites sur site, en s'appuyant sur le développement d'un esprit d'entreprise comme vecteur d'une meilleure maîtrise des procédures.

⁶⁸ Contrôles réalisés sur place et sur pièces des actions financées sur la base du référentiel de certification Qualiopi.

par les employeurs ne permet pas de garantir la qualité de toutes les données déclarées⁶⁹, dans un cadre où les contrôles sont réglementairement limités.

L'opérateur a conduit de nouvelles évolutions organisationnelles en 2023, avec le déploiement d'un dispositif de lutte contre la fraude interne et des mesures complémentaires en matière de fraude externe pour améliorer le ciblage des contrôles du service permanent et sensibiliser toutes les parties concernées en les impliquant sur ces sujets. L'OpcO réfléchit aussi à des solutions nouvelles apportées par les outils d'intelligence artificielle ou plateformes d'intermédiation pour détecter des situations anormales ou orienter les actions vers des organismes de réelle qualité.

L'OpcO alimente une base de données de signalements internes et externes (provenant d'alertes de CPR, de branches, de Dreets, de bénéficiaires etc.), mais, face à des pratiques douteuses⁷⁰, l'opérateur considère disposer par les textes d'un pouvoir d'investigation limité, ses vérifications portant essentiellement sur le service fait, alors que le contrôle administratif et financier pour vérifier la réalisation des actions de formation et l'usage des financements est assuré par les services régionaux de contrôle (SRC), au sein des Dreets.

Cette perspective restrictive est d'autant plus paradoxale que dans ses « conditions générales de gestion et de contrôle », l'opérateur rappelle justement les contrôles qu'il est habilité à mettre en œuvre, ainsi que leurs modalités, d'une ampleur bien plus importante :

- contrôle de service fait (art. R. 6332-26 du code du travail), à partir des pièces transmises lors de la demande de prise en charge, des factures, des relevés de dépenses et des certificats de réalisation avec la possibilité de se rendre *sur place* ;
- contrôle sur les critères de qualité des prestataires de formation, à travers l'adéquation entre les prestations et la certification Qualiopi (pour alerter, le cas échéant, le ministère du travail pour la mise en œuvre de l'article R. 6316-7 du code du travail) et l'adéquation financière des prestations achetées aux besoins de formation, à l'ingénierie pédagogique déployée par le prestataire, à l'innovation des moyens mobilisés et aux tarifs pratiqués dans des conditions d'exploitation comparables pour des prestations analogues (art. R. 6316-6 du code du travail). Ce contrôle d'adéquation, qui ouvre potentiellement l'accès à des données nombreuses, n'est pas appliqué par l'OpcO.

L'opérateur est confronté à deux difficultés qui obèrent son action :

- la difficile collaboration avec les services de contrôle (délais d'instruction désynchronisés avec l'activité des OpcO, communication insuffisante sur les suites données) ;
- l'incertitude sur la capacité à interrompre les paiements à un organisme de formation à la suite de très nombreuses anomalies, par-delà des mesures conservatoires temporaires, du fait d'un manque de clarté au regard des risques contentieux pour

⁶⁹ Dans son bilan de 6 306 dossiers contrôlés aléatoirement de février 2022 à juin 2022, 6,9 % étaient non conformes (plus de 50 % des anomalies concernent des incohérences parmi les données saisies ou des pièces manquantes) ; ce taux de non-conformité est de 3,6 % pour 11 511 factures contrôlées.

⁷⁰ Par exemple, des soupçons sur des CFA qui ne fournissent pas aux apprentis leurs premiers équipements - ou en seconde main - alors qu'ils bénéficient de financements *ad hoc*.

l'opérateur. Dans ce cadre, il souhaiterait disposer d'agents assermentés pour établir des constatations.

La Cour insiste sur la nécessité pour la DGEFP d'explicitier les actions à la main des Opco, l'articulation des dispositifs de contrôle entre les différents acteurs du secteur et de conforter le partage d'informations entre ces derniers. Ceci est rendu d'autant plus nécessaire avec l'adoption récente de la loi du 19 décembre 2022 qui offre un nouveau cadre d'échanges d'informations entre la Caisse des dépôts et consignations, France compétences, les différents services de l'État chargés de lutter contre la fraude au CPF et les organismes financeurs, ainsi que les organismes et instances délivrant la certification Qualiopi. Les Opco ont en effet toute leur place dans ce dispositif en raison de leur connaissance pointue du marché des prestataires de la formation et de leur capacité à détecter des pratiques frauduleuses.

La DGEFP confirme l'intérêt d'une meilleure articulation des contrôles des financeurs et des audits Qualiopi. Ses premiers travaux, depuis la loi précitée, ont conduit à une révision de la certification Qualiopi par un arrêté⁷¹ qui ouvre la possibilité de signaler aux organismes certificateurs tout manquement « susceptible de remettre en cause la certification Qualiopi »⁷².

Ces nouvelles dispositions représentent pour l'Opco EP l'opportunité de formuler des propositions dans le cadre d'une coopération entre les financeurs à condition que ce sujet fasse l'objet « d'un pilotage global au niveau de l'écosystème formation », sujet sur lequel la DGEFP a indiqué engager la réflexion.

3.2.1 Des comptes bien tenus, mais des outils financiers à développer

3.2.1.1 Des comptes 2019 certifiés après des difficultés ; des comptes 2023 très difficilement certifiés et avec réserves

Lors du contrôle d'Agefos-PME, la Cour avait constaté les difficultés rencontrées par l'organisme pour déposer ses comptes dans les délais légaux, du fait de son organisation décentralisée et, surtout, d'un système d'information comptable et financier inadapté à la combinaison des comptes et à un pilotage financier national. Le projet de refonte totale du dispositif comptable avait pris du retard, avant même que la réforme de 2018 ne gèle sa mise en œuvre.

La fragilité du pilotage comptable a donc affecté les comptes 2019 d'Agefos-PME et, partant, ceux de l'Opco EP. Pour cet exercice, le commissaire aux comptes a constaté des carences trop importantes pour garantir le correct enregistrement comptable de l'ensemble des charges de formation, le conduisant à certifier les comptes avec une réserve sur 385 M€ de charges de formation.

⁷¹ Arrêté du 31 mai 2023 portant diverses mesures en matière de certification qualité des organismes de formation.

⁷² Article 5 bis nouveau de [l'arrêté du 6 juin 2019 relatif aux exigences pour l'accréditation des organismes certificateurs prévues à l'article R. 6316-3 du code du travail](#).

L'Opco EP a procédé, dès le premier trimestre 2020, à d'importantes évolutions de son système d'information comptable⁷³. Par ailleurs, il a conduit une analyse systématique des anomalies et des écarts évoqués par les commissaires aux comptes, complétée de contrôles de cohérence dans la reprise des engagements des ex-Opca, qui ont permis de réduire significativement ces incertitudes.

Ces progrès ont été confirmés par un audit externe des dispositifs de contrôle interne relatifs au processus de formation professionnelle continue, livré en novembre 2021⁷⁴, qui n'a pas relevé de carences majeures grâce aux améliorations apportées en matière de contrôle de premier niveau sur les activités de traitement des dossiers.

Pour autant, les comptes 2023 ont été très difficilement et très tardivement certifiés, et ce avec réserves.

3.2.1.2 La convergence en cours des systèmes d'information

Depuis, l'opérateur a bien identifié ses carences au regard des enjeux financiers. La tenue de la comptabilité est désormais assurée par une seule direction traitant les dépenses de formation et de fonctionnement, dans deux départements distincts. Si un travail d'homogénéisation des processus a été réalisé, la convergence des systèmes d'information reste à achever. *Qualiac* est confirmé comme l'outil comptable et financier de référence de l'Opco EP. Il est interfacé avec le système *Harmony* d'où proviennent les données de dépenses générées par ses processus métiers et de gestion (dossiers, factures, modalités de financement, enveloppes budgétaires, gestion des projets, contrats d'apprentissage, etc.). Il se déploie en plusieurs applicatifs distincts pour déterminer le résultat de formation et de fonctionnement de l'opérateur, la gestion de sa trésorerie, la paye de ses salariés ainsi que la consolidation des comptes.

Ces outils peuvent encore être améliorés ou complétés pour optimiser l'activité des services et améliorer son contrôle de gestion. Ainsi, pour la saisie et le suivi des dépenses de fonctionnement, plusieurs pistes d'amélioration existent. La dématérialisation des processus n'a pas été mise en œuvre, comme cela été le cas pour les activités de formation. Les notes de frais des salariés et des administrateurs saisies encore manuellement il y a peu, le sont maintenant avec l'application Notilus.

La Cour demande à l'Opco EP que soit présenté sans délai au comité d'audit l'audit sur le remboursement des notes de frais des salariés et des administrateurs et validé par le comité d'audit en avril 2023.⁷⁵

⁷³ Avec une interface développée permettant le déversement en comptabilité des factures (activité formation), la réconciliation entre la gestion et la comptabilité, et le renforcement d'indicateurs de suivi de l'activité de formation.

⁷⁴ Un audit interne antérieur, diffusé le 30 avril 2021, soulignait des premiers progrès significatifs tout en insistant sur l'intérêt de faire converger tous les systèmes d'information et règles de gestion qui coexistent encore en raison de l'ampleur des chantiers concernés qui ont, de surplus, été ralentis par la crise sanitaire.

⁷⁵ Cet audit n'avait toujours pas été présenté en novembre 2024.

3.3 Une efficacité dans la gestion à améliorer

3.3.1 Des dépenses de fonctionnement encore importantes

3.3.1.1 Des économies initiales et quelques effets d'échelle

Le résultat comptable de fonctionnement de l'opérateur enregistre les moyens et ressources engagés par la structure pour assurer ses missions. Par application du plan comptable, il est structurellement déficitaire car le financement de son fonctionnement est assuré par les fonds perçus au titre de son activité de financeur de la formation qui ne constituent pas des produits s'y rattachant au sens des comptes financiers.

Tableau n° 14 : résultat de fonctionnement 2019-2022⁷⁶

En €	2019	2020	2021	2022
Résultat de fonctionnement (1 - 2)	- 120 970 883	- 121 704 740	- 118 556 372	-128 843 833
<i>Produits de fonctionnement (1)</i>	10 844 607	5 268 502	6 337 689	8 690 472
<i>Charges de fonctionnement (2)</i>	131 815 490	126 973 242	124 894 061	137 534 305

(1) subventions de fonctionnement - transfert de charges et reprises de provisions pour risques et charges
Source : comptes annuels.

Tableau n° 15 : dépenses brutes de fonctionnement 2019-2022

En €	2019	2020	2021	2022
<i>Achats et autres charges externes</i>	42 955 880	40 669 473	37 838 578	39 066 199
<i>Impôts et taxes</i>	2 223 484	1 566 497	1 099 879	1 377 476
<i>Charges de personnel</i>	75 381 269	71 973 401	69 428 018	77 970 575
<i>Dotations aux amortissements et aux provisions</i>	9 873 304	9 638 378	12 330 508	9 348 408
<i>Reports en fonds dédiés</i>	625 874	-	-	
<i>Autres charges</i>	755 679	3 125 493	4 197 078	9 831 646
Total	131 815 490	126 973 242	124 894 061	137 534 305

Source : rapports financiers – données comptables⁷⁷

⁷⁶Données 2019 issues de la combinaison entre les comptes des deux Opca : entachées de limites méthodologiques.

⁷⁷ Les dépenses de fonctionnement détaillées figurent en annexe n° 2.

Avec son réseau, l'Opco EP est l'opérateur qui possède l'effectif le plus important de l'ensemble des opérateurs de compétences. En conséquence, il enregistre les charges de fonctionnement les plus élevées en valeur absolue (selon les travaux de synthèse du CGefi, en 2021, avec 18 % des effectifs des onze Opco agréés, il représente 19 % des moyens de fonctionnement). En les rapportant au nombre de salariés (ETP), le ratio des charges de structure est, cependant, inférieur à la moyenne des Opco car il bénéficie de certaines économies d'échelle. Celles-ci ne jouaient pas à plein alors que la transformation n'était pas achevée et que le mode de fonctionnement de l'Opco demeurait coûteux. Ainsi, les fonctions support concentrent un niveau important des dépenses de l'opérateur, illustrant le rôle du siège dans la mise en place de l'Opco EP et son rôle stratégique dans sa transformation digitale. La direction des systèmes d'information représentait 17,1 % des dépenses de fonctionnement en 2021, alors qu'elle n'occupe que 4,4 % de ses effectifs.

Tableau n° 16 : coûts de fonctionnement des directions en 2020 et 2021

en M€	Réalisé 2020		Réalisé 2021		
	Effectifs	Frais de fonctionnement	Effectifs	Frais de fonctionnement	Dont frais de personnel
Directions opérationnelles	766,6	58,103	801,9	59,812	53,335
Entités support	264,9	63,600	209,6	58,744	22,284
Total	1031,5	121,703	1 011,5	118,556	75,619

Source : Opco EP (direction financière – pilotage de la performance)

3.3.1.2 Des dépenses de personnel qui repartent à la hausse

Les dépenses de personnel constituent plus de 60 % des charges de fonctionnement de l'opérateur. Ce poids important est cohérent avec sa nature d'activité, centrée sur la gestion et le conseil. Il est d'ailleurs en réalité minoré, du fait des dépenses de transformation et, notamment, des projets informatiques liés, et du recours très important à des prestations de conseil (cf. §.1.3.2).

Tableau n° 17 : charges de personnel

En M€	2020	2021	2022 (atterrissage)
Frais de personnel	75,2	75,6	79,6
Masse salariale	70,5	67,9	73,5
Intérim	1,4	2,4	2,2
Autres frais de personnel	3,3	5,3	3,9

Source : Opco EP – données budgétaires réalisées (s'agissant de données de gestion, le périmètre, par hypothèse, est distinct de celui retenu dans le cadre des comptes financiers).

La baisse de la masse salariale constatée entre 2020 et 2021 s'explique essentiellement par la réduction des effectifs. Du fait d'importantes carences dans les données disponibles sur les salariés pour les années 2018 et 2019, l'opérateur n'a pu mettre en œuvre, à ses débuts, un pilotage précis de sa masse salariale (ni de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences). Cette difficulté étant levée, des gains de productivité sont attendus et le régime unifié pour l'ensemble de son personnel doit en faciliter le contrôle (par exemple, en établissant une grille de rémunération).

Dans une approche plus large de l'ensemble des frais de personnel, ceux-ci sont restés stables entre 2020 et 2021 car la diminution de la masse salariale (- 2,6 M€), correspondant à une réduction d'effectifs (-55 ETP), a été compensée par un recours plus important à du personnel intérimaire (+1 M€) pour suppléer la direction des opérations dans la prise en charge des contrats d'alternants. L'opérateur indique que l'harmonisation des statuts sociaux et la mise en œuvre de son plan seniors ont conduit à des dépenses supplémentaires limitées (essentiellement des provisions retraites⁷⁸).

Le plan seniors

L'OpcO présente une pyramide des âges assez défavorable, avec de nombreux départs à la retraite anticipés d'ici 2030 (projection des départs en retraite à législation constante réalisée le 7 novembre 2022), avec 73 départs entre 2023 et 2025, dont plus de 50 % issus de la direction des opérations (gestionnaires). Dans ce cadre, l'opérateur a négocié un accord Transition Emploi-Retraite, signé le 17 décembre 2021, applicable aux salariés susceptibles de demander leur retraite entre les 1^{er} janvier 2022 et 2024. Outre une meilleure information retraite, il prévoit une extension de l'indemnité de départ en retraite aux salariés ayant moins de 10 ans d'ancienneté et une majoration pour les autres (doublement ou triplement selon l'ancienneté), afin de sécuriser et favoriser les départs.

Les dépenses de personnel ont sensiblement augmenté en 2022, au-delà du seul glissement vieillesse-technicité, à la suite de nouveaux recrutements (+ 20,6 ETP) et de plusieurs décisions et accords revalorisant les rémunérations pour compenser la stabilisation des rémunérations pendant les années de transition (2018-2019) et tenir compte des efforts réalisés (pendant la crise sanitaire et dans le cadre de la transformation) et de l'inflation.

L'évolution des rémunérations de 2020 à 2022

Les décisions et accords suivants sont intervenus entre 2020 et 2022, au titre des années :

2020 : prime exceptionnelle pour 2020 du 15 janvier 2021 de 1 700 €

2021 : prime exceptionnelle pour 2021 du 14 avril 2022 de 1 500 € ; + 2,2 % du salaire de base de référence de décembre 2020, sauf si revalorisation individuelle supérieure à ce même pourcentage (décision unilatérale - négociation annuelle obligatoire)

2022 (NAO 2021 et 2022) : + 0,5 % pour les femmes cadres de plus de 40 ans ; + 0,5 % pour les salariés dont le salaire annuel théorique au 30 novembre 2021 est inférieur à 1,6 fois la valeur du Smic annuel ; + 3 % du salaire de base de référence mensuel pour les salariés à partir du 1^{er} juillet 2022. En 2022, a également été instaurée une prime variable sur objectifs d'un montant de 45 % du salaire du mois précédant le versement, tenant compte des critères suivants : satisfaction des bénéficiaires (10 %), présentisme du collaborateur (10 %), évaluation du supérieur hiérarchique (25 %).

⁷⁸ À la clôture de l'exercice 2021, les indemnités de fin de carrière étaient provisionnées à hauteur de 21,5 M€ (+ 3,4 M€ de dotation). Elles ont diminué de 0,5 M€ en 2022.

Cette croissance doit demeurer maîtrisée pour ne pas absorber tous les gains de productivité attendus des différents projets informatiques comme les marges de manœuvre nécessaires pour réinternaliser certaines compétences (informatique, sciences de la donnée)⁷⁹, ni ralentir l'évolution des métiers (orientation vers un conseil renforcé des entreprises appuyé par une offre de services plus adaptée à leurs besoins). La diminution des dotations de fonctionnement pourra être facilitée, notamment, par le non-remplacement des « départs naturels » et des départs liés au *turnover*, pour les gestionnaires et les fonctions support.

Recommandation n° 6 (Opco EP) : améliorer le pilotage de la masse salariale et élaborer une gestion des emplois et des parcours professionnels cohérente avec l'activité.

3.3.1.3 Des charges externes importantes

La transformation digitale de l'opérateur, nécessaire pour décupler ses capacités de traitement, a entraîné de fortes dépenses. En 2020 et 2021, les dépenses informatiques s'élevaient à plus de 22 M€ et étaient composées à hauteur de 90 % de charges récurrentes (charges de personnel, amortissements, licences, télécommunications, sous-traitance).

L'augmentation des investissements en 2021 au titre de projets structurants a été compensée par un moindre recours à la sous-traitance, l'Opco ayant engagé une réinternalisation, et par la renégociation de licences et abonnements.

Tableau n° 18 : le coût analytique des projets informatiques

(M€)	2020	2021
<i>Frais de personnel</i>	3,8	3,71
<i>Charges externes</i>	12,3	8,51
<i>Transformation</i>	2,4	1,9
<i>Investissements *</i>	4,2	7,9
Total	22,7	25,73

Source : commission financière – DSI. * hors « petits » équipements et matériels (les amortissements afférents aux immobilisations affectés aux systèmes d'information s'élèvent à 6 M€ environ)

Parmi les autres dépenses, le réseau de proximité essentiellement hérité d'Agefos-PME entraîne des dépenses non négligeables (entre 8,4 M€ en 2020 et 8,9 M€ en 2022 pour les locaux, équipements, véhicules et l'entretien). En effet, l'opérateur disposant d'un parc

⁷⁹ La trajectoire prévue sur les effectifs de la DSI est de passer de 41 ETP en CDI en 2021 à 70 en 2025.

immobilier important, encore composé de 88 sites de bureaux fin 2022 ; en 2020 et 2021, les charges locatives et de copropriété s'élevaient à 5 M€.

Un audit réalisé en fin d'année 2020 pour élaborer le schéma directeur immobilier constatait que dix sites, huit en propriété et deux en location, nécessitaient des travaux et que 24 implantations pouvaient être relocalisées⁸⁰. Il en ressort que la carte de ses installations ne reflète pas encore pleinement la réflexion stratégique même si des actions ont été entreprises.

Plusieurs opérations ont déjà été réalisées, certaines étaient en cours (rénovation, déménagement, acquisition et cession), ce qui explique le décalage significatif entre le nombre de sites détenus et le nombre de sites occupés. Ainsi, l'OpcO était propriétaire de sites à vendre une fois vidés.

Tableau n° 19 : comparaison globale de l'immobilier entre 2020 et 2022

		Nb de sites	Nb de m ²	Nb de sites occupés	Nb de m ²
2020	Bail	81	12 622	65	11 523
	Propriétaire	23	19 462	23	19 462
	Espaces partagés	1	10	0	0
	Totaux	105	32 094	88	30 985
Au 31/10/22	Bail	57	11 608	45	9 941
	Propriétaire	25	20 366	22	19 469
	Espaces partagés	16	401	14	371
	Totaux	98*	32 375	81	29 781

*95 au 31 décembre 2022

Source : OpcO EP

Le principal enjeu financier porte sur l'évolution du parc parisien. La situation des implantations en Île-de-France n'est pas satisfaisante en raison de la mauvaise répartition des sites qui ne répond pas aux objectifs de proximité souhaités. Sur ses huit sites franciliens, six se situaient dans Paris. La commission immobilière a arrêté, le 24 janvier 2022, le principe d'implantations dans chacun des départements franciliens, y compris en espace partagé. Le schéma directeur immobilier de 2021 a souligné également la nécessité de cessions et déménagement pour un regroupement sur deux sites parisiens à échéance de 2024.

Après un an de recherches infructueuses d'un bien en location à Paris⁸¹, le conseil d'administration du 29 juin 2022 a donné mandat à la présidence pour la recherche d'un bien à acquérir, en parallèle d'un site à louer qui devra accueillir 300 personnes. Il a fixé une enveloppe d'achat de 100 M€ et de 7,8 M€ pour les travaux. Au-delà de la cession de l'immeuble de la rue Ampère, le conseil d'administration a arrêté le 27 avril 2023 le plan de financement de ce nouveau site en recourant exclusivement aux fonds propres de la section volontaire.

Un nouveau schéma directeur immobilier global devait être présenté en commission immobilière le 20 septembre 2023. La direction générale a indiqué qu'il devrait être cohérent

⁸⁰ 6 en propriété et 18 en location, pour divers motifs « du fait de leur état général, de leur non-conformité réglementaire, de la sécurité des personnes, de leur localisation ou de leur déficit d'image, certains sites sont à traiter en priorité » (Source : SDI de l'OpcO EP).

⁸¹ S'il a pu être devancé par d'autres locataires, il a surtout constaté qu'il cherchait un bien à la superficie relativement atypique au regard du marché, ce qui conduisait à des charges très importantes (ratios de 700 €/m²).

avec le « modèle de proximité » présenté ci-dessus et ouvre donc la possibilité de déplacer mais aussi d'ouvrir de nouvelles implantations, en fonction de plusieurs critères (sécurité, maillage du territoire, proximité des conseillers, image de l'Opco EP et mutations professionnelles), le choix de la location ou de la propriété se faisant selon la disponibilité et le coût des biens disponibles sur le marché. Le recours à des espaces partagés est pertinent pour permettre un déploiement des implantations à un coût compétitif. En ne tenant compte que des sites occupés, le ratio de m²/salarié est passé de 29 m² par salarié à 26,7 m², ce qui reste élevé.

3.3.1.4 Des frais de mission et de séminaires élevés

En raison de leur montant s'élevant à 1,2 M€⁸², les frais de missions des salariés et des administrateurs ont été examinés pour les années 2021 et 2022. Une analyse détaillée figure en annexe n° 3 dont il ressort les constats suivants.

S'agissant des conditions de défraiement des administrateurs, elles sont prévues par l'accord constitutif et le règlement intérieur de l'opérateur et fixées à des niveaux suffisants pour soutenir l'activité paritaire de l'opérateur. Les montants engagés sont significatifs en raison du nombre important de représentants paritaires concernés et d'instances ou réunions auxquelles ils peuvent participer. Les contrôles effectués n'ont pas identifié d'abus mais des pratiques très diverses selon les personnes qui nécessitent une amélioration des procédures de suivi et de vérifications des frais exposés.

À la suite de certains constats sur les frais de mission des salariés, les règles ont fait l'objet de clarifications, avec l'émission par la direction générale de trois notes de procédure pour encadrer les pratiques correspondantes (en particulier, les frais de repas associés aux réunions internes ou suivants directement de telles réunions ; la possibilité sur dérogation de repas hors barème normal). En réponse aux premières observations de la Cour, le comité d'audit a décidé en avril 2023 d'un audit sur le remboursement des notes de frais des salariés et des administrateurs.

Les dépenses de séminaires (administrateurs ou collaborateurs) ont fortement augmenté en 2022 à la suite du retour à un fonctionnement normal de la structure après deux années de crise sanitaire. Si ces événements ont sans nul doute contribué à bâtir un collectif et une culture commune, leurs coûts, notamment, sont très élevés. Les séminaires mobilisant les salariés, ont coûté 244 114 € en 2022, avec un cas où le coût unitaire par participant s'est élevé à 1 403 €. La dernière conférence annuelle réunissant les représentants paritaires a coûté près de 440 000 € au total soit près de 2 500 € par participant. La maîtrise de ce type de dépenses est impérative au regard de la nature des ressources de la structure et des objectifs de gestion rigoureuse des dépenses de fonctionnement. L'opérateur a convenu, pour l'avenir, de modérer le nombre de séminaires et de se doter d'un progiciel pour mieux gérer les frais de ses salariés et de ses administrateurs.

⁸² Comptes 624 (transport administratif), 6251 (voyages, carburants indemnités kilométriques), 6256 (frais de mission) et 6257 (réceptions).

3.3.2 Une convention d'objectifs et de moyens 2020-2022 favorable

Agréé à compter du 1^{er} avril 2019, l'opérateur n'est opérationnel que depuis le 1^{er} janvier 2020. Trois conventions d'objectifs et de moyens se sont succédé : une première pour quelques mois en 2019, une deuxième pour les années 2020 à 2022 et enfin, celle en cours pour les années 2023-2025.

Les opérateurs de compétences ont conclu une première convention d'objectifs et de moyens pour couvrir les neuf derniers mois de l'exercice 2019, année de transition. Les montants maximums de frais, négociés pour cette période ont été facilitateurs, avec un montant autorisé de 83,4 M€ de frais de fonctionnement (soit un taux de 14,19 % des fonds gérés), alors que le budget de fonctionnement prévu pour l'opérateur était de 67,5 M€. Ont été ainsi prises en compte les difficultés attendues à la création de l'Opco EP.

Le contexte demeurant incertain tout au long de l'année 2020, la deuxième convention a fait l'objet d'une conclusion tardive, le 8 octobre 2020. Celle-ci tenait compte des missions et objectifs assignés à tous les opérateurs de compétences tout en leur donnant la possibilité de faire valoir des spécificités, liés à leurs branches, leurs adhérents ou héritées des Opca. Sont ainsi adossés à ces objectifs des indicateurs communs et des indicateurs spécifiques⁸³ qui portent sur les moyens et les actions mises en œuvre.

3.3.2.1 Un encadrement des frais qui n'a pas incité à la réalisation d'économies

S'agissant des moyens affectés aux activités de l'opérateur, ces conventions d'objectifs et de moyens ont fixé des plafonds de frais de gestion, de mission et d'information sous forme de taux qui rapportent les dépenses de l'Opco, au numérateur, à l'ensemble des fonds gérés par l'opérateur, au dénominateur. L'article D. 6332-18 du code du travail prévoit la fixation d'un montant plafond pour l'ensemble des frais et, en son sein, une cible en pourcentage pour les frais de gestion. Ainsi, l'article 5 de la convention 2020-2022 a fixé un montant prévisionnel de fonds gérés pour chaque année. La convention indique également une trajectoire de dépenses en volume. Ils reposent donc sur des hypothèses de dépenses de fonctionnement et de volumes d'engagements futurs de l'Opco. Les taux de frais négociés pour l'Opco EP sont supérieurs à la moyenne des autres opérateurs.

En premier lieu, les règles de calcul des frais ont été favorables à l'opérateur, tout en tenant compte de ses spécificités :

- contexte de création : la DGEFP a pris acte qu'elle a été plus complexe que pour d'autres opérateurs, en raison de l'évolution de son champ d'intervention ;
- contexte d'activité : l'opérateur est fortement marqué par la sociologie des entreprises de très petite taille dont il a la charge, et une activité importante en matière d'apprentissage.

La convention définissait aussi une trajectoire de diminution des frais de gestion, au profit des missions de conseil dont les moyens sont globalement conservés sur la période.

⁸³ L'Opco EP a trois indicateurs de ce type : « interlocution », contrôle qualité et offre de service aux branches.

En second lieu, au moment de l'élaboration de la convention d'objectifs et de moyens, le montant des fonds gérés par l'opérateur a été largement sous-évalué, notamment pour les années 2021 et 2022. Il était effectivement difficile d'anticiper la croissance inédite du nombre d'apprentis à la suite de la réforme de 2018. En raison de cette forte volumétrie et de la hausse correspondante des engagements, les taux de frais de gestion ont baissé mécaniquement. L'Opco, sur la base de l'année 2020, s'est d'ailleurs fixé de lui-même une cible nouvelle en matière de taux de frais de gestion à 7 % sur la période de la convention⁸⁴.

Le tableau ci-dessous retrace les frais de gestion et de mission, inscrits dans la convention et réalisés. Cette comptabilité analytique permet de rendre compte du coût de ses missions et de la gestion. Une analyse des choix méthodologiques de l'opérateur figure en annexe n° 4.

Tableau n° 20 : frais de gestion et de mission 2020-2022

<i>En M€</i>	2020*	2021	2022
Frais plafonds négociés dont	146,952	135,431	121,446
<i>Frais de gestion</i>	45,735	40,523	28,297
<i>Frais de mission</i>	101,216	94,906	93,149
Taux de frais négociés	9,2 %	11,3 %	9,3 %
<i>Sur une base de fonds gérés</i>	1 593, 093	1 193, 861	1 298,963
Frais réalisés dont	121,626	118,556	129,848
<i>Frais de gestion</i>	43,526	41,752	39,122.
<i>Frais de mission</i>	78,100	76,804	89,722.
Taux de frais réalisé	6,91 %	6,09 %	6,61 %
<i>Sur les fonds gérés</i>	1 760,447	1 946,729	1 949,425

* Les résultats de 2020 prennent en compte la reprise du stock des contrats d'apprentissage, auparavant gérés par les conseils régionaux ainsi que la gestion des apprentis sans contrats (147 730 contrats pour 715 M€ d'engagements bruts). En les neutralisant, le taux conventionné se serait élevé à 16,5 % pour l'année 2020 et le taux réel se serait situé à 12 %.

Source : Opco EP (direction financière – pilotage de la performance)

L'Opco EP a globalement atteint les objectifs financiers - peu incitatifs - assignés par la convention. Ses taux de frais de gestion sont bien inférieurs à ceux prescrits par la convention s'élevant à 2,47 % pour 2020, 2,15 % pour 2021 et 2,00 % en 2022, soit au niveau le plus bas réglementairement possible⁸⁵. Cependant, l'année 2022 enregistre un dépassement du plafond en volume des dépenses concernées de plus de 10 M€.

La DGEFP a confirmé que l'atteinte des objectifs financiers a été facilitée par la forte montée en puissance de l'apprentissage qui a permis à l'ensemble des opérateurs d'engager

⁸⁴ L'atteinte de cette cible a justifié l'attribution des primes de productivité.

⁸⁵ Pour mémoire, l'arrêté du 26 mars 2019 relatif au plafonnement des frais de gestion des opérateurs de compétences fixe l'encadrement minimum et maximum en pourcentage des frais de gestion, entre 2 et 6 %.

sans restriction budgétaire grâce aux crédits de la péréquation versés par France compétences. Sans indexation des taux de frais de gestion sur le niveau des fonds gérés ou sans fixation de cibles en montants de dépenses, ces conventions ont peu d'effet pour contenir les frais de structure des opérateurs, dans un contexte de croissance des engagements⁸⁶. À l'avenir, la DGEFP doit se saisir de la faculté d'établir des avenants à la convention, particulièrement en cas d'évolution majeure des montants de fonds gérés (prévue à l'article 6-1 de la convention).

S'agissant du niveau de frais de gestion et de mission autorisé dans la convention d'objectifs et de moyens pour 2023-2025, la DGEFP indique avoir prévu de les contenir au montant des dépenses imputées en 2022 par l'Opcoc EP sur la section financière de l'alternance. Ce plafond global ainsi fixé en montant a pour objectif d'accélérer le mouvement de rationalisation de la gestion de l'Opcoc dans un contexte de maintien de ses objectifs globaux en termes de développement de l'alternance. Il pourrait être envisagé de modifier l'arrêté du 26 mars 2019 fixant un plancher de frais de gestion en pourcentage des fonds gérés pour favoriser la diminution de ces frais au sein de l'enveloppe globale de frais.

3.3.2.2 Des marges d'amélioration en matière de frais de gestion

3.3.2.2.1 Un coût de gestion par dossier qui stagne

Les frais de gestion administrative des dossiers constituent le poste de dépenses le plus important. Des gains de productivité ont permis à l'opérateur d'absorber un nombre important de contrats d'apprentissage, avec moins de gestionnaires (-30 ETP entre 2020 et 2022), ce qui se traduit par une baisse des frais concernés en 2022. Ces gains ont, cependant, été insuffisants et l'évolution du coût moyen de traitement d'un dossier ne démontre pas d'économies d'échelle. La persistance de frais élevés des services support, au-delà de la masse salariale des assistants de gestion, contribue à cette situation, ainsi que le caractère inachevé de la transformation.

Tableau n° 21 : frais de gestion réalisés au périmètre de la convention d'objectifs et de moyens

<i>M€</i>	2020	2021	2022
<i>Frais de collecte des contributions</i>	4,196	2,436	1,749
<i>Frais des administrateurs</i>	0,586	2,238	3,628
<i>Frais de gestion administrative des dossiers</i>	38,744	37,078	33,745
<i>Total frais de gestion</i>	43,526	41,752	39,122

Source : Opcoc EP.

⁸⁶ Voir Cour des comptes, *La formation professionnelle des salariés*, rapport public thématique, juin 2023, p. 39.

Tableau n° 22 : coût moyen par dossier

2020	2021	2022	Cible COM
57 € 682 530 dossiers	59 € 624 671 dossiers	54 € 696 096 dossiers	45 €

Note : il s'agit du coût de la gestion administrative divisé par le nombre de dossiers engagés.

Source : Opco EP

Les efforts de l'opérateur doivent être poursuivis. La première étape doit être une évaluation précise des déterminants du coût de dossier pour affiner le diagnostic. Ce dernier explique que les gains réalisés sur le traitement des contrats d'apprentissage grâce à une dématérialisation complète du processus ont été absorbés par des réallocations de moyens sur d'autres charges et missions, tout en précisant que les dossiers émargeant au plan de développement des compétences (et au FNE) sont encore traités « manuellement »⁸⁷. Il ajoute que le profil des TPE ne lui permet pas non plus de traiter des actions de formation groupées, comme les pratiquent les grosses entreprises, ce qui surenchérit ses coûts de gestion, chaque dossier faisant donc l'objet d'un traitement individualisé. La méthodologie de l'indicateur gagnerait à être retravaillée entre la DGEFP et les Opco, afin qu'elle soit réellement homogène entre les opérateurs et que ces derniers s'en saisissent pleinement.

Des gains de productivité significatifs étaient attendus en 2024, avec l'achèvement attendu de la transformation des systèmes d'information et la simplification des règles de prise en charge (barème unique pour la totalité des frais annexes, taux horaire unifié pour les formations transverses, standardisation des barèmes, etc.). Même si leur complexité peut être amoindrie par les systèmes d'information, elle pèse sur la gestion (allongement de la saisie, erreurs, échange avec le bénéficiaire) et rend l'automatisation de certaines étapes plus difficile à mettre en œuvre.

Les frais de collecte sont amenés à se réduire progressivement avec le transfert du recouvrement aux Urssaf. Subsisteront, cependant, les frais relatifs aux contributions extra-légales (conventionnelles décidées par les branches, versements volontaires des entreprises adhérentes et financement du dialogue social⁸⁸), partiellement couverts par la perception de frais de gestion par l'Opco. Selon les travaux de juin 2021, l'Opco avait vocation à conserver les mêmes effectifs (15 ETP), mais a réalisé des économies sur une prestation externalisée. Il continue à consacrer des ressources significatives, par son service data/collecte, au maintien des bases de données des adhérents nécessaires non seulement à la collecte restant à sa charge mais aussi pour assurer la gestion de ses référentiels et des travaux d'analyse.

⁸⁷ Les taux de dématérialisation présentés par l'opérateur sont élevés mais ils ne concernent que la relation avec le bénéficiaire et pas toujours les modalités de traitement interne. S'agissant des actions à destination des salariés, le portail unique est de création récente.

⁸⁸ La DGEFP a autorisé les Opco, pour les branches qui le souhaitent, à assurer la collecte des contributions conventionnelles au titre des années 2022 et 2023. L'Opco EP a été autorisé dès 2020 à collecter le financement du dialogue social au titre de plusieurs branches (avec des frais de gestion de 0,5 % des montants collectés).

Recommandation n° 7 (Opco EP) : améliorer la productivité en gestion, en achevant la transformation des systèmes d'information et en harmonisant les procédures, en particulier les règles de prises en charge des action individuelles de formation.

3.3.2.2.2 Des frais de mission justifiés par son réseau de proximité

Tableau n° 23 : frais de mission

<i>En M€</i>	2020	2021	2022
<i>Accompagnement des branches et conventions de coopération</i>	4,432	4,362	6,485
<i>Appui aux branches - détermination du niveau de prise en charge des contrats en alternance</i>	0,600	0,901	1,125
<i>Observatoires prospectifs</i>	1,300	2,105	2,278
<i>Ingénierie de certification, études et recherches</i>	12,800	6,665	7,310
<i>Frais d'information-conseil, de pilotage de projet et de service de proximité, accompagnement hors coût des diagnostics en entreprises</i>	52,000	56,670	64,852
<i>Frais d'accompagnement et coûts des diagnostics des entreprises</i>			
<i>Frais engagés pour le contrôle qualité des formations dispensées</i>	7,007	6,101	7,672
<i>Total des frais de mission</i>	78,100	76,804	89,722

Source : Opco EP

L'opérateur consacre la plus grosse partie de ses moyens à la mission d'information-conseil, ce qui découle de l'ampleur de son réseau de proximité, à la fois « hérité » d'un de ses Opcas constitutifs et inscrit dans les objectifs de la convention d'objectifs et de moyens.

En 2021, ce poste de dépenses constituait près de 48 % de ses frais de fonctionnement contre 43 % en 2020. Toutefois, le réseau de proximité ne représentait que 30 % de ses effectifs (306 ETP, dont 191,3 ETP de conseillers formation), ce qui peut apparaître insuffisant pour atteindre toutes les entreprises de son champ. Le soutien de plusieurs directions opérationnelles (relations bénéficiaires, 3DT, marketing opérationnel) n'explique qu'une partie du différentiel mais souligne l'intérêt de réduire le poids des services supports dès que les projets de transformation seront achevés.

La mission « ingénierie de certification, études et recherches » est portée par la direction Appui aux branches et offre de service (ABDOS) et le réseau de proximité (par les conseillers chargés d'études et de projets territoriaux). La direction des opérations est chargée de la mission qualité par ses contrôles de premier niveau des assistantes de gestion et de second niveau par ses services du contrôle permanent.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Fin 2022, les effectifs de l'Opco étaient moindres qu'au 1^{er} janvier 2020, mais ils ont à nouveau augmenté ensuite. Un travail important d'harmonisation sociale, de réaffectation et de recrutements a eu lieu. Ces agents sont répartis sur environ 80 sites et cette cartographie résulte encore davantage de la reprise du dispositif des Opca sources que d'une réflexion stratégique menée à bout.

L'Opco est organisé en délégations régionales regroupant pour l'essentiel les agents chargés du conseil aux entreprises tandis que ceux chargés de la gestion sont affectés au sein de cinq zones interrégionales qui ont la responsabilité, chacune, de la gestion des dossiers relevant de plusieurs régions, afin, à la fois, d'uniformiser la qualité de traitement et de permettre des gains de productivité pour les reverser au profit des activités de conseil aux entreprises. Cette « bascule » des ressources humaines de la gestion vers le conseil est loin d'être achevée, mais on note le rôle de plus en plus important de la plateforme téléphonique en « assistance » qui assure finalement à la fois du suivi de gestion et du conseil de premier niveau.

La transformation de l'Opco EP a été facilitée par une convention d'objectifs et de moyens généreuse. D'emblée, elle a tenu compte du contexte de création et des enjeux majeurs qu'allait affronter l'Opco, mais l'encadrement des frais de gestion a également perdu toute pertinence, avec l'augmentation considérable des engagements gérés par l'Opco, du fait de la croissance inédite de l'apprentissage.

Outre sa transformation, l'opérateur a réalisé plusieurs mises en conformité importantes, en matière comptable, de contrôle interne et de respect de la commande publique. En effet, si les comptes 2019 de l'Opca Agefos PME ont été certifiés avec réserve, notamment, faute d'un dispositif de contrôle interne satisfaisant, l'Opco EP a lancé un vaste chantier qui a permis de lever les réserves dès les comptes 2020. Les comptes 2023 ont également fait l'objet de réserves de la part des commissaires aux comptes. Le non respect des règles de la commande publique l'expose à des suites contentieuses. Il doit sans délai se mettre en conformité avec ces règles.

L'Opco doit aussi maîtriser sa masse salariale et ses charges externes trop importantes comme celles de l'informatique et du réseau (immobilier) et du recours à certaines sociétés prestataires.

4 UN OPCO DONT LE MODELE DE FINANCEMENT REPOSE SUR LES CONTRIBUTIONS LEGALES

L'ensemble des Opco ont vu leur modèle de financement évoluer au regard de la situation de leurs Opca sources, avec la refonte du système de financement de la formation professionnelle, à la suite de la réforme de 2018.

L'Opco EP concentrant à la fois près d'un quart des apprentis et couvrant presque uniquement des entreprises de moins de 50 salariés, est financé très majoritairement par les ressources légales réparties par France compétences. Ce modèle de financement le solvabilise efficacement et durablement.

S'il perçoit par ailleurs, des ressources issues des contributions conventionnelles qui couvrent plus de la moitié de ses branches, il a rompu avec le modèle de promotion des versements volontaires portés par Agefos PME.

Les ressources des Opco

Les Opco disposent de trois types de ressources :

- les fonds mutualisés ou contributions légales : il s'agit des fonds issus de la collecte auprès des entreprises des contributions relatives à la formation professionnelle (Contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance, Contribution supplémentaire à l'apprentissage, Compte personnel de formation des salariés en Contrat à durée déterminée), qui sont réparties par France compétences pour financer l'alternance et le plan de développement des compétences des entreprises de moins de cinquante salariés ; jusqu'en 2021, ces fonds étaient encore collectés par les Opco pour le compte de France compétences, avant le transfert de cette mission aux Urssaf en 2022 ; les Opco conservaient une part de la collecte (35 %) et lui reversaient le reste ;
- les contributions conventionnelles, versées par les entreprises des branches ayant conclu un accord prévoyant des contributions supérieures aux obligations légales ;
- les versements volontaires, émanant des entreprises, pour les projets de formation dont elles confient l'ingénierie à l'Opco.

France compétences répartit ainsi les fonds mutualisés entre les Opco :

- pour l'alternance : l'Opco reçoit une part de la collecte légale, sous forme de dotation, sur la base des montants décaissés anticipés ; il reçoit ensuite, durant l'année, des versements en trésorerie pour couvrir son besoin de financement sur la section alternance (dispositif dit de péréquation interbranche) ;
- pour les plans de développement des compétences : l'Opco reçoit une part de la collecte légale sous forme de dotation.

Les Opco peuvent recevoir d'autres concours de France compétences et de l'État, ainsi que des subventions d'autres organismes publics.

4.1 Des ressources majoritairement liées à l'alternance

4.1.1 Un résultat global ayant vocation à rester à l'équilibre

Le compte de résultat global de l'opérateur présente des produits en hausse, tout comme les charges, avec un résultat de formation toujours bénéficiaire jusqu'en 2021.

L'OpcO doit viser tendanciellement à l'équilibre entre produits et charges, afin de maximiser le financement des formations. Les excédents peuvent d'ailleurs être prélevés au profit de France compétences, dans le cadre du système de reversements des disponibilités de trésorerie à fin d'année⁸⁹ qui a été maintenu par la réforme de 2018 (bien que suspendu pendant les premières années de mise en œuvre de la réforme⁹⁰).

Ce résultat lui permet d'assumer les charges de fonctionnement, tout en conservant un résultat positif. Cette situation financière justifie d'autant plus d'avoir des objectifs ambitieux de maîtrise des coûts de gestion dans les conventions d'objectifs et de moyens et un suivi attentif par la DGEFP.

En effet, la section alternance dominante est structurellement à l'équilibre (voir *infra*) et la section conventionnelle bénéficiaire durant la majorité de la période sous revue. Le résultat de la section du plan de développement dépend de la qualité de la budgétisation initiale. En 2022, son résultat était très déficitaire, mais cette situation a vocation à rester ponctuelle dès lors qu'elle résulte d'une évolution du cadre réglementaire du calcul des produits qui n'était pas connue lors des engagements. Cette inflexion importante maintenant intégrée, l'OpcO a les ressources financières et la capacité budgétaire pour assurer un résultat global équilibré, même si la gestion du plan de développement des compétences demeure complexe.

Tableau n° 24 : compte de résultat synthétique 2019-2022 (toutes sections confondues)

En M€	2019	2020	2021	2022
<i>Produits de formation</i>	880,01	2 108,36	2 327,47	2 034,35
<i>Charges de formation</i>	672,67	1 985,31	2 148,25	1 914,47
<i>Résultat de formation</i>	207,34	123,06	179,22	119,88
<i>Produits de fonctionnement</i>	10,8	5,3	6,3	8,7
<i>Charges de fonctionnement</i>	131,82	126,97	124,89	137,53
<i>Résultat de l'exercice*</i>	84,16	26,96	61,12	-13,3

* après imputation des résultats de fonctionnement, financier et exceptionnel.

Source : rapports financiers (données comptables).

⁸⁹ Art. R. 6332-27 du code du travail : « les disponibilités, dont un opérateur de compétences peut disposer au 31 décembre d'une année donnée au titre des actions de l'alternance ou du plan de développement des compétences, ne peuvent excéder le tiers des charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos » ; art. R. 6332-29 du même code : ces disponibilités « sont reversées à France compétences avant le 30 avril de l'année suivant la clôture de l'exercice ».

⁹⁰ Décret n° 2018-1209 du 21 décembre 2018 et décret n° 2020-1739 du 29 décembre 2020.

Les ressources de l'opérateur sont des concours (ou dotations) et transferts de France compétences (en incluant la collecte légale directement perçue par l'Opco) à 87 % en 2020, à 93 % en 2021 et 90 % en 2022, ce qui illustre à la fois la part des fonds mutualisés perçus par l'Opco EP et la baisse des versements volontaires, alors que les contributions conventionnelles restent stables et que les subventions sont légèrement haussières. Ces ressources ont fortement augmenté depuis 2020, à parité avec les engagements à couvrir, grâce au développement de l'apprentissage et à ses modalités de financement qui seront détaillées dans la sous-partie suivante.

À la suite du transfert de la collecte à l'Urssaf, l'Opco ne réalise plus de collecte et reversement des fonds légaux à France compétences. Cela explique la baisse des produits de formation entre 2021 et 2022, à laquelle correspond une baisse similaire des charges de formation (cf. tableau n° 26).

Tableau n° 25 : produits par type (toutes sections confondues)

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Total des produits dont</i>	901,86	2 150,18	2 335,27	2 045,21
<i>Dotations de France compétences dont</i>	572,19	1 797,41	2 080,59	1 843,37
<i>Collecte légale</i>	394,78	690,37	739,65	504,92
<i>Péréquation</i>	177,40	1 107,04	1 340,94	1 338,46
<i>Transferts de France compétences</i>	33,55	81,42	95,61	-0,11
<i>Contributions supplémentaires (contributions conventionnelles, versements volontaires)</i>	192,58	82,86	90,55	110,08
<i>Subventions de formation (État, régions, FSE)</i>	27,50	30,19	48,65	69,331

Source : rapports financiers (données comptables)

Les années 2020-2022 sont représentatives du cadre financier dans lequel opère désormais l'Opco, avec des produits et des charges supérieurs aux deux milliards d'euros ; l'année 2019 correspond à une période transitoire où la majorité des produits et charges d'alternance était encore comptabilisée hors du système de financement régi par France compétences (avec persistance des financements régionaux et des contributions directes des entreprises aux CFA) et où les fonds finançant le plan de développement des compétences n'étaient issus que de la collecte des Opca et non pas d'une dotation de France compétences.

Le compte de résultat est surdéterminé par la section relative à l'alternance qui représente 72 % des produits de formation et des charges comptables en 2021 et 84 % des fonds gérés par l'Opco, au sens de la convention d'objectifs et de moyens⁹¹.

Tableau n° 26 : charges de formation (en M€)

	Alternance	PDC (- 50)	Conventionnel	Volontaire	CPF	France compétences
2019	201,13	96,23	68,83	102,26	88,97	115,16
2020	1 429,25	180,64	24,09	37,84	29,29	284,20
2021	1 577,91	146,49	45,63	58,20	20,56	299,47
2022	1 610,21	208,60	25,35	61,28	5,02	4,01

Source : comptes financiers

4.1.2 La section alternance et son mécanisme de couverture quasi-intégrale par France compétences

La forte hausse du nombre d'alternants s'est traduite par un montant d'engagements financiers à prendre en charge qui a dépassé les 2,2 Md€ dès 2020, dont plus de 1,9 au titre de l'alternance. Le montant présenté en charges comptables correspond aux engagements affectés d'un taux de chute, correspondant aux contrats dont on anticipe la rupture (taux dont le niveau est arrêté en accord avec France compétences).

Cette hausse a également correspondu à des ressources nouvelles de France compétences, si bien que la situation financière de l'Opco n'en a pas pâti. En effet, outre la collecte légale (perçue directement par l'opérateur et par le biais de France compétences en 2020-2021), France compétences verse à l'Opco EP une dotation pour couvrir son besoin de financement et solvabiliser la section, appelée péréquation (voir encadré), qui s'est élevée à 1,11 Md€ en 2020 et 1,34 Md€ en 2021 et 2022 (sur 5,4 Md€ de péréquation totale versée à France compétences à tous les Opco).

La péréquation interbranche

Les Opco comptabilisent en charges l'intégralité du coût prévisionnel d'un contrat en alternance pour toute sa durée. Au moment de l'établissement des comptes annuels, si la section alternance des comptes de l'Opco est déficitaire, une dotation complémentaire lui est accordée par France compétences pour l'équilibrer. En pratique, l'Opco reçoit des versements de trésorerie de France compétences, en fonction des besoins de financement avérés de la section alternance. Des enveloppes prévisionnelles de fonds de péréquation sont notifiées par France compétences et ajustées sur la base des données réelles transmises par l'Opco (mensuellement). Ce dispositif s'appelle la péréquation interbranches (art. R. 6123-31 du code du travail). Il n'est pas plafonné *ex ante*, tout contrat devant être financé.

⁹¹ Les produits et charges de formation correspondant au compte personnel de formation et aux reversements à France compétences d'une quote-part de la collecte légale directe de l'Opco sont neutralisés.

Tableau n° 27 : compte de résultat simplifié – Alternance

En M€	2019	2020	2021	2022
Total des produits de formation (1) dont	369,15	1 509,73	1 680,94	1 721,48
Concours de France compétences - collecte	145,83	296,10	329,28	366,64
Concours de France compétences - péréquation	177,40	1 107,04	1 340,94	1 338,46
Produits divers de gestion courante - Transferts de fonds mutualisés	49,24	108,33	12,02	11,09
Total des charges de formation (2) dont	201,13	1 429,25	1 577,91	1 610,21
Coûts des actions de formation	143,02	1 335,68	1 565,48	1 565,99
Fonctionnement des CFA	56,16	10,65	11,98	11,10
Autres charges de formation	1,93	82,89	0,43	33,13
Résultat de formation (1-2)	168,02	80,48	103,03	111,27

Note : à compter de 2022, l'Opco ne procède plus à la collecte directe des contributions.

Source : comptes annuels (données comptables)

4.1.3 Une section relative au plan de développement des compétences dont les ressources ont fortement évolué en 2022

Le résultat de formation de cette section a fortement évolué pendant les années sous revue, du fait des changements dans la répartition des fonds mutualisés par France compétences et de l'évolution du nombre de stagiaires de la formation professionnelle entre 2020 et 2022, à la suite de la crise sanitaire et de choix budgétaires plus ou moins volontaristes de l'opérateur.

Tableau n° 28 : compte de résultat simplifié – plan de développement des compétences

En M€	2019	2020	2021	2022
Total des produits de formation (1) dont	106,520	170,751	189,353	132,62
Concours de France compétences (part collecte directe de l'Opco)	61,567	83,398	90,353	128,28*
Concours de France compétences (part reversée, dans le cadre de l'enveloppe sur critères) ⁹²	41,391	84,283	97,242	
Produits divers de gestion courante - Transferts de fonds mutualisés	3,901	1,952	0,001	0,01

⁹² Sauf 2019. Les critères n'étaient pas encore en vigueur.

En M€	2019	2020	2021	2022
Total des charges de formation (2) dont	96,299	180,642	146,488	208,60
Coûts des actions de formation dont	91,803	178,776	146,447	207,80
- coûts pédagogiques	87,449	123,978	97,662	
- salaires	6,059	15,699	27,688	
Reversement excédents de trésorerie				0,77
Autres charges de formation	4,432	1,853	0,041	
Résultat de formation (1-2)	10,220	- 9,891	42,865	-75,98

* À compter de 2022, l'OpcO ne procède plus à la collecte directe des contributions.
Source : comptes annuels (données comptables)

France compétences répartit les dotations pour l'aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés entre les OpcO à partir d'une clé pondérée de la manière suivante : 10 % au titre du poids du nombre d'entreprises de moins de 50 salariés ; 90 % au titre du poids du nombre de salariés couverts. En 2020-2021, les opérateurs communiquaient à France compétences le montant de leur collecte et France compétences abondait à la hauteur de la répartition effectuée sur la base de la clef présentée ci-dessus. Si les paramètres sont fixés par voie réglementaire, la pondération relève du conseil d'administration de France compétences.

Couvrant de très nombreux salariés et avec une typologie d'entreprises adhérentes qui coïncide avec ces critères⁹³, l'OpcO EP a tiré pleinement profit de cette clé de répartition en 2020-2021 et a reçu une dotation globale correspondant à 30,7 % de l'enveloppe totale destinée aux OpcO, ce qui a plus que doublé sa collecte à ce titre.

Toutefois, en 2022, deux évolutions ont eu lieu : le passage à une collecte par l'Urssaf et une évolution des modalités de calcul du 2nd critère de la dotation, relatif au nombre de salariés, désormais calculé en équivalent temps plein (sur la base de l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale).

Si 99 % des entreprises nouvelles détectées par l'Urssaf ont moins de 50 salariés et que l'OpcO EP en bénéficie pour partie, elles représentent une masse salariale faible et un nombre réduit de salariés et n'ont donc pas affecté significativement la répartition des fonds entre OpcO. En revanche, l'évolution du mode de calcul de l'effectif salarié a eu un impact majeur sur l'opérateur auquel est rattachée la branche des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile, dont les effectifs sont passés de 1 270 875 salariés à 446 000 ETP. En conséquence, l'OpcO qui bénéficiait d'une dotation PDC-50 représentant 31 % de la dotation totale de France compétences, en 2020 et 2021, n'en bénéficie plus qu'à 22 % en 2022, ce qui correspond à une baisse de près de 30 % de sa dotation.

Cette baisse est bien sûr imputée à la section et supportée de manière mutualisée. Elle n'est pas entièrement portée par la branche du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi

⁹³ Part de l'OpcO EP sur l'ensemble des opérateurs : 24,24 % (moins de 50) ; 31,73 % (salariés).

à domicile. Les moyens mobilisables à son profit doivent, en outre, s'apprécier en tenant compte du montant des contributions conventionnelles non gérées par l'Opco.

Le calcul d'effectifs salariés utilisés est réalisé par France compétences, sur la base des données de l'Urssaf portant sur le volume horaire total déclarés pour les salariés relevant de la branche. Avant 2022, dès lors qu'un salarié avait réalisé une heure relevant de la branche, il est décompté parmi l'effectif salarié ; à compter de cette année, on a recherché un effectif en équivalent temps plein, en agrégeant les heures pour les reconstituer. Cette évolution vient corriger une forme d'effet d'aubaine qui prévalait jusqu'alors, une part significative des salariés décomptés travaillant de faibles quotités dans ce cadre ou réalisant l'essentiel de leur activité au sein d'une autre branche (relevant des Opco EP, Uniformation ou Santé). Toutefois, il apparaît légitime que l'Opco EP soit informé par France compétences des modalités d'élaboration de ce calcul et de l'ensemble des hypothèses sous-jacentes.

L'impact de cette évolution de réglementation (R. 6123-26 du code du travail) aurait pu être mieux anticipé et communiqué à l'opérateur. En effet, s'il était difficile d'en prévoir les conséquences dès le décret n° 2021-1916 du 30 décembre 2021, les travaux sur la base Urssaf ont eu lieu tout au long de l'année 2022, alors que les prélèvements étaient déjà mis en œuvre et que la répartition des entreprises entre Opco a eu lieu par un arrêté du 15 juin 2022 et la gestion des contributions du particulier employeur actualisée par un arrêté du 14 juin 2022⁹⁴. Mais aucune actualisation de la dotation prévisionnelle n'a eu lieu dans le semestre suivant et la notification réalisée par France compétences fin 2022 en vue de l'année 2023 n'en tenait toujours pas compte.

L'année 2022 a également mis en valeur, plus encore que les années précédentes, la fragilité du dispositif de notification de la dotation par France compétences. En effet, cette dernière n'établit la dotation définitive de l'Opco qu'au printemps de l'année suivante, une fois le solde de contribution des entreprises connu. Ce dispositif est source d'imprévisibilité, car l'opérateur n'en connaît le montant définitif qu'en mai de l'année suivante (avril en 2022), alors que la gestion budgétaire de l'année est achevée, avec des écarts qui peuvent être significatifs, en négatif comme en positif (- 63 M€ au titre de 2020 ; + 27 M€ au titre de 2021 ; - 43 M€ en 2022⁹⁵). La section a donc enregistré un résultat négatif en 2020 (-10 M€), très positif en 2021 (+ 42 M€) et très négatif en 2022 (- 76 M€), correspondant à la baisse non anticipée de la dotation et à une budgétisation logiquement actualisée⁹⁶. Si elles sont impossibles à gérer en exécution, ces fluctuations – de moins en moins aisées à absorber avec la baisse des fonds propres – contribuent également à des révisions de budgétisation sur les années suivantes, le conseil d'administration cherchant à en tirer les conséquences et adoptant une vision prudente. Après la baisse de dotation de 2020, il avait ainsi adopté un budget restrictif en 2021

⁹⁴ L'arrêté du 14 juin 2022 relatif à la gestion des contributions du particulier employeur réitère que l'effectif salarié du secteur des particuliers employeurs communiqué par les organismes de recouvrement est pris en compte pour l'appréciation des effectifs de salariés mentionnés au 1° du I de l'article R. 6123-26 du code du travail (c'est-à-dire l'effectif salarié déterminé selon les modalités prévues au I de l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale).

⁹⁵ En 2020, la dotation définitive était à hauteur de 161 M€, en baisse par rapport au montant prévisionnel initial et révisé (224 M€ puis 179 M€). En 2021, après un budget initial de 161 M€, la dotation s'élève à 187,5 M€. France compétence a notifié, en avril 2023, sa dotation définitive pour 2022 à hauteur de 123 M€, contre 166 M€ notifiés en décembre 2021.

⁹⁶ Le conseil d'administration a inscrit au budget 2022 le niveau de dotation définitive perçue en 2021 soit 188 M€, 22 M€ de plus que la dotation notifiée de manière prévisionnelle fin 2021.

et la même dynamique est à l'œuvre en 2023. Il apparaît de fait pertinent de budgéter sur la base de la dernière dotation connue.

Ainsi, la réforme de 2018 n'a pas mis fin à ce stade aux effets de *stop and go* qu'engendrait déjà précédemment le système de la collecte légale, avec perception du solde l'année suivante. L'année 2022, première année de collecte par l'Urssaf, présente de fait un profil similaire aux années antérieures, avec une notification toujours un printemps. Cependant, elle semble également présenter une particularité forte avec une évolution des modes de calcul de la dotation qui quant à elle n'a pas vocation à se reproduire, avec une telle ampleur. En conséquence, il faudra encore attendre 2023 pour tirer un bilan de l'impact de cette évolution des modalités de collecte sur l'information des opérateurs de compétences. L'amélioration de cette dernière pour mieux lisser les engagements et éviter les cessations de paiement est primordiale et requiert un engagement fort de France compétences, l'Acoss et la DGEFP pour évaluer les apports de la nouvelle collecte mais aussi assurer une actualisation beaucoup plus fréquente des projections de dotations⁹⁷.

Cette section n'a pas enregistré de tensions jusqu'en 2022. Sur toute la période, l'évolution des charges de formation reflètent, d'une part, la qualité du travail de budgétisation, régulièrement actualisé de l'opérateur et de ses SPP, avec une amélioration continue de l'information financière de ses dernières et, d'autre part, un volontarisme bienvenu de dépense de l'opérateur, mais aussi une prise en main requérant encore des ajustements, dans un contexte toujours relativement mouvant. En 2020, le plan anti-crise de l'opérateur qui a permis notamment de financer des formations 100 % à distance semble avoir permis de maintenir un niveau d'engagement élevé, malgré la crise sanitaire. En 2021, les charges de formation ont en revanche baissé significativement, ce qui pourrait s'expliquer par des effets de substitution entre sections (voir partie 4.2.1). En 2022, le conseil d'administration a acté la mobilisation complète du surplus de dotation 2021 perçu au printemps pour abonder les branches ayant consommé l'intégralité de leur attribution initiale, sans que cela explique l'intégralité de la dynamique d'engagement.

4.1.4 Une section relative aux versements volontaires en forte progression du fait de l'imputation des crédits du FNE-Formation versé par l'État

La section « volontaire » enregistre des ressources de nature différente : des versements volontaires des entreprises pour la mise en œuvre d'un projet de formation par l'Opco pour son compte ; des subventions à des actions de formation principalement issues du fonds social européen (FSE) et, pendant la période sous revue, de l'État *via* le FNE-Formation ; des versements des entreprises pour des projets de formation co-financés par les subventions.

⁹⁷ Voir, en complément, Cour des comptes, *La formation professionnelle des salariés*, rapport public thématique, juin 2023, pp. 90-91.

4.1.4.1 Une absence de stratégie claire en matière de versements volontaires

Tableau n° 29 : compte de résultat simplifié de la section des versements volontaires

M€	2019	2020	2021	2022
Total des produits de formation (1) dont	142,751	37,178	53,434	67,93
<i>Contributions</i>	119,417	3,078	7,456	8,93
<i>Subventions de formation</i>	28,522	28,722	45,929	58,53
Total des charges de formation (2) dont	102,256	37,841	58,199	61,28
<i>Coûts des actions de formation</i>	96,307	36,867	58,085	60,61
Résultat de formation (1-2)	40,496	- 0,664	- 4,764	6,65
<i>Résultat net comptable</i>	9,648	31,816	- 8,565	5,41

Source : comptes financiers.

Cette section financière est révélatrice de l'évolution de l'Opco EP par rapport aux Opca, notamment Agefos-PME. Le réseau de ce dernier était en grande partie mobilisé pour proposer des services complémentaires, en contrepartie de versements volontaires de ses adhérents. L'année 2019 s'analyse comme la dernière occurrence d'une période antérieure où la collecte avoisinait 200 M€.

L'année 2020, avec une baisse très forte des produits, est ainsi un point de bascule entre les deux modèles économiques de la section d'avant et d'après la réforme.

Les grandes entreprises historiquement et structurellement contributrices ont été transférées vers d'autres opérateurs de compétences. La nouvelle typologie des adhérents de l'Opco n'est pas propice à ce type de versement. Ainsi, cette section demeure marquée par une surreprésentation des entreprises de plus 50 salariés. Globalement, tous dispositifs confondus, celles-ci représentent moins de 1 % des entreprises adhérentes, 23 % des salariés et 45 % de l'ensemble de sa collecte. Sur la section financière des versements volontaires, elles représentent seulement 0,5 % des adhérents, mais 59 % de la collecte (pour 36 % des engagements et 40 % des stagiaires).

Avec des TPME, les coûts réels de collecte sont, en outre, bien plus élevés⁹⁸, dans un contexte où l'Opco maintient et s'attache même à renforcer la qualité de ses référentiels d'adhérents mais perd la main sur la collecte des fonds légaux qui a été transférées à l'Urssaf, ce qui limite donc drastiquement les effets de synergies associés aux collectes restantes. Le retour sur investissement d'une implication forte de l'interlocution à cette fin serait donc limité, sans compter que le réseau doit encore prioritairement améliorer le conseil aux TPME.

⁹⁸ Après de nombreux débats en conseil d'administration du 10 octobre 2020 (seuils d'entreprises, contrat, actions spécifiques), il a décidé d'appliquer un taux de frais de gestion de 5 % aux dossiers, bien inférieur au coût réel.

Les partenaires sociaux siégeant dans les instances ont adopté des positions divergentes sur ce sujet et ont finalement adopté une position peu prescriptive⁹⁹. Par ailleurs, l'offre de services correspondante peine à être définie.

4.1.4.2 Le FNE-Formation, une ressource complémentaire de l'État proportionnellement moins élevée que pour d'autres Opco

La progression enregistrée en 2021 en produits comme en charges se justifie essentiellement par les cofinancements du FNE-Formation qui sont adossés à des versements complémentaires des entreprises émergeant sur cette section. En effet, les dossiers cofinancés à ce titre ne peuvent être adossés que sur des fonds privés.

Depuis juin 2020, comme l'ensemble des opérateurs de compétences, l'Opco EP a bénéficié de fonds issus du déploiement du FNE-formation. Il a signé à ce titre plusieurs conventions avec l'État :

- en 2020, 15 conventions avec les Dcrets, pour un montant conventionné de 11,9 M€ (coûts pédagogiques), exécuté à 81 % à hauteur de 9,6 M€. 20 297 stagiaires issus de 834 entreprises en activité partielle sont partis en formation dans ce cadre (soit moins de 5 % des effectifs formés dans le cadre du plan de développement des compétences cette année-là) ;
- en 2021, une convention de 40,5 M€ (dont 2 M€ au titre des frais de gestion¹⁰⁰) puis un avenant de 33 M€ au titre du plan de réduction des tensions de recrutement en fin d'année, soit 73,5 M€ à engager d'ici fin 2022 et décaisser d'ici fin 2023.

L'Opco EP a perçu 10,4 % de l'enveloppe globale du FNE-Formation 2021-2022 reçue par les Opco et 8 % pour l'enveloppe additionnelle de fin d'année, sans commune mesure avec le nombre de salariés ou même d'entreprises qu'il représente. Ceci est à mettre en lien avec l'importance des fonds légaux qu'il a reçus, qui ont plus que compensé la baisse de sa collecte, ce qui n'était pas le cas des autres Opco. Par ailleurs, les besoins associés à l'activité partielle étaient bien moindres¹⁰¹. Même ainsi dimensionné, le FNE-Formation a joué dans la moindre consommation des ressources conventionnelles.

Les entreprises de plus de 50 salariés qui ne peuvent plus bénéficier des financements des dotations au titre des plans de développement des compétences issus des contributions légales, à la suite de la réforme de 2018, ont pu utiliser les fonds du FNE-Formation pour financer une partie des départs en formation de leurs salariés. Ce phénomène de compensation est moins visible pour l'Opco EP où l'on ne note pas de déformation majeure. En 2021, les entreprises de plus de 50 salariés ont consommé 22,8 % des décaissements de l'année (8,8 M€),

⁹⁹ En cas de reste à charge, celui-ci est « financé soit par l'adhérent directement auprès de l'OF soit par un versement volontaire auprès de l'OPCO EP » (CA du 12 octobre 2020).

¹⁰⁰ Soit 5 % de l'enveloppe (contre 3 % en 2020). Ils demeurent considérés comme insuffisants car la typologie des adhérents ne se prête pas à un traitement de masse et les dossiers FNE, cofinancés, nécessitent un accompagnement plus important des conseillers et gestionnaires.

¹⁰¹ D'ailleurs, en 2021-2022, ont été massivement soutenues les entreprises en difficulté, en mutation ou en reprise d'activité (85 % du total) et non pas en activité partielle.

à parité avec le nombre de salariés qu'elles représentent (23 %), pour former en moyenne 3,5 salariés¹⁰². Le FNE a bénéficié à 93 % aux entreprises de moins de 50 salariés.

Par ailleurs, huit des dix branches les plus consommatrices de fonds issus du FNE sont dotées de ressources conventionnelles, avec des fonds propres disponibles, ce qui va dans le sens de l'hypothèse d'effets d'éviction sur le conventionnel mentionné *supra*. Le dispositif lui-même n'est bien sûr pas incitatif pour développer de telles ressources, pour les branches n'en disposant pas. Les modalités de financement des formations par ces fonds ont été particulièrement attractives avec des prises en charge visant à faciliter les départs en formation. Ainsi, les taux de prise en charge des entreprises de moins de 300 salariés étaient de 100 % des coûts pédagogiques depuis la crise sanitaire. Elles ont été non seulement assouplies mais également élargies à d'autres dispositifs d'aide (par exemple, la prestation conseil en ressources humaines, proposée par les conseillers en formation, qui a été très appréciée par les bénéficiaires).

S'agissant des conditions de prise en charge de formations, il est difficile de démontrer l'existence d'effet d'aubaine. Le coût moyen de 1 045 € par stagiaire pour les actions prises en charge par l'Opco au titre du FNE est plus faible que pour la moyenne des Opco (1 255 €), tirée cependant vers le haut par deux Opco¹⁰³. Il est en revanche bien supérieur à celui constaté pour la même année pour les actions financées au titre du plan de développement des compétences (595 €, d'après l'ESF 2021).

L'opérateur relève ainsi que certains organismes de formation ont adapté leur offre et leur prix à ces dispositifs favorables. Cependant, ces financements n'ont pas ciblé les mêmes formations et l'Opco a notamment écarté l'existence d'optimisation excessive sur les formations supérieures à 80 € par heure qui faisaient l'objet d'une instruction approfondie systématique auprès de l'organisme de formation *via* les équipes installées dans les régions¹⁰⁴. Pour mémoire, l'Opco perçoit également 35 M€ d'autres subventions publiques non récurrentes auxquelles s'ajoutent 2 M€ au titre du fonctionnement (budget 2022). La contrepartie pour l'Opco est de 14,5 M€.

La plus importante subvention, pour 20 M€ sans cofinancement de l'Opco, recouvre les préparations opérationnelles à l'emploi collective, en partenariat avec Pôle Emploi, sur un financement du plan d'investissement dans les compétences. L'Opco reçoit des financements moindres au titre d'engagements de développement de l'emploi et des compétences (Grand âge, sur financement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ; insertion par l'activité économique, sur financement de la DGEFP dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences, du Fonds social européen (FSE +) et des régions pour financer la prestation de conseil en ressources humaines pour les TPE.

¹⁰² Les calculs sont de la Cour, mais les données de l'Opco, arrêtées au 30 juin 2022.

¹⁰³ Données DGEFP, pour l'exécution 2021.

¹⁰⁴ Représentant 12 % des actions, leur distribution sur 44 branches, sur tous les territoires et sur tous les organismes de formation, ne fait pas état d'écarts particuliers, ce qui tend à écarter l'existence d'effets d'aubaine.

4.1.5 Une section conventionnelle alimentée par un nombre élevé de branches professionnelles

30 branches sur 53¹⁰⁵ ont conclu un accord prévoyant le versement de contributions conventionnelles à l'Opco, soit un taux relativement bon de couverture par les accords. Ces contributions, croissantes pour la période sous revue, sont prévues par des accords de branche pour toutes les entreprises s'y rattachant et collectées par l'Opco.

Depuis 2020, cette section est très largement excédentaire, avec notamment, un solde comptable positif de 45 M€¹⁰⁶ en 2020. Il s'explique par une sous-consommation des ressources (et donc une forte baisse des charges de formation sur cette section). D'après l'opérateur, c'est notamment l'effet des mesures de son plan anti-crise en vigueur en 2020-2021 qui a facilité la mobilisation des ressources disponibles sur les sections du plan de développement des compétences et des versements volontaires (issues pour cette dernière section du FNE-formation). Des restes à charge ou des frais qui n'auraient pas usuellement été financés sur ces sections mais via les contributions conventionnelles, ont pu l'être durant ces années particulières.

Tableau n° 30 : compte de résultat de la section des contributions conventionnelles

Compte de résultat (M€)	2019	2020	2021	2022
Total des produits de formation (1) dont	73,498	79,819	83,723	102,32
<i>Contributions</i>	73,165	79,782	83,090	101,14
<i>Subventions de formation</i>	0,320	-	0,633	1,17
Total des charges de formation (2) dont	68,832	24,088	45,632	25,35
<i>Coûts des actions de formation</i>	58,091	23,955	44,467	23,29
<i>Autres charges de formation</i>	10,704	0,133	1,165	2,1
Résultat de formation (1-2)	4,666	55,731	38,092	76,96
<i>Résultat net comptable</i>	- 6,214	44,837	35,157	73,85

Source : comptes financiers.

Cette section est difficile à analyser car les agrégats ne sont pas significatifs, les branches fonctionnant « en silo » et selon leurs propres préoccupations et règles de prises en charge. Ainsi, ces contributions peuvent financer des portions de prises en charge et/ou des frais, selon des barèmes chacun différents. Les actions de formation sont financées sur différentes sections et les statistiques qui en découlent sont complexes à étudier en dehors des travaux et tableaux de bord réalisés en sections paritaires professionnelles.

¹⁰⁵ On notera que les comptes de l'Opco ne retracent sur les contributions de 29 branches, puisque les fonds de la branche du secteur des particuliers employeurs sont gérés directement au sein de l'Apni et figurent dans les comptes de cette dernière.

¹⁰⁶ Ce résultat positif a pourtant été minoré de plus de 9 M€ en raison de plusieurs régularisations rattachées à la branche du particulier employeur, pour les exercices antérieurs à la création de l'Apni.

4.2 Des marges de manœuvre financières significatives à prendre en compte dans la prochaine convention d'objectifs et de moyens

4.2.1 Des effets d'éviction et de substitution entre sections limités

Comme observé précédemment, si la section alternance fonctionne largement en autonomie, il existe des effets de substitution entre les sections qui financent toutes la formation des salariés des entreprises adhérentes de l'Opco. Ceux-ci sont liés aux crédits du FNE-Formation en 2020 et surtout 2021, avec un objectif d'engagement rapide de ces derniers assigné par la DGEFP dans le cadre général de la consommation des crédits du plan de relance. Si l'accès au FNE-Formation repose sur des critères, celui des mutations économiques était relativement plastique et les montants à la clef étaient attractifs, tout comme les modalités de prise en charge. Des entreprises ont donc financé leurs formations par ce biais plutôt que par les ressources allouées au titre des plans de développement des compétences ou les contributions conventionnelles.

Les effets de report sont difficiles à identifier, même si les excédents sur certaines sections, particulièrement la section conventionnelle le suggèrent. Ils ont cependant été limités du fait de la taille réduite (au regard du nombre de salariés couverts) de l'enveloppe du FNE-Formation attribuée à l'Opco EP.

De manière plus générale, les effets de bord entre ces trois sections sont très limités, car l'opérateur et les sections paritaires professionnelles s'emploient à les éviter. En effet, ils sont très attachés à la dissociation complète entre les dynamiques affectant les sections financées sur fonds légaux et celle dépendant des contributions conventionnelles, afin de ne pas désinciter les branches à développer ce type d'accord. Si cette préoccupation est légitime, elle ne doit pas pour autant conduire à accumuler des réserves trop importantes sur cette section, au détriment du développement de la formation des salariés concernés.

4.2.2 Une trésorerie confortable et des fonds propres, déjà élevés à la création de l'Opco, toujours importants

L'opérateur dispose d'importants fonds propres et d'une trésorerie abondante. Les données comparatives élaborées par le CGefi confirment que leurs niveaux respectifs sont bien supérieurs à la moyenne des autres opérateurs de compétences, pour l'ensemble des sections financières. Outre par le niveau de ses fonds propres, l'Opco EP se distingue particulièrement par leur progression : s'ils sont restés globalement stables entre 2020 et 2021 pour l'ensemble des opérateurs, ceux de l'Opco EP, déjà importants, ont augmenté sur cette même période.

Tableau n° 31 : trésorerie et fonds propres comparés en 2021

en M€	Trésorerie		Fonds propres	
	Moyenne des opérateurs	Opco EP	Moyenne des opérateurs	Opco EP
Trésorerie globale	325	570	161	530

en M€	Trésorerie		Fonds propres	
	Moyenne des opérateurs	Opco EP	Moyenne des opérateurs	Opco EP
Plan de Compétences	58	249	40	123
Contributions conventionnelles	61	190	78	245
Versements volontaires	113	254	33	136

Source : CGefi

Le fonds de roulement de l'Opco EP a globalement augmenté sur la période sous revue. Il s'est consolidé sous l'effet de trois facteurs : des ressources couvrant ses engagements de formation (mécanisme de péréquation interbranche, accès aux contributions mutualisées), une gestion prudente de ses budgets et une sous-consommation de ses ressources conventionnelles. La trésorerie demeure élevée fin 2022 à 678 M€ au-delà de 2021.

Tableau n° 32 : agrégats de bilan financiers 2019- 2021

En M€	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement	402,23	426,52	489,57	477,06
variation N/N-1	-	+24,29	+ 63,04	-12,50

Source : rapports financiers – calculs Cour des comptes

Ce niveau de fonds propres s'explique d'abord par les apports des Opca sources. L'Opco disposait au 1^{er} janvier 2020 de 411 M€ de réserves dont 119 M€ sur la section plan de développement des compétences, 172 M€ au titre du conventionnel et 156 M€ pour le volontaire.

Les réserves des sections plan de développement des compétences ont été préservées voire renforcées grâce aux abondements externes que l'Opco a su mobiliser et utiliser en lieu et place de ses ressources propres. Les fonds propres ont augmenté de 34 M€ en 2021, après imputation du résultat comptable net des charges de fonctionnement de l'opérateur. En raison de la baisse non anticipée de la dotation de France compétences en 2022, cette section a ensuite enregistré une perte de 92,6 M€ réduisant ses réserves à 31 M€ et une trésorerie s'élevant à 110 M€ (après déduction de 36 M€ d'excédents de trésorerie reversés à France Compétences). L'Opco ne peut plus reconstituer aisément les fonds propres de cette section, les règles en matière de prélèvement de trésorerie étant à nouveau en vigueur.

Les fonds propres de la section conventionnelle, qui font l'objet d'un suivi par branche¹⁰⁷, ont continué leur progression pendant la période sous revue. Fin 2021, ils représentaient près de trois années de collecte et quatre en 2022. L'ampleur de ces fonds propres, dans un contexte de tension sur les financements de la formation professionnelle et de besoins encore non couverts, doit inciter à les mobiliser ou au moins à avoir une vue plus précise

¹⁰⁷ La variation des fonds propres est le résultat pour chaque branche de : collecte – engagements de la branche diminués des annulations – frais de gestion.

de leur destination dans les années à venir. Cette priorité est renforcée avec la moindre abondance de la section PDC.

Tableau n° 33 : fonds propres de la section des contributions conventionnelles

<i>en M€</i>	2019	2020	2021	2022
Total de la section conventionnelle, dont	165,678	210,515	245,671	319,523
<i>SPP santé</i>	n.c.	79,566	88,501	109,473
<i>SPP officiers publics ministériels</i>	n.c.	13,824	24,302	35,746
<i>Coiffure</i>	13,480	17,772	18,344	23,296
<i>SDLM distribution location maintenance</i>	20,933	25,707	29,636	38,057

Source : Opco EP *après imputation de la perte comptable enregistrée en 2019

Les fonds propres de la section des versements volontaires ont également vocation à décroître significativement, lorsqu'ils seront décaissés pour assurer le financement du projet immobilier de l'Opco. Une contribution à hauteur de 100 M€ (sur une position de 141 M€ à la fin de 2022) a été arrêtée.

S'agissant des niveaux de trésorerie, les écarts constatés entre 2020 et 2022 s'expliquent par la gestion optimisée de la trésorerie effectuée entre les sections avec pour objectif principal de minimiser les risques de blocage de paiement et, surtout, de contenir d'éventuels frais financiers généraux. Le recours à des comptes de liaison est prévu par le plan comptable (moyens communs et trésorerie) mais les variations importantes entre chaque exercice devraient être explicitées dans les comptes annuels, pour pouvoir être portées à connaissance de la DGEFP et de France compétences. À titre d'exemple, fin 2021, la section alternance faisait une avance de trésorerie à la section PDC de 209 M€ (contre aucune en 2022).

Les modalités adoptées par l'opérateur ne sont aujourd'hui pas suffisamment détaillées dans les comptes annuels, alors que ces écritures sont susceptibles d'avoir des conséquences tant sur l'affichage d'excédents éventuels de trésorerie (cf. sous-partie 4.1.1.) que sur le taux de couverture de la section alternance. Cette observation ne remet pas en cause le recours à ces comptes de liaison, ni la réallocation d'excédents de trésorerie entre sections, qui peut également permettre de limiter les flux de trésorerie entre France compétences et les Opco.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'Opco EP a perçu un total de ressources de plus de 2 Md€, dont autour de 90 % sont constituées de dotations et subventions émanant très majoritairement de France compétences (dont un montant de péréquation à hauteur de 1,3 Md€). Les ressources mutualisées prévues par la loi constituent 90 % des ressources de l'opérateur, le reste provenant des contributions conventionnelles et volontaires. L'allocation de ses ressources correspond d'abord à la part très importante de l'alternance dans ses secteurs et, de manière plus secondaire, à celle des petites entreprises dans son portefeuille. La clé de répartition appliquée par France compétences pour l'attribution des fonds au titre des plans de développement des compétences pour les entreprises de moins de cinquante salariés, initialement très favorable à l'Opco EP,

par rapport à d'autres Opco, l'est moins depuis 2022 et l'entrée en vigueur d'un nouveau mode de calcul du nombre de salariés couverts qui a altéré fortement la dotation reçue.

La mobilisation des fonds propres de la section du plan de développement des compétences, fruit de l'apport d'actifs des Opca source, a permis de lisser l'irrégularité des dotations de France compétences, mais la juste budgétisation de cette ligne demeure une priorité que l'Opco ne peut garantir seul et qui implique un investissement de France compétences pour apporter des projections plus actualisées.

Au-delà des fonds mutualisés, il convient de souligner les fortes évolutions qu'ont connues les contributions conventionnelles et volontaires. L'Opco a accumulé entre 2020 et 2022 des réserves significatives sur ces sections, par effet de la dévolution mais également par effet partiel d'éviction produit par l'accroissement des financements de l'État au titre du FNE-Formation pour faire face à la crise sanitaire la crise sanitaire (85 M€ perçus). La mobilisation plus forte des ressources conventionnelles est d'autant plus nécessaire que la situation a évolué avec la baisse de la dotation du plan de développement des compétences.

S'agissant des versements volontaires, l'opérateur doit encore définir sa stratégie, ayant rompu avec la doctrine de l'Opca source Agefos, qui en faisait un axe fort. Vue la nouvelle typologie des entreprises adhérentes, le recouvrement de ce type de versements est bien plus onéreux, aujourd'hui.

Dans ce contexte où l'opérateur dispose encore d'une trésorerie abondante et de fonds propres importants et où il a vocation à retrouver un résultat de formation équilibré, une révision des objectifs financiers de la convention d'objectifs et de moyens devra être envisagée, pour les rendre à la fois plus adaptés face au retard de la bascule entre gestion et conseil et plus exigeants pour soutenir cette priorité.

CONCLUSION GENERALE

Plus de cinq années après sa création, l'opérateur de compétences des entreprises de proximité (Opco EP) fait face à ses missions après avoir été créé dans un contexte complexe : fusions d'Opca, investissements massifs dans l'alternance, crise sanitaire de la Covid 19.

Plusieurs pistes d'amélioration de sa gestion doivent être mises en oeuvre.

Si les choix d'organisation de la gouvernance (nombre et composition des instances) comme les règles de majorité qualifiée ont pu être un atout pour conforter l'adhésion des branches concernées à la création de l'Opco, le souci d'optimisation de la performance doit conduire à imaginer des voies de simplification : des instances recentrées sur leur objet premier, stratégiques, mais surtout, maintenant que des premières initiatives transverses ont vu le jour et que les branches adhérentes de l'Opco se connaissent mieux, une diminution du nombre de sections paritaires professionnelles monobranches au profit de sections multibranches et des rapprochements entre sections paritaires professionnelles pour créer davantage de synergies à l'échelle de l'Opco et entre filières économiques pertinentes.

En parallèle, l'opérateur doit poursuivre l'amélioration des services et de l'accès à ceux-ci au profit des entreprises et de leurs salariés avec un équilibre à trouver entre une standardisation renforcée, nœud de la productivité, et un accompagnement adapté. C'est à ces conditions que l'Opco atteindra son régime de croisière avec une gestion économe et efficiente, la pleine rentabilisation des investissements réalisés et des gains d'emplois, afin de pouvoir consacrer le maximum de ressources à la mise en œuvre des missions.

Enfin, l'Opco est un organisme paritaire financé par des ressources publiques. Ce financement emporte des obligations qui ne sont pas satisfaites à ce jour : l'opérateur doit se mettre en conformité avec les règles de la commande publique sous peine d'être exposé à des risques contentieux importants. La nécessaire et pleine information de chacune des organisations membres du conseil d'administration, notamment sur le sujet de la régularité, de la transparence et du bien fondé de la dépense, doit être réalisée. Les directeurs et cadres de l'opérateur doivent pouvoir exercer leur rôle et leurs responsabilités sans être suppléés par une société extérieure. Le recours ininterrompu, sans justification objective, à des sociétés extérieures, qui sont, de fait, omniprésentes au sein de l'Opco EP doit cesser immédiatement : il en va de la responsabilité personnelle de ses dirigeants, tant du directeur général que de la présidente.

La Cour se réserve le droit de procéder ultérieurement à un contrôle de suivi sur l'ensemble de ces constats et sur la mise en œuvre des recommandations et du rappel du droit formulés.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Extrait du barème de prise en charge 2022 pour les formations transverses	106
Annexe n° 2.	Les dépenses de fonctionnement détaillées.....	108
Annexe n° 3.	Examen des frais de mission et de séminaires	109
Annexe n° 4.	Examen de la comptabilité analytique de l'opérateur	114

Annexe n° 1. Extrait du barème de prise en charge 2022 pour les formations transverses

Tableau n° 34 : barèmes 2022 pour les formations transverses, notamment bureautiques

<i>Nom de la branche</i>	Thème ou intitulé de formation	Coût pédagogique	Frais annexes	Frais de salaire
<i>Boulangerie</i>	Word, Excel	40 € / h plafond à 21 h	oui	non
<i>Charcuterie</i>	Word, Excel	50 € / h plafond à 42 h	oui	12 € / h
<i>Pâtisserie</i>	Bureautique Word, Excel	50 € / h plafond à 21 h	non	non
<i>Pharmacie d'officine</i>	Word, Excel	30 € / h plafond à 21 h	oui	12 € / h
<i>Immobilier</i>	Formations transverses : Langues (à usage professionnel), Secrétariat, RGPD, Communication, Gestion du temps, Informatique/Bureautique, Management/RH.	25 € / h	non	non
<i>"froid" (Installation sans fabrication, yc entretien, rép., dép. de matériel aéraulique, thermique, frigorifique)</i>	Formations transverses : Administrative (bureautique), Commerciales et relation client, Communication, Santé au travail, Droit et Finances, Langues, Logiciels & Progiciels (hors CAO/PAO/DAO), Management, Tutorat (hors alternance)	30 € / h	oui	12 € / h
<i>Détailants en chaussure</i>	Formations transverses : administratifs/Secrétariat, bureautique, informatique, communication, comptabilité/Gestion/Ressources Humaines, Langues à usage professionnel, -Management	30 € / h	oui	15 € / h
<i>Détail de l'habillement et des articles textiles</i>	Formations transverses : hors FOAD Administratifs/Secrétariat Gestion/Comptabilité/Finance Bureautique, Informatique Communication/Information Juridique Ressources Humaine Management/Conseil/Audit	25 € / h	oui	12 € / h

L'OPERATEUR DE COMPÉTENCES DES ENTREPRISES DE PROXIMITE (OPCO EP)

<i>Nom de la branche</i>	Thème ou intitulé de formation	Coût pédagogique	Frais annexes	Frais de salaire
<i>Librairie</i>	Formations transverses : Administratif/Secrétariat Bureautique Comptabilité/Gestion/Finance Développement personnel et professionnel Langues Qualité, hygiène, sécurité, environnement (QHSE), Ressources humaines Sécurité des biens et des personnes, police, surveillant	30 € / h	oui	12 €/h
<i>Négoce et distribution de combustibles</i>	Bureautique Commercial - Vente Marketing Comptabilité – Gestion –Finance Informatique Langues Logistique Transport Manutention Qualité – Hygiène Management – RH Secourisme, AFGSU, SSIAP	25 € / h	Non	Non
<i>Mareyage</i>	Formations transverses : Comptabilité, gestion, finance, Management, conseil, audit, Ressources humaines, Bureautique, Juridique, Communication, information.	25 € / h	Frais réels dans la limite du barème Opco EP	12 € / h
<i>Miroiterie</i>	Formations basiques : Informatique CACES, SST, Habilitations Bureautique Logistique Manutention Comptabilité, Gestion Formation continue obligatoire Développement personnel, coaching Geste et posture Permis de conduire	15 € / h	Oui	12 € / h
<i>Assainissement</i>	Actions individuelles formations transverses : management, conseil, audit, comptabilité, gestion, finance, RH, bureautique, informatique, logiciels spécifiques, métiers, commerce, vente, marketing etc..	30 € / h	oui	12 € / h
<i>Interprofession</i>	Basique (comptabilité, bureautique, management,...)	30 € / h	oui	12€/H
<i>Bouchers</i>	Bureautique	25€/h plaf21h	oui	non
<i>Bouchers</i>	Bureautique sur SITE	25€/h plaf14h	oui	non
<i>Chocolaterie</i>	Informatique, Bureautique, comptabilité	35€/h plaf35h	oui	non
<i>Poissonnerie</i>	Bureautique	25€/h plaf21h	oui	non

Source : Cour des comptes.

Annexe n° 2. Les dépenses de fonctionnement détaillées

<i>En M€</i>	2020	2021	Att. 2022
Charges de fonctionnement	121,7	118,6	129,8
<i>dont :</i>			
<i>Transformation</i>	6,5	7,6	7,5
<i>Coûts récurrents</i>	115,2	111,0	122,3
Frais de personnel	75,2	75,6	79,6
Masse salariale	70 526	67 933	73 527
Intérim	1 370	2 370	2 164
Autres frais de personnel	3 330	5 315	3 937
Autres charges	40,0	35,3	42,7
<i>Charges informatiques (hors amort°)</i>	12,3	8,5	10,5
<i>Locaux, équipements, véhicules, entretien</i>	8,4	8,1	8,9
<i>Dot° amortissements</i>	7,5	8,2	8,6
<i>Frais d'observatoires</i>	1,5	1,2	1,4
<i>Frais d'études / recherches / certifications</i>	0,5	0,2	0,9
CCC	0,4	0,2	0,5
<i>Missions / déplacements / séminaires (personnel OPCO)</i>	1,4	1,2	3,1
<i>Frais administrateurs ("HRT")</i>	0,2	0,2	0,5
<i>Communication / événements</i>	1,0	1,8	2,4
<i>Frais postaux + collecte</i>	2,4	1,9	1,4
<i>Frais de gestion APNI</i>	0,6	0,6	0,8
<i>Prestation centre d'appels + interlocuteurs adhérents</i>	1,7	1,6	1,7
<i>Prestations Affaires Générales / RH</i>	1,3	1,5	1,9
<i>CAC + sous-traitance DAF</i>	1,7	1,4	1,1
<i>Autres frais DAF (impôts / taxes, frais bancaires)</i>	1,4	0,7	0,8
<i>Subventions de fonctionnement sur projets cofinancés</i>	- 2,1	- 2,6	- 2,6
<i>Autres</i>	- 0,2	0,7	1,0

Source : OpcO EP

Annexe n° 3. Examen des frais de mission et de séminaires

→ *Un suivi des frais des représentants paritaires à améliorer*

Les conditions de leurs défraiements sont prévues dans les statuts de l'opérateur annexés à son accord constitutif¹⁰⁸ qui renvoient les modalités de prise en charge au règlement intérieur qui précise dans son article 35 : « *L'Opco rembourse, sur présentation des justificatifs, les frais de déplacement, de séjour et de restauration engagés par les représentants siégeant dans les instances paritaires de l'Opco (...) Ces remboursements s'effectuent selon le barème fixé par le conseil d'administration.* » Les représentants paritaires membres des instances statutaires sont éligibles aux conditions d'indemnisation décrites dans une procédure validée en bureau du 26 juin 2020¹⁰⁹. Les règles édictées sont précises et ont peu évolué pour la période sous revue. Les dépassements et dérogations sont possibles mais doivent être circonscrites et rester exceptionnels. En revanche, la note de procédure n'est pas très précise sur les « pouvoirs » de contrôle du secrétariat des instances¹¹⁰, ce qui peut lui conférer une responsabilité dans l'appréciation de certaines situations.

En raison du nombre de représentants et des événements divers auxquels ils peuvent participer (réunions plénières, réunions préparatoires ou informelles, congrès ou manifestations officielles, journées et demi-journées d'information ou de formation ainsi que les missions déléguées par la présidence), les défraiements des représentants paritaires constituent un poste de dépenses important. Les barèmes de prise en charge ont été arrêtés à des niveaux jugés suffisants, voire favorables dans certains cas, pour ne pas freiner leur activité (des facilités sont prévues dans le calcul des plafonds).

Les remboursements de frais des chefs de file et des présidences des commissions paritaires régionales des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est ont été analysés au titre des années 2021 (49 131,95 €) et 2022 (115 975,58 € pour les trois trimestres).

Sur l'application des procédures, des formulaires peuvent contenir des informations minimalistes ou incomplètes (principalement, absence d'objet). L'objet n'est *in fine* pas contesté mais les opérations de vérification en sont alourdies.

Sur les montants en cause, les pratiques sont très hétérogènes en raison des profils des administrateurs eux-mêmes très différents : situation du domicile, niveau de participation aux différentes instances, défraiement par d'autres structure. Les usages du défraiement diffèrent aussi, avec certains administrateurs atteignant systématiquement les plafonds de prise en charge des nuitées et repas, et d'autres non. Une personne a été remboursée à hauteur de 41 526,93 € en 2021 soit 36 % des sommes ressorties du sondage alors que les frais remboursés à la présidence n'en représentaient que 2,7 %.

¹⁰⁸ Dans son article 20.2 « Prise en charge des frais liés à l'exercice du mandat » : « *Les modalités de prise en charge des frais exposés par les administrateurs et les membres désignés dans les comités, les commissions, et les SPP, dans l'exercice de leur mandat, sont définies dans le règlement intérieur de l'opérateur de compétences des entreprises de proximité.* »

¹⁰⁹ Par délégation du conseil d'administration en date du 15 avril 2020.

¹¹⁰ Le traitement des demandes est resté assez manuel et est potentiellement source d'erreurs tant dans le contrôle que le paiement de ces frais.

Tableau n° 35 : frais remboursés aux chefs de file en 2022

<i>Poste occupé</i>	Cumul NDF enregistrées	payé directement par l'Opco EP	TOTAL
<i>Présidence/Vice-présidence</i>	3 144,05 €	- €	3 144,05 €
<i>Présidence/Vice-présidence</i>	1 738,40 €	6 770,00 €	8 508,40 €
<i>Chef de file</i>	9 795,63 €	7 338,80 €	17 134,43 €
<i>Chef de file</i>	3 051,10 €	38 475,83 €	41 526,93 €
<i>Chef de file</i>	15 157,45 €	9 585,41 €	24 742,86 €
<i>Chef de file</i>	44,85 €	9 669,52 €	9 714,37 €
<i>Chef de file</i>	3 046,09 €	4 411,37 €	7 457,46 €

Source : Cour des comptes ; secrétariat aux instances – direction comptable

Si des abus n'ont pas été identifiés, les opérations de vérification et de traitement peuvent être facilités par le recours à un outil de gestion interfacé avec le système d'information comptable mais aussi avec les agendas des bénéficiaires concernés. Le rôle du secrétariat des instances peut être mieux défini dans la note de procédure pour délimiter ses responsabilités sur ces sujets.

→ ***Des frais de mission des salariés à mieux encadrer***

Les barèmes de remboursement des frais professionnels des salariés diffèrent de ceux des administrateurs. Les plafonds sont ainsi majorés pour les frais d'hébergement et minorés pour les frais de restauration. Les taux de prise en charge diffèrent également selon les catégories de personnel (salariés, membres du CODIR et du COMADIR¹¹¹).

Sauf de rares exceptions comme un repas à 100 € par personne, le sondage n'a pas révélé de réels abus avec des prix de repas qui peuvent être très variables mais ne contreviennent pas aux règles en vigueur. L'objet et les participants sont en général clairement précisés.

En réponse aux questions posées par la Cour dans l'analyse des pièces sondées et à certaines pratiques ainsi mises en évidence, plusieurs notes ont été mises en ligne ou à jour pour rappeler et préciser certaines règles ou formaliser des usages jusque-là non explicités (notes n° 22-033 à 22-035 du 22 novembre 2022). Ainsi, la note n° 22-035 précise que des frais de repas « exceptionnels » peuvent donner lieu à un remboursement. Sont tout d'abord visés des repas « internes », clairement identifiés, car ils ne relevaient pas d'une note de procédure particulière : des repas entre collaborateurs installés sur le même site et ne pouvant être considérés comme des frais de missions¹¹². Ladite note précise les cas concernés et prévoit un remboursement dans la limite d'un plafond qui ne peut excéder 50 € ou 75 €¹¹³ par personne selon les circonstances. Sans contester l'intérêt de ces moments de cohésion ou de convivialité,

¹¹¹ Respectivement membres du comité de direction et du comité de management de direction.

¹¹² Traités comme des frais de représentation, ils ne relevaient alors d'aucun barème.

¹¹³ Des dérogations sont possibles.

cette procédure mérite d'être adossée à un budget clairement identifié¹¹⁴ pour contenir les dépenses qu'elles peuvent encourager en lieu et place des règles générales prévues par son accord d'entreprise¹¹⁵.

→ **Des séminaires coûteux**

Dans le prolongement des frais de mission, les dépenses de séminaires ont été analysées car elles sont le reflet en 2022 d'un retour à un fonctionnement courant de l'organisation et de ses instances alors que l'opérateur est en train de finaliser sa transformation. Certaines dépenses peuvent se comprendre comme un rattrapage d'actions nécessaires pour créer une organisation commune et une marque employeur mais elles nécessitent une régulation, l'année 2022 devant être considéré comme exceptionnelle, ou comme une année de lancement de la nouvelle organisation.

L'analyse des frais de séminaires du conseil d'administration ou des administrateurs appelle les remarques suivantes :

- les soixante administrateurs ne peuvent pas se réunir au siège de l'opérateur. Les assemblées générales et certains séminaires se déroulent dans une salle extérieure¹¹⁶, ce qui entraîne des coûts supplémentaires (moyenne de 20 000 € par réunion¹¹⁷) ;

- les conférences annuelles, événements importants dans la vie paritaire de l'opérateur, sont très coûteuses et nécessitent d'être mieux maîtrisées. Ainsi, celle qui a réuni à la maison de la chimie 176 représentants paritaires, le 12 octobre 2022, a coûté 439 456,10 € soit un montant moyen de 2 497 € par personne. Ce taux très élevé pour un tel événement et ne peut être justifié par l'importance de cette manifestation ou par un nombre de participants inférieur à celui prévu. Au regard du mode de financement des dépenses de fonctionnement de l'opérateur, les coûts de ce genre d'événement doivent être réduits significativement et l'opérateur doit réfléchir à des modes alternatifs moins coûteux d'organisation.

Les séminaires des différents comités de direction, services et délégations régionales de 2022 avaient cet objectif. Les dépenses afférentes sont importantes et révèlent des pratiques différentes pour stimuler la cohésion souhaitée (ateliers culinaires, randonnées en raquette, initiation avirons, « *Serious Game* », karting et bowling, etc.). Les séminaires concernent des effectifs variables sur des sites extérieurs dont certains plus prestigieux. En conséquence, les frais annexes tels que les dépenses d'hébergement, par exemple, peuvent dépasser les barèmes déjà élevés de l'opérateur.

Pour l'année 2022, les séminaires sont de coûts variables selon le nombre de participants et leur provenance ainsi que leurs durées. Ainsi, le coût par participant avoisine régulièrement 300 €-400 € mais peut aller au-delà dans certains cas¹¹⁸.

¹¹⁴ Par la commission financière notamment.

¹¹⁵ Octroi de tickets-restaurant pour les repas sur leur lieu de travail.

¹¹⁶ Salons Hoche au 8 avenue Hoche, Paris 8eme.

¹¹⁷ 4 680 € de location, 7 500-9 000 € de restauration et 7 000-8 000 € de prestation technique.

¹¹⁸ 700 € pour un certain nombre et un pic a été atteint à hauteur de 1 400 €.

Tableau n° 36 : frais de séminaires internes

<i>date</i>	<i>coût total</i>	<i>coût par personne</i>
02-03/06/2022	10 008,03 €	250,20 €
03/02/2022	2 574,38 €	214,53 €
24/03/2022	8 238,30 €	433,59 €
19/09/2022	8 046,26 €	335,26 €
17/10/2022	4 255,30 €	303,95 €
09/11/2022	9 866,30 €	290,19 €
8-9/09/2022	22 118,53 €	451,40 €
9-10/06/2022	26 297,55 €	469,60 €
27-28/09/2022	68 748,36 €	1 403,03 €
9-10/05/2022	11 210,95 €	400,39 €
08/03/2022	3 890,00 €	243,13 €
11/07/2022	12 337,00 €	771,06 €
18/10/2022	4 640,00 €	257,78 €
08/04/2022	5 330,62 €	106,61 €
28/11/2022	14 518,00 €	273,92 €
12/10/2022	9 340,00 €	176,23 €
17-18/02/2022	3 130,00 €	391,25 €
23/06/2022	2 318,00 €	289,75 €
22/11/2022	2 160,00 €	240,00 €
30/08/2022	2 650 €	265,00 €
15/10/2022	6 483,35 €	281,88 €
8-9/12/2022	5 952,79 €	661,42 €

Source : Cour des comptes

Tableau n° 37 : détail du coût de la conférence annuelle

	Facturé HT (€)	Fournisseur - prestataire
<i>Prestation événementielle globale</i>	249 069,50 €	FLOW EVENTS AGENCY*
Coûts de logistique	110 235 €	
Coûts de production	92 010 €	
Création, pilotage et accompagnement honoraires pour maîtrise d'œuvre	26 600 € 20 225 €	
<i>Réservations hôtels - 60 administrateurs CA</i>	10 824,00 €	
<i>Guest speaker</i>	9 400,00 € (1)	
<i>Accompagnement en stratégie de communication</i>	90 000,00 €	EPOKA - <i>Challenging</i> stratégique de l'ensemble de la conférence, travail éditorial sur le déroulé de la conférence et les discours/échanges, accompagnement des intervenants sur leur speech / table ronde, écriture du script de la conférence
<i>Production de Vidéos + Maquette et impression du programme de la conférence</i>	16 420,00 €	
<i>Interventions plénières</i>	14 000,00 €	ASK WHO
<i>Cadeaux aux participants à la conférence</i>	3 750,60 €	BENOIT CASTEL
<i>Frais divers</i>	125,00 €	GRAFIK PLUS
<i>Frais divers</i>	567,00 €	NDF - taxis
<i>Frais de déplacements des participants (estimation)</i>	45 300,00 €	
TOTAL HT	439 456,10 €	

* l'application des règles de la commande publique n'est pas démontrée

(1) prestation facturée à 50% car annulée pour cause de modification du fil directeur de la conférence

Source : Opco EP - Détail du coût de la conférence annuelle

Annexe n° 4. Examen de la comptabilité analytique de l'opérateur

Dans la comptabilité analytique de l'Opco, les modalités de répartition des dépenses de fonctionnement ont légèrement évolué depuis 2020 grâce à une meilleure connaissance des missions de l'opérateur et une progression de la qualité des informations disponibles. Pour les directions opérationnelles, les dépenses peuvent être affectées à une mission pour leur totalité¹¹⁹ ou selon clé de répartition. La méthode retenue pour cette répartition est pour l'instant empirique et établie par chaque direction. Ainsi, le département de production¹²⁰ de la direction des opérations qui mobilise l'ensemble des assistants gestionnaires de dossiers est affecté à 80 % sur les missions de frais de gestion administrative, 12 % en relation de proximité pour répondre aux entreprises et 8 % à la mission « qualité » en raison de leurs contrôles de premier niveau. Si cette clé de répartition des coûts de ce département n'est pas éloignée de leur activité réelle, elle n'en demeure pas moins fragile car il n'existe pas de dispositif de suivi ou de déclaration de la charge de travail des personnels concernés.

Si les commissaires aux comptes proposent de formaliser la clé de répartition retenue en concertation avec chaque direction, il serait d'ores et déjà possible d'aller plus loin en croisant les indicateurs d'activité ou de performance disponibles avec d'autres sources de données.

Par exemple, de nombreuses informations présentes dans la base Harmony pour les activités de production (nombre de dossiers engagés, de factures mises en paiement, de contrôles de premier niveau, etc.) peuvent être recoupées avec celles portant sur les effectifs concernés par ces missions. L'analyse des résultats permettrait non seulement d'affiner la clé de répartition mais également de mesurer la productivité des services et d'identifier les forces et les faiblesses de l'organisation tant au niveau national que régional¹²¹. La justesse de cette évaluation a une importance double, d'une part, pour l'imputation directe des charges des directions opérationnelles mais aussi pour l'affectation des charges indirectes.

Pour les fonctions supports, la clé de répartition retenue découle directement du poids relatif de chacune des directions opérationnelles (effectifs ETP) selon leurs missions de destination. Si cette répartition des charges indirectes peut être modulée¹²², elle est également perfectible pour des directions qui sont plus mobilisées par des sujets spécifiques à certaines missions. C'est le cas par exemple de la DSI qui a consacré une grande partie de ses moyens pour assurer le traitement des dossiers des alternants mais dont les coûts ont été affectés pour une quote-part de 33,6 % à la mission « gestion administrative des dossiers », soit à un taux qui peut apparaître minoré au regard de ses travaux¹²³. Les coûts de licences informatiques

¹¹⁹ Les conseillers formation sont affectés directement sur la mission information conseil proximité (11,5 M€), ainsi que les coûts du département « marketing opérationnel » (0,9 M€) et « des relations bénéficiaires » (0,7 M€). Le service « animation des SPP » est affecté à 100 % sur la mission « appui technique aux branches ou le secrétariat aux instances à la gestion paritaire (HRT) etc.

¹²⁰ 19,3 M€ en 2021 dont 18,1 M€ de charges de personnel pour 313,5 ETP.

¹²¹ Les écarts significatifs entre les plateformes peuvent alors faire l'objet de solutions correctrices (réallocations de moyens, accompagnement, formation). L'exercice est plus compliqué pour l'activité d'interlocution car les référentiels retenus font l'objet d'interprétations différentes selon les régions, fragilisant l'analyse des données.

¹²² En 2021, seuls les coûts de l'équipe de direction de la communication ont fait l'objet d'une imputation différenciée des autres services supports pour un enjeu de 2,1 M€, à hauteur de 73,5 % sur les missions d'information-conseil-proximité, au lieu d'une affectation générale de 48,6 %.

¹²³ 48,6 % de ses coûts ont été affectés à la mission information-conseil-proximité en 2021. En 2020, ce taux était de 41,8 % (36,6 % pour la gestion administrative).

pourraient notamment être affectés de manière plus détaillée, en les distinguant selon leur destination (licences Salesforce rattachées à la mission « Gestion et Relations Adhérents », licences bureautiques traitées comme le support).

D'autres axes d'amélioration sont envisageables. Dans la perspective d'un système d'information comptable et financier plus intégré et cohérent, l'opérateur peut améliorer sa comptabilité analytique en affinant ses règles d'affectation :

- les charges immobilières peuvent être affectées selon les surfaces occupées par les différentes directions ;
- une partie des coûts de la direction des affaires générales peut être imputée directement au réseau de proximité et aux missions de conseil (location véhicules, remboursement de frais, etc.).