



Le 8 juin 2018

Le Premier président

à

Madame Muriel Pénicaud

Ministre du travail

Réf. : S2018-1423

Objet : Les fonctions d'encadrement, de coordination et d'évaluation des opérateurs de la formation professionnelle

En application des dispositions de l'article L. 111-6 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) pour les exercices 2011 à 2016. Ce contrôle s'inscrivait dans une suite de contrôles et d'enquêtes consacrés à la formation professionnelle. À l'issue de ses travaux, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

À l'heure où le système de la formation professionnelle va connaître une nouvelle réforme, il importe en effet, quels que soient les choix institutionnels qui seront retenus à cette occasion, de préserver, voire de consolider l'exercice de plusieurs fonctions jusqu'ici remplies en partie par le FPSPP et essentielles tant à la performance de l'ensemble du système de la formation professionnelle qu'à la mise en œuvre des orientations définies par l'État et, au niveau interprofessionnel, par les partenaires sociaux.

La Cour a notamment constaté la nécessité de maintenir une fonction de contractualisation permettant de disposer, au niveau sectoriel, de relais efficaces pour les orientations qui peuvent être fixées par l'État et les partenaires sociaux. Les fonctions d'animation et de coordination des organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA)¹ doivent être développées et les flux financiers davantage orientés vers les priorités arrêtées au niveau national. Enfin, l'évaluation de la performance du système de la formation professionnelle demeure encore insuffisante.

¹ Les organismes collecteurs paritaires agréés gèrent les fonds de la formation professionnelle, à l'exception, pour la plupart d'entre eux, du financement du congé individuel de formation.

1 UN CADRE CONTRACTUEL À CONSOLIDER

Le système de la formation professionnelle se compose notamment d'un opérateur national chargé de mutualiser les fonds de la formation professionnelle - aujourd'hui le FPSPP - et d'opérateurs sectoriels ou interprofessionnels finançant des actions de formation - aujourd'hui les OPCA.

Du fait de leur périmètre d'intervention aussi bien que de leur mode de financement et de leur gouvernance, les OPCA, associations à gestion paritaire, œuvrent au service de plusieurs branches professionnelles ou bien à un niveau interprofessionnel. Financés par des contributions versées par les entreprises, rendues pour partie obligatoires par la loi, ils sont, avec le FPSPP², des relais essentiels dans la mise en œuvre des orientations et des priorités définies au niveau national par les partenaires sociaux et par l'État.

Ce rôle de relais opérationnel des choix de politique nationale s'est développé depuis une dizaine d'années : d'abord en réponse à la crise de 2008, avec la mise en œuvre de dispositifs nouveaux comme les « préparations opérationnelles à l'emploi » ; puis, dans le cadre de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale, qui visait notamment à améliorer la qualité des formations suivies et à donner davantage d'initiative aux individus dans leur parcours professionnel, en particulier grâce au compte personnel de formation et au conseil en évolution professionnelle.

Or les contrôles menés par la Cour au cours des dernières années ont montré que l'existence de ces fonds mutualisés ne suffisait pas à assurer, à elle seule, la cohérence entre les objectifs nationaux et les actions mises en œuvre au niveau des branches professionnelles. Une des raisons en est le caractère limité des relations contractuelles entre le niveau national, composé de l'État et des partenaires sociaux, et le niveau sectoriel, pour l'essentiel les OPCA.

Dans le système actuel, en effet, les OPCA signent, d'une part, des conventions d'objectifs et de moyens (COM), qui donnent l'occasion chaque année à l'État de nouer un dialogue direct avec ces organismes mais dont l'objet principal reste consacré, pour l'essentiel, au plafonnement de leurs frais de gestion. La Cour des comptes a souligné à plusieurs reprises le caractère insuffisamment ambitieux de ces conventions, notamment en ce qui concerne la traduction des orientations de fond de la politique de la formation professionnelle.

D'autre part, les OPCA peuvent être sollicités pour participer à des actions engagées ou soutenues par l'État dans un cadre conventionnel distinct. Ils ont ainsi participé aux engagements de développement de l'emploi et des compétences conclus entre l'État et les partenaires sociaux, ainsi qu'à la mise en place du conseil en ressources humaines en faveur des entreprises de moins de 300 salariés. En 2017, les OPCA ont également conclu avec l'État des conventions les engageant à financer davantage de formations, dans le cadre de la poursuite du Plan « 500 000 formations supplémentaires » dit « Plan 500 000 » à destination des demandeurs d'emploi.

Enfin, les OPCA ont la possibilité de bénéficier de financements complémentaires de la part du FPSPP, soit par le biais d'un mécanisme de péréquation en faveur des contrats en alternance et d'une dotation de soutien aux actions de formation dans les très petites entreprises, soit grâce à des appels à projets, dont le thème et le financement font l'objet chaque année d'une négociation entre l'État et les partenaires sociaux. Ces appels à projets sont destinés à renforcer les moyens dont disposent les OPCA pour certains dispositifs, par exemple le contrat de sécurisation professionnelle ou la préparation opérationnelle à l'emploi.

² Ainsi qu'avec les FONGECIF, qui sont des organismes paritaires, interprofessionnels et régionaux, habilités à gérer le financement du congé individuel de formation. Ils sont aussi chargés aujourd'hui de dispenser le conseil en évolution professionnelle aux salariés.

Ils peuvent aussi contribuer au financement des actions destinées à des secteurs d'activité ou à des publics prioritaires, par exemple l'accès des salariés sans qualification à la formation aux « compétences-socles » ou l'accompagnement des mutations économiques.

La Cour a constaté, après avoir examiné le fonctionnement de plusieurs OPCA, que cette organisation ne produisait pas des effets pleinement satisfaisants en raison, d'une part, d'une réduction des possibilités de mutualisation des fonds depuis 2014 et, d'autre part, de la réticence de plusieurs branches professionnelles à financer des priorités transversales, dépassant le cadre sectoriel.

Dans ce contexte, les orientations et priorités définies au niveau national devraient dès lors faire l'objet d'une contractualisation plus précise dans la détermination des objectifs stratégiques. Cette contractualisation garantirait effectivement le caractère additionnel des financements complémentaires apportés par le niveau national et serait beaucoup mieux évaluée. En effet, si les conventions d'objectifs et de moyens comportent bien une série d'indicateurs et si le FPSPP mène des enquêtes nationales sur l'efficacité de plusieurs dispositifs de formation, il n'existe pas vraiment d'appréciation fiable des résultats obtenus par les OPCA, notamment en ce qui concerne la qualité du service rendu aux entreprises et aux individus.

2 LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA COORDINATION DES OPÉRATEURS

La loi du 5 mars 2014 précitée et les textes qui en ont découlé ont rendu nécessaire le développement d'approches et d'outils communs à l'ensemble des opérateurs. Ainsi, la mise en œuvre du décret n° 2015-790 du 30 juin 2015 relatif à la qualité de la formation professionnelle continue a donné lieu à un travail important, piloté par le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle (COPANEF) et le FPSPP, qui a débouché sur les 21 critères du référentiel commun appliqué par les OPCA et les Fonds de gestion des congés individuels de formation (FONGECIF), avec la mise en place de l'entrepôt de données *Datadock*.

Les contrôles menés par la Cour sur les opérateurs de la formation professionnelle - FPSPP et OPCA - ont toutefois mis en lumière les difficultés rencontrées par les divers systèmes d'information dont ils se sont dotés et qui ont dû évoluer profondément avec la réforme de 2014. Ainsi, les FONGECIF et le FPSPP se sont engagés dans le projet d'un outil unique sur l'ensemble du territoire (le « système d'information multi-Fongecif » SIM), qui a finalement été abandonné. *A contrario*, les OPCA n'ont pas entrepris une réflexion d'ensemble sur leurs systèmes d'information, alors qu'il aurait été nécessaire de les relier à celui du compte personnel de formation, géré par la Caisse des dépôts et consignations. Au total, les données présentes dans les systèmes d'information des OPCA sont d'une qualité variable sur le plan de la disponibilité, de l'exhaustivité et de la fiabilité, si bien qu'une consolidation nationale à des fins statistiques ou d'évaluation peut se révéler délicate.

Par-delà la question des systèmes d'information, la fonction de coordination, au niveau national, des opérateurs devrait s'étendre à des domaines qui n'ont jusqu'alors pas été pris en charge par le FPSPP, comme la professionnalisation des personnels, la mise en œuvre de la réglementation sur les marchés publics ou encore les règles déontologiques. Elle devrait aussi porter sur le cadre général des relations entre les opérateurs et les organismes de formation, notamment sur l'équilibre à trouver entre simplification administrative et lutte contre la fraude, de même que sur la régulation des tarifs pratiqués ou encore sur l'incitation à l'innovation pédagogique. Elle devrait enfin encourager l'innovation et le soutien à l'expérimentation, ainsi que le partage des bonnes pratiques. Cette démarche a déjà été engagée par le FPSPP.

Enfin, en matière d'information et de conseil aux branches professionnelles, aux entreprises adhérentes et aux individus, une meilleure coordination de l'action des opérateurs serait particulièrement utile et nécessaire. Au fil des réformes, cette dimension s'est renforcée, notamment en raison de la complexité du système de la formation professionnelle : elle devrait maintenant être étendue au développement de l'alternance et à l'identification des « blocs de compétences » communs à plusieurs certifications, afin de faciliter les reconversions professionnelles. La concurrence, qui existe aujourd'hui entre les OPCA pour obtenir et conserver l'adhésion des branches professionnelles et pour collecter les versements volontaires des entreprises, peut constituer une contrainte réelle pour développer cette coopération. Ce point doit faire l'objet d'une attention particulière.

3 UNE ALLOCATION DES MOYENS À AMÉLIORER

Les différents modes de mutualisation des fonds de la formation professionnelle - qu'il s'agisse du mécanisme de péréquation élargie aux contrats en alternance ou des appels à projets - ne permettent pas, à eux seuls, d'allouer les moyens entre les secteurs d'activité de façon optimale par rapport aux priorités qui pourraient être arrêtées sur le plan national. La réforme de 2014 a, en effet, restreint la base de ressources légales mutualisables et a rendu plus délicat le déploiement de politiques transversales de financement au sein-même des OPCA, même pour ceux où la solidarité entre branches est la mieux assurée. Pour remédier à cette situation, la possibilité de moduler le produit de la collecte affectée aux opérateurs, en fonction de différents critères, pourrait être envisagée, par exemple selon les besoins spécifiques des secteurs comportant une part importante de salariés à faible qualification.

Par ailleurs, la formation reste encore insuffisamment développée dans les petites entreprises, pour des raisons multiples qui dépassent la seule contrainte financière. Il est nécessaire d'offrir à ces entreprises des services adaptés à leurs besoins, au-delà du conseil téléphonique ou de la simplification des démarches administratives. Ces services doivent comprendre notamment des actions de sensibilisation des chefs d'entreprise, une aide pour mieux formaliser les besoins en formation de ces entreprises et des propositions de parcours de formation individualisés et modularisés, afin d'éviter les absences de longue durée de leurs salariés. Or plusieurs OPCA ne proposent de tels services qu'en contrepartie de versements volontaires. En outre, tous ne disposent pas du maillage territorial nécessaire à de telles prestations. Une mutualisation en ce sens des moyens entre opérateurs dans les territoires pourrait, le cas échéant, être étudiée³.

4 UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE À DÉVELOPPER

La loi du 5 mars 2014 précitée a mis l'accent sur le contrôle de la qualité des organismes de formation et sur la connaissance du devenir des stagiaires à court terme. De même, le « Plan 500 000 » a donné lieu, fin 2017, à un bilan d'ensemble. Il importe toutefois d'aller plus loin, pour améliorer la qualité de l'évaluation de la performance du système de la formation professionnelle.

D'une part, les bilans et les évaluations ne devraient pas être limités à la mise en œuvre des plans conjoncturels, tels que le « Plan 500 000 ». Les initiatives qui ont été prises par le FPSPP pour produire des études annuelles, par exemple sur le congé individuel de formation, devraient être poursuivies et étendues à d'autres dispositifs.

³ C'est déjà le cas dans les départements d'outre-mer.

D'autre part, la performance globale des OPCA eux-mêmes devrait être évaluée, qu'il s'agisse des actions menées en direction des branches professionnelles, des entreprises adhérentes et des individus ou du rôle qu'ils jouent sur le contenu, les prix et la qualité de l'offre de formation, afin que celle-ci réponde mieux aux besoins exprimés. À cet effet, le cadre contractuel défini entre l'État et les opérateurs devrait mieux expliciter les objectifs poursuivis et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

La Cour formule donc les recommandations suivantes, destinées au ministère du travail :

Recommandation n° 1 : renforcer la coordination des opérateurs intervenant dans la mise en œuvre des politiques de formation professionnelle, notamment pour :

- corriger les inégalités d'accès à la formation, tant en ce qui concerne les personnes les moins qualifiées que les petites entreprises ;
- mieux s'adapter à l'évolution des compétences requises par l'économie française ;
- contenir le coût et améliorer la qualité des prestations de formation et leur adéquation aux besoins des individus et des entreprises.

Recommandation n° 2 : associer l'opérateur national chargé de mutualiser les fonds de la formation professionnelle à la négociation et au suivi des conventions conclues par l'État avec les opérateurs sectoriels ou interprofessionnels finançant des actions de formation.

Recommandation n° 3 : élaborer un schéma directeur des systèmes d'information de la formation professionnelle mis en œuvre par les différents opérateurs, afin de garantir leur cohérence, leur compatibilité et leur interconnexion et afin de permettre le suivi des parcours de formation et l'évaluation de la performance du système de la formation professionnelle.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁴.

⁴ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

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

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud