

# Contrôle de l'efficacité comparée des onze opérateurs de compétences (Opco)

OCTOBRE 2025  
2025-018R

**RAPPORT DEFINITIF**

Maryse  
**Fourcade**

Alexandre  
**Grosse**

Mikaël  
**Hautchamp**

Thierry  
**Paux**

Membres de l'Inspection générale  
des affaires sociales



Suivez-nous sur LinkedIn

RAPPORT

# SYNTHÈSE

[1] **La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé les opérateurs de compétences (Opco), sous forme d'associations paritaires agréées**, et leur a confié le financement des contrats d'apprentissage et des plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés, le conseil de proximité aux entreprises pour améliorer l'accès des salariés à la formation professionnelle, ainsi que des missions d'appui aux branches (gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, ingénierie de certification, promotion de l'apprentissage et des métiers). Onze Opco ont été agréées en 2019 et sont devenues pleinement opérationnelles au début de l'année 2020. Le premier critère d'agrément fixé par la loi est « leur capacité financière et leurs performances de gestion ».

[2] Les Opco sont classés parmi les administrations publiques (APU), pour ce qui concerne les fonds issus de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (CUFPA) gérés par les Opco dans leurs sections financières apprentissage et plan de développement des compétences (PDC). **La très grande majorité de leurs dépenses sont donc de nature publique, ce qui nécessite de renforcer les dispositifs de maîtrise de leurs charges.**

[3] **Lors de la période de leur première convention d'objectifs et de moyens (COM) 2020-2022, les Opco ont dû relever plusieurs défis dans des conditions particulièrement difficiles**, en raison notamment de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. Ils ont assuré la reprise des missions des anciens organismes paritaires collecteurs agréés (Opca), la fusion des structures et systèmes d'informations, le regroupement des équipes et ont assumé des missions nouvelles comme le financement de l'apprentissage ou le déploiement du FNE-formation pour envoyer les salariés en formation pendant leur période d'activité partielle.

[4] **Cette COM est également marquée, pour la période post-Covid, par la priorité publique accordée au développement de l'apprentissage**, avec un objectif d'un million de contrats signés par an.

[5] La mission a pu constater au cours de ses investigations que les Opco ont su adapter leur offre de service de façon pertinente tout en accomplissant les nouvelles missions qui leur ont été confiées. Plus précisément, il fait consensus que les Opco ont su développer le conseil aux entreprises et se saisir de la question majeure de l'attractivité des métiers dans un contexte de tensions de recrutement. Ils se sont en outre organisés pour accompagner efficacement le développement spectaculaire de l'apprentissage, rapidement et sans rupture de prises en charge pour les bénéficiaires, les centres de formation des apprentis et les entreprises. Enfin, ils ont su mettre en place des outils numériques, des portails à destination des entreprises et des CFA et des outils de gestion des contrats fonctionnels et qui garantissent une qualité de service adéquate.

[6] **Les COM 2023-2025 ont été signées trop tardivement, fin 2023. Elles s'inscrivent dans la continuité des premières.** L'accent reste principalement mis sur le développement de l'apprentissage et l'efficacité y est peu présente

[7] **Les Opco ont globalement su se conformer aux objectifs fixés dans les COM.** Près de 900 000 contrats d'apprentissage ont été signés en 2024, le conseil de proximité aux entreprises s'est renforcé et diversifié, des formations pour les demandeurs d'emploi sur les métiers les plus en tension des entreprises des branches adhérentes ont été mises en place et les missions d'appui aux branches se sont développées. En outre, leurs portails numériques à destination des entreprises et leurs applicatifs de gestion des contrats sont fonctionnels. En définitive, les branches qui ont répondu à l'enquête menée par la mission se montrent dans leur très grande majorité satisfaites de l'action des Opco. Les centres de formation pour apprentis (CFA) notent des progrès, tout en exprimant également des motifs d'insatisfaction, liés notamment à l'hétérogénéité des pratiques des Opco.

[8] **Cette montée en puissance rapide s'est faite toutefois au prix de coûts de gestion trop élevés, qui réduisent les budgets effectivement alloués aux actions de formation.** Les frais de fonctionnement sont passés de 605 M € en 2020 à 720 M € en 2024, soit une hausse de 18,5 % en quatre ans, dont 4 % entre 2023 et 2024<sup>1</sup>. L'effectif total des Opco a, quant à lui, progressé de 13 % en quatre ans passant, de 5 495 ETP en 2020 à 6 260 en 2024. Si l'augmentation des charges s'explique en partie par la progression de l'activité et l'inflation sur la période, des économies d'échelle et des gains d'efficacité plus importants auraient malgré tout dû être constatés pour chaque Opco.

[9] **Cette progression des dépenses a été rendue possible par le cadrage peu contraignant des COM.** Le taux plafond des frais de fonctionnement (ou frais de gestion, d'information et de mission (FGIM)) conventionné en 2023 (6,37 %) était supérieur au taux réalisé en 2022 (5,42 %).

[10] **De plus, la structure des COM souffre de plusieurs limites les rendant difficilement pilotables.** Le double plafond des FGIM – en % et en valeur absolue – n'incite pas aux efforts de gestion car les Opco peuvent choisir le plafond le plus favorable pour activer les clauses de révision prévues dans les COM. L'absence de référentiel commun de calcul des FGIM et en matière de comptabilité analytique et de contrôle effectif des pratiques des Opco est une lourde fragilité du dispositif de pilotage actuel. Elle limite les capacités de comparer la performance et l'efficacité des Opco. Pour le faire dans le cadre de ses investigations, la mission a dû bâtir une matrice commune de ventilation des charges, qui reste malgré tout sujette à la disparité des imputations de la comptabilité analytique de chaque Opco<sup>2</sup>. La répartition des frais de fonctionnement des Opco, entre frais de gestion et frais de mission, n'est pas adaptée pour analyser la dynamique des dépenses. Enfin les indicateurs des COM soit ne traduisent pas spécifiquement la performance des Opco, soit constituent de simples indicateurs d'activités.

[11] **La mission émet en conséquence plusieurs recommandations pour modifier la structure des COM, dont certaines nécessitent des dispositions réglementaires, et propose des indicateurs de performance ou d'efficacité.** Elle insiste sur la nécessité de tenir un calendrier de négociation des COM qui sécurise leur entrée en vigueur début 2026, ce qui suppose d'adresser rapidement un cadrage aux Opco. La mise en place d'une task-force rassemblant les entités compétentes au sein de la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP), la direction du

<sup>1</sup> Le budget de fonctionnement des 20 Opca s'élevait à 500 M€ en 2016, avec un périmètre de missions différent, incluant la collecte des fonds légaux mais pas le financement des contrats d'apprentissage.

<sup>2</sup> Les offres de services peuvent également varier entre Opco pour certaines missions.

budget et les contrôleurs généraux économiques et financiers (CGEFI) apparaît opportune dans ce cadre.

[12] **Les systèmes d'informations (SI) illustrent bien les coûts de la dispersion entre 11 Opco et le manque de cadrage et d'incitation aux mutualisations dans les COM.** Alors que les Opco se différencient peu en termes de missions et d'activités, aucune instruction ne leur a été donnée pour partager leurs SI ou faire converger leurs choix. Dès lors, chaque Opco a pris de manière isolée ses propres décisions en matière de systèmes d'informations, d'infrastructures, d'hébergement de données ou encore de système de sécurité. Cette hétérogénéité des outils engendre des coûts élevés. Les Opco consacrent environ 400 ETP à la fonction numérique, entre salariés des directions des systèmes d'informations et prestataires extérieurs à demeure. Une comparaison est éloquent : le nombre de salariés des directions des SI des 11 Opco et leur budget de fonctionnement sont très proches de ceux de l'agence de services et de paiement (ASP), qui gère pourtant 22 Mds € et plus de 200 dispositifs (contre 12,2 Mds € pour les Opco, tous dispositifs confondus).

[13] **Dans ce contexte, il est trop tard pour envisager la mise en place d'un SI unique pour la gestion des dossiers de formation,** au regard des investissements déjà consentis et du fonctionnement globalement satisfaisant des SI actuels, y compris en matière d'interopérabilité. La fusion de 2019 a été une occasion ratée à cet égard, compréhensible vu les délais laissés aux Opco pour se créer. Il apparaît toutefois souhaitable de faire migrer les trois Opco qui présentent les dettes fonctionnelles et techniques les plus importantes, vers un SI plus performant, en mutualisant une partie des charges. Une politique de mutualisation doit aussi être mise en place s'agissant d'achats en commun de matériels et services numériques ou de développement de nouveaux outils numériques, notamment ceux attendus par les entreprises et les organismes de formation.

[14] **La politique de contrôle exercée par les Opco pâtit également d'un manque de cadrage et d'impulsion.** Chaque Opco applique ses propres contrôles, sans définitions ou méthodologies partagées. Seuls les contrôles portant sur la qualité des organismes de formation font l'objet d'un référentiel commun, établi dans le cadre du GIE D<sup>2</sup>OF auquel les Opco délèguent la quasi-totalité de ces contrôles. Toutefois, le bilan de ce GIE reste limité, faute de moyens suffisants et d'une politique de ciblage adaptée. Les Opco ne se sont pas encore pleinement saisis des prérogatives nouvelles offertes par le décret du 28 décembre 2023, renforçant leurs pouvoirs de contrôle. En outre, la lutte contre la fraude, en forte croissance sur le financement de l'apprentissage, n'a pas constitué une priorité au moment de la création des Opco, l'objectif premier étant le développement de l'apprentissage. La loi sur la lutte contre toutes les fraudes aux aides publiques devrait leur fournir des instruments efficaces, en leur permettant notamment de partager tous types d'informations avec les autres financeurs et les services de l'Etat, y compris sous la forme d'un SI partagé.

[15] **Compte tenu des enjeux de lutte contre la fraude, les prochaines COM devraient contenir un objectif adapté à cet enjeu.** La mise en œuvre de cet objectif devrait s'accompagner de la mise en place d'un vademecum de contrôle permettant d'harmoniser l'action des Opco et d'un renforcement du GIE pour lui permettre de construire et de mettre en œuvre une véritable politique de contrôles sur place, incluant les contrôles qualité et anti-fraude.

[16] **Au-delà de ces mesures, le contexte économique et budgétaire s'est dégradé depuis la création des Opco.** D'une part, il nécessite des mesures d'économies sur les dépenses publiques, à cibler prioritairement sur les charges de fonctionnement des organismes. D'autre part, l'apprentissage est en repli, sous l'effet de ce contexte et des mesures de régulation prises.

[17] **De surcroît, la situation financière des Opco se dégrade** en raison de la baisse des recettes de formation et de la hausse des charges de fonctionnement ces dernières années.

[18] **Enfin, le changement du régime d'assujettissement à la TVA des Opco,** annoncé début 2025 par les services fiscaux, **risque d'entraîner des conséquences financières importantes pour les Opco,** possiblement dès le début 2026. Cette échéance apparaît difficilement atteignable compte tenu du nombre de questions juridiques et pratiques encore pendantes, de l'impréparation des Opco, et des délais d'adaptation des SI et d'information des entreprises. Synchroniser l'entrée en vigueur du nouveau régime avec les échéances de la facturation électronique (septembre 2026 ou 2027) éviterait de le faire en urgence et avec des surcoûts. Si, à ce jour, aucun chiffrage précis des impacts n'a pu être réalisé, les conséquences financières pour les Opco devraient être très importantes et ne pourraient que difficilement être absorbées intégralement par des économies sur les FGIM, *a fortiori* dès 2026.

[19] **Dans ce contexte, la mission a identifié plusieurs mesures d'efficience pour répondre à ces enjeux, portant uniquement sur les frais de fonctionnement des Opco.** Elles se structurent autour de trois objectifs :

- **favoriser l'harmonisation ou la mutualisation** au sein de chaque Opco ou entre Opco, dans l'esprit de la loi 2018. L'hétérogénéité des règles, pratiques ou outils est en effet source d'inefficience, voire d'iniquité, comme en témoigne par exemple les différences de prise en charge des frais annexes aux contrats d'apprentissage ;
- **préserver les missions cœur de métier des Opco à destination des entreprises.** Aucune mesure d'économie n'est proposée sur les missions de conseil aux entreprises, au cœur des missions des Opco, et nécessitant une forte proximité, notamment au profit des très petites, petites et moyennes entreprises (TPME).
- **respecter la destination, prévue par la loi, des fonds publics** gérés par les Opco.

[20] **En termes de gestion interne des Opco, une rationalisation des surfaces immobilières, aujourd'hui surdimensionnées au regard de l'occupation et des besoins apparaît nécessaire,** y compris pour réduire leur empreinte environnementale. Une baisse d'un tiers des surfaces (47 000 m<sup>2</sup>) des sièges et délégations régionales amènerait, à effectifs constants de salariés, à respecter les normes d'occupation cibles pour l'Etat. Le développement d'achats en commun, quasiment inexistant aujourd'hui, tant pour les outils numériques que pour d'autres segments d'achats (ex. mobilier de bureau, parc automobile, marchés cadres pour les études...) est également de nature à réaliser des économies sans nuire à la qualité.

[21] **S'agissant des frais de missions des Opco, il s'agit principalement de respecter la bonne destination des fonds publics.** Les missions d'appui aux branches, aujourd'hui très majoritairement financés par les fonds de l'alternance destinés à financer les contrats d'alternance, devraient être davantage pris en charge par les fonds conventionnels ou volontaires. La situation actuelle est d'autant plus contestable qu'une partie très significative des actions ne

sont pas menées en interbranches. Un plafonnement du financement de ces missions par les fonds légaux est ainsi proposé (par exemple 50 %). En outre, les formations obligatoires à la charge des employeurs ne devraient pouvoir être prises en charge par tout ou partie des fonds publics que si elles s'inscrivent dans un véritable développement des compétences des salariés. En l'absence de contrôle suffisant par les Opco, les fonds légaux peuvent financer des renouvellements de certificats sans changement de poste ou d'entreprise du salarié.

[22] **Une économie de 46 M € peut être réalisée sur les frais de gestion des dossiers PDC.** Le coût médian de gestion de ces dossiers se situe à 31 €/dossier et apparaît raisonnable, comparativement aux frais de gestion pratiqués par l'ANFH (33 €/dossier) et par l'ASP sur le champ travail-emploi (33 €/dossier). Toutefois, la dispersion des coûts de gestion et le niveau des coûts les plus bas (16 € / dossier) laisse supposer que des gains de productivité sont possibles. Le scénario d'évolution propose des trajectoires différenciées tenant compte de la situation actuelle de chaque Opco.

[23] **Le coût élevé de la gestion des contrats d'apprentissage par les Opco, qui mobilise 26 % des effectifs des Opco et 143M € de frais de fonctionnement, nécessite des mesures fortes d'efficience.** Le coût de gestion constaté en 2024 est en effet de 200 € par contrat contre des coûts sur des dispositifs comparables de 42 € à l'ANFH et entre 42 et 57 € proposés par l'ASP.

[24] **La mission propose donc trois scénarii d'évolution pour réduire les coûts** de gestion sans nuire à la qualité du service rendu aux alternants, aux entreprises et aux CFA :

- un scénario de **convergence-efficience** dans lequel les coûts unitaires de gestion sont alignés sur les coûts les plus bas constatés parmi les Opco en 2024 (économie de 48M €) ;
- un scénario de **gestion mutualisée** dans lequel un GIE coordonne la gestion de tous les contrats d'apprentissage pour le compte de l'ensemble des Opco (pour viser un niveau plus important d'économie, de 63M €) ;
- un scénario de **transfert à l'ASP** dans lequel l'ASP gère les contrats d'apprentissage à la place des Opco, de la réception des dossiers aux contrôles (économie d'environ 100M €).

[25] **Quel que soit le scénario retenu, la mission recommande que les mesures d'efficience proposées dans le cadre du scénario 1 soient mises en place dès 2026 par des trajectoires de réduction des coûts unitaires de gestion négociés dans les COM.** Différents leviers sont activables en ce sens, notamment la centralisation de la gestion, l'automatisation, ainsi que la simplification des règles dont l'harmonisation des frais annexes à destination des apprentis.

[26] **Parmi les trois scénarii, elle privilégie l'hypothèse du transfert de la gestion des contrats d'apprentissage à l'ASP à échéance fin 2027**, non seulement pour le gain d'efficience réalisé, mais aussi pour concentrer au sein du même organisme toutes les activités de gestion liées à l'apprentissage, de l'engagement du contrat au paiement des NPEC et au versement des aides à l'embauche. **Pour les entreprises, l'ASP deviendrait le guichet unique pour tout sujet touchant le contrat d'apprentissage, qu'il s'agisse du contrat lui-même ou de la prime à l'embauche**, ce qui constituerait un progrès non négligeable dans la qualité de service. **Les contrôles et la lutte contre la fraude seraient unifiés et renforcés.** Une échéance à deux ans apparaît nécessaire pour préparer ce transfert, qui implique entre autres une modification de la loi et la mise en place d'un plan de transformation des Opco. Des mesures d'accompagnement des ressources humaines impactées

par ce transfert sont en effet indispensables. Enfin, un tel transfert ne doit pas remettre en cause la gestion paritaire de l'apprentissage. A cet égard, une instance paritaire pourrait être instituée au sein de France compétences pour gérer les fonds et contrôler leur usage.

[27] **Ce transfert ne constituerait pas une remise en cause fondamentale de l'action des Opco. Au contraire elle les conforte là où leur plus-value est la plus forte**, à savoir l'expertise qu'ils peuvent apporter aux entreprises et aux branches pour adapter l'offre de formation professionnelle aux besoins et faciliter l'accès des salariés à celle-ci. Leur cœur de métier ne réside pas dans le financement de contrats, déjà très encadrés, et dont les spécificités de gestion sont par principe limitées. Les Opco conserveraient également leurs autres prérogatives en matière d'alternance (ex. gestion des contrats de professionnalisation, promotion de l'alternance, détermination des NPEC...). *In fine*, le périmètre des Opco resterait plus étendu que celui des Opca avant la réforme.

[28] Le total des économies brutes proposées, avant prise en compte des autres facteurs d'évolution des charges, éventuels redéploiements et mesures d'accompagnement, est de l'ordre de 200 M € et 1 500 ETP, dont la moitié est portée par le transfert de la gestion des contrats d'apprentissage à l'ASP. Elles pourront être soit redéployées vers des missions prioritaires (ex. conseil aux entreprises), soit alimenter les dispositifs de formation (ex. PDC) au profit des entreprises, soit constituer des économies pour la dépense publique.

[29] **La mise en œuvre de ces mesures d'efficience nécessitera un pilotage fin et un accompagnement des Opco dans la durée.** En effet, elles supposent des baisses ou redéploiements d'effectifs importants, à engager dès le début des COM, et accompagnées par un plan de transformation particulièrement suivi par la DGEFP.



# RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Revoir les conventions d'objectifs et de moyens (COM) et leur pilotage				
1	Actualiser l'encadrement des frais de fonctionnement prévu dans le code du travail. Fixer dans la COM 2026-2028 des montants plafonds uniquement en valeur absolue. Le pilotage de ces plafonds sera pluriannuel	1	DGEFP	2025
2	Construire des plafonds de frais de fonctionnement différenciés entre Opco, tenant compte des écarts d'efficacité constatés en 2024 et des efforts d'économies programmés sur la COM	1	DGEFP	2025
3	Imposer une définition commune des frais de gestion, d'information et de mission (FGIM) et vérifier sa bonne application. Etablir un référentiel commun de comptabilité analytique permettant d'alimenter une matrice normalisée obligatoire de ventilation des coûts par catégorie de frais de gestion, d'information et de mission	1	DGEFP / Opco	2026
4	Actualiser la répartition des frais de gestion, d'information et de mission prévue dans le code du travail pour mieux la faire correspondre avec les activités des Opco	1	DGEFP	2025
5	Annexer la gamme des services proposés par l'Opco à la COM	2	DGEFP / Opco	2025
6	Construire les budgets selon une méthode commune à tous les Opco, fondée sur le nombre prévisionnel d'unités d'œuvre et des coûts unitaires cibles	1	DGEFP / Opco	2025
7	Doter les COM d'indicateurs communs de performance, s'appuyant sur les propositions de la mission, et d'indicateurs spécifiques à chaque Opco, reflétant leurs orientations stratégiques	1	DGEFP / Opco	2025
8	Rendre publiques les COM. Partager entre les Opco les résultats des COM (frais de fonctionnement, indicateurs de performance, ratios d'efficacité) et en publier une synthèse commune	2	DGEFP / Opco	2026
9	Constituer une task-force rassemblant les entités compétentes au sein de la DGEFP pour préparer et conduire les négociations des COM. Y associer la direction du budget et les CGEFI	1	DGEFP	2025
10	Instaurer dans la prochaine COM un plafond d'emplois par Opco avec une trajectoire de réduction des emplois sur trois ans	2	DGEFP	2025



n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Mettre en œuvre des mesures d'efficience (hors contrats d'apprentissage)				
11	Réduire les surfaces immobilières en fixant des ratios d'occupation par salarié. Inciter les Opco à se regrouper en région	1	DGEFP	2025
12	Mettre en place une politique volontariste d'achats en commun de matériels et services numériques. L'étendre à tous les segments d'achats pertinents	1	DGEFP / Opco	2026
13	Inciter les branches à transférer aux Urssaf la collecte des contributions conventionnelles afin de réaliser des gains d'efficience	2	DGEFP	2026
14	Définir des trajectoires de réduction des coûts de gestion des dossiers PDC selon la situation de l'Opco et les montants constatés en 2024 pour des Opco plus efficaces. Encadrer le financement par la section PDC des formations obligatoires en santé et sécurité au travail	1	DGEFP	2025
15	Encadrer le financement des missions d'appui aux branches par les fonds légaux	1	DGEFP	2025
Mutualiser davantage les systèmes d'informations (SI)				
16	Intégrer dans les COM de Constructys, 2i et Uniformation un objectif de migration vers un SI de gestion des dossiers qui présente un meilleur bilan performance-coût, en prévoyant les financements associés et une conduite de projet mutualisant les coûts entre ces Opco	1	DGEFP	2025
17	Développer entre Opco de nouveaux outils numériques dans le cadre d'une feuille de route partagée avec la DGEFP	2	Opco	2026
Renforcer la politique de contrôle des organismes de formation (OF)				
18	Elaborer un vade-mecum de contrôle définissant les différents types de contrôle, les modalités, l'échelle de sanctions et les suites à donner aux contrôles effectués par les Opco	1	DGEFP	2026
19	Compléter le périmètre d'intervention du GIE D <sup>2</sup> OF par les contrôles de service fait approfondis et la lutte contre la fraude. Adapter sa gouvernance, ses moyens et sa politique de ciblage à ces nouveaux objectifs	1	Opco	2026
20	Intégrer un indicateur mesurant l'efficacité de la politique de contrôle dans la prochaine COM	1	DGEFP	2025

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
21	Constituer un référentiel opposable de l'ensemble des organismes de formation permettant de vérifier en temps réel s'il est habilité à dispenser le titre ou diplôme sanctionnant le parcours de formation proposé au stagiaire (« annuaire inversé »)	2	DGEFP	2026
22	Développer un SI partagé entre tous les acteurs de la formation professionnelle, intégrant une gestion centralisée des signalements, les résultats des contrôles et des outils communs. Analyser si la plate-forme AGORA peut constituer le socle de ce SI.	1	DGEFP	2026
Transférer la gestion des contrats d'apprentissage à l'ASP				
23	Transférer à l'ASP la gestion des nouveaux contrats d'apprentissage en mettant en place dès 2026 une trajectoire d'accompagnement au changement	1	DGEFP	Fin 2027
24	Pour préparer le transfert à l'ASP, et même si cette option n'était pas retenue, activer dès le début des prochaines COM tous les leviers de transformation de la gestion des contrats (simplifications, automatisation, centralisation, etc.) à même de rapprocher les coûts unitaires des Opco de ceux de l'ASP. Au titre des mesures de simplification, harmoniser les frais annexes des contrats d'apprentissage, voire mettre en place un tarif unique.	1	DGEFP/Opco	2026

# MATRICE ET INDICATEURS PROPOSÉS

## POUR LA COM 2026-2028

### Proposition d'architecture de la ventilation des frais de fonctionnement des Opco

	Alternance	PDC-50	Conventionnelle	Volontaire
<b>Frais de gestion</b>				
Gestion des contrats d'alternance				
Gestion des actions de formation				
Contrôles				
Collecte				
<b>Frais d'information</b>				
Promotion des métiers / alternance	< plafond (ex. 50 % des frais)			
Information / conseil des entreprises				
Diagnostic				
<b>Frais de mission</b>				
NPEC	< plafond (ex. 50 % des frais)			
Certification	< plafond (ex. 50 % des frais)			
Observatoires	< plafond (ex. 50 % des frais)			

### Indicateurs proposés par la mission (en gras les indicateurs prioritaires)

Mission	Indicateur de performance	Indicateur d'efficience
<b>Gestion des contrats d'alternance</b>	Délai de gestion moyen des dossiers	<b>Coût de gestion d'un contrat d'apprentissage</b> <b>Taux de contrats entièrement automatisés</b>
<b>Gestion des actions de formation PDC</b>	Délai de gestion moyen des dossiers	<b>Coût de gestion d'un dossier PDC</b> <b>Taux de dossiers entièrement automatisés</b>
<b>Contrôles et lutte anti-fraude</b>	<b>Taux de fraude évitée</b>	<b>Taux de contrôles de 1<sup>er</sup> niveau entièrement automatisés</b>
<b>Information / Conseil aux entreprises</b>	<b>Taux de pénétration en RDV individuels (physiques ou distanciels)</b> <b>Taux de transformation à l'issue des RDV individuels</b>	Frais de gestion par TPME adhérente
<b>Promotion de l'alternance / métiers</b>	Taux de transformation des actions menées	Frais de gestion par salarié des entreprises adhérentes
<b>Appui aux branches (certification, observation)</b>	<b>Taux de travaux ou études interbranches</b>	
<b>Collecte</b>	<b>Part des contributions volontaires dans les fonds gérés</b>	Taux de frais de gestion par rapport au montant collecté

# SYNTHÈSE BUDGETAIRE DES RECOMMANDATIONS

Tableau 1 : Tableau de synthèse des mesures d'économies proposées

Reco°	Mesure	Coût 2024 (M €)	Economie annuelle* (M €)	Méthodes de chiffrage
11	Réduire les surfaces immobilières	44	13	Alignement sur les ratios d'occupation de 18 m <sup>2</sup> /salarié
12	SI : mutualisation des achats	75	4 à 7	5 à 10 % d'économies sur l'ensemble des charges SI (hors masse salariale)
13	Transférer aux URSSAF une partie de la collecte (conventionnel)	15	3,1	Le transfert ne concerne que les fonds conventionnels qui représentent 42 % des fonds gérés. On considère que le transfert pourrait concerner la moitié des fonds conventionnels.
14	Faire converger les coûts de gestion unitaire des dossiers PDC	97	46 (383 ETP)	1/ Poursuite des gains de productivité pour les plus efficaces en 2024 (10 % pour les 2ers et 20 % pour les 3ème et 4ème) 2/ Classement des 7 autres Opco en 3 groupes homogènes et alignement sur coût unitaire du groupe inférieur
14	Encadrer le financement des formations obligatoires par les Opco	N/A	N/A	
15	Plafonner le financement par les fonds légaux des missions d'appui aux branches	144	53,6	Fixation d'un plafond à 50 % pour les missions promotion de l'alternance, NPEC, observations et certifications
15	Diviser par deux les coûts de gestion de la mission NPEC à compter de 2027	10,5	2,2	Division par deux du montant plafonné pour les fonds légaux
16	Migration des SI back office de 3 Opco vers le SI majoritaire parmi les Opco	N/A	N/A	Chiffrage à faire réaliser par les Opco en écart (positif ou négatif) par rapport à la rénovation nécessaire des SI actuels
23	Transférer la gestion des contrats d'apprentissage à l'ASP (à partir de fin 2027)	143	93 à 106 (1050 à 1190 ETP)	A partir de fin 2027, gestion des nouveaux contrats par l'ASP. Chiffrage pour 892k contrats (volumes 2024) Coûts unitaires de gestion : entre 42 et 57 euros. Décomposition : instruction du contrat (25 à 35 €), instruction facture et paiement (10 à 15 €); contrôles de second niveau sur pièces : 2,5 € (5 % des dossiers, 50 à 55 € / dossier); contacts avec entreprises et CFA : 2 € (forfait calcul mission); charges de pilotage et SI : 2,5 € (2M €, dont 1,1 M € SI). Source : ASP Non pris en compte : coûts projets ASP (one shot) : développements SI (8M €), équipe projet ASP (7 ETP), enrôlement des CFA. Source : ASP.
24	Pour préparer transfert des contrats d'apprentissage à l'ASP : mesures de réduction des coûts de gestion des contrats (2026-2027)	143	Jusqu'à 48 (540 ETP) Ne se somme pas avec transfert ASP	1/ Avant transfert à l'ASP (sur 2025, 2026 et 2027), baisse du coût de gestion moyen de 161 € (2014) à 107 € 7. Chiffrage pour 892k contrats (volumes 2024) 2/ Baisse modulée par Opco en fonction de leur efficacité 2024. -Poursuite des gains de productivité pour les deux plus efficaces en 2024 (-10 % et -20 %). -Classement des 9 autres Opco en 3 groupes homogènes de coût, et alignement sur le coût unitaire du groupe inférieur
	<b>TOTAL</b>		<b>215 à 231</b>	

\*Impact brut de la mesure (hors prise en compte des autres facteurs d'évolution de cette dépense, redéploiements ou mesures d'accompagnement), une fois celle-ci pleinement entrée en vigueur, calculé sur la base des données 2024. Le plein rendement de chaque mesure est attendu en fin de COM au plus tard, sauf pour la recommandation n°23. Une partie des gains est possible dès 2026, selon une répartition annuelle à affiner avec les Opco.

# SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>2</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....</b>	<b>8</b>
<b>MATRICE ET INDICATEURS PROPOSÉS POUR LA COM 2026-2028.....</b>	<b>11</b>
<b>SYNTHÈSE BUDGETAIRE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>12</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>13</b>
<b>RAPPORT .....</b>	<b>16</b>
<b>1 LES CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS DES OPCO, DIFFICILEMENT PILOTABLES, NECESSITENT UNE REFONTE .....</b>	<b>18</b>
1.1 DES CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS ENCADRENT L'ACTION DES OPCO ET LA GESTION DE LEURS FONDS..	18
1.1.1 Les Opco sont des associations paritaires mises en place en 2019 .....	18
1.1.2 Les conventions d'objectifs et de moyens fixent des objectifs et plafonnent les frais de fonctionnement des Opco.....	21
1.2 LES OPCO ONT SU RAPIDEMENT MONTER EN CHARGE POUR ACCOMPAGNER LE DEVELOPPEMENT RAPIDE DE L'APPRENTISSAGE AU COURS DE LA PERIODE 2020-2022 .....	21
1.3 LES OBJECTIFS ET PLAFONDS FIXES DANS LES COM 2023-2025 ONT ETE MAJORITAIREMENT TENUS MAIS DES LIMITES IMPORTANTES TEMPERENT CE RESULTAT .....	24
1.3.1 Les COM 2023-2025, signées avec retard, sont contestées par les Opco .....	24
1.3.2 Les objectifs fixés dans les COM, ne reflétant pas toujours la performance des Opco, sont atteints en grande majorité .....	24
1.3.3 Les plafonds fixés dans les COM sont tenus malgré une hausse importante des dépenses de fonctionnement .....	26
1.4 LE CHANGEMENT DU REGIME D'ASSUJETTISSEMENT A LA TVA DES OPCO VA PESER LOURDEMENT SUR LES NEGOCIATIONS DES COM .....	27
1.5 UNE REFONTE DES COM EST NECESSAIRE POUR AMELIORER LEUR PILOTAGE .....	30
1.5.1 Réviser les modalités de fixation des plafonds des frais de fonctionnement .....	30
1.5.2 Sécuriser le pilotage budgétaire des COM.....	31
1.5.3 Définir des objectifs et des indicateurs plus représentatifs de la performance des Opco et les rendre publics.....	33
1.6 LA REFONTE DES COM DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE RENOVATION DE LA TUTELLE .....	35
<b>2 DES MESURES D'EFFICIENCE S'IMPOSENT AU COURS DE LA PROCHAINE COM .....</b>	<b>37</b>
2.1 LA GESTION DES OPCO SOUFFRE AUJOURD'HUI D'UNE EFFICIENCE INSUFFISANTE .....	37
2.1.1 Les effectifs ont progressé de 14 % depuis 2020 .....	37
2.1.2 Le patrimoine immobilier apparaît surdimensionné .....	40
2.1.3 Les systèmes d'information : le coût élevé de la dispersion entre Opco .....	42
2.1.4 Les frais de collecte pourraient être diminués .....	45
2.2 DES MESURES D'EFFICIENCE SONT POSSIBLES SUR LES DIFFERENTES CATEGORIES DE FRAIS DE GESTION.....	46
2.2.1 Si leur coût est raisonnable, des économies peuvent être faites sur la gestion des dossiers PDC .....	46
2.2.2 Les frais de déplacements des administrateurs sont élevés .....	48
2.3 LE POTENTIEL D'ECONOMIES EST PLUS LIMITE SUR LES FRAIS DE MISSION .....	49
2.3.1 Les missions d'information – conseil, cœur de métier des Opco, offrent peu de marges d'efficience .....	49
2.3.2 Les missions d'appui aux branches devraient bénéficier d'un financement conventionnel plus important.....	50
<b>3 LES SI METIERS DES OPCO SONT FONCTIONNELS MAIS INSUFFISAMMENT MUTUALISES .....</b>	<b>53</b>

3.1	MALGRE UN LARGE SOCLE DE FONCTIONNALITES COMMUNES, DES CHOIX TECHNIQUES ET COMMERCIAUX DIVERGENTS .....	54
3.2	LES SI DE GESTION DES DOSSIERS SONT FONCTIONNELS, MAIS A DES STADES DE MATURITE ET DES NIVEAUX DE PERFORMANCE HETEROGENES .....	56
3.2.1	<i>Les back offices de gestion des dossiers sont à des stades différents de leur cycle de vie .....</i>	56
3.2.2	<i>L'outil SOR présente le meilleur bilan performance-coût .....</i>	59
3.3	LES MARGES DE PROGRES EN MATIERE D'INTEROPERABILITE ET D'ECHANGES DE DONNEES NE TIENNENT PAS PRINCIPALEMENT AUX SI .....	61
3.3.1	<i>Les SI des OPCO ne sont pas en défaut d'interopérabilité, mais rares sont les initiatives communes pour la renforcer .....</i>	61
3.3.2	<i>L'alimentation encore déficiente d'Agora par les Opco et les écarts entre eux ne sont pas dus à l'interopérabilité de leurs SI .....</i>	62
3.4	LA MISSION RECOMMANDE D'INTENSIFIER LES MUTUALISATIONS SANS ALLER JUSQU'AU SI COMMUN .....	63
3.4.1	<i>Les différents schémas d'unification des SI présentent plus de coûts et de risques que de bénéfices .....</i>	63
3.4.2	<i>Faire migrer, lors de la prochaine COM, trois nouveaux Opco vers un SI plus performant .....</i>	65
3.4.3	<i>Fixer dans les prochaines COM des objectifs de développement en commun d'outils numériques .....</i>	67
<b>4</b>	<b>LA POLITIQUE DE CONTROLE DES OPCO N'EST PAS ADAPTEE AUX NOUVEAUX ENJEUX LIES A LA CROISSANCE DE LA FRAUDE .....</b>	<b>68</b>
4.1	LES OPCO DISPOSENT D'UN POUVOIR D'ACTION RENFORCE DEPUIS LE DECRET DU 28 DECEMBRE 2023, MAIS QUI RESTE CEPENDANT LIMITE .....	68
4.1.1	<i>Un réel renforcement des pouvoirs d'investigations et de sanctions des Opco depuis le décret du 28 décembre 2023 .....</i>	68
4.1.2	<i>La réglementation actuelle comporte cependant des imprécisions favorisant les contentieux ..</i>	69
4.1.3	<i>Renforcer la lutte contre la fraude au financement de la formation professionnelle : une nécessité .....</i>	70
4.1.4	<i>Un principe clé : contrôler en amont du versement des financements .....</i>	71
4.2	UNE POLITIQUE DE CONTROLE NON COORDONNEE ET PEU EFFICACE .....	72
4.2.1	<i>Hormis pour les contrôles qualité, exercés par le GIE D2OF, chaque Opco agit pour son propre compte, sans typologie ni méthodes partagées .....</i>	72
4.2.2	<i>Une performance des contrôles très variable d'un Opco à l'autre .....</i>	72
4.2.3	<i>Le GIE D2OF peine à exploiter tout son potentiel .....</i>	74
4.2.4	<i>Une organisation des signalements non structurée et non coordonnée .....</i>	75
4.2.5	<i>Une communication avec les SRC largement sous-optimale, liée notamment à l'embolisation des SRC par le traitement des déclarations d'activité, en forte croissance .....</i>	76
4.2.6	<i>Les Opco ne communiquent pas non plus avec les autres financeurs, en raison notamment du caractère restrictif du droit de communication .....</i>	77
4.3	AMELIORER LA POLITIQUE DE CONTROLE PASSE PAR DEUX LEVIERS : ACCROITRE LA MUTUALISATION ENTRE FINANCEURS ET SERVICES DE L'ETAT, MIEUX OUTILLER LES ORGANISMES CONTROLEURS AUX PLANS JURIDIQUE ET TECHNIQUE .....	77
4.3.1	<i>Les mesures à prendre par l'Etat à l'attention des Opco .....</i>	77
4.3.2	<i>Les mesures à prendre par l'Etat à l'attention des SRC et des financeurs .....</i>	81
<b>5</b>	<b>LA GESTION DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE CONSTITUE LA PRINCIPALE SOURCE D'EFFICIENCE LORS DE LA PROCHAINE COM .....</b>	<b>84</b>
5.1	LA GESTION DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE PRESENTE UN COUT ELEVE COMPARE AUX AUTRES DOSSIERS DE FORMATION ET HETEROGENE ENTRE OPCO .....	84
5.1.1	<i>La gestion des dossiers de formation mobilise 42 % des effectifs des Opco .....</i>	84
5.1.2	<i>Le coût moyen de gestion d'un contrat d'apprentissage se situe autour de 200 €, nettement plus élevé que celui des autres dossiers de formation .....</i>	85
5.1.3	<i>Des pratiques de gestion des contrats d'apprentissage et des niveaux d'efficacité disparates, malgré un cadre juridique propice à davantage de normalisation .....</i>	87
5.2	LES TROIS SCENARIOS D'EFFICIENCE PROPOSES PAR LA MISSION PORTENT SUR LA GESTION DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE .....	90

5.3	LE TRANSFERT DE LA GESTION DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE A L'ASP CONSTITUERAIT UNE IMPORTANTE SOURCE D'EFFICIENCE SOUS RESERVE DE REMPLIR CERTAINES CONDITIONS DE REUSSITE .....	94
5.3.1	<i>Pourquoi transférer les contrats d'apprentissage à l'ASP ?</i> .....	94
5.3.2	<i>Les conditions de réussite du transfert de la gestion à l'ASP</i> .....	97
<b>ANNEXE 1 :</b>	<b>METHODOLOGIE</b> .....	<b>100</b>
<b>ANNEXE 2 :</b>	<b>METHODES DE CHIFFRAGE BUDGETAIRE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>101</b>
<b>ANNEXE 3 :</b>	<b>LA PERCEPTION DES BRANCHES ET DES CFA SUR L'ACTION DES OPCO</b> .....	<b>105</b>
<b>ANNEXE 4 :</b>	<b>EVOLUTION DES PRINCIPAUX AGREGATS FINANCIERS ET POSTES DE DEPENSES DES OPCO</b> .....	<b>114</b>
	<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES</b> .....	<b>124</b>
	<b>LETTRE DE MISSION</b> .....	<b>136</b>



# RAPPORT

## Introduction

[30] Par lettre du 6 février 2025, la ministre chargée du travail et de l'emploi a sollicité l'Igas pour mener une mission de contrôle du fonctionnement des onze opérateurs de compétences (Opco).

[31] **Le contrôle demandé porte sur l'efficacité des Opco, afin de préparer la négociation des conventions d'objectifs et de moyens (COM) 2026-2028.** Les fonds gérés par les Opco sont issus en grande majorité de la contribution unique pour la formation professionnelle et de l'apprentissage (Cufpa) versée par les entreprises. L'utilisation de ces fonds est en effet assimilée à de la dépense publique. Le contrôle s'intéresse également à l'utilisation des fonds issus des contributions conventionnelles et volontaires des entreprises, dès lors qu'elles sont encadrées par les COM des Opco. Le contrôle a eu lieu entre février et juin 2025.

[32] **La lettre de mission incite plus spécifiquement à investiguer le montant des frais de gestion, d'information et de missions, la fonction numérique, ainsi que la politique de contrôle,** y compris la plus-value potentielle du groupement d'intérêt économique (GIE) D2OF, mis en place par les Opco pour mutualiser leur action. Des pistes d'économies, de mutualisation de certaines missions ou d'harmonisation des processus de gestion sont attendues.

[33] **Ce contrôle ne constitue donc pas un contrôle de conformité qui viserait à vérifier la régularité des dépenses réalisées par les Opco.** Un tel contrôle n'est ni demandé par la lettre de mission, ni matériellement possible pour les onze Opco, dans le calendrier imparti. En outre la Cour des Comptes mène actuellement une campagne sur le sujet auprès de plusieurs Opco (2i, EP, AKTO, AFDAS...). Un contrôle précis de l'opportunité des dépenses de fonctionnement des Opco n'a pu être mené (ex. études, actions de promotion des métiers...), la mission n'ayant pas la capacité d'évaluer la qualité du service rendu dans les délais impartis. Enfin certains sujets techniques n'ont pas été investigués au regard de la lettre de mission (ex. cybersécurité, accords d'entreprises, marchés publics...).

[34] **En l'absence de référentiel commun, l'efficacité de chaque Opco est appréhendée par une analyse comparative de l'action, de la performance et du coût pour chacune de leurs missions** citées à l'article L. 6332-1 du code du travail. La méthodologie de la mission est présentée en annexe et repose sur les tableaux de suivi annuel des COM et sur plusieurs questionnaires normalisés adressés aux Opco portant sur les systèmes d'information et la politique de contrôle. Concernant les coûts, la mission a fait remplir aux Opco une matrice normalisée de ventilation des charges selon les différentes catégories de frais afin de disposer d'un référentiel comparable de coûts et subsumer les différences de comptabilité analytique. Un parangonnage auprès d'organismes publics exerçant des missions proches et des enquêtes auprès de partenaires des Opco (partenaires sociaux, branches, centres de formation des apprentis) viennent compléter l'analyse. Des rencontres avec les salariés d'une délégation territoriale pour chaque Opco, à l'occasion de deux déplacements, ont permis d'appréhender concrètement leurs missions.

[35] **A l'issue des investigations menées sur pièces et sur place, un rapport de contrôle a été adressé, dans sa version provisoire, à chaque Opco en procédure contradictoire.** Chaque rapport analyse les principales caractéristiques structurelles de l'organisme concerné, l'évolution de ses principaux postes de charges (masse salariale, système d'information, immobilier), l'atteinte des objectifs de la COM, l'efficacité comparée de l'organisme pour chacune de ses missions légales, les services numériques de l'organisme, l'organisation et les résultats de la politique de contrôle menée. Chaque rapport présente les principaux points forts et gains d'efficacité possibles lors de la prochaine COM.

[36] **Le présent rapport synthétise les principaux constats transversaux identifiés par la mission et émet des recommandations en vue des prochaines COM :**

- la première partie présente les limites des COM actuelles en termes de pilotage et appelle à leur refonte ;
- la deuxième partie analyse les gains d'efficacité possibles sur le fonctionnement des Opco et l'exercice de leurs missions à l'exception de la gestion des contrats d'apprentissage ;
- la troisième partie décrit l'hétérogénéité des outils numériques utilisés par les Opco et propose plusieurs pistes de mutualisation ;
- la quatrième partie constate que la politique de contrôle ne s'est pas significativement renforcée, malgré le renforcement des prérogatives des Opco, et recommande davantage de mutualisations et d'outillage ;
- la cinquième et dernière partie analyse différents scénarios permettant de faire des gains de productivité dans la gestion des contrats d'apprentissage, principale source d'efficacité constatée.

# 1 Les conventions d'objectifs et de moyens des Opco, difficilement pilotables, nécessitent une refonte

## 1.1 Des conventions d'objectifs et de moyens encadrent l'action des Opco et la gestion de leurs fonds

### 1.1.1 Les Opco sont des associations paritaires mises en place en 2019

[37] **Les opérateurs de compétences (Opco) sont les opérateurs de la formation professionnelle et de l'alternance des salariés du secteur privé.** Ce sont des associations à gestion paritaire régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, instituées par la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dite loi LCAP.

[38] **L'Insee classe depuis 2019 les Opco parmi les administrations publiques (APU),** en tant qu'« organismes divers d'administration centrale », Odac, au sens de la comptabilité nationale, à l'exception des sections comptables financées par les contributions conventionnelles et volontaires. En conséquence, la très grande majorité de leurs ressources et charges, leur excédent ou déficit ainsi que leur endettement le cas échéant, sont de nature publique. Si cette décision n'emporte pas de conséquences juridiques directes<sup>3</sup> sur le régime du contrôle budgétaire ou le classement en « opérateur » de l'Etat, elle oblige à renforcer les dispositifs de contrôle de la gestion des Opco qui désormais pèse sur les finances publiques.

[39] **Les missions des Opco sont définies à l'article L. 6332-1 du code du travail et s'articulent autour des ensembles suivants :**

- assurer le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation, selon les niveaux de prise en charge fixés par les branches ;
- apporter un appui technique aux branches adhérentes pour la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) via les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ), pour leur mission de certification et pour la détermination des niveaux de prise en charge (NPEC) des contrats d'apprentissage ;
- assurer un service de proximité au bénéfice des très petites, petites et moyennes entreprises (TPME), et de promouvoir l'alternance (apprentissage et contrats de professionnalisation).

[40] **Les Opco sont issus de la fusion des vingt organismes paritaires collecteurs agréés (Opca), accompagnée d'une modification de leurs missions.** La collecte des fonds légaux dédiés à la formation professionnelle<sup>4</sup>, assurée par les Opca, a été transférée au 1<sup>er</sup> janvier 2022 aux unions

<sup>3</sup> Toutefois, être une APU est une des caractéristiques susceptibles d'être prises en compte dans l'approche en « faisceau d'indices » de la qualification des opérateurs de l'Etat, ou déterminer la nature du contrôle (contrôle économique et financier ou contrôle budgétaire). Etre Odac empêchera les Opco de s'endetter pour plus de douze mois auprès des établissements de crédit, dès la publication de l'arrêté pris en application de l'article 23 de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 de décembre 2023.

<sup>4</sup> Contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa) : 0,55 % à 1 % de la masse salariale selon la taille des entreprises

de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf). En revanche, les Opco gèrent le financement des contrats d'apprentissage à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

[41] **Les Opco sont agréés par arrêté du ministère dans les conditions prévues à l'article L. 6332-1-1 du code du travail**, après un accord entre organisations syndicales de salariés et organisations professionnelles d'employeurs et le dépôt des statuts comme association loi de 1901.

[42] **Près de 250 branches sont aujourd'hui réparties dans 11 Opco agréés depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019.** Le regroupement des branches professionnelles autour d'un Opco désigné s'appuie sur les critères de cohérence des métiers et des compétences, de filières, d'enjeux communs de compétences, de formation, de mobilité, de services de proximité et de besoins des entreprises<sup>5</sup>.

Schéma 1 : Secteurs d'activités des Opco

AFDAS		Culture, médias, loisirs, sport	Mobilités		Transport, logistique, tourisme	AKTO		Forte intensité de main d'œuvre (restauration, propreté, travail temporaire...)
ATLAS		Banque, assurance, finance	Entreprises de proximité (EP)		Professions libérales, artisanat	OCAPIAT		Agriculture, pêche, agroalimentaire
Uniformalion		Cohésion sociale	2i		Industrie	Santé		Secteur privé sanitaire médico-social
Constructys		Bâtiment, travaux publics	Opcommerce		Commerce			

Source : Mission

[43] **Si les Opco exercent les mêmes missions dans leurs secteurs respectifs, quelques spécificités structurelles sont à souligner :**

- certains Opco reprennent globalement le périmètre d'un Opca (ex. Uniformalion), là où d'autres sont issus de la fusion de tout ou partie de plusieurs Opca (ex. AKTO), impliquant des trajectoires différentes pour mettre en œuvre la réforme de 2019 ;
- certains secteurs sont soumis à des cotisations supplémentaires obligatoires définies par la loi (ex. bâtiments et travaux publics, intermittents du spectacle, artistes auteurs...) ;
- deux Opco (EP et AKTO) sont interprofessionnels, c'est-à-dire qu'une entreprise non couverte par une convention collective de branche du secteur d'activité de l'Opco peut faire appel à l'Opco interprofessionnel ;
- l'Opco AKTO a été retenu par l'Etat comme l'unique Opco pour certains territoires ultramarins (Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy) depuis le 30 décembre 2020 ;
- les Opco Santé et Uniformalion ont exercé un « droit d'option » leur permettant d'être exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), alors que les neuf autres Opco ont choisi d'être assujettis (cf. 1.3).

<sup>5</sup> Jean-Marie Marx et René Bagorski - Les opérateurs de compétences : transformer la formation professionnelle pour répondre aux enjeux de compétences – août 2018

[44] **Malgré tout, ces disparités structurelles sont à relativiser pour l'analyse de leur efficience.** Aucune corrélation évidente n'apparaît, à l'issue des analyses, entre les éléments structurants des Opco (ex. taille, nombre de branches adhérentes, structure des entreprises...) et leur efficience.

[45] **Au final, même après les fusions opérées en 2019, le système actuel se caractérise encore par une grande disparité des Opco** (cf. tableau 1), notamment en termes de volumes de fonds gérés (rapport de 1 à 6 entre Uniformation et EP), de nombre de branches (3 pour Constructys ou Santé contre 50 environ pour EP et Ocapiat), de volumes d'entreprises adhérentes (moins de 100 000 pour Santé, Uniformation et 2i contre 400 000 pour EP et AKTO).

[46] **Les Opco gèrent en moyenne 1,1 Md€ en 2023.** Ces fonds représentent en moyenne 95 % des ressources des Opco, la part des cofinancements (ex. Etat, Régions) étant très minoritaire (5 % en moyenne), à l'exception notable d'Uniformation où elle s'élève à 20 % (cf. annexe 4).

[47] **Enfin, les Opco ont choisi de déléguer une petite partie de leurs prérogatives à un groupement d'intérêt économique (GIE D20F),** notamment pour le contrôle qualité. Ce GIE a également œuvré à des travaux communs pour les différents Opco (ex. API Convergences).

[48] **Les pouvoirs des Opco en matière de contrôle du service fait et de contrôle de la qualité des formations ont été renforcés** fin 2023<sup>6</sup>. Un décret complémentaire publié en juin 2024 précise les conséquences des contrôles des contrats d'alternance par les Opco<sup>7</sup>.

Tableau 2 : Principales caractéristiques des Opco

OPCO 2023	Fonds gérés	Nombre branches	Nombre entreprises adhérentes	Part des entreprises >50 salariés	Part des PME (11-49 salariés)	Part des TPE (<11 salariés)	Nombre salariés entreprises
AFDAS	699 709 758	31	127 916	1 %	5 %	31	1 076 186
AKTO	1 518 906 084	27	394 000	2 %	10 %	27	3 950 100
ATLAS	1 323 083 025	13	203 857	2 %	8 %	13	2 004 471
CONSTRUCTYS	1 243 692 547	3	274 834	5 %	9 %	3	1 535 664
EP	2 036 376 072	54	434 600	1 %	2 %	54	2 450 693
MOBILITES	1 030 085 770	17	163 431	14 %	14 %	17	1 633 771
OCAPIAT	929 732 362	49	192 700	2 %	6 %	49	1 308 766
L'OPCOMMERCE	993 864 534	20	178 573	3 %	5 %	20	1 495 349
SANTE	541 280 362	3	10 672	31 %	33 %	3	994 594
UNIFORMATION	333 105 197	17	55 861	4 %	14 %	17	1 050 000
2I	1 563 590 574	29	79 799	15 %	18 %	29	2 901 923
Total	12 213 426 285	263	2 116 243	-	-	-	20 401 517
Moyenne	1 110 311 480	24	192 386	7 %	11 %	81 %	1 854 683
Médiane	1 030 085 770	20	178 573	3 %	9 %	88 %	1 535 664

Source : Documentation Opco – Retraitement mission

<sup>6</sup> Décret n°2023-1396 du 28 décembre 2023 relatif à l'activité des organismes certificateurs et au contrôle exercé par les organismes financeurs en matière de formation professionnelle.

<sup>7</sup> -Décret n° 2024-631 du 28 juin 2024 relatif à la prise en charge financière et au dépôt des contrats d'apprentissage et de professionnalisation

### 1.1.2 Les conventions d'objectifs et de moyens fixent des objectifs et plafonnent les frais de fonctionnement des Opco

[49] **La loi prévoit qu'une convention d'objectifs et de moyens (COM) est conclue entre chaque opérateur de compétences et l'Etat.** Ces conventions, d'une durée de trois ans, prévoient les modalités de financement, le cadre d'action ainsi que les objectifs et les résultats attendus des opérateurs dans la conduite de leurs missions. Les COM 2023-2025 des Opco sont ainsi constituées de cinq indicateurs communs à tous les Opco et de cinq indicateurs spécifiques, choisis par les Opco pour tenir compte des priorités stratégiques du secteur ou de l'organisme.

[50] **Les COM fixent le plafond des dépenses pour les frais de gestion, d'information et de mission (FGIM),** listés à l'article R. 6332-17 du code du travail et divisés en deux catégories :

- **Les frais de gestion** qui regroupent les stricts frais de gestion administratifs (instruction et paiement des dossiers de formation, remboursement des frais des administrateurs). Les plafonds de dépense sont fixés en montants (€) et en taux (% des fonds gérés). Le taux doit être compris entre un minimum et un maximum fixés par le code du travail<sup>8</sup> ;
- **Les frais d'information et de mission** qui regroupent les missions à forte valeur ajoutée (conseil aux entreprises, promotion des métiers, aide à la certification pour les branches, appuis des branches pour la détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, contrôle de la qualité, diagnostics RH par des prestataires, travaux d'observatoire). Ils sont fixés en montants (€). Le code du travail ne fixe pas de plafond pour les frais de missions

[51] **Ces frais sont également ventilés selon les quatre sections financières que gèrent les Opco<sup>9</sup> :**

- **Les deux sections dites « légales » que sont l'alternance** (qui sert à payer les contrats d'apprentissage, de professionnalisation, de Pro A, ou les investissements dans les CFA et les frais annexes) et le **plan de développement des compétences pour les entreprises de moins de 50 salariés (PDC-50) ;**
- **les contributions dites "supplémentaires"** que sont les **contributions conventionnelles** de branches (créées par un accord de branche et applicables à toutes les entreprises de la branche) et les **contributions volontaires** (versées par une entreprise à son initiative).

## 1.2 Les Opco ont su rapidement monter en charge pour accompagner le développement rapide de l'apprentissage au cours de la période 2020-2022

[52] Après une période de mise en place marquée par la crise sanitaire et la fusion des structures, **la mission a fait le constat que les Opco ont su adapter leur offre de service de façon pertinente tout en accomplissant les nouvelles missions qui leur ont été confiées.** Plus précisément, il fait consensus que les Opco ont su développer le conseil aux entreprises et se saisir

<sup>8</sup> Article D. 6332-18 du code du travail

<sup>9</sup> Annexe 1 de la COM 2023-2025 des Opo

de la question majeure de l'attractivité des métiers dans un contexte de tensions de recrutement. Le regard des branches professionnelles sur l'action des Opco

Un questionnaire a été adressé à l'ensemble des branches pour recueillir l'appréciation sur la qualité du service rendu et l'apport principal de l'Opco, pour les missions d'appui aux branches, de gestion des contrats d'apprentissage et de qualité des portails numériques. Près de 80 branches, couvrant l'ensemble des Opco ont répondu en tout ou partie au questionnaire. Une analyse détaillée des réponses figure en annexe 3.

Les branches répondantes estiment, en très grande majorité (plus de 80 % en moyenne), que la qualité de service des Opco est satisfaisante ou très satisfaisante pour chacune de ces missions.

En matière d'appui aux branches, la plus-value des Opco réside notamment dans la qualité des études menées pour l'analyse des métiers, l'appui juridique et administratif, notamment en matière de certification, ainsi que l'analyse des données nécessaires aux actions de branches. L'appui financier est, selon elles, un élément essentiel également.

S'agissant de la gestion des contrats d'alternance, les branches professionnelles sont dans leur ensemble satisfaites ou très satisfaites de la gestion. Des délais de facturation trop longs sont parfois mentionnés. Les branches estiment que la gestion des contrats d'alternance est indissociable des autres missions et nourrit celles relatives au conseil aux entreprises et à l'appui technique. Elle permet également un dialogue avec les CFA, les organismes de formation et les employeurs permettant de mieux appréhender les réalités de terrain.

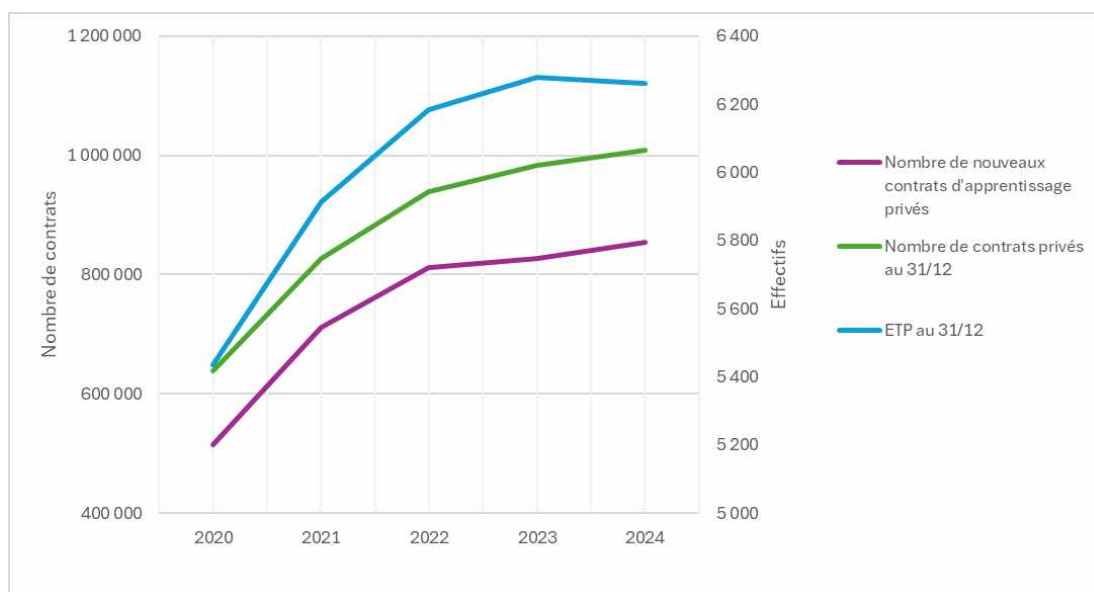
En conclusion, les branches appellent à stabiliser le modèle des Opco et leurs financements et à renforcer l'accompagnement des entreprises et l'appui aux branches. Elles émettent également quelques propositions de simplification des démarches administratives pour la gestion des dossiers de formation.

[53] **Les Opco sont organisés pour accompagner efficacement le développement spectaculaire de l'apprentissage sans ruptures de prises en charge** pour les bénéficiaires, les centres de formation des apprentis et les entreprises. Le graphique suivant montre que l'évolution rapide du nombre de nouveaux contrats d'apprentissage entre 2020 et 2023 notamment s'est accompagnée d'une hausse parallèle et conséquente des effectifs des Opco pour la prise en charge de ces contrats.

[54] Il est également à noter que les Opco ont su mettre en place des outils numériques, des portails web à destination des entreprises et des CFA et des outils de gestion des contrats fonctionnels et qui garantissent une qualité de service adéquate.



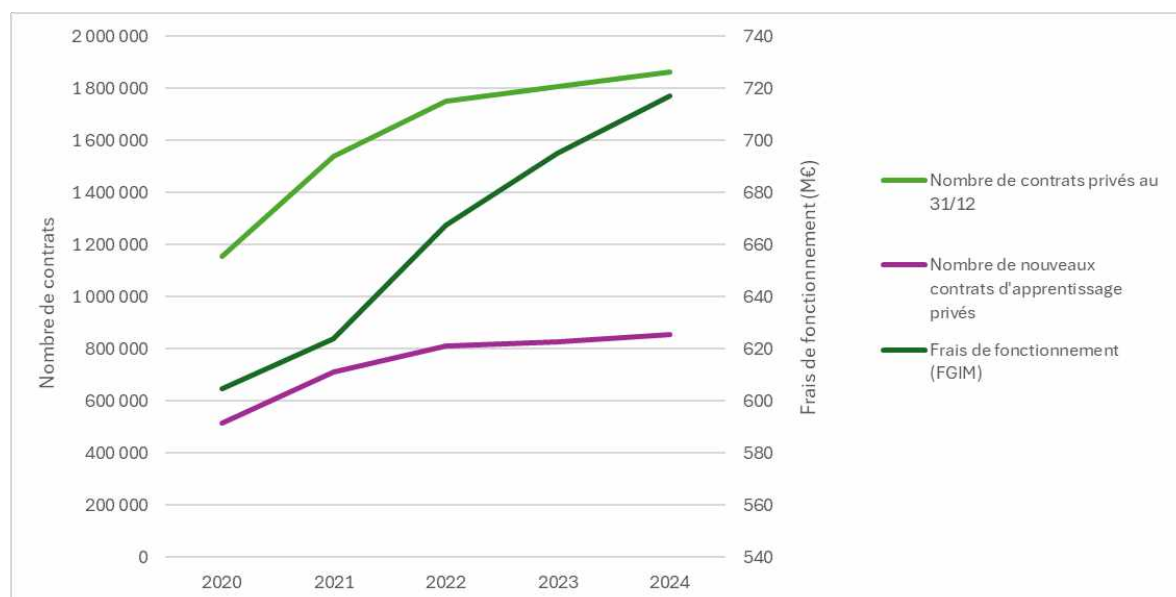
Graphique 1 : Evolution comparées du nombre de contrats d'apprentissage et des effectifs des OPCO entre 2020 et 2024



Source : Mission à partir des données DARES et OPCO

[55] Cette performance générale s'est cependant faite au prix de coûts élevés notamment depuis 2022 où le fléchissement de la hausse rapide des contrats d'apprentissage aurait dû induire un ralentissement plus marqué des dépenses des opérateurs. Comme le montre le graphique n°2, le ralentissement de la hausse des nouveaux contrats d'apprentissage nette à partir de 2022 ne s'est pas accompagné d'un ralentissement de la hausse des dépenses des Opco. Au contraire, les FGIM ont continué de croître à un rythme soutenu.

Graphique 2 : Evolution annuelle comparée des nouveaux contrats d'apprentissage et des FGIM entre 2020 et 2024



Source : Mission à partir des données DARES, DGEFP et OPCO

### 1.3 Les objectifs et plafonds fixés dans les COM 2023-2025 ont été majoritairement tenus mais des limites importantes tempèrent ce résultat

#### 1.3.1 Les COM 2023-2025, signées avec retard, sont contestées par les Opco

[56] **La construction des conventions d'objectifs et de moyens des Opco repose sur une méthodologie définie par la DGEFP.** Elle s'appuie sur un diagnostic des branches, l'identification des objectifs et de la stratégie de l'opérateur, les moyens mobilisés pour remplir les objectifs et les demandes de FGIM (article D. 6332-18 du code du travail).

[57] **La construction des COM 2023-2025 n'a pas totalement suivi cette procédure et a été vivement contestée par les Opco.** En premier lieu, les arbitrages interministériels rendus en mai 2023 conduisant à plafonner les frais de gestion associés à l'alternance au niveau de ceux constatés en 2022 ont été mal perçus. Ils ne prenaient pas en compte les orientations stratégiques des Opco, ne valorisaient pas les efforts de gestion que certains estimaient avoir réalisés lors de la Com 2020-2022 et engendraient des contraintes inégales selon les OPCO. En second lieu, les arbitrages sur les plafonds ont été rendus en valeur absolue, dont la conformité au cadre réglementaire a été contestée par certains Opco.

[58] **Enfin la procédure de préparation des COM a été jugée excessivement longue.** Si la démarche a été initiée au cours du dernier trimestre 2022, du fait notamment d'arbitrages budgétaires tardifs, les COM 2023-2025 ont été signées en septembre et décembre 2023, neutralisant ainsi une année sur les trois qui composent la COM.

[59] **Ces difficultés sont d'autant plus regrettables que les missions des Opco n'ont plus évolué depuis le transfert de la collecte légale au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et que les COM 2023-2025 sont peu différentes des précédentes,** tant dans leur architecture d'ensemble que des indicateurs retenus.

[60] **Pour la négociation de la prochaine COM, l'Etat gagnerait à proposer et tenir un calendrier réaliste** afin de maintenir des échanges constructifs et de qualité avec les Opco.

#### 1.3.2 Les objectifs fixés dans les COM, ne reflétant pas toujours la performance des Opco, sont atteints en grande majorité

[61] **De manière générale, les Opco ont atteint en 2023 la majorité des cibles fixées dans les COM pour les indicateurs communs.** Aucun Opco n'a atteint la totalité des cibles fixées. L'indicateur portant sur le taux d'augmentation des contrats de professionnalisation est celui qui a posé le plus de difficultés. A titre d'exemples, certains Opco n'ont pas atteint les objectifs en matière de contrats d'apprentissage (ex. AFDAS, AKTO, Uniformation), d'autres le taux de pénétration des actions en faveur des TPME (ex. EP, L'Opcommerce, 2i).

Tableau 3 : Evaluation de l'atteinte en 2023 des objectifs communs des COM

Indicateur	2023	AFDAS	AKTO	ATLAS	CONSTRUC TYS	EP	MOBILITES	OCAPIAT	L'OPCOMME RCE	SANTE	UNIFORMA TION	2I	Moyenne
Augmentation des contrats d'apprentissage	cible	11%	5%	8%	1,10%	-3,50%	2%	-25%	0,00%	-6%	2,75%	2,20%	0%
	résultat	7%	3%	19%	4,40%	9,70%	2%	3%	-0,15%	2%	-22,62%	5,60%	3%
Augmentation des contrats de professionnalisation	cible	0%	6%	-7%	0,10%	5,30%	7%	-15%	-13,00%	10%	1,74%	1,00%	0%
	résultat	-22%	3%	-20%	-6,33%	4,30%	15%	-3%	-8,64%	-6%	-1,46%	1,50%	-4%
Rupture des contrats d'apprentissage	cible	20%	-	16,20%	26%	29%	22%	24%	26%	-	11,60%	15%	21%
	résultat	18,17%	25%	16,30%	24%	32%	18%	13%	31%	15,20%	14,77%	17%	20%
Taux de pénétration des actions en faveur des entreprises < 50	cible	52%	15%	34,92%	39,30%	67%	47,01%	21%	43,40%	72%	86,42%	68,02%	50%
	résultat	54,20%	33%	39,86%	60,70%	32%	49,95%	24,51%	41,33%	74%	88,90%	62,42%	51%
Taux de cofinancement	cible	7%	8%	3%	5%	2%	5%	1,8%	2%	3%	18%	8%	6%
	résultat	7%	9%	3%	3%	1%	4%	2,3%	1%	2%	20%	10%	6%
Respect des délais de gestion des dossiers sans cofinancement	cible	90%	80%	85%	80%	96%	95%	94%	95%	72%	54%	82%	84%
	résultat	93%	67%	89,60%	86%	92%	88%	97,92%	95,49%	79%	58,20%	70,79%	83%
Respect des délais de gestion des dossiers avec cofinancement	cible	90%	80%	85%	80,02%	92%	95%	94%	-	62%	44,00%	81%	80%
	résultat	99%	67%	89,60%	82%	91%	65%	97,92%	-	52%	72,73%	70,80%	79%
Coût de gestion administrative des dossiers	cible	53,72 €	55,90 €	76,51 €	73,64 €	60 €	50,96 €	70,46 €	107,76 €	54,10 €	58,67 €	68,62 €	66,39 €
	résultat	45,12 €	54,30 €	80,43 €	56,49 €	62 €	50,88 €	55,96 €	80,83 €	59,36 €	44,92 €	53,34 €	58,51 €
Entreprises accompagnées en matière de transition écologique	cible	3,97%	3,60%	1,15%	4,34%	0,70%	6,84%	2,33%	0,03%	1,50%	5,01%	0,48%	3%
	résultat	7%	2,40%	1,30%	3,07%	0,90%	2,00%	9,89%	0,03%	3,70%	1,65%	0,03%	3%

Source : COM 2023-2025 et tableaux de suivi annuel 2023 des COM – Traitement mission

[62] Ces résultats satisfaisants doivent toutefois être nuancés.

[63] D'une part, pour un même indicateur, les cibles fixées sont très hétérogènes d'un Opco à l'autre. Les COM ne permettent pas de tracer les contextes propres à chaque Opco susceptibles d'expliquer ces degrés d'ambitions différents. Par exemple, les cibles fixées pour le taux d'augmentation des contrats d'apprentissage varient de -25 % (Ocapiat) à +11 % (AFDAS). Celles portant sur le taux de pénétration des actions en faveur des TPME varient entre 15 % (AKTO) et 86 % (UNIFORMATION). D'autre part, ces indicateurs sont critiquables :

- Certains ne reflètent pas la performance de l'Opco :
  - le nombre de contrats d'alternance dépend aussi du contexte économique et des politiques publiques (ex. NPEC, montant des aides aux entreprises...) ;
  - le taux de rupture des contrats d'apprentissage<sup>10</sup> ne relève pas de l'action des Opco ;
  - l'indicateur portant sur les cofinancements repose majoritairement sur les subventions de l'Etat (DGEFP, DREETS), accordées aux Opco de manière peu discriminante.
- Certains sont trop imprécis :
  - les indicateurs portant sur le taux de pénétration des actions en faveur des TPME ou d'accompagnement des entreprises à la transition écologique ne sont pas accompagnés de précisions sur la nature des actions entrant dans ce calcul ;
  - l'indicateur portant sur le coût de gestion des dossiers, bien que pertinent pour mesurer la performance des Opco, englobe des dispositifs très différents (contrats d'alternance, actions de formation PDC).

[64] Les indicateurs spécifiques sont cohérents avec les priorités stratégiques des Opco mais sont pour la plupart des indicateurs d'activité, non rapportés à un périmètre de gestion (efficacité), ni aux moyens mobilisés (efficience). La fixation des cibles est souvent discutable :

<sup>10</sup> Cet indicateur est utilisé dans les tableaux de suivi des COM, sans être pour autant un indicateur contractualisé dans celles-ci.

pour plusieurs Opco les cibles fixées pour les années N ou N+1 sont inférieures au réalisé de l'année N, ce qui relativise grandement la cible. Les Opco regrettent à juste titre que ces indicateurs ne fassent pas l'objet de discussions approfondies avec la DGEFP lors des évaluations annuelles.

[65] **Au final, les indicateurs des COM 2023-2025 ne sont pour la plupart pas pertinents pour mesurer la performance réelle des Opco** et procéder à des analyses comparatives.

### 1.3.3 Les plafonds fixés dans les COM sont tenus malgré une hausse importante des dépenses de fonctionnement

[66] **La forte hétérogénéité des frais de fonctionnement entre Opco est à noter.** Le taux de FGIM global varie du simple au double entre les Opco, entre le taux le plus bas (Constructys, 4 %) et le plus élevé (EP, 8,22 %). Le taux maximal constaté est celui de l'Opco Santé (9,73 %) mais il est en partie pénalisé par son exonération de TVA (qui entraîne imposition à la taxe sur les salaires).

[67] **En 2023 et 2024, les plafonds en valeur absolue, les plafonds de FGIM définis dans les COM ont été respectés par les Opco<sup>11</sup>.** Les FGIM étaient inférieurs de 5 % en 2024 et 7 % en 2023 aux plafonds définis dans les COM. Le montant global des FGIM s'est élevé à **720 M € en 2024**.

[68] **Cette bonne performance est malgré tout en trompe l'œil car les COM ont fait l'objet d'un cadrage peu contraignant.** Le taux global de FGIM conventionné en 2023 (6,37 %) était supérieur au taux réalisé en 2022 (5,42 %).

[69] **Les plafonds réalisés de FGIM progressent depuis 2022, plus rapidement que les fonds gérés, après avoir baissé entre 2020 et 2022.** Ils ont notamment progressé de 3 % entre 2023 et 2024 (695 M € en 2023). Cette progression est critiquable, alors que des économies d'échelle et des gains d'efficience auraient dû être constatés.

[70] **Cette augmentation des charges est essentiellement tirée par les frais de mission** qui progressent entre 2023 et 2024 (passant en moyenne de 3,8 % à 4 %). Les frais de mission ne sont pas soumis à un encadrement réglementaire.

---

<sup>11</sup> Les chiffres présentés pour l'AFDAS ne prennent pas en compte la section liée aux intermittents du spectacle et aux pigistes à des fins de comparaison inter-Opco. Si l'AFDAS ne respecte pas le plafond défini dans la COM sur ce périmètre en 2023, le plafond global intégrant cette section spécifique est bien respecté.

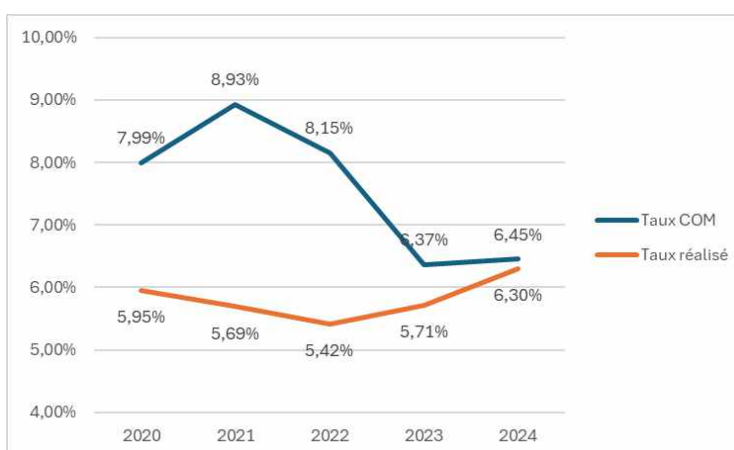
Tableau 4 : Respect des plafonds en valeur absolue des FGIM définis dans les COM

k€	2023						2024					
OPCO	Fonds gérés COM	FGIM COM	Taux global COM	Fonds gérés réalisé	FGIM réalisé	Taux global réalisé	Fonds gérés COM	FGIM COM	Taux global COM	Fonds gérés réalisé	FGIM réalisé	Taux global réalisé
AFDAS	641 958	36 106	5,62%	641 958	36 227	5,64%	629 182	36 172	5,75%	656 621	36 680	5,59%
AKTO	1 702 940	120 263	7,06%	1 518 906	107 135	7,05%	1 696 956	119 180	7,02%	1 628 123	112 327	6,90%
ATLAS	1 307 660	57 000	4,36%	1 323 083	56 748	4,29%	1 258 142	57 100	4,54%	1 286 764	55 793	4,34%
CONSTRUCTYS	1 125 497	49 516	4,40%	1 243 693	45 749	3,68%	1 133 699	49 662	4,38%	1 172 758	46 853	4,00%
EP	1 841 929	128 800	6,99%	2 036 338	125 889	6,18%	1 891 128	128 800	6,80%	1 542 719	126 882	8,22%
MOBILITES	1 094 781	64 402	5,88%	1 030 090	59 903	5,82%	1 103 946	64 832	5,87%	999 360	64 295	6,40%
OCAPIAT	653 955	44 300	6,77%	929 732	40 674	4,37%	630 498	44 300	7,03%	778 311	41 240	5,30%
L'OPCOMMERCE	906 921	57 335	6,32%	993 865	45 346	4,56%	923 988	59 350	6,42%	866 632	51 981	6,00%
SANTE	540 473	50 689	9,38%	541 280	49 068	9,07%	533 511	50 862	9,53%	520 855	50 704	9,73%
UNIFORMATION	378 984	35 248	9,30%	333 105	32 301	9,70%	389 149	35 892	9,22%	435 164	34 343	7,89%
2I	1 534 631	103 614	6,75%	1 563 591	95 526	6,11%	1 534 631	109 633	7,04%	1 542 170	98 783	6,41%
Tous Opco	11 729 730	747 273	6,37%	12 155 641	694 566	5,71%	11 724 829	755 782	6,45%	11 429 476	719 881	6,30%

Source : COM et tableaux de suivi annuels des COM

Note de lecture : Les chiffres présentés pour l'AFDAS ne prennent pas en compte la section liée aux intermittents du spectacle et aux pigistes à des fins de comparaison inter-Opco

Schéma 2 : Evolution du taux global de FGIM prévu par la COM et réalisé entre 2020 et 2024



Source : CGEFi, DGEFP – retraitement mission

## 1.4 Le changement du régime d'assujettissement à la TVA des Opco va peser lourdement sur les négociations des COM

[71] Les Opco bénéficiaient d'un régime dérogatoire d'assujettissement à la TVA, qui tenait à leur proximité avec des organismes de formation. Ce régime avait régulièrement été confirmé par les services fiscaux, tant que les Opco recouvraient les contributions des entreprises (soumises à la TVA, qu'ils collectaient). En transférant aux Urssaf le recouvrement de ces contributions, la loi de 2018 a remis en cause cet équilibre, et conduit la direction de la législation fiscale (DLF) à souhaiter appliquer aux Opco le droit commun de la TVA<sup>12</sup>. La note de février 2025 qui l'annonce

<sup>12</sup> Une des motivations est de mettre fin aux nombreux crédits d'impôts de TVA remboursés tous les ans aux Opco (faute de pouvoir venir en déduction de la TVA brute collectée, disparue depuis le transfert aux Urssaf).

ne fait que confirmer des orientations et premiers travaux techniques initiés dès 2021. Elle fixe l'entrée en vigueur du nouveau régime au 1er janvier 2026.

[72] **Les conséquences de ces changements, sur la collecte de la TVA et le droit à déduction de l'Opco, varient selon la nature économique de l'activité considérée de l'Opco<sup>13</sup> et selon les Opco<sup>14</sup>.** Un certain nombre de points restent à clarifier pour mettre en œuvre la réforme et en chiffrer les effets. Ils sont recensés dans une note adressée à la DLF par les 11 Opco le 8 juin 2025<sup>15</sup>. De manière simplifiée et sous réserve des éventuelles évolutions ou précisions de la part de l'administration fiscale, les principaux changements sont les suivants :

- **Le changement financièrement le plus lourd**, sans être le plus complexe techniquement, concerne la nature de la relation économique entre l'Opco et France compétences (pour les fonds légaux) ou les entreprises adhérentes qui acquittent des contributions conventionnelles ou volontaires. Selon le nouveau régime de TVA, les Opco sont, vis-à-vis d'eux, des **prestataires de services** à titre onéreux, pour la gestion des dossiers de formation. **En conséquence, ces prestations devront être assujetties au taux normal de 20 % de TVA, en retenant comme assiette les montants de FGIM.** Les Opco émettront des factures à destination de France compétences et des entreprises contributrices, et redeviendront collecteurs de TVA. Au premier ordre, l'effet brut de cette mesure est massif à l'échelle des FGIM, qu'elle majore automatiquement de 20 %. La DGEFP a avancé un premier chiffrage approximatif de 160 M €<sup>16</sup> et qui ne tient pas compte de tous les effets de l'assujettissement<sup>17</sup>.
- **La seconde catégorie de changements concerne les versements aux organismes de formation. Point important, rien ne change pour les financements des CFA**, maintenus hors champ d'application de la TVA. Pour ce qui concerne les autres actions de formation, deux modalités de financement coexistent actuellement. La première modalité est le remboursement à l'entreprise de la part prise en charge du montant TTC que lui a facturé l'organisme de formation (OF). La seconde est un mécanisme dit de « subrogation » proposé par tous les Opco pour simplifier les flux financiers : à la demande de l'entreprise, l'Opco

<sup>13</sup> Principalement, selon que l'Opco est prestataire de service (vis-à-vis de France compétences ou des entreprises qui versent des contributions conventionnelles ou volontaires), financeur de formation (remboursement à l'entreprise ou versement direct à l'organisme de formation prestataire – par « subrogation ») ou acheteur-revendeur de formation (l'Opco est alors « intermédiaire opaque »).

<sup>14</sup> Deux Opco, Santé et Uniformation, avaient choisi le régime d'exonération de TVA (pour Uniformation, en raison du statut associatif de la plupart des adhérents qui leur fermait le droit à déduction de la TVA). En conséquence, ils acquittent en contrepartie la taxe sur les salaires et ne peuvent déduire la TVA payée sur leurs achats. Ces deux caractéristiques majorent leurs FGIM par rapport aux autres Opco.

<sup>15</sup> Notamment : l'assujettissement des frais de gestion des subventions (Etat, régions, ...), la période transitoire et le traitement des conventions de financement signées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2026, de nombreux points relatifs au devenir de la subrogation.

<sup>16</sup> Application du taux de 20 % à une assiette de FGIM de 800M€, très supérieure au montant 2024 (717 M€).

<sup>17</sup> Hors impacts des autres volets de la réforme sur les droits à déduction, et avant toute mesure de financement de ces surcoûts (par des économies sur le fonctionnement des Opco ou par compensation depuis le budget de l'Etat). Pour l'Etat, il est à noter que le montant brut de ressources de TVA supplémentaires collectée sera minoré des droits à déduction nouveaux pour les entreprises contributrices (conventionnel et volontaire). France compétences en revanche n'est pas assujetti à la TVA et ne pourra pas déduire la TVA facturée. Sans mesure de compensation, cette mesure réduira d'autant le montant des fonds disponibles pour les versements aux CFA et les FGIM.

paye directement l'organisme de formation qui lui adresse la facture TTC. Dans ce second cas, c'est jusqu'ici l'Opco qui bénéficiait du droit à déduction. Le changement de régime fiscal annoncé concerne la subrogation : elle reste possible, mais seule l'entreprise est habilitée à exercer le droit à déduction. Ce changement soulève de la part des Opco de nombreuses questions de principe et des problèmes pratiques de mise en œuvre.

- **Dernière situation impactée : celle où l'Opco achète des formations pour les revendre à des Opco adhérents<sup>18</sup>.** Il est dans ce cas en situation dite d' « intermédiaire opaque », proche de celle d'un organisme de formation. Sauf à demander une attestation de dérogation, il est tenu de facturer TTC ces actions de formations et de collecter la TVA.

[73] **Face à ces changements, les Opco réagissent de manière collective en pointant les conséquences et risques du nouveau régime, auquel ils ne s'étaient pas préparés.** A enveloppes inchangées, sans compensation financière de l'Etat, l'assujettissement viendra réduire soit les FGIM soit les fonds disponibles pour les actions. Ils font également valoir que ces questions fiscales encore pendantes, les délais d'adaptation des SI et d'information des adhérents et OF les empêchent d'être prêts au 1er janvier 2026. Ils notent d'ailleurs qu'il serait judicieux de caler l'entrée en vigueur au plus tôt au même moment que la réforme de la facturation électronique<sup>19</sup>, étroitement liée. Enfin, ils déplorent de possibles effets pervers pour les entreprises adhérentes : diminution des contributions volontaires, régression de la pratique de la subrogation. En conséquence, les Opco demandent a minima le report de l'entrée en vigueur de la réforme.

[74] **La mission souligne la complexité de la réforme et l'importance de ses conséquences financières, qui ne pourraient que très difficilement être absorbées par des économies sur les FGIM, même à l'horizon de la fin des prochaines COM.** D'ailleurs, à ce jour aucun Opco n'a pu en chiffrer tous les impacts. Il est difficile à la mission de se prononcer sur les délais d'adaptation des SI. Tout au plus convient-il de noter que les SI métiers et financiers ont jusqu'ici montré une agilité d'adaptation pour d'autres réformes également d'ampleur. **Néanmoins, compte tenu des adhérences fortes entre les chantiers du nouveau régime de TVA et la facturation électronique, leur synchronisation simplifierait et réduirait les coûts du chantier global.**

[75] **Par conséquent, la mission préconise de construire les trajectoires financières des COM hors impacts du changement de régime de la TVA, sauf si les questions pendantes étaient rapidement clarifiées et si les Opco étaient en mesure de les chiffrer précisément.** Cette méthode éviterait de fragiliser les plafonds et le suivi des COM. En effet, sans cela les plafonds seraient bâtis avec des marges de prudence liées aux incertitudes sur l'impact de la TVA, alors même que la mission recommande de fixer les plafonds au plus juste pour piloter beaucoup plus efficacement les charges des Opco que durant les précédentes COM. L'impact de la TVA pourra être introduit au moment de la signature si l'avancée des travaux techniques le permet, ou par avenants, de préférence sur le fondement des résultats d'un premier exercice comptable sous le nouveau régime.

<sup>18</sup> La plupart des Opco proposent ainsi des catalogues de formations à leurs adhérents.

<sup>19</sup> 1<sup>er</sup> septembre 2026 : obligation pour les grandes entreprises et celles de taille intermédiaire d'émettre des factures électroniques (FE) ; obligation pour toutes les entreprises de les accepter. 1<sup>er</sup> septembre 2027 : obligation d'émission des FE pour les PME et les micro-entreprises



## 1.5 Une refonte des COM est nécessaire pour améliorer leur pilotage

### 1.5.1 Réviser les modalités de fixation des plafonds des frais de fonctionnement

[76] **Le code du travail prévoit que les frais de gestion appliqués aux sections alternance et PDC sont compris dans une fourchette de 2 à 6 % du montant des fonds gérés.** De plus, les frais de gestions appliqués aux sections conventionnelles et volontaires doivent être supérieurs à 3 %, afin que ces frais ne pèsent pas sur les deux premières sections<sup>20</sup>.

[77] **Or, la fixation d'un montant minimum de frais n'incite pas à des efforts d'efficience.** Ces montants minimums pourraient être supprimés et remplacés par une disposition prévoyant que les frais de gestion des sections des versements conventionnels et volontaires ne peuvent être inférieurs aux sections légales.

[78] **En outre, le code du travail n'encadre pas les frais d'information et de mission des Opco, ce qui n'incite pas non plus à la maîtrise des dépenses sur les missions concernées.** La fixation d'un montant plafond apparaîtrait nécessaire.

[79] **De surcroît, le code du travail prévoit que les FGIM sont fixés dans les COM, selon le cadre réglementaire.** L'article 5 des COM 2023-2025 fixe les montants prévisionnels des fonds gérés mais également des dépenses en volume pour les frais de gestion d'une part et les frais de mission d'autre part, chaque année jusqu'au 31 décembre 2025. Ces montants sont fixés en valeur absolue et en taux.

[80] **Ce double système de plafonnement (en valeur et en taux) pose problème car les Opco peuvent respecter un plafond sans respecter l'autre.** C'est notamment le cas en 2024, où compte tenu de fonds gérés inférieurs aux prévisions, certains Opco ont respecté les plafonds en valeur mais pas en taux. D'autre part ce double plafond permet aux Opco de s'appuyer sur le majorant des deux plafonds pour activer la clause de rendez-vous annuel mentionné à l'article 6 pour chercher à réviser certains objectifs ou taux et montants. Si les fonds gérés augmentent, l'application du taux est le plafond majorant et n'est pas incitatif aux efforts de gestion. A l'inverse c'est le plafond en valeur qui est le plus intéressant.

[81] **Un plafonnement unique, en valeur absolue, devrait être contractualisé dans les prochaines COM.** Les taux correspondants, s'ils sont utiles pour comparer les Opco entre eux, ne devraient être donnés qu'à titre indicatif.

[82] **Les plafonds ainsi conventionnés devraient en tout état de cause être très inférieurs aux montants réalisés en 2024, au regard des marges d'efficience possibles.** Fin 2025, alors qu'il est attendu une stagnation de l'alternance et que les Opco arrivent à maturité après 6 ans de fonctionnement, il sera souhaitable, de contractualiser sur les mesures d'efficience.

[83] **Un pilotage pluriannuel des plafonds pourra être mis en place** pour donner de la souplesse aux Opco et leur permettre, par exemple, d'investir sur certains projets permettant des gains

<sup>20</sup> Arrêté du 26 mars 2019 relatif au plafonnement des frais de gestion des opérateurs de compétences en application de l'article L. 6332-2 du code du travail

d'efficacité futurs. La clause de révision prévue à l'article 6 des COM actuelles pourra être activée pour ajuster les plafonds annuels si besoin.

**Recommandation n°1** Actualiser l'encadrement des frais de fonctionnement prévu dans le code du travail. Fixer dans la COM 2026-2028 des montants plafonds uniquement en valeur absolue. Rendre pluriannuel le pilotage de ces plafonds

[84] **Enfin il conviendra, à la différence des précédentes COM, d'individualiser les plafonds** pour à la fois valoriser les efforts de gestion réalisés par les Opco lors de la COM 2023-2025 et prendre en compte les efforts d'économie programmés sur la COM 2026-2028 et s'inspirant des mesures d'efficacité proposées dans ce rapport.

**Recommandation n°2** Construire des plafonds de frais de fonctionnement différenciés entre Opco, tenant compte des écarts d'efficacité constatés en 2024 et des efforts d'économies programmés sur la COM

### 1.5.2 Sécuriser le pilotage budgétaire des COM

[85] **L'absence de définition comptable des FGIM commune est très problématique alors que le pilotage budgétaire des COM repose sur eux.** En conséquence, le passage des comptes des Opco aux montants des FGIM est très difficile à tracer. De plus, les pratiques en la matière diffèrent entre Opco, ce qui affaiblit les comparaisons. Ainsi, en 2023, pour aucun des Opco, les FGIM ne correspondaient aux charges de la section de fonctionnement des comptes, solution qui serait la plus logique. Pour six Opco, les FGIM 2023 correspondent au résultat de fonctionnement, c'est-à-dire le solde entre charges et produits de fonctionnement (subventions, utilisation de fonds dédiés reportés d'exercices précédents, ...). Cela pose deux problèmes. Premièrement, les FGIM ne mesurent pas seulement des dépenses<sup>21</sup>. De plus, leur niveau peut dans une certaine mesure être piloté et optimisé via les produits de fonctionnement. Enfin, pour cinq Opco, les FGIM ne correspondent ni aux charges, ni aux charges nettes des produits et aucune règle simple n'a été identifiée par la mission pour passer des comptes aux FGIM.

[86] **Faute de définition comptable, les déclarations des FGIM par les Opco peuvent difficilement être contrôlées**, notamment par les commissaires aux comptes qui seraient les plus en capacité de réaliser ce contrôle.

[87] **De plus, les Opco ont l'obligation de tenir une comptabilité analytique.** La capacité à mettre en place une comptabilité analytique constitue en effet un critère de leur agrément.

[88] **Les comptabilités analytiques ne permettent pas de comparer l'efficacité des Opco**, en raison de différences notables dans leur construction et des méthodes d'imputation des frais. Aucun cadrage méthodologique n'a en effet été transmis par la DGEFP aux Opco pour les construire sur des bases comparables. Pour pallier cette difficulté, la mission a ainsi transmis aux Opco une maquette type de comptabilité analytique précisant, sous un format uniformisé, quelques règles générales d'imputation des dépenses par mission, que les Opco ont pu remplir à partir de leurs propres comptabilités analytiques.

<sup>21</sup> En 2023, les charges de fonctionnement inscrites au total dans les comptes de résultats des 11 Opco étaient de l'ordre de 100 M€ (15 %) supérieures aux FGIM.

[89] **Malgré ce cadre, des pratiques différentes sont apparues dans les réponses des Opco.** Un Opco n'a par exemple imputé aucune charge directe de personnel sur les différentes missions, un autre ne sait pas distinguer les charges relatives à la gestion des différents dispositifs de formation (ex. contrat d'apprentissage, formation PDC...), un troisième a déclaré des charges de personnel qui ne sont pas cohérentes avec les ETP affectés... Autre illustration, le champ d'activités couvert par chacune des catégories de mission (promotion des métiers, information-conseil, ...) est loin de faire consensus entre Opco.

[90] **Par ailleurs, lors des entretiens, certains dirigeants d'Opco ont indiqué que leur processus de ventilation des frais relevait davantage d'un processus d'optimisation pour respecter les plafonds de FGIM** que d'une estimation des charges réelles par mission et par section financière.

[91] **Pour autant l'analyse des comptabilités analytiques constitue un outil essentiel pour comparer la performance et l'efficience** des Opco et doit être à cet égard mobilisée par la tutelle. Un cadrage permettant de définir un format commun et des règles communes d'imputation des dépenses apparaît nécessaire et est possible en application des articles L. 6332-23 et R. 6332-31. La plupart des dirigeants d'Opco le demandent. La DGEFP pourra s'appuyer sur la matrice établie par la mission.

**Recommandation n°3** Imposer une définition commune des frais de gestion, d'information et de mission (FGIM) et vérifier sa bonne application. Etablir un référentiel commun de comptabilité analytique permettant d'alimenter une matrice normalisée obligatoire de ventilation des coûts par catégorie de frais de gestion, d'information et de mission

[92] **En outre, la répartition actuelle des FGIM n'est pas optimale et doit être actualisée pour mieux tenir compte des missions Opco.**

[93] Parmi les frais de gestion, les frais de traitement des dossiers de formation devraient mieux distinguer les frais de traitement des contrats d'alternance et les frais de traitement des actions de formation. En effet, ces deux dispositifs sont très différents en pratique, en termes de finalité, d'organisation des Opco pour les gérer et de coût associé. Par ailleurs le remboursement des frais des administrateurs relève davantage des frais de fonctionnement généraux de l'organisme et n'a pas nécessairement vocation à être isolé.

[94] Les frais d'information et de mission regroupent des catégories de missions très différentes dans leur approche et dans leur dynamique : les missions d'information des entreprises, les missions d'appui aux branches et les missions de contrôle qualité des organismes de formation, que les Opco délèguent à une large majorité au GIE D2OF. Si les missions d'appui aux branches sont centralisées et, pour certaines d'entre elles, externalisées en grande partie, les missions d'information-conseil aux entreprises relèvent d'une logique de proximité assurée par les conseillers emploi-formation.

[95] **La mission recommande donc de ventiler les FGIM en trois catégories permettant de mieux refléter les grands blocs de missions des Opco** tels qu'ils sont régulièrement présentés : la gestion des dossiers, le développement (conseil aux entreprises) et l'appui aux branches.

[96] **La ventilation des missions proposée figure dans le tableau 5.** Cette approche permet de mieux différencier les frais selon les bénéficiaires (entreprises ou branches) mais aussi de mieux apprécier les moyens engagés par l'Opco en fonction de la gamme de services proposés pour chacune des missions. Elle suppose une modification de l'article R. 6332-17 du code du travail.

Tableau 5 : Proposition de ventilation des FGIM en prévision de la COM 2026-2028

Frais de gestion	Frais d'information (au bénéfice des entreprises)	Frais de mission (au bénéfice des branches)
Gestion des contrats d'alternance	Information / conseil aux entreprises	Observation
Gestion des actions de formation	Diagnostics	Certification
Contrôles	Promotion des métiers et de l'alternance	Définition des NPEC
Collecte des fonds conventionnels et volontaires		

**Recommandation n°4** Actualiser la répartition des frais de gestion, d'information et de mission prévue dans le code du travail pour mieux la faire correspondre avec les activités des Opco

### 1.5.3 Définir des objectifs et des indicateurs plus représentatifs de la performance des Opco et les rendre publics

[97] Comme évoqué précédemment, les COM actuelles ne permettent pas de mesurer la performance des Opco. Au-delà des évolutions portant sur la structuration des frais (cf. supra), il est également attendu que les prochaines COM permettent de mieux évaluer la plus-value des OPCO et leur efficacité, en facilitant les comparaisons entre eux.

[98] **Les prochaines COM devront donc permettre de mieux définir et comparer la gamme de services proposée par chaque Opco, les coûts associés et les résultats obtenus pour chacun d'entre eux.**

[99] **Dans un premier temps, il conviendra de lister, via une annexe si possible normalisée, les différents services proposés par les Opco pour chacune de leurs missions.** Pour une mission donnée, les services proposés peuvent être assez différents d'un Opco à l'autre (ex. gamme de diagnostics à disposition des entreprises, services proposés dans le cadre de l'ingénierie de certification ou des missions d'observation).

[100] **Actuellement cette information n'est pas facilement disponible**, présentée de manière diffuse dans les rapports d'activité des Opco. Seule Uniformation a présenté à la mission sa gamme de services à destination de ses entreprises adhérentes.

[101] **Elle ne fait pas l'objet de discussions avec les tutelles**, alors qu'il s'agit d'un élément essentiel pour négocier les moyens à mettre à disposition des Opco dans le cadre des COM, voire pour identifier certaines pistes de mutualisation inter-Opco ou de partage de pratiques.

**Recommandation n°5** Annexer la gamme des services proposés par l'Opco à la COM

[102] **La mission a pu constater que les budgets des Opco étaient construits de manière hétérogène** et, faute d'informations suffisantes, n'a pu les corrélérer à l'activité réelle. Dès lors, la transparence sur la gamme de services permettra de limiter l'asymétrie d'informations dans la négociation des COM et de construire les budgets de manière plus homogène.

[103] **Une approche par coût moyen de service est ainsi proposée pour la construction des futures COM.** Chaque Opco sera incité à préciser les coûts complets moyens associés à chacun de ses services récurrents et ses prévisions d'activité, afin de construire les budgets sur des bases comparables et dans une logique d'efficacité. Cette approche serait complétée par des enveloppes forfaitaires associées à des services innovants ou des expérimentations. La construction des budgets se fondera sur la matrice de ventilation des charges et l'élaboration des coûts unitaires sur le référentiel commun de comptabilité analytique (voir recommandation 3).

[104] **Cette approche permet également de tenir compte de certaines spécificités sectorielles des Opco, tout en recherchant une convergence possible.**

#### Exemples de coûts unitaires possibles

Coût moyen d'un contrat d'apprentissage / d'un dossier PDC

Coût moyen d'une visite d'entreprise / coût moyen d'un diagnostic d'entreprise

**Recommandation n°6** Construire les budgets selon une méthode commune à tous les Opco, fondée sur le nombre prévisionnel d'unités d'œuvre et des coûts unitaires cibles

[105] **Enfin des indicateurs de performance devront compléter cette approche afin d'évaluer la plus-value des Opco.** Ces indicateurs devront privilégier la mesure de :

- l'impact de l'action de l'Opco (ex. taux de pénétration, taux de transformation...);
- la qualité de service (ex. délai, taux de satisfaction des bénéficiaires, capacité à mutualiser les travaux des branches...);
- l'efficacité (coût de gestion).

[106] **La mission propose plusieurs indicateurs susceptibles de répondre à ces critères** (cf. tableau adossé au tableau des recommandations).

**Recommandation n°7** Doter les COM d'indicateurs communs de performance s'appuyant sur les propositions de la mission, et d'indicateurs spécifiques à chaque Opco, reflétant leurs orientations stratégiques et reposant sur des éléments maîtrisables

[107] L'article L. 6332-2 du code du travail prévoit que la COM doit être rendue publique à sa signature et à son renouvellement. Cette disposition n'est actuellement pas respectée.

[108] En outre, l'article R. 6332-31 du code du travail prévoit qu'un arrêté ministériel définit les renseignements statistiques et financiers, transmis par les Opco à la DGEFP qui peuvent être rendus publics. Cette disposition n'a pas été mise en œuvre.

[109] **Pour autant, la publication des principaux résultats obtenus par les Opco, sur des bases comparables**, est source d'émulation entre les Opco et peut permettre d'identifier des pistes de progrès, de projets communs, voire de mutualisation. Certains Opco, au cours des entretiens menés avec la mission, se sont d'ailleurs montrés favorables à cette perspective.

[110] **La mission recommande donc a minima de partager les résultats des COM entre les Opco (indicateurs, frais, ratio de performance), voire de les rendre publics.**

**Recommandation n°8** Rendre publiques les COM. Partager les résultats des COM entre les Opco (frais de fonctionnement, indicateurs de performance, ratios d'efficience) et en publier une synthèse commune

## 1.6 La refonte des COM doit s'accompagner d'une rénovation de la tutelle

[111] Le calendrier de négociation des COM 2023-2025, actuellement en vigueur, a abouti à des signatures de documents au deuxième semestre 2023 voire au dernier trimestre 2023 pour une entrée en vigueur rétrospective au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Ce **caractère très tardif de la signature des COM a perturbé le fonctionnement des Opco et nuit à la qualité du dialogue de gestion entre les Opco et la tutelle.**

[112] Pour les COM à venir, le respect d'un calendrier maîtrisé aboutissant à une signature des COM en fin d'année 2025 pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2026 est souhaitable. C'est d'ailleurs pour cela que la mission rend ses travaux en amont pour nourrir la préparation de cette négociation.

[113] **Au-delà du calendrier de signature des COM, la mission recommande une rénovation des modalités de la tutelle actuelle.** Celle-ci est actuellement organisée de la façon suivante : la DGEFP, direction métier, est commissaire du gouvernement au sein des CA des Opco et devrait à ce titre davantage porter une vision interministérielle de la tutelle de l'Etat. Un contrôleur général économique et financier (CGEFI) siège par ailleurs au conseil d'administration des Opco.

[114] La mission fait le constat que **la tutelle des Opco est en fait partagée par plusieurs services au sein de la DGEFP**, chacun traitant un sujet ou un ensemble de sujets, dont les principaux concernant la tutelle des Opco <sup>22</sup>sont :

- la sous-direction des politiques de formation et du contrôle (PFC) qui assure l'essentiel de la tutelle notamment via notamment la mission droit et financement de la formation professionnelle, dont les agents assurent l'essentiel de la présence au titre du commissariat du gouvernement dans les CA. Cette mission est conjoncturellement en difficulté en raison de plusieurs vacances de postes. La sous-direction comprend également la mission de l'alternance et de l'accès aux qualifications, la mission des politiques de certification professionnelle, et enfin la mission de l'organisation des contrôles qui traite des sujets des politiques de contrôle ;
- la sous-direction du financement et de la modernisation qui traite des questions financières globales et des grands équilibres. La mission de l'ingénierie et des systèmes d'information

<sup>22</sup> Outre notamment la sous-direction des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi et la sous-direction Europe et international

au sein de cette sous-direction prend en charge la question des systèmes d'information, de leur opérabilité et des échanges de données entre les SI ministériels (DECA, AGORA) et les SI de chaque Opco.

[115] **Cette relative dispersion de l'expertise administrative selon les sujets techniques ou généraux qui ressortissent de la tutelle sur les Opco devrait faire l'objet pendant la durée de la négociation des COM d'une organisation temporairement plus resserrée prenant la forme d'une task-force** regroupant l'ensemble des agents concernés pour nourrir les éléments d'une position commune dans le cadre de la négociation des COM. A cette task-force devrait être associée, pour le temps de la négociation des COM, la direction du budget et les contrôleurs généraux économiques et financiers. De même, France compétences devrait être associé aux travaux notamment sous l'angle du contrôle de la comptabilité analytique (aujourd'hui inexistant et qui n'est effectué ni par la DGEFP ni par les CGEFI), de la qualité et de l'APIsation de ses référentiels, de la répartition des fonds légaux, des observatoires, de l'appui à la certification. Sur ces sujet, France compétences devrait être associée à la définition des indicateurs de pilotage.

**Recommandation n°9** Constituer une task-force rassemblant les entités compétentes au sein de la DGEFP pour préparer et conduire les négociations des COM. Y associer la direction du budget et les CGEFI



## 2 Des mesures d'efficience s'imposent au cours de la prochaine COM

[116] Dans le cadre de la nouvelle génération des conventions d'objectifs et de moyens signées entre les Opco et l'Etat pour la période 2026 – 2028, la mission recommande que des mesures visant à améliorer l'efficience des opérateurs de compétences soient introduites dans ces documents, prises en compte dans la construction des plafonds, et que leur mise en œuvre soit pilotée par la tutelle. Les scénarios de transformation de la gestion des contrats d'apprentissage sont présentés en partie 5.

### 2.1 La gestion des Opco souffre aujourd'hui d'une efficience insuffisante

[117] La situation financière des Opco a tendance à se dégrader sur ces dernières années au fur et à mesure que les recettes de formation baissent<sup>23</sup> (-7 % entre 2022 et 2024) et de charges de fonctionnement en hausse. Le résultat d'activité se dégrade dans la plupart des Opco, baisse souvent ralentie d'ailleurs par une hausse des produits financiers qui atteignent, en 2024, 67M € pour l'ensemble des Opco. Des mesures d'efficience visant à réduire les charges de fonctionnement sont de ce fait nécessaires. Elles devront porter en premier lieu sur les coûts de fonctionnement, notamment les effectifs et la masse salariale, l'immobilier, les systèmes d'information et les frais relatifs à la collecte des fonds conventionnels et volontaires.

#### 2.1.1 Les effectifs ont progressé de 14 % depuis 2020

[118] **L'effectif total des Opco est passé de 5 495 ETP (présents au 31/12) en 2020 à 6 260 en 2024, soit une hausse globale de 765 personnes en 4 ans, équivalent à +14 % en 4 ans (du 31 / 12 2020 au 31 / 12 / 2024).** Cela représente un rythme moyen d'augmentation de + 191 salariés par an. Ce rythme se ralentit puisque les effectifs globaux des OPCO ont été réduits de 20 ETP entre 2023 et 2024. Il n'en demeure pas moins que la hausse est rapide comme le montre le tableau 6.

Tableau 6 : Evolution des effectifs des onze Opco entre 2020 et 2024

Effectif total au 31/12 en ETP	2020	2021	2022	2023	2024	Var. 2024/2020
<b>AFDAS</b>	244	310	324	329	359	47 %
<b>AKTO</b>	884	946	1 059	1 113	1 085	23 %
<b>ATLAS</b>	319	338	350	356	349	9 %
<b>CONSTRUCTYS</b>	392	439	452	471	474	21 %
<b>EP</b>	1 034	1 061	1 127	1 140	1 098	6 %
<b>MOBILITES</b>	427	509	505	500	500	17 %
<b>OCAPIAT</b>	337	349	336	331	340	1 %
<b>L'OPCOMMERCE</b>	396	432	488	524	542	37 %
<b>SANTE</b>	380	381	370	382	395	4 %

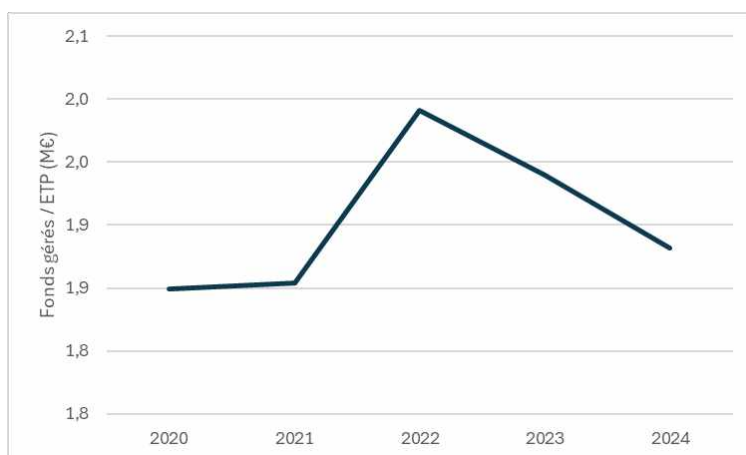
<sup>23</sup> Constituées majoritairement des dotations de France compétences et des co-financements

<b>UNIFORMATION</b>	336	357	365	384	381	13 %
<b>2I</b>	746	826	809	751	737	-1 %
<b>Total</b>	5 495	5 948	6 185	6 281	6 260	14 %
<b>Moyenne</b>	500	541	562	571	569	14 %
<b>Médiane</b>	392	432	452	471	474	13 %

Source : Bilans sociaux des Opco, retraitement mission

[119] Dès lors, une baisse de productivité des Opco semble se dessiner sur la période des deux premières années des COM 2023-2025, après une hausse entre 2020 et 2022. Le ratio fonds gérés par ETP au 31/12 a baissé en moyenne de 5 % entre 2022 et 2024. La faible part des cofinancements, non pris en compte dans le calcul, n'affecte pas la tendance globale. Cette interprétation est toutefois à relativiser au regard des limites intrinsèques d'un tel indicateur très agrégé. Des différences significatives sont par ailleurs notées entre les Opco (cf. annexe 2).

Graphique 3 : Evolution du ratio moyen fonds gérés par ETP au 31/12 pour les différents Opco



Source : Tableaux de suivi des COM des Opco – Traitement mission

[120] Cette hausse des ETP s'est de plus accompagnée d'une rigidification de la structure des emplois avec un double phénomène qu'on retrouve dans la grande majorité des Opco : une hausse de la part des CDI par rapport aux CDD et une transformation des emplois de non-cadres vers cadres. Entre 2020 et 2023, la part des CDI dans l'effectif des Opco augmente de 2 % en trois ans et la part des cadres augmente de 11 % en trois ans.

Tableau 7 : Structure des emplois des Opco (part des CDI et des cadres) 2020-2023

Effectif total au 31/12 en ETP	2020	Part des CDI	Part des Cadres	2023	part des CDI	Part des Cadres	Évolution 20/23 CDI	Évolution 20/23 cadres
Moyenne	494	88,1 %	44,6 %	571	89,7 %	49,4 %	1,9 %	12,9 %

Source : Bilans sociaux des Opco, recalculs mission

[121] Cette évolution traduit, pour de nombreux Opco, des gains en effectifs sur les fonctions de gestion des contrats (fonctions souvent exercées par des non-cadres), grâce à l'automatisation des process, qui sont reconvertis sur des fonctions de conseil aux entreprises, fonctions le plus

souvent exercées par des cadres. Ce double phénomène contribue de plus à rigidifier la structure des emplois et à accroître les charges de personnel.

Tableau 8 : Evolution 2022 – 2024 des ETP et de la masse salariale (non chargée) des Opco

OPCO	masse salariale 2022	ETP 31/12/22	cout moyen ETP 2022	masse salariale 2024	ETP 31/12/24	cout moyen 2024	évolution Masse salariale 22-24	évolution cout moyen de l'ETP 22-24
AFDAS	12 789 219	324	39 451	14 278 321	359	39 754	12%	1%
AKTO	46 796 246	1 059	44 189	50 983 000	1 085	46 989	9%	6%
ATLAS	13 972 754	350	39 922	15 792 980	349	45 252	13%	13%
CONSTRUCTYS	19 281 758	452	42 659	21 609 592	474	45 590	12%	7%
EP	50 304 000	1 127	44 635	55 658 000	1 098	50 690	11%	14%
MOBILITES	19 426 095	505	38 468	20 682 400	500	41 365	6%	8%
OCAPIAT	16 000 000	336	47 619	16 066 929	340	47 256	0%	-1%
L'OPCOMMERCE	17 377 063	488	35 609	21 702 226	542	40 041	25%	12%
SANTE	16 296 693	370	44 045	18 249 938	395	46 202	12%	5%
UNIFORMATION	13 691 817	365	37 512	15 775 889	381	41 428	15%	10%
2i	31 701 586	809	39 186	31 008 869	737	42 074	-2%	7%
Total	257 637 231	6 185	41 654	281 808 145	6 260	45 017	9%	
Moyenne	23 421 566	562	41 209	25 618 922	569	44 240	10%	8%
Médiane	17 377 063	452	39 922	20 682 400	474	45 252	12%	7%

Source : Bilans sociaux, tableaux de suivi de la COM.

[122] Le tableau n°8 montre en effet **qu'entre 2022 et 2024, la masse salariale (non chargée) est passée de 258 M€ à 282 M€ soit une hausse de 9 % en deux ans**, ce qui reste élevé même en intégrant les effets de l'inflation, avec des différences importantes d'un Opco à l'autre : une baisse de -2 % chez 2i, en ligne avec la baisse des effectifs (de 809 à 737 ETP) et une hausse de 25 % chez L'Opcommerce cohérente avec la hausse des effectifs (de 488 à 542 ETP) et une hausse également du coût moyen par ETP qui augmente de 12 % en deux ans.

[123] **En outre, l'analyse de la masse salariale des 10 plus hautes rémunérations des Opco montre que la moyenne se situe à 122K €, avec des disparités considérables : de 157K € pour EP à 92K € pour Uniformation.**

[124] **L'obligation législative de publier dans les comptes financiers les trois plus importantes rémunérations**, qui s'impose aux Opco comme à toutes les associations bénéficiaires de fonds publics, **n'est quasiment pas appliquée**<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Article 20 de la loi n°2006-586 du 23 mai 2006 relative à l'engagement éducatif : « Les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 euros et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 euros doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature. »

[125] **Cette évolution rapide, sur la période récente, des effectifs, de la masse salariale et des coûts moyens par ETP n'est pas soutenable au regard des équilibres budgétaires de ces structures.** Il faut en outre considérer que sur la période 2022 / 2024, le volume de fonds gérés non seulement ne s'est pas accru, mais au contraire a baissé : de 12,7Md € à 11,8Md €. Enfin, le recours pour beaucoup d'Opco à une forme d'automatisation des processus notamment de gestion des dossiers de formations auraient pu et aurait dû conduire sinon à une baisse des effectifs du moins à une stabilisation et non à une hausse des effectifs et de la masse salariale.

[126] Ceci milite pour que la prochaine génération des COM intègre un plafond d'emplois par Opco afin de limiter ce poste de charge qui compte pour une grande part du budget des Opco et qui n'est à ce stade pas maîtrisé.

**Recommandation n°10** Instaurer dans la prochaine COM un plafond d'emplois par Opco avec une trajectoire de réduction des emplois sur trois ans

## 2.1.2 Le patrimoine immobilier apparaît surdimensionné

[127] Le patrimoine immobilier des Opco se compose de 145 000 m<sup>2</sup> entre les implantations centrales et les implantations territoriales. Cet ensemble immobilier représente **un coût significatif de 44 M € en 2023, soit en moyenne pondérée 322 € par m<sup>2</sup> à l'année.**

Tableau 9 : Parc immobilier des Opco et coûts associés (en 2023)

OPCO en 2023	Coûts immobilier (location/ charges/ amortissements...)	Nombre total de m <sup>2</sup>	Coût par m <sup>2</sup>	Nombre total de m <sup>2</sup> propriétaire	Nombre total de m <sup>2</sup> locataire	part propriétaire
AFDAS	1 431 556 €	6 682	214,2	3 635	3 047	54%
AKTO	7 405 175 €	23 024	321,6	6 873	16 151	30%
ATLAS	2 983 298 €	6 663	447,7	852	5 811	13%
CONSTRUCTYS	1 893 763 €	7 994	236,9	2 200	5 794	28%
EP	10 047 000 €	36 446	275,7	25 727	10 719	71%
MOBILITES	6 331 812 €	14 357	441,0	-	14 357	0%
OCAPIAT	2 437 154 €	6 782	359,4	3 697	3 085	55%
L'OPCOMMERCE	2 836 118 €	6 284	451,3	-	6 284	-
SANTE	2 201 072 €	15 727	140,0	15 431	296	98%
UNIFORMATION	2 109 208 €	7 386	285,6	6 917	469	94%
2I	4 822 200 €	13 258	363,7	-	13 258	0%
Total	44 498 356 €	144 603	3 537 €	65 332	79 271	-
Moyenne	4 045 305 €	13 146	322 €	6 533	7 206	44%
Médiane	2 836 118 €	7 994	322 €	3 666	5 811	42%

Source : Tableaux de suivis de la COM

[128] **On constate une grande disparité entre les Opco sur le plan immobilier :** le coût au m<sup>2</sup> va de 140 € par m<sup>2</sup> (Opco Santé) à 451 € par m<sup>2</sup> (L'Opcommerce). A ce titre, il y a un lien entre les coûts et le statut juridique d'occupation des locaux : les Opco qui sont propriétaires d'une part importante de leur patrimoine immobilier, notamment lorsque les biens sont amortis, sont ceux

qui ont les charges immobilières les plus faibles<sup>25</sup>. Les stratégies immobilières des Opco choisissant d'investir ou de bénéficier de biens immobiliers acquis depuis longue période semblent intéressantes sur le long terme.

[129] **La surface des bâtiments apparaît surdimensionnée au regard de l'occupation réelle.** Le ratio moyen par agent masque de fortes disparités entre les Opco d'une part et, d'autre part, entre les sièges parisiens des Opco et les implantations régionales. Le tableau suivant en donne une vision globale. Il montre que le ratio global par salarié est de 23 m<sup>2</sup>, mais avec des différences importantes qui vont de 12 m<sup>2</sup> par salarié chez L'Opcommerce à 42 m<sup>2</sup> à l'Opco Santé. Ce ratio est de 19 m<sup>2</sup> par salarié au siège en moyenne pour l'ensemble des Opco, avec des disparités fortes également qui vont de 8 m<sup>2</sup> chez L'Opcommerce à 33 m<sup>2</sup> chez EP. Il s'élève en moyenne à 26 m<sup>2</sup> en région allant de 14 m<sup>2</sup> par salarié chez L'Opcommerce à 48 m<sup>2</sup> par salarié à l'Opco Santé.

[130] Lors de ses déplacements, la mission a pu constater *de visu* des espaces disproportionnés et largement inoccupés. Il faut rappeler qu'en outre une partie des salariés, les conseillers entreprises, se rendent sur le terrain en moyenne 3 ou 4 jours sur 5 pour aller rencontrer les entreprises ce qui contribue encore un peu plus à l'inoccupation des locaux. Notons enfin que ces locaux n'accueillent qu'exceptionnellement (contre-exemple AFDAS) des publics bénéficiaires.

Tableau 10 : Ratios de m<sup>2</sup> par salarié par Opco, en siège et en région en 2023

OPCO 2023	Coûts immobilier (location/ charges/ amortissements...)	Nombre de m <sup>2</sup> au siège	Nombre de m <sup>2</sup> en région	Nombre d'antennes territoriales	effectif au siège (ETPT)	effectif en régions (ETPT)	Nombre de m <sup>2</sup> par agent (général)	Nombre de m <sup>2</sup> par agent siège	Nombre de m <sup>2</sup> par agent en région
AFDAS	1 431 556 €	3 635	3 047	24	207	106	21	18	29
AKTO	7 405 175 €	5 689	17 335	47	542	534	21	10	32
ATLAS	2 983 298 €	2 922	2 882	13	191	163	19	15	18
CONSTRUCTYS	1 893 763 €	2 200	5 794	14	146	319	17	15	18
EP	10 047 000 €	4 480	31 966	95	138	923	34	33	35
MOBILITES	6 331 812 €	6 546	7 811	36	244	241	30	27	32
OCAPIAT	2 437 154 €	2 617	4 165	23	157	185	20	17	23
L'OPCOMMERCE	2 836 118 €	1 670	4 614	17	204	334	12	8	14
SANTE	2 201 072 €	4 703	11 024	25	146	231	42	32	48
UNIFORMATION	2 109 208 €	4 850	2 536	22	223	142	20	22	18
2I	4 822 200 €	1 809	11 450	53	149	603	18	12	19
Total	44 498 356 €	41 121	102 624	369	2348	3782	-	-	-
Moyenne	4 045 305 €	3738	9329	34	213	344	23	19	26
Médiane	2 836 118 €	3635	5794	24	191	241	20	17	23

Source : Tableaux de suivis de la COM, comptabilité analytique des Opco

[131] **Pour mémoire la cible d'occupation des bâtiments tertiaires de l'Etat, exprimée en surface utile brute (SUB) par résident, doit se situer autour de 16 m<sup>2</sup> SUB/résident et ne doit pas excéder 18 m<sup>2</sup> SUB/résident<sup>26</sup>.** Les Opco en sont loin, notamment en région. La prochaine COM devrait être l'occasion de fixer des ratios-plafonds par salarié tant au siège qu'en région en veillant à se rapprocher de la cible citée. Les Opco pourraient en outre être incités à se regrouper en région afin de mutualiser les charges fixes. Cette mesure pourrait permettre de faire environ 13M € par an d'économies pour l'ensemble des Opco.

<sup>25</sup> Les calculs de la mission partent des charges immobilières des Opco reportées dans les tableaux de suivi de la COM et qui comprennent notamment les frais de location, les charges et les dotations aux amortissements.

<sup>26</sup> Circulaire n°6392/SG de la Première ministre en date du 8 février 2023 fixant la nouvelle doctrine d'occupation des immeubles tertiaires de l'Etat.

[132] Ces rapprochements pourraient de plus avoir des **effets qualitatifs positifs, de partage de bonnes pratiques professionnelles** et s'inscrire dans les actions de responsabilité sociale et environnementale (RSE) des Opco par la **réduction de leur empreinte écologique**.

**Recommandation n°11** Réduire les surfaces immobilières en fixant des ratios d'occupation par salarié. Inciter les Opco à se regrouper en région

### 2.1.3 Les systèmes d'information : le coût élevé de la dispersion entre Opco

[133] A l'aide d'une enquête *ad hoc*, la mission a pu recueillir de manière harmonisée et agrégée les charges directes 2023 et 2024<sup>27</sup> des systèmes d'informations (SI). L'enquête aboutit à un total de **105 M € de charges 2024**, dont 27 M € de masse salariale des directions des SI, 42 M € de prestations externes, 23 M € de logiciels et 12 M € de matériels. Les répartitions par nature de charge varient selon les Opco et résultent de choix organisationnels (le % de la masse salariale dépend du niveau d'externalisation), technologiques ou commerciaux différents<sup>28</sup>.

[134] Akto (19 M €) et EP (21 M €) ont les budgets SI les plus élevés, tandis qu'Ocapiat se distingue par la faiblesse relative de son budget SI (3,8M €, médiane de 7 M €). A noter que le budget informatique de Santé est en 2024 transitoirement majoré par des coûts non pérennes de migration vers un nouveau SI (voir partie 3).

Tableau 11 : Répartition par Opco et par postes de dépense des charges 2024 des budgets SI.

keuros	Masse salariale	%	Prestations externes	%	Logiciels	%	Matériels	%	Autres	%	Total charges
OCAPIAT	1 690	45 %	255	7 %	851	23 %	653	17 %	316	8 %	3 765
L'OPCOMMERCE	2 369	40 %	1 125	19 %	2 119	36 %	128	2 %	172	3 %	5 913
CONSTRUCTYS	2 745	44 %	937	15 %	1 831	30 %	231	4 %	459	7 %	6 203
UNIFORMATION	2 754	40 %	1 197	17 %	1 210	17 %	963	14 %	826	12 %	6 950
MOBILITES	2 086	29 %	2 884	39 %	1 871	26 %	474	6 %	0	0 %	7 315
ATLAS	1 272	17 %	4 921	66 %	726	10 %	263	4 %	271	4 %	7 452
AFDAS	1 100	15 %	5 673	76 %	389	5 %	245	3 %	85	1 %	7 491
2I	1 326	15 %	5 753	65 %	1 106	13 %	0	0 %	657	7 %	8 842
SANTE	2 208	19 %	7 508	66 %	1 155	10 %	14	0 %	442	4 %	11 327
AKTO	3 425	18 %	4 497	24 %	5 852	31 %	835	4 %	4 441	23 %	19 050
EP	6 348	31 %	6 996	34 %	5 729	28 %	787	4 %	825	4 %	20 684
Total	27 323	26 %	41 747	40 %	22 838	22 %	4 592	4 %	8 493	8 %	104 993
Moyenne	2 484	28 %	3 795	39 %	2 076	21 %	417	5 %	772	7 %	9 545
Médiane	2 208	29 %	4 497	34 %	1 210	23 %	263	4 %	442	4 %	7 452

Source : Enquête SI de la mission.

<sup>27</sup> A la différence de la comptabilité analytique, les charges indirectes ne sont pas comptabilisées ici. Sans prétendre à refléter des coûts complets, les montants présentés ne sont pas dépendants de clés de répartition pour parties conventionnelles. Les investissements inscrits à l'actif sont comptabilisés pour les dotations aux amortissements auxquels ils donnent lieu en charges.

<sup>28</sup> Par exemple : hébergement en interne sur des serveurs de l'Opco, ou externalisé sur des serveurs loués ou sur le *cloud* ; logiciels : acquisition en une fois de licences ou paiement annuel d'une prestation globale en mode SaaS (hébergement, droit d'utilisation, maintenance).

[135] **Les DSI des Opco employaient 293 ETPT en 2024**, auxquels ajouter plus de 110<sup>29</sup> salariés de prestataires extérieurs placés auprès des Opco, dits « en régie ». Au total, les effectifs consacrés à la fonction SI s'élèvent à environ 400 ETP. En rapportant à la masse salariale de 27,3M € les 293 ETPT de salariés, on obtient un coût moyen chargé de 93k €, soit un montant très élevé qui incite à maîtriser ces effectifs, d'autant que certains métiers du numérique continuent à connaître des tensions de recrutement (concurrence entre employeurs et pression sur les salaires, taux élevé de rotation). Le tableau ci-dessous fait apparaître une très forte dispersion du nombre de salariés entre Opco, conséquence de politiques divergentes de recours à l'externalisation. Salariés et effectifs en régie confondus, les tailles des équipes s'échelonnent de 15 ETP pour Atlas (qui privilégie les prestations « au forfait ») à une centaine pour EP (dont environ 60 % de salariés internes, proportion en croissance depuis le lancement d'une démarche d'internalisation).

Tableau 12 : Ventilation des effectifs salariés des DSI (2024) et les salariés de prestataires extérieurs travaillant dans les DSI début 2025

	Effectifs salariés de l'OPCO (ETPT 2024)	Personnels extérieurs (Nb personnes début 2025)
AFDAS	12	15
AKTO	38	15
ATLAS	15	16
CONSTRUCTYS	28	0
EP	57	42
MOBILITES	27	5
OCAPIAT	21	0
L'OPCOMMERCE	31	10
SANTE	20	8
UNIFORMATION	29	4
2I	15	0
<b>TOTAL</b>	<b>293</b>	<b>114</b>
<b>Moyenne</b>	<b>27</b>	
<b>Médiane</b>	<b>27</b>	

Source : Enquête SI de la mission.

[136] **Les budgets et effectifs cumulés des SI des Opco sont considérables.** Pour s'en persuader, il suffit de les comparer à d'autres organismes gérant des volumes financiers et des dispositifs en nombre bien supérieurs. Ainsi, la filière numérique de l'agence de service et de paiement (ASP) comptait 304 ETP<sup>30</sup> en 2024, pour des dépenses de fonctionnement (hors masse salariale) et d'investissement informatiques de 105 M € en 2022<sup>31</sup>. Ces budgets sont proches de ceux des Opco, alors que l'ASP a versé en 2024 27 Md € d'aides à plusieurs millions de bénéficiaires de plus de 200 dispositifs différents<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> A considérer comme un minorant : certains Opco ont pu considérer « au forfait » (non dénombrés ici) des prestations réalisées par des personnels en réalité en régie.

<sup>30</sup> Source : ASP.

<sup>31</sup> Source : rapport IGAS-CGEDD n°2023-037 : "ASP : bilan et perspectives pour la COP 2024-2028".

<sup>32</sup> Source : site de l'ASP

[137] **Cet état de fait est la conséquence de l'éclatement en 11 Opco**, qui multiplie par autant des fonctions socles et les coûts fixes, et empêche des économies d'échelles. Cette situation est amplifiée par l'absence de mutualisation des achats<sup>33</sup>. Tout en respectant le code des marchés publics, outre le passage par l'Ugap déjà effectif pour plusieurs Opco, des dispositifs seraient activables (centrales ou groupements d'achats, marchés multi-attributaires, par exemple) pour massifier les achats avec des gains économiques à la clé, sans sacrifier la qualité des achats ni méconnaître les spécificités des Opco, priorités avancées par certains Opco. Jusqu'ici, a manqué la volonté d'y recourir davantage et/ou l'existence d'une contrainte économique les rendant incontournables.

[138] Une telle politique d'achats inter-Opco devrait être **étendue à d'autres segments d'achats** pour lesquels les Opco ont des besoins similaires et où la massification générerait des gains économiques (ex : véhicules, mobilier, ...). L'économie induite pour les seules charges SI est chiffrée entre 3,4 et 7,5M €<sup>34</sup>.

**Recommandation n°12** Mettre en place une politique volontariste d'achats en commun de matériels et services numériques. L'étendre à tous les segments d'achats pertinents.

[139] Le ratio du coût des SI rapporté au total des fonds gérés est un indicateur synthétique qui fait apparaître d'importants écarts de coûts<sup>35</sup>. **Il s'élève en moyenne à 10 € pour 1 000 € gérés, avec une dispersion très large<sup>36</sup> : de moins de 5 € pour Ocapiat et Constructys à plus de 20 € pour Uniformation et Santé**, ce qui distingue très nettement ces deux Opco des autres, notamment Uniformation<sup>37</sup>. On observe une tendance à la baisse de ce ratio lorsque le montant des fonds gérés augmente, avec néanmoins quelques Opco qui présentent un ratio plus élevé que la tendance moyenne (Akto, EP, Santé, Uniformation) et d'autres dont le ratio est moins élevé (Ocapiat, 2i, Constructys). Le niveau d'externalisation ne paraît pas être une variable explicative des écarts.

Tableau 13 : Ratio de coûts des SI (2024) des Opco rapportés aux fonds totaux gérés (2023) et au nombre de salariés (2024)

	Coût du SI pour 1000 € gérés (€)	Rang	Coût du SI pour 1 ETP salarié (€)	Rang
<b>OCAPIAT</b>	4,0	1	11 598	1
<b>CONSTRUCTYS</b>	5,0	2	13 340	4
<b>ATLAS</b>	5,6	3	21 007	9
<b>2I</b>	5,7	4	11 774	2

<sup>33</sup> A l'exception des développements communs sur le back office de gestion des dossiers, dont le coût est partagé entre les 6 Opco ayant retenu le même produit SOR (voir partie 3).

<sup>34</sup> En appliquant des taux d'économies de 5 % à 10 % sur l'ensemble des charges SI recensées par l'enquête de la mission (75 M€ en 2024, de matériels, logiciels, prestations extérieures, licences, ...).

<sup>35</sup> Cet indicateur mesure une performance économique seulement, non une performance globale ou une efficacité qui supposeraient de prendre en considération les performances techniques et fonctionnelles de ces SI.

<sup>36</sup> La dispersion est à peine moins forte (de 1 à 3) en considérant les ratios de coûts / salariés de l'Opco. Les rangs diffèrent néanmoins.

<sup>37</sup> Pour améliorer les comparaisons, il conviendrait de neutraliser les surcoûts importants du projet de nouveau SI de l'Opco Santé. Même en décomptant, la totalité des 3,7 M€ en jeu (ce qui est un majorant), le coût qui en résulte de 14€/1 000 € gérés reste très supérieur à la moyenne, mais plus proche de celui d'Akto.



L'OPCOMMERCE	5,9	5	12 581	3
MOBILITES	7,1	6	15 082	5
EP	10,2	7	19 506	8
AFDAS	10,7	8	23 897	10
AKTO	12,5	9	17 698	6
UNIFORMATION	20,9	10	19 041	7
SANTE	20,9	11	30 045	11
Moyenne	9,9		17 779	
Médiane	7,1		17 698	

Source : Enquête SI, données Opco, traitement mission

## 2.1.4 Les frais de collecte pourraient être diminués

[140] Les frais relatifs à la collecte des contributions conventionnelles et volontaires des entreprises représentent pour, l'ensemble des Opco, 125 ETP et 15 M € en 2024, en décroissance puisque cette mission comptait pour 17,8M € en 2023 et 152 ETP en 2023.

Tableau 14 : Frais de collecte des Opco en 2023 et 2024

OPCO	ETP 2023 Collecte	ETP 2024 Collecte	frais relatifs à la collecte 2023	frais relatifs à la collecte 2024	Evolution 23/24	Montant collecté 2023	Montant collecté 2024	Taux de frais 2024
AFDAS	20,5	21,3	2 281 724 €	2 396 098 €	5%	72 011 357 €	63 011 006 €	3,8%
AKTO	16,0	16,9	1 416 354 €	1 085 566 €	-23%	178 764 667 €	176 572 000 €	0,6%
ATLAS	3,9	3,8	1 273 576 €	923 432 €	-27%	101 363 079 €	88 030 372 €	1,0%
CONSTRUCTYS	2,7	2,7	882 919 €	938 579 €	6%	77 524 000 €	81 420 000 €	1,2%
EP	10,1	8,4	2 262 507 €	1 198 019 €	-47%	107 290 000 €	108 400 000 €	1,1%
MOBILITES	20,3	19,9	2 740 962 €	3 245 164 €	18%	186 958 849 €	192 200 000 €	1,7%
OCAPIAT	3,7	3,3	375 303 €	327 068 €	-13%	210 415 855 €	112 422 476 €	0,3%
L'OPCOMMERCE	21,8	16,5	1 909 824 €	1 541 340 €	-19%	11 798 480 €	8 000 000 €	19,3%
SANTE	14,2	13,8	1 606 660 €	1 725 425 €	7%	320 839 885 €	295 630 541 €	0,6%
UNIFORMATION	18,8	18,5	1 773 449 €	1 589 502 €	-10%	144 454 568 €	146 983 000 €	1,1%
Zi	19,8	0,3	1 270 960 €	184 903 €	-85%	232 136 803 €	233 006 000 €	0,1%
Total	151,8	125,4	17 794 238 €	15 155 097 €	-14,8%	1 643 557 543 €	1 505 675 395 €	1,0%
Moyenne	13,8	11,4	1 617 658 €	1 377 736 €	-17%	149 414 322 €	136 879 581 €	3%
Médiane	16,0	13,8	1 606 660 €	1 198 019 €	-13%	144 454 568 €	112 422 476 €	1%

Source : Comptabilité analytique des OPCO

[141] Pour une part, cette activité pourrait être mutualisée entre les OPCO, notamment sur la partie conventionnelle qui relève d'une collecte administrative de type fiscale et ne nécessite pas de contact humain particulier. La collecte des contributions volontaires de son côté est plus difficilement externalisable car elle dépend des contacts des conseillers avec les entreprises adhérentes dont ils sont les référents.

[142] Pour la part mutualisable, la mission fait l'hypothèse que confier cette collecte à un organisme spécialisé dont c'est la mission et qui en est expert, en l'occurrence l'Urssaf, permettrait de dégager des marges d'économie<sup>38</sup>. En faisant l'hypothèse que 25 % des fonds actuels<sup>39</sup> pourraient faire l'objet d'une collecte externalisée à l'Urssaf et que les frais de gestion

<sup>38</sup> Cette externalisation est d'ailleurs prévue par la loi Avenir de 2018 ; de premiers transferts auront lieu en 2026 par exemple dans la branche hôtels-café-restauration (HCR).

<sup>39</sup> Dans les fonds collectés en 2023, 1,6 Md€, 42 % sont des fonds conventionnels. Une partie de la volontaire pourrait également être mutualisée.

de l'Urssaf seraient décomptés des fonds gérés, l'économie en gestion pour l'ensemble des OPCO serait d'environ 3,1 M € par an.

**Recommandation n°13** Inciter les branches à transférer aux Urssaf la collecte des contributions conventionnelles afin de réaliser des gains d'efficacité

## 2.2 Des mesures d'efficacité sont possibles sur les différentes catégories de frais de gestion

[143] La gestion des contrats d'apprentissage fait l'objet de la partie 5 du rapport.

### 2.2.1 Si leur coût est raisonnable, des économies peuvent être faites sur la gestion des dossiers PDC

[144] **Les Opco ont, pour la plupart, indiqué à la mission ne pas avoir de difficultés à répondre aux demandes de formations des TPME au titre du PDC.** Ce constat général est bien entendu à nuancer selon les dispositifs et les Opco.

[145] **Le coût complet de gestion moyen d'un dossier PDC est de 49 € en 2024 pour près de 2,3 millions de dossiers financés**, d'après les comptabilités analytiques transmises à la mission. Les frais de gestion totaux s'élèvent à près de 97 M € en 2024. **Ce coût moyen est toutefois majoré car il intègre les coûts de gestion de certains dispositifs d'alternance (contrat de professionnalisation, Pro-A),** plus élevés, mais dont les faibles volumes n'emportent pas d'incidence majeure.

[146] **Ce coût moyen masque une forte hétérogénéité** parmi les Opco. Le coût varie entre 16 €/dossier (AKTO, ATLAS) et plus de 100 €/dossier (AFDAS, SANTE). Au-delà des questions d'efficacité internes à chaque Opco, les pratiques hétérogènes d'imputation des charges entre les différentes missions des Opco peuvent expliquer une partie de ces écarts.

[147] **Dans ces conditions, le coût médian se situe à 31 €/dossier et apparaît raisonnable.** Il est comparable par exemple au coût moyen pratiqué par l'ANFH pour le traitement d'un dossier de formation pour un salarié des établissements de santé public. Ce coût, calculé par la mission à partir des données d'activités et comptables de l'ANFH, est de 33 € par dossier. Il est également comparable au coût moyen pratiqué par l'ASP sur le champ travail-emploi (33 €), selon les données transmises par la direction du budget.

Tableau 15 : Coût complet de gestion des dossiers, hors contrats d'apprentissage, en 2023 et 2024

OPCO	Nombre de dossiers de formation 2023	Nombre de dossiers de formation 2024	Coût de gestion par dossier de formation 2023	Coût de gestion par dossier de formation 2024	Evolution 23/24
<b>AFDAS</b>	91 326	101 412	130 €	120 €	-8 %
<b>AKTO</b>	362 635	393 823	26 €	16 €	-36 %
<b>ATLAS</b>	97 200	117 965	18 €	16 €	-10 %
<b>CONSTRUCTYS</b>	157 720	156 526	17 €	18 €	7 %
<b>EP</b>	383 733	419 914	61 €	56 €	-9 %
<b>MOBILITES</b>	324 689	322 367	22 €	20 €	-11 %
<b>OCAPIAT</b>	116 962	114 024	42 €	39 €	-7 %
<b>L'OPCOMMERCE</b>	136 073	127 826	34 €	31 €	-9 %
<b>SANTE</b>	129 299	151 326	153 €	146 €	-4 %
<b>UNIFORMATION</b>	158 362	138 588	44 €	46 €	5 %
<b>2I</b>	239 506	233 987	27 €	28 €	4 %
<b>Total</b>	<b>2 197 505</b>	<b>2 277 758</b>	-	-	-
<b>Moyenne</b>	<b>199 773</b>	<b>207 069</b>	<b>52 €</b>	<b>49 €</b>	<b>-6 %</b>
<b>Médiane</b>	-	-	<b>34 €</b>	<b>31 €</b>	<b>-9 %</b>

Source : Rapports d'activités et comptabilités analytiques des Opco – Retraitement mission

[148] Toutefois, des gains de productivité restent possibles compte tenu de la dispersion des coûts de gestion et du niveau des coûts les plus bas.

[149] Deux scénarios d'efficacité sont proposés par la mission :

- Scénario 1 : convergence au niveau du **coût médian** pour les Opco les moins performants et une stabilité du coût pour les Opco situés sous le coût médian. Selon le volume de dossiers 2024, l'économie potentielle s'élève à 40 M €
- Scénario 2 : **différenciation des efforts d'efficacité** selon le niveau atteint par les Opco en 2024. Dans ce scénario, les quatre Opco les plus efficaces se voient appliquer un taux d'effort forfaitaire (10 % pour les 2ers et 20 % pour les 3ème et 4ème). Les sept autres Opco sont répartis en trois groupes homogènes<sup>40</sup> et leur coût unitaire est aligné sur le coût du groupe inférieur, soit un taux d'effort compris entre 30 et 70 %. Selon le volume de dossiers 2024, l'économie potentielle s'élève à 46 M€.

[150] **Le rendement des deux scénarios est globalement identique.** Les chiffrages sont calculés sans tenir compte de l'impact de l'assujettissement à venir des Opco à la TVA. Les leviers d'efficacité à activer par les Opco pour atteindre ces objectifs sont décrits en partie 5<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Groupe 2 : 2i et Opcommerce. Groupe 3 : Ocapiat, Uniformation, EP. Groupe 4 : AFDAS, Santé

<sup>41</sup> Ce sont les mêmes que pour le scénario 1 proposé pour les contrats d'apprentissage.

[151] **Toutefois, la mission recommande le scénario 2** qui permet de mieux prendre en compte les efforts de gestion déjà réalisés par certains et de mieux individualiser les objectifs à la situation actuelle des Opco. Dans les deux scénarios, les économies devront majoritairement porter sur trois Opco (AFDAS, EP, SANTE). Des trajectoires pluriannuelles de convergence seront nécessaires pour atteindre cet objectif. Des analyses approfondies sont nécessaires pour évaluer la fiabilité et la soutenabilité des coûts annoncés par AKTO et ATLAS.

[152] **En outre, des économies peuvent être réalisées, sur les fonds légaux, par un meilleur encadrement des formations obligatoires en santé et sécurité au travail.** Pour certains Opco (ex. Mobilités, Ocapiat, 2i), ces formations peuvent représenter un volume très important de formations financées. A titre d'exemple, 30 % du budget PDC de l'Opco 2i (soit 15,6 M€) porte sur trois formations obligatoires (CACES, habilitation électrique, sauveteur secouriste au travail). Des conseillers-emploi formation de différents Opco ont souligné que le financement des formations obligatoires constitue pour eux une porte d'entrée dans certaines entreprises.

[153] **Le financement de ces formations par la section PDC n'est pas en soi problématique, dès lors que celles-ci s'inscrivent dans un véritable parcours de développement des compétences du salarié,** tant pour l'adaptation à un poste de travail que pour la préparation à d'autres missions. Elle est plus discutable dans les autres cas, notamment pour ce qui concerne les renouvellements obligatoires d'habilitation sans changement de poste, qui devraient être directement financés par les entreprises ou relever d'un financement via la section volontaire (ex. 5 ans pour le CACES). L'opportunité de ces formations n'est pas vérifiée par les Opco lors de l'instruction des dossiers.

[154] **La mission recommande donc de mieux encadrer le financement par la section PDC des formations obligatoires à la charge de l'employeur** pour les limiter à celles relevant d'un parcours de développement de compétences. D'éventuels risques de pertes de compétences de salariés si des employeurs ne reprennent pas à leur compte le financement des renouvellements de certificats, malgré l'obligation qui pèse sur eux, sont à apprécier. Les fonds économisés par cet encadrement auraient vocation à être redéployés pour la mise en œuvre des PDC des TPME.

**Recommandation n°14** Définir des trajectoires de réduction des coûts de gestion des dossiers PDC selon la situation de l'Opco et les montants constatés en 2024 pour des Opco plus efficaces. Encadrer le financement par la section PDC des formations obligatoires en santé et sécurité au travail

## 2.2.2 Les frais de déplacements des administrateurs sont élevés

[155] **Le coût complet (montant remboursé et frais de gestion) associé au remboursement des frais des personnes siégeant dans les instances de direction des Opco s'élève à 6,2 M € en 2024.** Ce dispositif concerne près de 1 200 personnes, soit 25 % des de celles rentrant dans les critères les autorisant à bénéficier si besoin d'un remboursement de leurs frais (près de 4 700 personnes siégeant dans les instances de direction).

[156] **Un Opco se détache particulièrement : l'Opco EP consomme à lui seul 4,2 M € de cette enveloppe,** soit un coût complet par administrateur de 4 071 € et de 11 281 € par personne ayant sollicité un remboursement. Cet Opco inclut cependant dans cette catégorie des dépenses qui vont au-delà du strict remboursement des frais (location de salles, masse salariale des

gestionnaires.) Les moyennes équivalentes pour les dix autres Opco s'élèvent respectivement à 787 € et 2 999 €.

**[157] La prochaine COM devra ainsi inclure des mesures de réduction de la dépense de l'Opco EP en matière de remboursement des frais et de maîtrise pour les Opco.**

## 2.3 Le potentiel d'économies est plus limité sur les frais de mission

### 2.3.1 Les missions d'information – conseil, cœur de métier des Opco, offrent peu de marges d'efficience

**[158] Les missions d'information-conseil représentent un coût de 334 M € en 2024**, soit 45 % des frais totaux et 2532 ETP, 39 % des emplois. C'est le plus gros poste de charges des Opco et le second poste d'emplois après la gestion des dossiers. Trois Opco (Constructys, Santé, Uniformation) sont atypiques en employant moins de 40 % de leurs frais et de leurs emplois à cette mission.

**[159] Le coût moyen par TPME adhérente est en moyenne de 409 € pour une médiane située à 150 €.** Cet écart est lié aux coûts moyens plus importants pour 2i et santé, qui disposent de la plus faible part de TPME au sein de leurs entreprises adhérentes et ont moins la capacité de réaliser des économies d'échelle.

**[160] Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette dispersion des coûts :**

- La gamme de services proposées par l'Opco ;
- la structure du portefeuille d'entreprises, notamment la dispersion des implantations locales et la part des entreprises de moins de deux ou trois salariés, les Opco privilégiant généralement pour celles-ci des approches collectives et non individuelles ;
- la numérisation des services proposés aux entreprises ;
- l'organisation interne de l'Opco, certains Opco ayant développé une plateforme centralisée permettant de gérer les demandes courantes des entreprises en complément des conseillers emploi-formation (ex. ATLAS), alors que d'autres ont opté pour des organisations uniquement territoriales, via les gestionnaires ou des assistants emploi-formation (ex. Constructys) ;
- la taille des portefeuilles des conseillers emploi-formation et les objectifs de productivité associés (ex. 200 accompagnements/conseiller à EP et 280 à Mobilités). Les conseillers emploi-formation rencontrés au cours des déplacements ont indiqué que leurs portefeuilles respectifs étaient globalement gérables, au regard de leurs objectifs de productivité actuels.

Tableau 16 : Frais associés à l'information-conseil des entreprises en 2024

2024	Frais d'information-conseil	Part dans le total des FGIM	Part dans le total des emplois	Frais par TPME adhérente 2024	Section alternance	Section PDC -50	Section conventionnelle	Section volontaire	Autre section
AFDAS	16 194 919 €	44 %	35 %	126 663	128 €	68 %	5 %	6 %	1 %
AKTO	54 948 407 €	49 %	54 %	386 120	142 €	86 %	8 %	2 %	3 %
ATLAS	24 419 682 €	44 %	58 %	199 780	122 €	88 %	4 %	5 %	3 %
CONSTRUCTYS	20 779 741 €	44 %	36 %	261 435	79 €	81 %	4 %	3 %	0 %
EP	64 478 973 €	51 %	51 %	430 254	150 €	89 %	6 %	4 %	2 %
MOBILITES	25 773 586 €	40 %	33 %	139 739	184 €	90 %	5 %	0 %	5 %
OCAPIAT	21 261 374 €	52 %	43 %	188 846	113 €	78 %	12 %	5 %	5 %
L'OPCOMMERCE	27 516 369 €	53 %	39 %	172 876	159 €	91 %	5 %	1 %	4 %
SANTE	18 430 270 €	36 %	33 %	7 388	2 495 €	42 %	2 %	27 %	29 %
UNIFORMATION	11 330 257 €	33 %	18 %	53 627	211 €	58 %	7 %	31 %	4 %
2I	48 756 638 €	49 %	32 %	67 749	720 €	90 %	3 %	1 %	6 %
Total	333 890 217 €	-	-	2 034 476	-	-	-	-	-
Moyenne	30 353 656 €	45 %	39 %	184 952	409 €	78 %	5 %	8 %	6 %
Médiane	24 419 682 €	44 %	36 %	172 876	150 €	86 %	5 %	4 %	4 %

Source : Comptabilités analytiques des Opco – Retraitement mission

[161] Des mesures d'efficacité sont possibles sur cette mission mais sont difficilement quantifiables de manière globale. Si le coût médian de frais par TPME adhérente (150 €) constitue un point de repère utile, les écarts à celui-ci doivent notamment être mis en perspective des services proposés par l'Opco. **Les gains d'efficacité doivent donc être discutés au cas par cas avec les Opco.** Des discussions devront être menées avec les Opco s'écartant fortement de cette valeur repère.

[162] Le taux de pénétration est encore insatisfaisant dans certains secteurs ou territoires et il conviendra malgré tout de rester prudents sur la recherche d'économies sur ce poste. Le besoin d'accompagnement de proximité des TPME reste prégnant et doit rester le cœur de métier des Opco. Le rôle des Opco évolue également rapidement : il n'est plus qu'un simple financeur de formation mais bien un conseiller sur le développement des compétences et le pilotage de la fonction RH de ces entreprises.

[163] La mission recommande qu'une partie des économies d'efficacité soit redéployée pour augmenter les actions auprès de ces entreprises.

### 2.3.2 Les missions d'appui aux branches devraient bénéficier d'un financement conventionnel plus important

[164] En 2024, les missions d'appui aux branches ont coûté 144 M €, soit 20 % des FGIM.

[165] La promotion de l'alternance et des métiers représente un coût de 85 M €, soit 60 % de ce montant total. De fortes disparités apparaissent dans les coûts présentés par les Opco, rapportés au nombre de salariés des entreprises adhérentes. Le coût par salarié varie en effet entre 0,2 €

(AFDAS) et 9,4 € (Santé), pour une moyenne et une médiane autour de 4 €. Une partie des écarts peut s'expliquer par les difficultés d'attractivité de certains secteurs (ex. santé/médico-social, industrie). Les orientations stratégiques des branches et des Opco créent également des disparités dans l'offre de service des Opco : certains Opco (2i, Opcommerce) ont développé, à la demande des branches, une marque commune pour coordonner toutes les actions de promotion des métiers, alors que d'autres Opco interviennent davantage en complément, voire en concurrence, des actions menées par les branches.

Tableau 17 : Coûts associés aux missions d'appui aux branches

2024	Promotion des métiers		Détermination NPEC		Observation des métiers (OPMQ)				Ingénierie de certification	
	Frais	Coût / salarié	Frais	Coût / branche	Frais	Coût / branche	OPMQ financés	Coût / OPMQ	Frais	Coût / branche
AFDAS	257 219 €	0,2 €	413 725 €	13 346 €	1 970 437 €	63 562 €	14	140 746 €	473 074 €	15 260 €
AKTO	8 156 885 €	2,1 €	2 682 245 €	99 342 €	1 500 708 €	55 582 €	1	1 500 708 €	2 830 855 €	104 846 €
ATLAS	7 428 313 €	3,7 €	169 907 €	13 070 €	4 025 944 €	309 688 €	10	402 594 €	1 527 135 €	117 472 €
CONSTRUCTYS	2 251 350 €	1,5 €	476 460 €	158 820 €	976 830 €	325 610 €	2	488 415 €	1 123 067 €	374 356 €
EP	4 808 336 €	2,0 €	1 129 304 €	20 913 €	2 349 698 €	43 513 €	2	1 174 849 €	8 039 355 €	148 877 €
MOBILITES	11 387 417 €	7,0 €	1 008 638 €	59 332 €	1 242 861 €	73 109 €	6	207 144 €	744 510 €	43 795 €
OCAPIAT	7 732 872 €	5,9 €	628 947 €	12 836 €	1 027 741 €	20 974 €	7	146 820 €	2 235 905 €	45 631 €
OPCOMMERCE	5 630 321 €	3,8 €	1 249 545 €	62 477 €	2 110 169 €	105 508 €	21	100 484 €	850 525 €	42 526 €
SANTE	9 353 845 €	9,4 €	838 799 €	279 600 €	1 534 518 €	511 506 €	1	1 534 518 €	933 860 €	311 287 €
UNIFORMATION	2 894 176 €	2,8 €	1 418 280 €	83 428 €	1 678 761 €	98 751 €	5	335 752 €	2 297 328 €	135 137 €
2i	25 112 187 €	8,7 €	548 494 €	18 914 €	6 247 255 €	215 423 €	5	1 249 451 €	3 002 604 €	103 538 €
Total	85 012 922 €	-	10 564 344 €		24 664 922 €		74		24 058 220 €	
Moyenne	7 728 447 €	4,3 €	960 395 €	74 734 €	2 242 266 €	165 748 €	7	661 953 €	2 187 111 €	131 157 €
Médiane	7 428 313 €	3,7 €	838 799 €	59 332 €	1 678 761 €	98 751 €	5	402 594 €	1 527 135 €	104 846 €
% FGIM total	12%		1%		3%				3%	

Source : Comptabilités analytiques des Opco – Retraitement mission

[166] Les missions d'observation des métiers, via les observatoires prospectifs des métiers et qualifications (OPMQ), et d'ingénierie de certification pèsent chacune environ 24 M €. Il est difficile de raccrocher ces coûts à l'activité ou à la structure des Opco. Ces coûts dépendent du nombre de branches accompagnées, de la gamme de services proposés, susceptible de varier d'une branche à l'autre au sein d'un Opco, et de la nature des travaux et études programmées dans l'année.

[167] La mission de détermination des NPEC représentent 10 M €, soit 1 % des FGIM, et devrait être amenée à baisser fortement à compter de 2027. A la rentrée 2026, un seul niveau de prise en charge par certification devrait être mis en place, ce qui devrait faire passer le nombre de NPEC différents de 800 000 à 3 500 environ<sup>42</sup>.

[168] Sans que la mission ne dispose d'une vision exhaustive, il semble que les actions au niveau des branches restent majoritaires, notamment pour les travaux des observatoires. D'une part, les mutualisations au niveau de l'Opco sont limitées. Seuls deux Opco disposent d'un observatoire commun sur la quasi-totalité de leur périmètre (Santé et 2i). 73 observatoires ont ainsi été financés

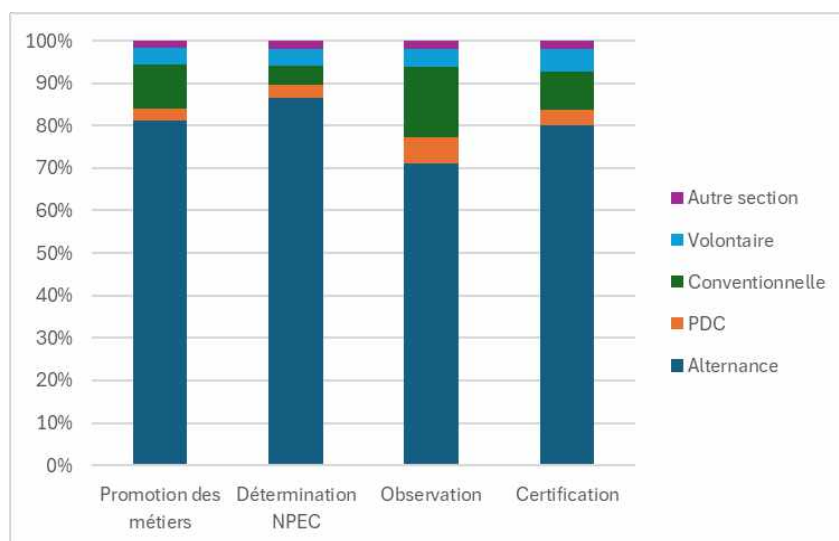
<sup>42</sup> Ministère chargé du travail et de l'emploi – Réforme du financement de l'apprentissage – Dossier de presse – avril 2025

en 2024. D'autre part les études financées sont souvent positionnées au niveau des branches. A titre d'exemple, Atlas a financé 58 études en 2023 et 2024 dont 40 sur le périmètre d'une branche. D'après les informations disponibles seul Uniformalion a financé majoritairement des études inter-branches. Une extraction de la Grande Bibliothèque de France compétences montre qu'une part significative des études mises en ligne concernent des tableaux de bords ou des portraits de branche.

[169] **Ces missions d'appui aux branches sont très majoritairement financées par les fonds légaux.** Cette part est en moyenne de 77 % pour les missions d'observation, 82 % pour la promotion des métiers, 84 % pour la certification et 89 % pour la détermination des NPEC. Parmi les fonds légaux, l'essentiel des financements est porté par la section alternance. Parmi les Opco, seul l'Opco Santé finance majoritairement ces missions par les fonds conventionnels et volontaires, ainsi qu'Uniformalion s'agissant des missions d'observation.

[170] **Cette répartition est problématique à double titre.** L'usage des fonds légaux pour financer les travaux des branches relève d'une interprétation extensive de leur destination prévue par les articles L. 6332-14 et 17 du code du travail qui listent les dépenses prises en charge par les Opco au titre respectivement des sections alternance et PDC. Ces listes de dépenses sont fermées : les missions d'appui aux branches n'y figurent pas. L'article R. 6332-15 du code du travail précise en outre que les fonds légaux sont gérés dans des sections consacrées au financement des actions en alternance et des actions utiles au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés). De plus, le recours à un financement public pour ces missions n'est pas évident. Il peut se discuter pour les missions s'inscrivant dans le cadre du développement de l'alternance (promotion des métiers, NPEC), beaucoup moins pour les missions d'observation et de certification qui relèvent principalement des politiques de branches.

Graphique 4 : Financements moyens par sections des missions d'appui aux branches pour l'ensemble des Opco en 2024



Source : Comptabilités analytiques des Opco – retraitement mission

[171] **Dans ces conditions, il apparaît nécessaire d'encadrer le financement par les fonds légaux des missions d'appui aux branches.** Deux options sont envisageables :



- Fixer un plafond de financement par les fonds légaux (par exemple à 50 %) pour les missions de promotion de l'alternance, de détermination des NPEC, d'observation et de prospective ;
- N'autoriser le financement par les fonds légaux que des travaux interbranches.

[172] **La première option semble plus simple à mettre en pratique, notamment dans le cadre des COM. Cette mesure est susceptible de générer 53,6 M € d'économie sur la dépense publique.** Si ce surcoût était intégralement compensé par la section conventionnelle (soit hors du champ des dépenses publiques), il représenterait 8 % du montant collecté en 2024 mais avec des impacts très différenciés : les Opco 2i, L'Opcommerce, Ocapiat qui collectent peu de fonds conventionnels seraient particulièrement impactés. A défaut de compensation, les risques associés à cette mesure apparaissent limités : ils porteraient principalement sur une baisse des actions de promotion des métiers ou des études prospectives menées pour le compte des branches, dont l'impact réel sur la formation professionnelle n'a pas été évalué dans la plupart des cas.

[173] **La mission recommande également de diviser par deux l'enveloppe consacrée aux NPEC à compter de 2027,** pour tirer les conséquences de la réforme en cours. Une économie supplémentaire de 2,2 M € par an est attendue.

[174] **En termes d'efficience, la mission recommande d'inciter, via les COM, à la mutualisation :**

- **des observatoires au sein du périmètre de l'Opco** pour aller vers des observatoires communs, à l'instar de ceux mis en place par Santé et 2i par exemple. La mutualisation des observatoires entre Opco n'apparaît pas pertinente, compte tenu des enjeux sectoriels ;
- **des études et travaux interbranches,** un indicateur de la COM pouvant porter sur ce sujet ;
- **de l'achat de certaines prestations en inter-Opco** (ex. suivi de cohortes...).

[175] **Certaines pistes d'efficience relèvent également de France Compétences.** Il s'agirait notamment de donner une meilleure visibilité aux travaux des observatoires pour éviter des doublons en termes de financement d'études sur des thématiques semblables, d'améliorer les délais d'instruction pour l'enregistrement des CQP dans les répertoires et de simplifier le dispositif de suivi des cohortes.

**Recommandation n°15** Encadrer le financement des missions d'appui aux branches par les fonds légaux

### 3 Les SI métiers des Opco sont fonctionnels mais insuffisamment mutualisés

[176] En réponse à la lettre de mission, la mission a approfondi sous l'angle de leurs fonctionnalités et de leur performance, l'analyse des SI des Opco, plus particulièrement leurs SI métiers. Les coûts liés à l'absence de mutualisations ont été mis en évidence en partie 2.1.3. L'interopérabilité des SI a fait l'objet d'investigations particulières. Les mutualisations d'outils ou d'achats ont été un fil rouge de ces travaux.

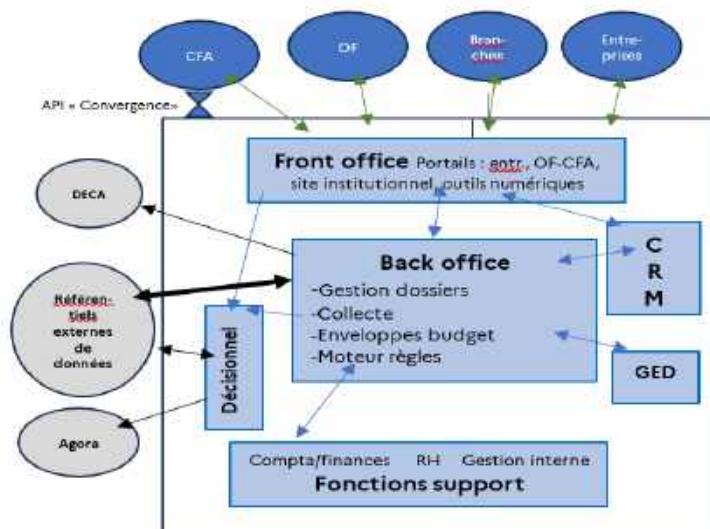
### 3.1 Malgré un large socle de fonctionnalités communes, des choix techniques et commerciaux divergents

[177] **En termes de missions et d'activités, ce qui unit les Opco est très étendu par rapport à ce qui les distingue.** Ce large socle commun se transcrit dans la structure générale des SI des 11 OPCO, qui comporte à quelques nuances près les mêmes natures de blocs fonctionnels :

- **Le cœur fonctionnel du SI est l'applicatif de back office**, qui réalise les opérations qui scandent la chaîne de gestion d'un dossier de formation : instruction de la demande de prise en charge, engagement, instruction de la facturation, règlement, notification des décisions. Pour toutes ces tâches, des contrôles automatisés sont embarqués. Il inclut également des fonctionnalités budgétaires pour faire respecter les enveloppes fixées au niveau de l'adhérent, d'un dispositif, d'une branche ou globalement pour l'Opco. Le paramétrage des nombreux barèmes de financement ou autres règles de gestion est réalisé par un « moteur de règles », qui peut être inclus dans le back office (cas le plus fréquent) ou extérieur. Il en va de même pour les fonctions de gestion électronique de documents (GED). Enfin, les opérations de collecte sont, sauf exception, réalisées par le même back office.
- **Les applicatifs de front office** sont ceux visibles et accessibles aux clients et partenaires de l'Opco, pour interagir avec lui et accéder à de l'information. Ses fonctions essentielles sont le dépôt des dossiers, le suivi de leur traitement et les échanges numériques avec les services de l'Opco. Le front office inclut toujours un site institutionnel généraliste, au moins un portail dédié aux entreprises adhérentes et un autre aux organismes de formation et CFA – pour ceux qui n'utilisent pas l'API Convergence directement interfacé au backoffice (voir infra). Les front offices sont généralement enrichis d'outils numériques divers liés aux missions de conseil des Opco, au bénéfice des branches ou des entreprises (autodiagnostic, simulateurs, catalogues de formation, flux de données directes pour les grandes entreprises...).
- Tous les Opco sont dotés d'un applicatif dédié à la gestion de la relation client (GRC), communément dénommé outil de **CRM** (acronyme anglais pour *consumer relationship management*). Principalement utilisé par les conseillers qui assurent la relation avec les entreprises adhérentes (déjà bénéficiaires ou à prospector) ainsi que les organismes de formation, le CRM occupe une place croissante dans l'organisation et donc la stratégie numérique des Opco, comme dans toutes les entreprises. Il se doit d'être omnicanal et très bien intégré avec le back office (accès direct et en temps réel aux dossiers) et le front office (point d'entrée pour les interactions numériques). Il est attendu qu'il fournisse et exploite des données, essentielles pour améliorer le taux de pénétration de l'Opco et la satisfaction des entreprises.
- Les **outils décisionnels** agrègent de manière structurée (entrepôts de données), exploitent et valorisent les données produites par les différents applicatifs précités, pour assurer et sécuriser la gestion, ainsi qu'à des fins de pilotage d'ensemble (tableaux de bord).
- Enfin, les **fonctions supports** de l'Opco (ressources humaines, finances - dont comptabilité-achats, gestion du patrimoine immobilier, du parc automobile, des instances de gouvernance, ...) s'appuient chacune sur un ou plusieurs applicatifs.

[178] Le schéma ci-dessous décrit de manière simplifiée cette structure commune ainsi que les principaux tiers extérieurs avec lesquels le SI interagit.

Schéma 3 : Structure simplifiée des principaux blocs fonctionnels du SI des Opco



Source : Mission

[179] Pour chacun de ces SI, chaque Opco a fait ses propres choix, entre développements internes, achats ou location de produits commerciaux. Le tableau ci-dessous recense les SI retenus pour les principaux blocs fonctionnels et expose d'abord leur hétérogénéité. Aucun Opco n'a fait exactement les mêmes choix et seuls deux Opco ont les mêmes produits pour le triptyque back office/ front office/CRM. Cette hétérogénéité est à modérer par une faible dispersion des choix dans chaque bloc fonctionnel, que ce soit par mimétisme entre Opco, ou en choisissant les produits les plus répandus (SI supports), ou en raison d'un faible nombre d'éditeurs sur le marché (back office de gestion des dossiers, voir 3.2).

Tableau 18 : Cartographie des applicatifs retenus par les 11 Opco pour les principaux SI

Opco	Back office	Front office	CRM	Finances
Akto	SOR (RS2i)	Salesforce	Salesforce	Sage
Atlas	SOR (RS2i)	Salesforce	Salesforce	Sage
L'Opcommerce	SOR (RS2i)	Maison	Microsoft Dynamics	Sage
Mobilités	SOR (RS2i)	Maison	Salesforce	Sage
Ociat	SOR (RS2i)	Maison	RS2i	Sage
Santé	SOR (RS2i)	Maison	E-deal	Sage
Afdas	MyA (Salesforce)	MyA (Salesforce)	MyA (Salesforce)	Iris finance
EP	Harmony (Salesforce)	Maison	Salesforce	Cegid
2i	MyOpco (Val)	Maison	Microsoft Dynamics	Cegid
Constructys	MyOpco (Val)	MyOpco (Val)	Salesforce	Sage
Uniformation	Produit maison	Maison	Microsoft Dynamics	Sage

Source : Mission (exploitation de la documentation, de l'enquête SI, d'entretiens avec les DSI des Opco)

[180] A l'hétérogénéité de produits, s'ajoute celle des **choix technologiques en matière d'infrastructures, d'hébergement de données et d'applicatifs, d'échangeurs de données, ou encore de système de sécurité**. Les Opco sont laissés libres de leur choix par le ministère. Au sein des Opco, sur ces sujets techniques, les DSI font à leur niveau de nombreux choix techniques, s'appuyant sur leur expérience et le niveau de contrainte qui pèse sur leur budget. En matière d'hébergement, si la majorité des Opco ont opté pour leurs propres serveurs (*on premise*), d'autres ont externalisé l'hébergement (des dossiers de formation mais aussi des dossiers et données de leurs personnels), d'autres louent des serveurs externes et d'autres enfin hébergent sur le *cloud*, généralement parce que la solution retenue est vendue par un fournisseur de SaaS<sup>43</sup> (*software as a service*). Ces choix ont été justifiés à la mission avec des arguments (de coûts, d'exposition aux risques, ...) parfois contradictoires. Par exception, en matière de sécurité, les recommandations de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), bien connues, font référence. La mission n'a pas investigué leur application.

### 3.2 Les SI de gestion des dossiers sont fonctionnels, mais à des stades de maturité et des niveaux de performance hétérogènes

[181] Les développements suivants se concentrent sur les SI de back offices, qui concentrent les principaux questionnements de coûts et d'interopérabilité. Il convient néanmoins de garder à l'esprit que leur performance doit être appréciée à l'échelle du SI dans sa globalité.

#### 3.2.1 Les back offices de gestion des dossiers sont à des stades différents de leur cycle de vie

[182] **L'histoire de chaque SI de back office** est étroitement liée à celle des Opco eux-mêmes, des décisions prises en 2018 et 2019 en fonction des SI existant dans les Opca, de l'évaluation objective de leurs performances, plus ou moins modulée en fonction du poids au sein des nouveaux Opco des différentes branches. Si l'impact SI de la création des Opco n'a jamais été négligeable (prise en charge de l'apprentissage, multiples évolutions réglementaires, ...), elle a été plus lourde pour ceux qui ont regroupé le plus grand nombre d'Opca, disposant chacun de son SI (exemple d'Akto) que pour ceux qui ont pu poursuivre sans débats leur activité en conservant le SI majoritaire et consensuel car déjà éprouvé et fonctionnel (Ocapiat, Afdas, Atlas, Uniformation). Dans le cas de l'Opco EP, le poids des dossiers d'Agefos PME et les investissements déjà consentis dans son SI, plutôt que des critères de coût ou de mutualisation avec les autres Opco, ont imposé le choix du SI aux autres branches.

[183] Dans le contexte de 2018 et 2019 où la priorité a été donnée à la mise en œuvre, dans des délais très contraints, de la loi de 2018, **aucune instruction nationale n'a été donnée aux Opco** pour partager leurs SI ou faire converger leurs choix. Il en est allé différemment des SI des AT-Pro (voir encadré ci-dessous). Les SI sont d'ailleurs absents des premières générations de COM. Cette occasion ayant été manquée pour des motifs pragmatiques et compréhensibles, les Opco ont avancé en ordre dispersé. Des investissements conséquents ont été réalisés depuis 2019. Selon les

<sup>43</sup> C'est notamment le cas de Salesforce.

données fournies à la mission, à considérer comme des minorants<sup>44</sup>, ils se sont élevés à près de 37 M€, auxquels s'ajoutent près de 6 M€ prévus pour 2025.

Tableau 19 : Montants des investissements réalisés dans le back office sur 2019-2025

k €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total 2019-2024	2025 (budget)
Total	11 221	5 567	2 414	7 774	5 550	4 142	36 668	5 690

Source : Enquête SI de la mission.

[184] Un éclatement en quatre groupes caractérise la situation actuelle. A l'intérieur de ces groupes, il n'existe de mutualisations que pour le groupe SOR. Les mutualisations entre groupes sont quasiment inexistantes.

- **Six Opco, qui représentent 52 % des fonds gérés en 2023, utilisent le progiciel SOR** développé par l'entreprise de service numérique française **RS2i**, société d'ingénierie informatique et d'intégration de solution logicielle. De taille moyenne, elle est depuis 2018 détenue à plus de 80 % par le groupe Neurones (plus de 800 M € de chiffre d'affaires et 7 000 salariés en 2024), ce qui lui confère une certaine assise financière. Chaque Opco a son propre contrat commercial avec l'éditeur (référéncé par l'Ugap), pour la maintenance de SOR, qui livre plusieurs nouvelles versions par an. En revanche, les développements sont en partie mutualisés. Plus précisément, ceux souhaités par tous les Opco (évolutions réglementaires, nouvelles fonctionnalités retenues par tous, ...) donnent lieu à une expression de besoins partagée au sein du « Club SOR » qui mêle experts des DSI et des services métiers. Leurs financements sont partagés, ce qui en réduit le coût de manière significative. Ce socle commun varie entre 75 % et 100 % selon les fonctionnalités<sup>45</sup>. Chaque Opco continue à pouvoir commander ses propres paramétrages et des développements spécifiques, variables selon l'hétérogénéité des règles de gestion. Un développement spécifique réalisé pour un Opco peut ultérieurement être mis à disposition gratuitement d'autres Opco. Outre les gains économiques, les Opco apprécient de pouvoir ainsi partager, enrichir et sécuriser leurs décisions. Parmi les inconvénients cités de ce système, l'allongement des délais de développement et le risque que les plus spécifiques ne passent au second plan constituent les principaux risques identifiés
- **Deux Opco, EP et l'Afdas (22 % des fonds versés en 2023), ont choisi la technologie de l'entreprise Salesforce (SF)**, société américaine qui propose logiciels et hébergement en mode SaaS, d'abord pour le CRM dont il est le premier éditeur mondial. Ainsi, SF ne vend pas d'applicatifs de gestion comme les back offices des Opco, mais des technologies sur une plateforme SaaS conçues d'abord pour des outils de CRM. Pour détourner ces solutions de leur destination initiale et obtenir un SI de gestion, de longs et coûteux développements ont été nécessaires en recourant non à SF mais à des sociétés spécialisées dans ces

<sup>44</sup> Les pratiques comptables peuvent diverger en matière d'investissement et d'immobilisation d'actifs. Certains développements sont comptabilisés en charges.

<sup>45</sup> Par exemple, pour l'alternance : 70 % de commun pour l'instruction (l'automatisation étant du « spécifique »), 95 % pour le chiffrage, l'engagement et le paiement. Pour le PDC : 70 % commun pour l'instruction, 75 % pour les chiffrages, mais 95 % pour le paiement. Pour la collecte, 70 % de commun. 100 % pour les référentiels et Deca. 90 % pour Agora. Source : plusieurs Opco, dont Mobilités, note « Mutualisation et synergies informatiques inter Opco » (2025)

technologies. AgefosPME et l'Afdas ont fait ce choix en 2017. L'Opco EP considère que seul ce produit permettait d'absorber la charge de 54 branches et ses multiples barèmes<sup>46</sup>. Aucune mutualisation n'existe entre les deux Opco : développés séparément, les deux back offices sont en réalité très différents. Les autres Opco questionnés par la mission sur ce choix jugent cette solution et son coût disproportionnés par rapport aux besoins d'un Opco. Ils considèrent de plus que ce produit présente des risques afférents à la souveraineté numérique : une entreprise américaine resterait soumise au principe d'accès extraterritorial en vigueur depuis la loi « Patriot Act ». Même si les données sont hébergées en France, aucune garantie ne les protégerait d'une exploitation par une agence américaine. La mission n'a pas investigué plus avant la réalité de ce risque, à apprécier en fonction de la sensibilité des données en jeu.

- **Deux Opco, Constructys et 2i (23 % des fonds 2023), continuent à exploiter le back office « My Opco » de la société française Val Software**, qui se présente comme un éditeur SaaS « spécialisé dans les solutions de gestion de la formation ». L'Opcommerce utilisait le même produit avant de décider de l'abandonner pour SOR. Constructys comme 2i hésitent également depuis plusieurs années à changer de produit. Jusqu'ici, le coût et les risques d'un changement de backoffice les en ont dissuadés. Qui plus est, les relations commerciales avec Val sont plus constructives depuis 2022. Ni l'exploitation, ni les développements ne sont mutualisés entre les deux Opco.
- Enfin, **Uniformalion (3 % des fonds dédiés), est le seul Opco à exploiter un backoffice développé en interne (CRD)** – le dernier, depuis la décision de Santé d'abandonner son produit développé en interne (Sirius, en 2002) et d'opter pour SOR, progressivement à partir de l'été 2025. Plus précisément, Uniformalion a acquis auprès de RS2i, il y a dix ans, les droits sur le code source du produit développé il y a une vingtaine d'années avec cette société, qui l'a ensuite commercialisé sous le nom de SOR. En conséquence, il existe encore de fortes similarités technologiques entre SOR et le back office d'Uniformalion.

[185] **A ce jour, la stabilité du choix de leur back office par les Opco peut se résumer de la manière suivante :**

- **Le choix de 6 Opco est mature et stable** : Ocapiat, Akto, Mobilité, Atlas (SOR), EP et Afdas (SF) n'envisagent pas de changement. Akto finalise en décembre la dernière phase de migration vers SOR (branche du travail temporaire) ;
- **2 Opco viennent d'achever (Opcommerce) ou sont en cours (Santé) de migration vers SOR ;**
- **2 Opco sont encore indécis** et ont opté, notamment en attendant les prochaines COM, une modernisation plus ou moins poussée de leur backoffice actuel : 2i, Constructys ;
- **Uniformalion** enfin a opté pour la modernisation de son SI actuel, sans véritable feuille de route pluriannuelle à ce jour.

<sup>46</sup> EP n'a pas été en mesure de fournir à la mission la documentation qui a fondé cette décision (étude comparative de solutions, courrier de Cap Gemini).

[186] Au final, **une dynamique en faveur de SOR se dégage au travers des derniers changements**, catalysée entre autres par un groupe croissant d'utilisateurs satisfaits qui peuvent échanger leurs pratiques et mutualiser des coûts.

### 3.2.2 L'outil SOR présente le meilleur bilan performance-coût

[187] La mission a cherché à **comparer les performances** des progiciels SOR, Salesforce, MyOpco et CRD (Uniformation). Pour cela, elle a retenu 7 critères : l'existence d'une dette technique, la pertinence et la richesse des fonctionnalités (dont l'automatisation), l'évolutivité, l'intégration interne du back office avec le reste du SI (dont les front office et CRM), l'interopérabilité externe, l'éditeur (fiabilité, réactivité), le coût et si besoin d'autres critères mentionnés dans le tableau. Cette cotation s'est appuyée sur la documentation transmise, sur les entretiens avec les 11 DSI (certains ont connu plusieurs Opco et produits), sur des analyses comparatives réalisées par des cabinets de conseil en appui à la réflexion d'Opco ou sur les résultats d'appels d'offres.

[188] Outre une part de subjectivité, une limite méthodologique à cette démarche de cotation est qu'un SI est un tout, dont il n'est pas toujours aisé d'isoler les effets d'une seule composante. C'est par exemple la raison pour laquelle la sécurité du SI ne figure pas parmi les critères retenus. De même, la performance du SI tient aussi à l'exploitation plus ou moins complète de ses fonctionnalités. Le cas de l'automatisation est à cet égard très illustratif. A l'exception de MyOpco (avant livraison de prochaines versions), une automatisation poussée est techniquement possible dans les différents back offices. Les écarts d'automatisation observés entre Opco (voir partie 5) tiennent d'abord à des raisons extérieures au SI : prudence face à la recrudescence de fraudes, ou aux conséquences sociales (suppressions d'effectifs) de l'automatisation.

Tableau 20 : Appréciation portée par la mission sur les différents back offices

Critères <sup>47</sup>	SOR (RS2i)	Salesforce	MyOpco (Val software)	Uniformation (solution propriétaire)
Dette technique	+	++	--	--
Fonctionnalités	++	++	-	--
Evolutivité	+	+	-	-
Intégration interne	+	+	-	-
Interopérabilité externe	++	++	+	+
Editeur	+	- (dépendance à des intégrateurs)	--	Sans objet
Autres critères		-- Protection données (législation américaine)		
Coût	+	--	+	--

<sup>47</sup> Détails sur les critères. Dette technique : langage utilisé, architecture, fréquence de nouvelles versions. Fonctionnalités : complétude (gestion des enveloppes, moteur de règles, ...), ergonomie, facilité des paramétrages, contrôles embarqués, automatisation/robotisation. Evolutivité : autonomie de l'Opco pour procéder aux développements, rapidité des développements, souplesse de l'architecture logicielle. Intégration interne : type de connexions (API ou autres) entre back office, CRM et front office, unicité de leurs bases de données, synchronisation entre les trois (temps réel ou non). Interopérabilité externe : existence de bibliothèques d'API, richesse des référentiels externes utilisés, offre de flux de données pour grandes entreprises, difficultés d'interfaçage avec Agora, fréquence et qualité des données dans Agora. Coût : du back office rapporté au nombre de dossiers ou d'utilisateurs.



Source : *Echanges de la mission avec les DSI, documentation Opco, benchmark réalisé par la société de conseil (Magellan, 2023, pour Constructys). Note de lecture : chacun des critères est coté selon une échelle à quatre niveaux : deux positifs (gradués entre + et ++) et deux négatifs (gradués entre - et --).*

[189] **Il ressort de ces comparaisons que SOR et Salesforce distancent MyOpco et la solution maison d'Uniformation** sur la plupart des critères (hormis le coût, compétitif pour MyOpco). Salesforce a un léger avantage sur le plan des fonctionnalités et de l'état de l'art technique, mais au prix de surcoûts qui résultent des développements très importants nécessaires pour transformer en back-office un outil destiné initialement à du CRM et de son sur-calibrage<sup>48</sup>. Deux autres points faibles sont à signaler. Le premier, ce sont les risques, dont la criticité n'a pas été investiguée par la mission, que font peser les lois américaines sur la protection des données hébergées par Salesforce. Le second est la dépendance par rapport à des développeurs externes spécialisés sur ce produit.

[190] **Sans point faible manifeste, l'outil SOR présente le meilleur bilan performance-coût.** Le risque de défaillance de la société RS2i, parfois mis en avant, paraît à ce jour hypothétique compte tenu de la dynamique commerciale que connaît SOR et de l'intégration de la société au groupe Neurones.

[191] **Sans préjudice de cette cotation, la mission souhaite insister sur le fait qu'à ce jour aucun de ces SI n'a démontré de failles critiques.** Tous les back offices sont fonctionnels et délivrent les services attendus sans que des accidents techniques préjudiciables aient été à déplorer. Les interruptions les plus longues intervenues sur 2024 ou 2025 et dont la mission a eu connaissance étaient dues à des attaques informatiques. Les différents SI sont parvenus à absorber les transformations rapides imposées par la loi de 2018 et la montée en charge massive de l'apprentissage.

[192] **Les salariés** rencontrés par la mission au cours de ses déplacements n'ont pas exprimé d'insatisfaction remettant en cause leur outil de travail. Il en va de même des enquêtes de satisfaction clients, généralement annuelles, commandées par les Opco, à ceci près qu'elles ne sont pas suffisamment précises pour isoler l'impact d'un seul applicatif.

[193] **La seule enquête auprès des clients assez ciblée** pour être exploitable a été réalisée fin 2022 par Cap Gemini, pour le compte de la DGEFP. Elle portait sur la perception par les entreprises (pour 6 OPCO ayant administré l'enquête) et les CFA (pour 7 OPCO) des services numériques proposés par les Opco sur l'alternance. Pour les deux populations de répondants, les résultats étaient mitigés. Les 2/3 seulement des entreprises et CFA considéraient accéder facilement aux informations et que celles-ci étaient claires, 6/10 qu'elles étaient personnalisées, les 2/3 des entreprises et 40 % des CFA qu'elles leur permettaient d'être autonomes. La note moyenne attribuée par les entreprises sur leur expérience utilisateur lors de la saisie en ligne des contrats était de 4/10, caractérisant des marges de progrès conséquentes.

[194] Pour disposer de résultats plus actuels que cette enquête, les **branches** - et donc indirectement les entreprises - ont été interrogées sur l'offre numérique des Opco dans le cadre de l'enquête plus large que leur a adressée la mission (synthèse des résultats en annexe 3). La plupart des branches ayant répondu à l'enquête ont souligné **l'utilité et la performance globale**

<sup>48</sup> EP estime que son SI est à même de gérer les contrats de l'ensemble des Opco (voir 3.4).



de cette offre mais ont aussi **très souvent pointé des améliorations attendues**, que ce soit en termes de fiabilité (ex : indisponibilités trop fréquentes de certains portails), de réduction du nombre de plateformes, d'ergonomie et de parcours utilisateurs, de dématérialisation, d'interconnexion avec leurs propres SI, de nouvelles fonctionnalités (tableaux de bord personnalisés, simulateurs pour calculer les NPEC, comparateurs de certifications, alertes réglementaires personnalisées, pour les Opco qui ne les proposent pas encore).

### 3.3 Les marges de progrès en matière d'interopérabilité et d'échanges de données ne tiennent pas principalement aux SI

[195] Peut-être plus que dans d'autres écosystèmes, les échanges de données sont stratégiques pour gérer et piloter les politiques de formation professionnelle qui se caractérisent par une diversité des financeurs des actions de formation dont peut bénéficier un individu au long de ses parcours de formation et professionnel. Dans cet environnement, le défi pour les SI est de décloisonner ces organisations indépendantes via des échanges d'informations fiables, efficaces et sécurisés. On appelle interopérabilité leur capacité à le faire. La mission s'est intéressée à l'interopérabilité des Opco de manière générale, et plus particulièrement vis-à-vis d'Agora, la plateforme ministérielle de partage des données de la FP.

#### 3.3.1 Les SI des OPCO ne sont pas en défaut d'interopérabilité, mais rares sont les initiatives communes pour la renforcer

[196] L'interopérabilité du SI d'un OPCO peut s'apprécier à plusieurs niveaux :

- **Vis-à-vis de leurs entreprises et organismes de formation** tout d'abord, l'interopérabilité est un enjeu de simplification et de sécurité des transferts de données. La difficulté réside dans la diversité de leurs propres logiciels de gestion (RH, finances, métiers) qui imposent de recourir aux interfaces de saisie des front offices. Par exception, des échanges de données informatisés (EDI) directs ont été instaurés par des Opco avec les plus grandes entreprises. Pour les CFA et les contrats d'apprentissage, cette difficulté a été surmontée en réussissant à leur proposer une API, dénommée « Convergence CFA/Opco ». Développée dans le cadre du GIE D<sup>2</sup>OF, elle a nécessité un important travail, avec les CFA et les éditeurs, de description mais aussi de normalisation des procédures, qui a donné lieu à un « Vademecum » endossé par les 11 Opco. A ce jour, trois types de documents peuvent être ainsi déposés via cette API : le Cerfa, la convention de formation et les factures. D'autres sont en développement : l'accrochage des certificats de réalisation et celui des ruptures de contrats. Il est notable que les délais observés de mise en production de l'API par chaque Opco ne dépendent pas du choix du back office, hormis un léger retard constaté pour les deux Opco ayant choisi SF (Afdas et EP)<sup>49</sup> par rapport aux Opco exploitant SOR ou MyOpco. Il n'existe pas de projets d'API similaires à destination des entreprises ou des autres OF.
- **Un autre niveau d'interopérabilité concerne la connexion des SI des Opco avec les bases de données de référence nécessaires** pour instruire ou contrôler les demandes de

<sup>49</sup> Source : portail internet Cfadock du GIE D<sup>2</sup>OF [API Convergence Apprentissage CFA / OPCO](#)

financement<sup>50</sup>. De l'avis de tous les Opco, le requêtage de ces référentiels ne pose pas de difficultés, quels que soient leurs back offices et connecteurs, qui proposent tous ces fonctionnalités désormais standards. SOR par exemple est assorti d'une « bibliothèque » d'API jugée riche et suffisante pour couvrir les besoins des Opco. Les échanges de données et le développement d'API seraient aussi des points forts des produits SF. Les limites rencontrées concernent en fait plutôt l'accès à certains référentiels (ex : le fichier des comptes bancaires, Ficoba), ainsi que la qualité ou la fréquence (ex : la base excel des NPEC de France compétences) de mise à jour des données. En la matière, chaque Opco construit ses outils ou formule isolément ses besoins et demandes.

- **Le dernier niveau est l'interopérabilité avec les SI des autres financeurs de la formation professionnelle.** Hormis en matière de contrôle (voir partie 4), les besoins d'échanges directs entre Opco ou avec les autres financeurs sont réduits, dès lors qu'existent Deca et Agora conçus pour mettre en partage les données nécessaires à la gestion.

### 3.3.2 L'alimentation encore déficiente d'Agora par les Opco et les écarts entre eux ne sont pas dus à l'interopérabilité de leurs SI

[197] « **Agora** » est le nom donné à la plate-forme (« data-hub ») qui centralise et partage les données dans le domaine de la formation professionnelle. En vertu de l'article L 6353-10<sup>51</sup> du code du travail, les organismes financeurs (entre autres acteurs de la formation professionnelle<sup>52</sup>) sont tenus de partager sous forme dématérialisée les données individuelles des stagiaires de la formation professionnelle et des apprentis afférentes à chacune des formations suivies, à leur parcours professionnel et aux coûts de ces formations. La conception et l'administration d'Agora ont été confiées à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). En effet, Agora a été greffé sur le SI du CPF, dont il étend le champ et les finalités. Construite à la maille de l'individu, cette base est très riche et présente un fort potentiel, notamment pour étudier les parcours de formation et leur impact sur les parcours professionnels.

[198] Le pilotage d'Agora est pris en charge par la DGEFP avec l'appui de la CDC<sup>53</sup>. Il consiste à assurer le respect par les Opco de leurs obligations légales, de complétude, de fréquence de mise à jour et de qualité des données. La qualité de l'alimentation d'Agora par les Opco peut se caractériser comme suit :

- **Globalement**, les Opco sont en volumes les premiers fournisseurs de données. L'accrochage s'est étalé entre janvier 2021 et novembre 2022 pour les contrats d'apprentissage ; entre octobre 2021 et juillet 2024 pour les actions du PDC. Certains opérateurs sont parvenus à se connecter plus tôt (CDC, certaines régions, Pôle emploi). Il est à souligner que, malgré un SI commun (voir encadré), les AT-Pro n'ont été raccordés qu'en mars 2023. En moyenne, les

<sup>50</sup> Voir schéma en partie 2.1. Parmi les principaux référentiels concernés : SNGI, Datadock, liste des OF, DSN, INSEE, ...

<sup>51</sup> Introduit par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

<sup>52</sup> Plus de 60 : la CDC (pour le CPF), les régions, France Travail, les opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CPF), l'ASP, la DSN...

<sup>53</sup> Les modalités de ce pilotage : conventions d'échanges CDC/Opco, dictionnaire de données, deux comités stratégiques annuels (auxquels les Opco ne participent pas), bilatérales mensuelles DGEFP/Opco.

Opco se comparent défavorablement aux autres financeurs sur la « fraîcheur » des données transmises, et sur la qualité de certaines données<sup>54</sup>.

- **Une analyse plus fine par Opco fait ressortir que ce n'est pas le choix de l'éditeur pour le back-office qui détermine la qualité des transmissions dans Agora.** Santé et Uniformation ont été les premiers accrochés. Afdas (SF) a été parmi les premiers à transmettre les données du PDC, EP quasiment le dernier deux ans plus tard. 2i et Constructys (MyOpco) ont été les derniers pour l'apprentissage, et parmi les premiers pour le PDC. Le constat est le même pour la complétude de certaines données (domaine de formation ou niveau de certification visé).

[199] Interrogée par la mission sur les Opco qui alimentent le mieux Agora, la mission des SI (MISI) de la DGEFP en cite trois qui ont chacun un produit de backoffice différent (Sor, Salesforce, MyOpco), ce qui achève de démontrer que, mesurée à l'aune d'Agora, l'interopérabilité n'est pas liée au produit de back office. Ce qui prime, c'est la volonté et les ressources (DSI notamment) que chaque Opco y consacre.

[200] Pour approfondir, la mission a questionné les Opco sur leurs usages d'Agora et leurs difficultés à renseigner la plateforme. Il en ressort qu'elle est encore très peu utilisée par les Opco, même pour les travaux des observatoires, malgré la charge afférente pour leurs équipes. *A minima*, le projet Agora aura été utile aux Opco pour converger vers une structuration commune de leurs données. Les principaux griefs ou attentes adressés à Agora sont : faible implication des Opco dans la gouvernance, visibilité et communication insuffisantes sur les évolutions, accès trop restreint aux données, besoin d'API, incapacité à fournir certaines données relatives aux stagiaires (adresses ou dates des formations qui sont à demander aux OF, certains NIR, manque d'une nomenclature de formations unique et opposable), incohérences entre Agora et Deca (pour les motifs de blocages, par exemple), performances techniques (volumes, indisponibilités).

### 3.4 La mission recommande d'intensifier les mutualisations sans aller jusqu'au SI commun

#### 3.4.1 Les différents schémas d'unification des SI présentent plus de coûts et de risques que de bénéfices

[201] L'hypothèse d'un SI unique pour les 11 Opco paraît, de prime abord, intéressante pour ces organismes très similaires et dont la fragmentation empêche des économies d'échelle. La formule d'un « SI unique » n'est pas univoque et englobe une palette de schémas organisationnels possibles. Pour les back offices de gestion des dossiers de formation, la mission a identifié trois schémas méritant d'être examinés<sup>55</sup> :

<sup>54</sup> Exemples : en 2024, le délai moyen de transmission de la date d'entrée en formation a été de 27 jours pour les Opco, de 1 jour pour les autres acteurs Agora ; le domaine de l'action de formation n'était renseigné qu'à hauteur de 10 % par les Opco (100 % pour la CDC ou France Travail, 84 % pour les AT-Pro (formations certifiantes), 64 % pour les régions (idem)). Sources : comités stratégiques Agora.

<sup>55</sup> L'option de création ex *nihilo* d'un nouveau SI n'y figure pas puisque des SI fonctionnels sont déjà en production.

- **Schéma n°1 : « 11 SOR »** : les Opco utilisent le même produit mais chaque SI reste distinct. Il revient à faire migrer vers SOR Constructys, 2i, Uniformation, Afdas et EP. Ce modèle a été retenu pour les AT-Pro, dont le SI est intégralement porté par la DSI de France compétences.
- **Schéma n°2 : « 1 SOR »** : les dossiers des 11 Opco sont gérés par un unique back office SOR (segmenté en espaces distincts par Opco). Les serveurs, moteurs de règles et entrepôts de données sont communs. Chaque Opco conserve ses portails, son CRM et ses autres applicatifs. L'unicité du back office impose une organisation et une gouvernance communes, qui pourraient prendre la forme d'un GIE, doté d'équipes provenant des DSI des Opco et de compétences de gestion.
- **Schéma n°3 : « EP »** : le back office d'EP gère l'ensemble des dossiers des 11 Opco. Les infrastructures, l'hébergement (cloud) et le moteur de règles sont partagés. Chaque Opco conserve ses portails, son CRM et ses autres applicatifs. Ce schéma est considéré comme techniquement possible par la direction d'EP (sans que cet Opco ne se porte candidat à ce jour), pour les seuls nouveaux contrats d'alternance, assorti de transferts d'emplois vers sa DSI<sup>56</sup> et de cofinancements dont les modalités restent à définir.

[202] Chacun de ces schémas présente un intérêt au moins théorique. Toutefois, pour la mission, leurs coûts et risques l'emportent sur les bénéfices.

Tableau 21 : Appréciation des bénéfices, inconvénients et risques de trois schémas d'unification des SI de back office des Opco

Schémas	Bénéfices	Inconvénients/Risques
N°1 : « 11 SOR »	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Partage des choix stratégiques, des développements et des coûts au sein d'un club SOR élargi</li> <li>✓ Précédents récents des migrations Santé et Commerce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>X Coûts et risques de migration pour 5 Opco</li> </ul>
N°2 : « 1 SOR »	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mutualisation maximale : effectifs DSI, achats</li> <li>✓ Interopérabilité (alignement vers le haut des transferts Agora, Deca, ...)</li> <li>✓ Incitatif à harmoniser et simplifier les règles de gestion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>X Afdas et EP : abandon de SI matures et performants et décommissionnement d'importants investissements</li> <li>X Développements spécifiques à prévoir pour Afdas (publics particuliers) et Uniformation</li> <li>X Dépendance à un seul éditeur</li> </ul>
N°3 : « EP »	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Idem schéma n°2</li> <li>✓ Performance des technologies SF</li> <li>✓ Amortissement des surcoûts EP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>X Coûts et risques de migration pour 11 Opco</li> <li>X Capacité de SOR à absorber les volumes</li> <li>X Concentration sur un seul SI des risques de sécurité</li> <li>X Paramétrages très lourds (à règles de gestion inchangées) ; doute sur capacité à intégrer toutes les spécificités</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Idem schéma n°2</li> <li>✓ Performance des technologies SF</li> <li>✓ Amortissement des surcoûts EP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>X Acceptabilité très faible pour les autres Opco, même avec mise en place d'une gouvernance inter-Opco représentative</li> <li>X Redevances annuelles proportionnelles au nombre d'utilisateurs, ce qui réduit les économies d'échelle</li> <li>X Risque souveraineté sur les données</li> </ul>

Source : Mission

<sup>56</sup> Selon EP : temporairement 160 à 180 ETP, pour revenir à 140 (versus environ 110 aujourd'hui)

[203] **Les Opco se sont très majoritairement opposés**, au cours des entretiens ou dans leurs réponses au questionnaire de la mission, à l'idée que tous les Opco adoptent le même SI de gestion des contrats d'alternance. L'Afdas et Akto se sont montrés les plus opposés. De même, Commerce, Santé, Constructys, Atlas et Ocapiat, Mobilité et Uniformation ont exprimé des réserves plus ou moins fortes (arguant, le cas échéant, que le club SOR existe et suffit), en tout cas des conditions de mise en œuvre. Seul 2i a exprimé une certaine ouverture, en la conditionnant à une gouvernance apte à représenter chacun des Opco et leur direction paritaire.

#### **Le SI commun des associations « Transition pro » (AT-Pro)**

Les 18 associations régionales AT-Pro gèrent depuis 2020 les projets de transition professionnelle (PTP), dispositifs qui ont succédé aux CIF en application de la loi de 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel. Les enjeux financiers<sup>57</sup> sont les suivants : 625M € de charges en 2023 (frais pédagogiques et salaires des bénéficiaires), 18 000 dossiers, 470 ETP (de 3 à 106 selon les AT-Pro).

Concernant leur SI, les AT-Pro présentent deux originalités : la loi de 2018 leur a imposé un « système d'information national commun », et celui-ci est « mis en œuvre par France compétences » (art. L 6323-17-6 du code du travail). Ce choix du législateur tirait les conséquences du besoin patent de mutualiser leur SI pour des structures de cette taille, et de tentatives avortées de les unifier sur 2016-2018.

Si chaque association disposait de son propre SI au moment de la promulgation de la loi, ils ne se répartissaient qu'entre deux produits : le logiciel « Fongesoft » de la société Ordesoft pour 16 d'entre elles, tandis que l'Ile-de-France et la Bretagne (1/3 des dossiers) avaient adopté depuis peu un nouveau logiciel, SIM, produit par RS2i. La situation était donc moins éclatée que celle des Opco. Responsable du projet, France compétences, éclairée par une étude du cabinet Bearingpoint (2019), a retenu Fongesoft plutôt que SIM (perte d'une partie des 3 M € d'investissements initiaux) ou que l'option d'un produit nouveau à concevoir.

L'année 2020 a été consacrée à spécifier les développements attendus d'un Fongesoft enrichi (ex : un outil commun de front office, inexistant), ce qui a nécessité de décrire et d'harmoniser des règles de gestion rendues compliquées par de nombreuses spécificités régionales (point commun, *mutatis mutandis*, avec les Opco). Ces travaux ont donné lieu à un « Guide du PTP ». Le coût global du projet s'est élevé à environ 1,5 M €.

La migration a été réalisée à partir de 2021. FC héberge les données et gère la relation contractuelle avec l'éditeur (reprise des licences). Le fonctionnement (3M €) est financé par les AT-Pro (mix de redevances et de prélèvements sur les frais de gestion PTP). Bien que le produit, déjà ancien, vieillisse, son renouvellement n'est pas à l'ordre du jour pour l'instant, compte tenu des incertitudes sur le devenir des AT-Pro.

Le retour d'expérience du responsable du projet à France compétences est que la gouvernance du projet aurait gagné à être plus solide pour tenir compte de la complexité institutionnelle des AT-Pro.

### **3.4.2 Faire migrer, lors de la prochaine COM, trois nouveaux Opco vers un SI plus performant**

[204] **Les faiblesses, incertitudes et risques des trois schémas d'unification complète conduisent la mission à recommander un scénario intermédiaire pour la prochaine COM.** Elle y est amenée en considérant les maturités respectives des back offices (partie 3.2.1), l'acceptabilité d'une migration perçue de la part des Opco concernés, et bien entendu les coûts de tels projets. Alors

<sup>57</sup> Source : annexe « Formation professionnelle » au PLF 2025.

que des économies devront être réalisées dès le début de la prochaine COM, les investissements et autres grands projets d'ampleur ne seront finançables que sur le fondement d'un retour sur investissement positif à un horizon suffisamment proche.

[205] Or, l'analyse des coûts des projets de migration dont la mission a pu prendre connaissance<sup>58</sup> fait ressortir que, pour obtenir un coût complet, doivent être ajoutés au coût du changement de logiciel et de la migration des données, ceux des projets informatiques connexes (front office, CRM, GED, parfois infrastructures), inévitables vu les interconnexions au sein du SI, de l'accompagnement du changement (assistance technique et prestations externes de conduite du changement), de l'engagement de ressources humaines internes (DSI, métiers et encadrement) à mobiliser sur longue durée. Récemment, le cas de L'Opcommerce est illustratif : sur 5,6M € de coût projet global 2023-2025, 2,1 M € (36 %) seulement concernaient directement le changement de logiciel pour SOR<sup>59</sup>. La durée de tels projets de migration est longue. A partir du moment où la décision est prise, il faut compter au moins deux ans<sup>60</sup> pour réaliser toutes les phases du projet (passation des marchés, ateliers métiers, développements, paramétrages, recettes, migration des données, mise en production séquentielle).

[206] **Le scénario où trois Opco supplémentaires, 2i, Constructys et Uniformation, migreraient vers SOR** (variante du schéma n°1) **paraît maximiser les avantages comparés aux coûts et risques**, puisque ces trois Opco sont, de toute manière, tenus de moderniser leur SI et n'ont pris à ce jour aucune décision irréversible pour la prochaine COM.

[207] En tout état de cause, **la procédure de sélection du nouveau SI devra respecter les principes du droit des marchés publics**, de liberté d'accès et de transparence. Il appartiendra à ces Opco de définir les critères des appels d'offres, chacun de manière isolée ou dans le cadre d'une procédure commune qui aurait l'avantage de faire prévaloir des critères de mutualisation. Pour mener à bien ces transformations, la mission pré-identifie un autre **point d'attention et des modalités de mise en œuvre**, qui devront être affinés par les Opco :

- un point d'attention : la migration devra recueillir l'adhésion de principe de la part des gouvernances paritaires au moment des négociations des COM ;
- en termes de modalités : une telle évolution nécessitera d'inclure un budget dédié<sup>61</sup> à ces investissements dans les plafonds des prochaines COM, de mutualiser les ressources et coûts projets (au moins entre 2i et Constructys), d'étendre le champ et de renforcer la gouvernance inter-Opco du « club SOR » (voir 2.4.3) si ce produit était choisi. Dans cette hypothèse toujours, pour concrétiser tout le potentiel économique de l'extension du

<sup>58</sup> L'Opcommerce, Santé, projets de Constructys, Afdas (2019), Akto.

<sup>59</sup> Coûts 2023-2025. Répartition entre composantes du projet : back-office : 36 %, GED : 14 % ; assistance technique AMOA : 19 % ; assistance technique AMOE : 17 % ; assistance technique datavisualisation : 14 %. En transversal : 44 % du coût projet sont constitués de la masse salariale DSI.

<sup>60</sup> Dans le cas de L'Opcommerce : 3 ans entre les premières études comparatives (début 2022) et la mise en production du dernier lot (février 2025). Un peu plus de 2 ans à partir de la notification du marché à RS2i.

<sup>61</sup> Le coût de cette recommandation se mesure en comparant le coût de la migration à celui d'autres projets (migration vers un autre produit ou modernisation en profondeur de l'existant) qui auraient de toute manière dû être financés vu l'état actuel de ces SI. La mission n'est pas en mesure de procéder seule aux chiffrages, sans demander aux Opco concernés de les faire réaliser.

recours à SOR, les 9 Opco devraient envisager une renégociation globale des prestations (licences pour les 3 nouveaux, maintenance, développements communs).

**Recommandation n°16** Intégrer dans les COM de Constructys, 2i et Uniformation un objectif de migration vers un système d'information de gestion des dossiers qui présente un meilleur bilan performance-coût, en prévoyant les financements et une conduite de projet mutualisant les coûts entre ces Opco

[208] Si la gestion des contrats d'apprentissage venait à être transférée durant la prochaine COM (voir partie 5), ce projet serait prioritaire par rapport à la migration proposée pour ces 3 Opco, si du moins ils considéraient ne pas être capables de mener les deux projets de front.

### 3.4.3 Fixer dans les prochaines COM des objectifs de développement en commun d'outils numériques

[209] **Le très faible nombre de projets numériques développés entre Opco est frappant.** Par principe, chacun développe ses projets seuls, au mieux en partageant ses idées sous forme d'échanges informels, bilatéraux ou élargis entre directeurs généraux ou au sein du « club SOR » ou de réunions trimestrielles des DSI. La mission explique ce faible niveau de coopération par le paritarisme soucieux de son autonomie, par les surcoûts de coordination inhérents à des projets inter-Opco et par l'absence de contraintes financières suffisantes jusqu'ici pour rechercher des gains de mutualisation.

[210] **Il demeure que les quelques projets mutualisés menés à bien ont montré leur pertinence et leur valeur ajoutée :** l'API Convergence, les bases Datadock et E-certif (plate-forme de gestion des CQP) ou encore quelques simulateurs. Leur premier intérêt est de provoquer des dynamiques d'harmonisation et de simplification au bénéfice des entreprises et organismes de formation (exemple du vade-mecum apprentissage). **Pour ce seul motif (sans même considérer les gains économiques), il paraît nécessaire d'accélérer ces projets dans les prochaines COM.**

[211] **La très grande majorité des Opco y est favorable**<sup>62</sup>. Ces coopérations peuvent prendre des formes diverses : groupements d'achats inter-Opco plutôt que l'Ugap - serveurs, matériels, certaines licences (CRM, fonctions support), prestations externes (contrôle bancaire des Iban, à défaut de Ficoba); développement d'API, de nouveaux services numériques aux entreprises<sup>63</sup> et aux OF (API inspirées de celle des CFA) ou aux alternants (plate-forme de « rencontre » avec les employeurs); d'outils de détection de la fraude (études, achats), d'investissements dans l'IA (ex robots).

[212] **Pour y parvenir, il faudra trouver le bon équilibre entre impulsion nationale et capacité d'initiative des Opco.** La mission recommande **une feuille de route dédiée aux « Communs numériques » 2026-2028 des Opco**, progressivement enrichie avec le temps, partagée avec la DGEFP, en partant des propositions des Opco. La réalisation des projets pourra prendre plusieurs formes, selon leur complexité et le nombre d'Opco volontaires (sans exclure des projets à géométrie variable, n'intéressant que certains Opco dans un premier temps). Le GIE D<sup>2</sup>OF (dont les missions fixées par la convention constitutive le permettent déjà) ou un nouveau GIE dédié

<sup>62</sup> EP, Akto et Ocapiat n'ont pas répondu à cette question du questionnaire de la mission.

<sup>63</sup> Exemple : un espace et des applicatifs mis à disposition des entreprises de moins de 50 salariés pour gérer directement et de manière sécurisée leur plan de formation – à l'instar de l'offre de l'ANFH.



pourra endosser les projets les plus lourds. D'autres projets seront portés directement par un ou plusieurs Opco volontaires.

**Recommandation n°17** Développer entre Opco de nouveaux outils numériques, dans le cadre d'une feuille de route partagée avec la DGEFP

## 4 La politique de contrôle des Opco n'est pas adaptée aux nouveaux enjeux liés à la croissance de la fraude

### 4.1 Les Opco disposent d'un pouvoir d'action renforcé depuis le décret du 28 décembre 2023, mais qui reste cependant limité

#### 4.1.1 Un réel renforcement des pouvoirs d'investigations et de sanctions des Opco depuis le décret du 28 décembre 2023

[213] **Avant l'entrée en vigueur du décret du 28 décembre 2023 relatif à l'activité des organismes certificateurs et au contrôle exercé par les organismes financeurs**, les Opco avaient pour mission de contrôler le service fait pour les formations qu'ils finançaient. Ce contrôle était principalement administratif, et fondé sur un nombre limité de pièces justificatives prévues par l'arrêté du 21 décembre 2018<sup>64</sup>. En matière d'apprentissage, les Opco n'étaient pas en mesure de demander des pièces complémentaires à l'organisme de formation en cas d'anomalie constatée dans l'exécution de la formation, alors qu'ils pouvaient le faire pour les autres actions de formation. La seule action prévue par les textes était le signalement auprès des services de l'Etat chargés du contrôle de la formation professionnelle, et auprès des services chargés du contrôle pédagogique. Ainsi, l'absence de mécanismes proactifs limitait les moyens d'anticiper les dérives ou d'agir à titre préventif.

[214] **À compter de l'entrée en vigueur du décret du 28 décembre 2023**, les pouvoirs de contrôle des Opco ont été renforcés et étendus. Ils sont désormais autorisés explicitement à :

- demander aux organismes de formation des pièces complémentaires pour l'ensemble des dispositifs, même en l'absence d'anomalie constatée, y compris des documents présentant des données personnelles (contrôles des IBAN, carte d'identité du gérant de la structure...) ;
- réaliser concomitamment un contrôle qualité et un contrôle de service fait ;
- réaliser des contrôles sur site, s'ils sont concomitants à un contrôle qualité, permettant de constater la réalisation effective des formations et la réalité des moyens mis en œuvre par l'organisme de formation ;
- justifier plus facilement des demandes de refus de prise en charge ou demander des remboursements lorsque l'organisme de formation ne répond pas aux sollicitations ou partiellement ;

<sup>64</sup> Factures de l'organisme de formation ou de l'employeur ; relevés de dépenses accompagnés de pièces comptables ; certificat de réalisation émis par l'organisme dispensateur.



- prendre en compte les résultats des CSF et du contrôle qualité dans l’instruction des demandes de prise en charge.

[215] Par ailleurs, l’obligation de signalement par les OPCO, en tant qu’émetteurs, s’est étendue à l’inspection du travail et aux organismes certificateurs.

#### Les différents types de contrôle exercés par les Opco

**Le contrôle de 1<sup>er</sup> niveau** : Le premier niveau de contrôle est pris en charge par les équipes de gestion opérationnelles, qui contrôlent l’éligibilité et la conformité du dossier de formation au moment de la demande de prise en charge, et effectuent manuellement des vérifications, complétées par des contrôles automatiques et des contrôles croisés.

**Le contrôle de second niveau** est généralement assuré par les équipes d’auditeurs de l’Opco. Il consiste à procéder à des contrôles sur échantillons aléatoires ou à partir de signalements.

**Le contrôle du service fait (CSF)** vise à évaluer la réalité et la conformité administrative de l’action de formation sur la base des pièces listées dans l’arrêté du 21 décembre 2018.

**Le contrôle de service fait approfondi** : consécutif à un contrôle de service fait ou à un signalement, il élargit le contrôle au-delà des pièces requises dans l’arrêté du 21 décembre 2018 (CSF) pour attester de la réalité de l’action. Il peut comprendre des contrôles sur pièces et sur place.

**Le contrôle qualité** : sur la base d’un référentiel élaboré en commun par les Opco, il vise l’évaluation de la commercialisation de l’action de formation, son adéquation avec les besoins des personnes formées, la pertinence de la conception de l’action, l’individualisation et l’accompagnement tout au long de la formation, l’évaluation des acquis, la conformité des ressources (matérielles et humaines) mises à disposition. Ces éléments sont proches de ceux de Qualiopi, mais ils sont appréciés au prisme d’une action spécifique et non à celui de l’organisme. Délégués au GIE D2OF, ils sont exclusivement réalisés sur place.

Source : Mission

### 4.1.2 La réglementation actuelle comporte cependant des imprécisions favorisant les contentieux

[216] **Les réels pouvoirs de sanction des Opco restent cependant limités dans les faits.**

[217] D’une part, la réglementation n’est pas explicite sur l’étendue du contrôle de service fait pouvant être réalisé par les Opco, et sur la distinction entre contrôle de service fait et contrôle qualité<sup>65</sup>. La rédaction de la réglementation laisse place à interprétation et ne précise pas jusqu’où un Opco peut aller : peut-il refuser une action nouvelle ? suspendre les engagements le temps du contrôle ?...

[218] Face à ces incertitudes, les Opco ont précisé la portée de ces nouveaux éléments réglementaires dans leurs « conditions générales d’intervention », variables d’un Opco à l’autre. Le texte réglementaire est donc interprété différemment par les Opco, ce qui est susceptible de générer une contestation des décisions prises par les Opco devant les tribunaux.

<sup>65</sup> L’article R6332-26 dispose simplement que : « Les opérateurs de compétences s’assurent de l’exécution des actions [de formations financées] par un contrôle de service fait ou un contrôle de la qualité des actions. Le contrôle de service fait s’effectue au regard des pièces justificatives définies par un arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle ». Il n’existe pas de définition réglementaire de ces deux types de contrôle.

[219] **Le décret n°2024-631 du 28 juin 2024 relatif à la prise en charge financière et au dépôt des contrats d'apprentissage et de professionnalisation** est plus précis mais ne concerne que les contrats de professionnalisation et d'apprentissage. Il dispose que : « Le refus de prise en charge du contrat de professionnalisation ou d'apprentissage se fonde, le cas échéant, sur les manquements constatés dans le cadre des contrôles réalisés en application de l'article R. 6332-26, jusqu'à la cessation de ceux-ci. »

[220] **Pour autant, cette rédaction pose également des problèmes en pratique.** Ainsi par exemple, dans le cadre de son échelle de non-conformité, le Conseil d'administration d'un Opco a validé le refus de prise en charge **de tout nouveau dossier** lorsqu'à l'issue d'un CSF approfondi, des anomalies qualifiées par l'Opco de type 3 sont maintenues (incohérences dans les dossiers laissant suspecter une non-réalisation de l'action et/ou plusieurs non-conformité(s) grave(s) – avec risque de fraude avéré). Certains OF contrôlés contestent cette décision dans la mesure où le décret prévoit que le refus de prise en charge est possible **jusqu'à cessation des manquements**, et ne s'applique donc pas aux nouveaux dossiers.

#### 4.1.3 Renforcer la lutte contre la fraude au financement de la formation professionnelle : une nécessité

[221] Les Opco sont désormais confrontés à une fraude organisée et de grande ampleur, qui s'est déplacée du compte personnel de formation (CPF) vers l'apprentissage.

[222] Ce type de fraude vise à détourner des fonds publics en manipulant les processus de financement de la formation professionnelle. Ce phénomène d'une ampleur croissante a été confirmé à la mission par la direction de la formation professionnelle de la Caisse des dépôts et consignations, qui y a été confrontée en tant que financeur du CPF. Depuis l'entrée en vigueur en décembre 2022 d'une loi portant mesures contre la fraude au CPF<sup>66</sup>, instaurant notamment un contrôle des OF **avant** leur référencement sur la plateforme de la CDC, et des échanges d'informations facilités entre la CDC, France compétences, les différents services de l'État chargés de lutter contre la fraude, les organismes financeurs, et les certificateurs, la fraude organisée s'est déplacée vers les contrats d'apprentissage et la formation continue.

[223] Contrepartie de la priorité donnée à la rapidité et à la facilité d'accès aux mesures de soutien de l'apprentissage, la lutte contre fraude n'a pas constitué un objectif prioritaire fixé aux Opco.

[224] Les fraudeurs sont également attirés par les montants financiers en jeu. Les 130 000 organismes de formation actifs et l'ensemble de leurs bilans pédagogiques et financiers 2024 totalisaient plus de 28,8 Md € de produits financiers au 17/01/2025, dont 11,7 Mds pour le financement de l'apprentissage (hors aides aux entreprises). Selon le dernier bilan gouvernemental sur la lutte contre la fraude<sup>67</sup>, le montant total de la fraude évitée aux aides publiques en 2024 s'est élevé à 480 M €, tandis que la fraude évitée au financement de l'apprentissage n'atteignait que 1,6 M €, contre par exemple 229 M € pour le dispositif « Ma prime

<sup>66</sup> LOI n°2022-1587 du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires.

<sup>67</sup> Bilan 2024 : Lutter contre toutes les fraudes, mars 2025

Rénov », démontrant la vulnérabilité des dispositifs d'aides publiques dans le domaine de la formation professionnelle.

[225] Ces fraudes se manifestent sous plusieurs formes :

- fraude documentaire : falsification de documents pour créer de fausses demandes de financement ;
- usurpation d'identité : prise de contrôle d'un compte utilisateur pour capter les financements d'un tiers ;
- fausse demande d'affiliation : création de sociétés fictives pour capter des financements ;
- fraude comptable aux prestations : déclarations mensongères sur les demandes de financement ou surfacturation de prestations non réalisées pour maximiser les aides ;
- multiplication des remboursements : demande de remboursement d'une même prestation auprès de plusieurs Opco ;
- entente frauduleuse : collusion entre une entreprise et un organisme de formation pour déclarer de fausses formations et se partager les fonds.

[226] A noter que l'arrivée de la **facturation électronique obligatoire à partir de 2026** va permettre une traçabilité complète des flux de factures, levier puissant pour détecter les incohérences, prévenir les fraudes à la TVA et améliorer la conformité.

[227] **Certains facteurs favorisent son développement.** En matière d'apprentissage, l'article R. 6332-25 du code du travail prévoit que le premier acompte versé au CFA, à la suite du dépôt des contrats d'apprentissage, doit avoir lieu dans les 30 jours suivant la production de la facture.

[228] Le paiement automatique d'un acompte de 40 % dès le premier mois de la formation alors même que seuls les 7 points obligatoires ont été contrôlés lors de l'instruction engendre une faille aujourd'hui exploitée par des organismes malveillants, notamment pour les nouveaux CFA, inconnus des Opco. Ce délai ne permet pas en effet, selon certains Opco, de procéder à un contrôle approfondi de ces nouveaux organismes de formation.

[229] Par ailleurs, aux termes de l'article R. 6316-9 du code du travail, un Opco peut financer, pendant une durée de 6 mois, un prestataire ne détenant pas la certification « Qualiopi » et dispensant pour la première fois une action de formation par apprentissage. Cette disposition est de nature à favoriser le financement d'organismes frauduleux, les nouveaux CFA constituant l'une des catégories identifiées comme porteuses de risques dans ce domaine.

#### 4.1.4 Un principe clé : contrôler en amont du versement des financements

[230] La mission a constaté qu'une fois les financements détournés par les fraudeurs, les Opco, comme la CDC dans le cadre de la fraude au CPF, peinent à les recouvrer. Ainsi, les remboursements effectifs cumulés sur les trois années 2022, 2023 et 2024 des financements indus réclamées par les Opco ne s'élèvent qu'à un peu plus de 2 M €, pour 6,2 M € réclamés. Ces chiffres illustrent un principe clé en matière de lutte contre la fraude : **la nécessité d'exercer le contrôle en amont des versements effectués**. Aux dires des financeurs en effet, le recouvrement des

créances s'avère chronophage et inefficace, notamment parce que les procédures contradictoires ne permettaient pas jusqu'à présent de bloquer les paiements.

[231] **Il est donc primordial de focaliser l'énergie et les moyens sur la prévention des fraudes plutôt que sur leur traitement. C'est au niveau de l'éligibilité de l'OF qu'il faut agir, grâce à un contrôle renforcé de son référencement.**

**L'exemple du plan de lutte contre la fraude sur le dispositif « activité partielle<sup>68</sup> » : systématiser les outils de contrôle *a priori***

La DGEFP, l'ASP, l'ACOSS et la DGFIP ont instauré des pratiques d'échange d'information et amélioré leurs capacités de croisement de données sociales, fiscales et bancaires pour les contrôles du **dispositif d'activité partielle** : outil d'aide au ciblage des contrôles, liste des établissements de création récente et des paiements bloqués à la suite d'un contrôle de l'ASP, effectifs de l'établissement à partir des données de la déclaration sociale nominative (DSN), détection des incohérences constatées dans les coordonnées bancaires des entreprises demandeuses à partir des données du Fichier FICOBA. La stratégie de contrôle de l'activité partielle mise en place en janvier 2023 prévoit **un contrôle systématique *a priori***, ce qui a conduit notamment à modifier le délai de validation tacite des demandes d'indemnisation de 72 h à 15 jours pour faciliter ces contrôles. L'ASP, la DGEFP et la DGFIP étudient la possibilité de développer le croisement automatisé des données relatives aux comptes bancaires. Le ministère du travail déploie également, avec l'appui d'un prestataire spécialisé, une fonctionnalité reposant sur l'intelligence artificielle, qui vise à prédire la non-conformité d'une demande d'activité partielle.

Cette stratégie de contrôle a conduit au blocage ou au rejet de demandes d'indemnisation pour un montant total de plus de 329 M € de 2020 à avril 2023. Selon le dernier bilan d'avril 2023, les services du ministère du travail et de l'ASP ont contrôlé 10,3 % des établissements ayant bénéficié de l'activité partielle depuis le début de la crise sanitaire, ce qui a permis de procéder à des régularisations pour un montant total recouvré ou en cours de recouvrement de 217 M €.

**La fraude constatée sur les aides publiques à la formation professionnelle présente des caractéristiques similaires à celle affectant le dispositif activité partielle.**

## 4.2 Une politique de contrôle non coordonnée et peu efficace

### 4.2.1 Hormis pour les contrôles qualité, exercés par le GIE D2OF, chaque Opco agit pour son propre compte, sans typologie ni méthodes partagées

[232] Aujourd'hui, rares sont les Opco qui ont formalisé de vrais « plans de contrôle ». Chaque Opco applique en outre ses propres critères, présentés dans ses « conditions générales », sans méthodologie uniformisée. En particulier, il n'existe pas de définition partagée du « contrôle de service fait » et du « contrôle de service fait approfondi ».

### 4.2.2 Une performance des contrôles très variable d'un Opco à l'autre

[233] **Au regard des effectifs et moyens engagés.** Par exemple, Atlas et Santé dédient chacun 4 ETP au contrôle de second niveau (contrôles sur échantillons ou signalements), pour des fonds

<sup>68</sup> Cour des Comptes, note thématique : Garantir l'efficacité des aides de l'état aux entreprises pour faire face aux crises, juillet 2023

gérés allant du simple au double (Atlas : 1,3 Md € ; Santé : 541 Md €). Opco 2i n'y consacre que 3,7 ETP pour un total de fonds gérés de près de 1,6 Mds €.

[234] En outre, au-delà des sept points de contrôle réglementaires, **le nombre de contrôles de 1<sup>er</sup> niveau effectués, ainsi que leur degré d'automatisation**, apparaissent variables d'un Opco à l'autre. Ainsi, si Atlas est parvenu à automatiser, sans aucune intervention humaine, plus du tiers de ses actes d'engagement de contrats d'apprentissage et près des deux tiers de ses factures, d'autres Opco continuent d'effectuer la majeure partie des contrôles de dossiers manuellement, ce qui constitue une perte de temps et d'efficacité, lorsque l'humain n'est pas secondé par des outils informatiques performants.

[235] **En termes de sanctions et de suites données aux contrôles**, chaque Opco a également défini sa propre gradation des non-conformités et a établi une échelle de sanctions à appliquer, inscrites dans ses conditions générales. La mission a constaté que ces échelles, ainsi que l'application des sanctions correspondantes varient d'un Opco à l'autre. Une même infraction peut ainsi être sanctionnée de manière différente selon l'Opco instructeur.

Tableau 22 : Sanctions appliquées par les Opco aux CFA en 2024

2024	Déref.	Retrait subrog.	Refus d'eng.	Blocage paiement	Refus financement ultérieur	Demande de remboursement de financement accordé	Montant K €	Remboursement effectifs	Montant K €
AFDAS	8	0	375	15	8	0	0	0	0
AKTO	0	0	3	2	3	7	326	1	29
ATLAS	0	0	23	26	0	68	205	23	15
L'OPCOMMERCE	0	0	22	24	24	1	37	0	0
CONSTRUCTYS	1	0	0	0	0	0	0	0	0
EP	0	61	0	39	0	0	0	0	0
MOBILITES	0	0	10	11	0	7	439	1	103
OCAPIAT	0	0	289	153	2	0	0	0	0
SANTE	0	0	0	NP	0	0	0	0	0
UNIFORM	0	0	ND	ND	17	1	16	0	0
2i	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Total	9	61	722	271	52	84	1023	25	147

Source : Questionnaire « contrôle » adressé aux Opco par la mission

Tableau 23 : Sanctions appliquées par les Opco aux autres organismes de formation en 2024

2024	Déref	Retrait de subrog.	Refus d'engagement	Blocage paiement	Refus financement ultérieur	Demande de remboursement de financement accordé	Montant K €	Remb. effectif	Montant K €
AFDAS	0	0	800	12	0	0	0	0	0
AKTO	0	16	0	0	0	14	300	3	5
ATLAS	0	5	26	20	0	178	395	94	141
L'OPCOMMERCE	0	6	23	23	23	1	11	1	11
CONSTRUCTYS	80	46	30	429	0	80	NC	NC	93
EP	0	35	0	22	0	8	40	3	10
MOBILITES	0	9	11	11	0	4	38	3	37
OCAPIAT	0	0	3779	0	0	0	0	0	0
SANTE	0	0	0	0	4	113	1200	0	0
UNIFORMATION	0	0	0	28	22	0	0	0	0
2i	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Total	80	117	4669	547	49	398	1984	104	297

Source : Questionnaire « contrôle » adressé aux Opco par la mission

[236] **Ce tableau illustre l'hétérogénéité et le faible nombre de sanctions appliquées par les Opco (notamment sur les CFA), la grande dispersion des pratiques, ainsi que le faible niveau des sommes effectivement recouvrées** après suspicion de fraude, alors que 2024 était la première année d'application des nouveaux textes, attendus des Opco. Force est de constater qu'ils ne se sont pas encore véritablement saisis des nouvelles prérogatives offertes par le décret du 28 décembre 2023. Les raisons évoquées supra peuvent expliquer en partie la faiblesse de ce premier bilan. Faute de cadre juridique les y autorisant expressément, et par crainte de contentieux administratif, certains Opco hésitent à suspendre ou à refuser le versement des financements. Par ailleurs, un recul d'une année ne constitue pas un temps suffisant pour pérenniser ces constats. Enfin, ces chiffres doivent être analysés avec précaution, car ils ne distinguent pas les mesures conservatoires (prises pour un laps de temps donné, par exemple le temps d'un contrôle) des mesures définitives.

[237] **Les Opco semblent avoir davantage souscrit aux nouvelles obligations de signalements** intégrées dans le décret du 28 décembre 2023 (extension des signalements à l'inspection du travail et aux organismes certificateurs). Le nombre de signalements réalisés par les Opco auprès des certificateurs est passé de 1 en 2022 à 91 en 2024, et de 0 à 18 pour l'inspection du travail.

#### 4.2.3 Le GIE D20F peine à exploiter tout son potentiel

[238] Le Groupement d'Intérêt Économique des Données des Organismes de Formation (GIE D<sup>2</sup>OF) a été créé en décembre 2016 par les financeurs paritaires de la formation professionnelle. A la suite de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, la gouvernance du GIE a été resserrée. Aujourd'hui, les membres du GIE sont les 11 Opco, les AT-PRO, certains FAF et l'ANFH.

[239] **Le GIE ne dispose ni de salariés propres, ni d'une gouvernance dédiée.** Le conseil d'administration élit un président et trois vice-présidents, choisis parmi les membres du conseil, pour une durée de deux années. Leur mandat est renouvelable une fois. Cinq prestataires externes sélectionnés par marché public suivent et administrent tous les projets portés par le GIE, sous la supervision du président et du conseil d'administration. Ces prestataires pilotent notamment les campagnes de contrôle, et assurent « le secrétariat général » du GIE (préparation des CA et des commissions, mises à jour et requêtes sur la base Datadock). A la différence des Opco, **le GIE ne réalise que des contrôles sur place.**

[240] **En matière de contrôles, le périmètre d'action du GIE est restreint aux contrôles qualité,** et n'intègre donc ni les contrôles de service fait, opérés par les Opco, ni la lutte contre la fraude, prise en charge par les Opco dans le cadre de leur contrôle interne (instruction et facturation des demandes de prise en charge) et des CSF qu'ils effectuent. Or les critères d'évaluation de la qualité d'une action de formation se distinguent de ceux visant à détecter une fraude. Les contrôles qualité du GIE ne mesurent que des taux de conformité par rapport aux 19 indicateurs inscrits dans le référentiel qualité élaboré en commun.

[241] **Cette articulation pose question,** notamment au regard des nouvelles prérogatives introduites par le décret du 28 décembre 2023, qui ouvrirait la possibilité aux Opco de réaliser des contrôles sur place et des contrôles conjoints qualité / service fait. Dans cette organisation, la totalité des contrôles sur place est réalisée par les prestataires commandités par le GIE, privant

les Opco de la possibilité de réaliser les contrôles sur site conjoints qualité / service fait autorisés par le décret.

[242] **La politique de ciblage du GIE apparaît également peu adaptée selon certains Opco.** La mission a constaté l'instabilité de cette politique : depuis la création du GIE, les critères ont changé tous les ans de manière substantielle. La campagne de contrôle 2025 prévoit 500 contrôles, avec les critères de ciblage suivants :

- 40 % : Organismes de Formation (OF) mutualisés,
- 20 % : OF créés depuis moins de 2 ans,
- 20 % : Demandes spécifiques des financeurs (notamment OF proposant du distanciel),
- 20 % : Tirage aléatoire.

[243] Les OF mutualisés (40 % de l'échantillon) sont ciblés prioritairement sur la base du chiffre d'affaires développé avec les financeurs. Cette approche vise à contrôler les structures bénéficiant des volumes de financement les plus significatifs, ce qui ne correspond pas nécessairement aux profils les plus exposés aux risques de fraude, car ils présentent généralement une taille critique, une gouvernance établie, une visibilité, et des systèmes de gestion internes qui ne les désignent pas prioritairement comme des fraudeurs potentiels.

[244] Il serait donc utile de rééquilibrer les cohortes de contrôle en incluant davantage d'OF à risque élevé (jeunes structures, activité irrégulière, concentration sur le distanciel...) (actuellement 20 % de l'échantillon).

[245] Par ailleurs, selon certains OPCO, les campagnes de contrôle du GIE ne permettraient pas d'intégrer des signalements post démarrage de la campagne, se déroulant en deux temps, ou des formations spécifiques n'entrant pas dans les compétences des auditeurs du GIE.

[246] En outre, **le GIE ne dispose pas de pouvoirs de sanction**, par exemple pour bloquer les paiements. Au-delà des demandes de pièces complémentaires par le GIE, il appartient aux financeurs de poursuivre l'investigation, notamment par un CSF, ou un CSF « approfondi », et le cas échéant de procéder à un signalement auprès des services de l'Etat ou du certificateur.

[247] Enfin, ses ressources, modestes, (budget de 1,6 M € en 2024) proviennent de cotisations annuelles des Opco dont le montant ne reflète pas leur poids effectif en termes de fonds gérés. A titre d'exemple, Opco EP et Opco Mobilités déclarent des contributions identiques en 2025 (200 K €), alors qu'Opco EP gère un montant de fonds sensiblement plus important (1,7 Mds €) qu'OPCO Mobilités (1,1 Md €). Certains Opco ont baissé leur contribution en 2024.

#### 4.2.4 Une organisation des signalements non structurée et non coordonnée

[248] La mission a constaté l'absence de dispositif de signalements centralisé (numéro vert, adresse internet...) connu et accessible aux entreprises, CFA et apprentis. Chaque Opco gère son propre processus de signalements, sous forme parfois d'une adresse électronique dédiée, sans véritable visibilité pour les personnes ou organismes désireux de signaler un dysfonctionnement.



#### 4.2.5 Une communication avec les SRC largement sous-optimale, liée notamment à l'embolisation des SRC par le traitement des déclarations d'activité, en forte croissance

[249] Les 145 agents des SRC exercent le contrôle administratif et financier<sup>69</sup> de l'utilisation des contributions versées par les employeurs au titre de leur participation obligatoire au développement de la formation professionnelle des salariés, ainsi que la réalisation des actions de formation financées par ces contributions. Les OF et les CFA entrent donc dans leur champ de contrôle.

[250] Outre l'activité de contrôle administratif et financier *a posteriori* des acteurs de la formation professionnelle, les SRC examinent également les demandes d'enregistrement des nouveaux organismes de formation.

[251] Selon les acteurs rencontrés par la mission, ces déclarations d'activités<sup>70</sup> constituent une porte d'entrée pour les fraudeurs. En effet, les agents des SRC ne disposent ni de statistiques, ni de visibilité sur le nombre de refus ou sur les nouvelles demandes déposées par les OF ayant fait l'objet d'un premier refus, ni de possibilité d'effectuer des requêtes, ou des croisements de données sur l'outil « mon activité formation », service en ligne de dépôt des DA. Ils doivent en outre imprimer les courriers aux OF et les adresser manuellement, alors que l'outil pourrait les produire automatiquement et les transmettre par voie électronique. En outre, toutes les vérifications sont effectuées manuellement par les agents des SRC. Avec 46 000 demandes annuelles à traiter en 2024 (dont 30 % de refus), contre 16 000 en 2018, **les SRC se trouvent donc embolisés par le traitement des déclarations d'activité.**

[252] La DA revêt donc un caractère purement déclaratif, alors même qu'elle pourrait constituer un premier filtre efficace contre la fraude, si l'attribution d'un numéro d'activité était assortie d'un contrôle systématique *a priori* permettant par exemple de détecter les organismes sans locaux, les fausses entreprises, et les faux CFA. La faiblesse des contrôles *a priori* déporte la charge sur les contrôles *a posteriori*, stade souvent trop tardif pour obtenir une restitution des fonds détournés.

[253] Par ailleurs, tous les Opco soulignent la longueur excessive de la procédure que doit engager l'agent du SRC en cas de détection ou de suspicion de fraude : collecte des informations, rédaction du rapport de contrôle, délais de contradictoire, 1<sup>ère</sup> décision préfectorale, 2<sup>ème</sup> décision préfectorale, saisine du tribunal, rédaction d'un mémoire, échanges avec le tribunal. Les procédures durent fréquemment jusqu'à 3 ans, pendant lesquels l'OF frauduleux a le temps d'organiser son insolvabilité et de fermer son établissement, avant d'en ouvrir un autre.

---

<sup>69</sup> L'article L.6361-1 du code du travail dispose : « L'Etat exerce un contrôle administratif et financier, dans les conditions prévues au présent titre, sur les actions prévues à l'article L. 6313-1 conduites par les employeurs lorsqu'elles sont financées par l'Etat, les collectivités territoriales, la Caisse des dépôts et consignations, l'opérateur France Travail ou les opérateurs de compétences ainsi que sur le respect des obligations mentionnées à l'article L. 6323-13. »

<sup>70</sup> La déclaration d'activité doit être déposée auprès de l'autorité administrative par tout prestataire d'actions concourant au développement des compétences dans les trois mois suivant la conclusion du premier contrat ou de la première convention de formation professionnelle.

[254] **En conséquence, les SRC offrent un faible niveau de réponse aux sollicitations des Opco.**

[255] De l'avis unanime des Opco, la transmission de signalements auprès des SRC ne donne pas lieu à un suivi suffisamment fin et partagé avec les acteurs du financement, alors même que ceux-ci doivent prendre des décisions urgentes pour tenter d'éviter les paiements. Ils soulignent l'insuffisance de coordination, de fluidité et de transmission d'informations entre les Opco et les SRC, en particulier l'absence de partage des rapports, les SRC invoquant la réglementation liée au secret des affaires qui rend les procédures confidentielles et n'autorisent pas le partage d'informations entre Opco et SRC.

#### 4.2.6 Les Opco ne communiquent pas non plus avec les autres financeurs, en raison notamment du caractère restrictif du droit de communication

[256] Les Opco déclarent n'échanger aucune information avec les autres financeurs dans la cadre de leurs plans de contrôle, qu'il s'agisse de la CDC, de France Travail, des conseils régionaux. Les échanges d'information avec l'ASP, organisme versant les aides au recrutement d'apprentis, sont également restreints. Il n'existe pas d'articulation des contrôles entre les OPCO et l'ASP sur les contrats d'apprentissage.

[257] Avant la récente loi sur la lutte contre toutes les fraudes aux aides publiques<sup>71</sup>, les textes prévoyaient en effet un système d'information ascendant des alertes des financeurs et des certificateurs jusqu'aux services de l'État chargés du contrôle administratif et financier, mais ne permettaient pas un échange plus horizontal avec l'ensemble des intervenants du champ de la formation professionnelle. Cela empêchait un partage rapide des alertes, condition essentielle pour stopper le financement de structures frauduleuses.

### 4.3 Améliorer la politique de contrôle passe par deux leviers : accroître la mutualisation entre financeurs et services de l'Etat, mieux outiller les organismes contrôleurs aux plans juridique et technique

[258] La mission a constaté que s'il s'avère indispensable de mieux outiller les Opco, ceux-ci ne constituent pas le seul échelon d'amélioration de l'efficacité des contrôles.

#### 4.3.1 Les mesures à prendre par l'Etat à l'attention des Opco

##### 4.3.1.1 Définir un « Vade Mecum » du contrôle

[259] En l'absence de référentiel commun traduisant le cadre réglementaire et légal en vigueur, les politiques de contrôle des Opco sont peu lisibles pour les organismes de formation et les entreprises, et restent soumises aux décisions jurisprudentielles. C'est pourquoi ils souhaitent unanimement et demandent depuis plusieurs années l'élaboration par les services de l'Etat (DGEFP) d'un référentiel structuré, applicable à tous les Opco, permettant de standardiser les pratiques de contrôle.

<sup>71</sup> Loi 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques.

[260] Son périmètre couvrirait l'ensemble des catégories de contrôles listées dans l'encadré *supra* et comprendrait, pour chacune d'entre elles, une définition stabilisée, les modalités associées (ex : délai de contradictoire), l'échelle de sanctions et les suites à donner aux contrôles.

**Recommandation n°18** Elaborer un vademecum de contrôle, définissant les types de contrôle, les modalités, l'échelle de sanctions et les suites à donner aux contrôles effectués par les Opco.

#### 4.3.1.2 Renforcer les moyens et prérogatives du GIE D2OF, en préciser les missions et l'organisation

[261] Pour rationaliser l'articulation entre le périmètre de contrôle des Opco et celui du GIE, **la mission préconise de confier au GIE tous les contrôles (qualité, contrôle de service fait approfondi, détection et lutte contre la fraude), dès lors qu'ils sont réalisés sur site**, les dirigeants des Opco ne souhaitant pas exposer leurs salariés à des risques d'agressions physiques.

[262] **Les Opco conserveraient le contrôle de 1<sup>er</sup> niveau, réalisé lors de l'engagement et la facturation des dossiers de formation, ainsi que tous les types de contrôle (contrôle de 2<sup>ème</sup> niveau, contrôle de service fait), qui s'effectuent sur pièces.**

[263] Le GIE gèrerait également un canal unique de signalements, commun à tous les Opco, à travers un numéro vert et une adresse mail dédiée, disponibles sur l'ensemble des portails entreprises et OF des Opco.

[264] Une telle organisation permettrait de mieux exploiter les nouvelles prérogatives offertes par le décret du 28 décembre 2023 (contrôles conjoints service fait / qualité ; contrôles sur place), et initierait une exploitation partagée et stratégique des données, facilitant l'identification des profils à risque et la coordination nationale des actions de contrôle.

[265] **Cet élargissement des missions du GIE devrait s'accompagner d'un renforcement de sa gouvernance et de ses moyens :** doublement et rationalisation des contributions des OPCO, gouvernance dédiée et non tournante, mobilisation d'une équipe d'auditeurs spécialisés, éventuellement mise à disposition par les Opco.

[266] Il s'accompagnerait également d'une évolution de la politique de ciblage du GIE : inclusion dans le plan de contrôle de davantage d'OF à risque élevé (jeunes structures, activité irrégulière, concentration sur le distanciel...), contrôles orientés "fraude", au-delà du seul prisme qualité, à partir d'un référentiel « antifraude » commun à tous les financeurs, plus grande souplesse dans le plan de contrôle pour inclure le traitement des signalements au fil de l'eau.

**Recommandation n°19** Compléter le périmètre d'intervention du GIE D<sup>2</sup>OF par les contrôles de service fait approfondis et la lutte contre la fraude. Adapter sa gouvernance, ses moyens sa politique à ces nouveaux objectifs.

#### 4.3.1.3 Faire évoluer la réglementation liée au droit de communication entre Opco et au règlement des formations en apprentissage : les apports de la loi contre toutes les fraudes aux aides publiques

[267] Les Opco demandaient que la législation les autorise expressément à communiquer entre eux les irrégularités constatées lors des contrôles. Ils souhaitent également que la réglementation les autorise à étendre la suspension de paiement à toute action de formation pour laquelle l'Opco aurait un doute raisonnable nécessitant de plus amples vérifications de l'organisme de formation concerné. Enfin, en matière d'apprentissage, ils dénonçaient le paiement automatique d'un acompte de 40 % dès le premier mois de la formation, qui ne leur permettait pas de procéder à un contrôle plus poussé, notamment des nouveaux organismes de formation.

[268] **La loi 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques, publiée au Journal Officiel le 1<sup>er</sup> juillet 2025** répond en partie à ces attentes :

- son article 1er autorise les organismes qui attribuent ou versent des aides publiques (dont les Opco) à en suspendre l'octroi ou le versement en cas de suspicion de fraude ou de manquement délibéré, pour trois mois maximum, renouvelables une fois, et à rejeter la demande d'aide en cas de fraude ou de manquement avéré ;
- son article 24 étend les autorisations d'échanges d'informations entre organismes publics (administrations, financeurs, certificateurs, services de contrôle et opérateurs publics), grâce à la mise en place d'une clause de droit commun leur permettant d'échanger librement des informations en cas de suspicion de fraude<sup>72</sup>.

[269] Ces possibilités sont déjà prévues par des dispositions spécifiques, mais il ne s'agit pas d'un droit général, qui sera désormais inscrit dans le code des relations entre le public et l'administration.

---

<sup>72</sup> « Art. L. 6362-1-1 du code du travail– L'administration fiscale, les organismes de sécurité sociale, les services de l'État chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, France compétences, l'Agence de services et de paiement, les services de l'État chargés de la procédure nationale de préinscription mentionnée au I de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, les collectivités territoriales, les administrations qui financent des actions de formation, les ministères certificateurs mentionnés à l'article L. 6113-2 du présent code et les membres des missions, placées sous leur autorité, chargées du contrôle pédagogique des formations par apprentissage et les services chargés du contrôle de l'application de la législation du travail et du contrôle de la formation professionnelle peuvent échanger, spontanément ou sur demande, tous les documents et les informations détenus ou recueillis dans le cadre de leurs missions respectives et utiles à leur exercice.

« Peuvent également participer à cet échange les organismes financeurs mentionnés à l'article L. 6316-1, les organismes certificateurs mentionnés à l'article L. 6113-2, l'instance nationale d'accréditation, les instances de labellisation, les services chargés des missions prévues au I de l'article L. 6111-3 et les organismes mentionnés à l'article L. 6316-2.

« Le secret professionnel ne peut être opposé aux demandes effectuées par les administrations, les établissements publics, les collectivités territoriales et les opérateurs de l'État mentionnés au premier alinéa du présent article ».

« Ces échanges d'informations peuvent être conduits sous forme dématérialisée, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ».

[270] En outre, le décret n° 2025-585 du 27 juin 2025<sup>73</sup> révisé les modalités de versement aux CFA des NPEC du contrat d'apprentissage en prévoyant leur versement au prorata temporis journalier, la mise en place d'une avance supplémentaire et d'un solde de 10 % versé après constatation de service fait. Il introduit également un calendrier de versement spécifique pour les nouveaux CFA, afin de permettre aux opérateurs de compétences de vérifier la matérialité de ces nouvelles structures avant tout versement<sup>74</sup>.

#### 4.3.1.4 Intégrer un indicateur lié au contrôle dans la prochaine COM

[271] Afin d'inciter tous les Opco à mettre en œuvre une politique efficace de contrôle, la mission propose d'intégrer dans la prochaine COM un indicateur de lutte contre la fraude, qui pourrait être par exemple le **montant de la fraude évitée**.

[272] Un indicateur de ce type : « économies liées aux fraudes et aux activités fautives détectées et stoppées » est par exemple utilisé par l'Assurance maladie dans son plan annuel de lutte contre les fraudes, les activités fautives et abusives<sup>75</sup>.

**Recommandation n°20** Intégrer un indicateur mesurant l'efficacité de la politique de contrôle dans la prochaine COM.

#### 4.3.1.5 Ouvrir aux Opco des référentiels plus étendus

##### Le fichier FICOBA

[273] Les Opco souhaitent unanimement disposer d'un accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA), qui liste tous les comptes bancaires ouverts en France. **La vérification des IBAN** est en effet essentielle pour éviter les fraudes liées aux virements bancaires. Actuellement les Opco doivent se contenter de solutions commerciales délivrées par les banques, incomplètes et coûteuses.

##### **Les informations contenues dans le fichier FICOBA**

- nom et adresse de l'établissement qui gère le compte
- numéro, nature, type et caractéristique du compte
- date et nature de l'opération déclarée (ouverture, clôture, modification)
- nom, prénom, date et lieu de naissance, adresse du titulaire du compte, plus le numéro SIRET des entrepreneurs individuels.

Pour les personnes morales, sont enregistrés :

<sup>73</sup> Décret n° 2025-585 du 27 juin 2025 relatif à la prise en charge des actions de formation par apprentissage

<sup>74</sup> « Lorsque la déclaration d'activité du centre de formation d'apprentis mentionnée à l'article L. 6351-1 a été enregistrée depuis moins de six mois, le paiement des avances mentionnées au III et IV est conditionné à la réception d'une attestation de réalisation du début des actions de formation. En outre, le versement du premier acompte peut être décalé jusqu'au troisième mois du contrat ».

<sup>75</sup> Activités abusives : sont qualifiées d'activités abusives celles qui rassemblent de manière réitérée des faits caractéristiques d'une utilisation d'un bien, d'un service ou d'une prérogative outrepassant des niveaux acceptables par rapport à des références ou des comparatifs non juridiques ;

Activités fautives : sont qualifiées d'activités fautives celles qui rassemblent de manière réitérée des faits irréguliers au regard de textes juridiques, commis par une ou plusieurs personnes physiques ou morales en dehors des circonstances définissant la fraude ou les activités abusives.

-les noms, forme juridique, numéro SIRET et adresse

### **Annuaire inversé : un référentiel opposable des organismes de formation**

[274] Le décret n° 2023-765 du 1er août 2023 impose aux Opco de s'assurer que les organismes de formation sont dûment habilités à dispenser les certifications professionnelles inscrites au RNCP. Dans l'application de cette exigence réglementaire, les Opco se heurtent à plusieurs contraintes :

- les enregistrements de droit (concernant notamment les ministères) n'intègrent pas systématiquement les partenaires habilités dans les référentiels RNCP ;
- les référentiels actuels ne précisent pas de période d'éligibilité, rendant impossible toute vérification rétroactive ou historique ;
- le fichier source RNCP n'est exploitable qu'à date, sans archivage structuré des statuts ;
- le manque de données consolidées limite les contrôles automatisables.

[275] Ce constat limite la capacité des Opco à exercer un contrôle fiable et complet. Les Opco sont donc demandeurs d'une base actualisée des organismes de formation qui permettrait de vérifier, en temps réel, si l'OF est bien habilité à dispenser le titre ou diplôme qui sanctionne le parcours de formation proposé au stagiaire. Cet annuaire permettrait également d'intégrer les périodes de renouvellements et créations de titres dans la programmation des contrôles.

**Recommandation n°21** Constituer un référentiel opposable de l'ensemble des organismes de formation permettant de vérifier en temps réel s'il est habilité à dispenser les titres ou diplômes sanctionnant le parcours de formation proposé au stagiaire (« annuaire inversé »)

## **4.3.2 Les mesures à prendre par l'Etat à l'attention des SRC et des financeurs**

### **4.3.2.1 Renforcer l'animation ministérielle et interministérielle des contrôles**

[276] Depuis juillet 2023, la cellule nationale de veille interministérielle anti-fraude aux aides publiques de la Mission Interministérielle de Coordination Anti-Fraude (MICAF) est censée traquer et neutraliser les fraudeurs. Cependant, si la MICAF travaille avec les opérateurs (CDC, ASP), elle n'a de liens ni avec la DGEFP, ni avec les Opco.

[277] Dans son bilan 2024 sur la lutte contre la fraude, le gouvernement annonce également l'organisation d'un comité interministériel anti-fraude (CIAF), chargé de fixer les orientations à venir en matière de lutte contre toutes les fraudes et contre l'économie souterraine. Il reste que ces mesures à venir ne sont pas assorties d'une feuille de route interministérielle de lutte contre la fraude aux aides publiques, alors qu'il en existe une pour la fraude fiscale et pour la fraude sociale.

[278] Au plan ministériel, les Opco effectuent des contrôles sur les CFA, sans véritable coordination nationale. La DGEFP supervise ces opérateurs, mais son rôle en matière d'animation de leurs politiques internes de contrôle pourrait être plus affirmé et mieux défini<sup>76</sup>.

#### 4.3.2.2 Un SI partagé entre financeurs, favorisant un temps court entre la déclaration d'activité, la recherche et la validation de la fraude, la sanction

[279] L'une des principales faiblesses du système actuel, soulevée par de nombreux acteurs et pointée par un récent rapport IGAS/IGESR<sup>77</sup> est l'absence d'approche globale et coordonnée des contrôles, en particulier du point de vue des systèmes d'information. Il n'existe ni dispositif d'alerte mutualisé ni programmation harmonisée de ces contrôles.

[280] La loi contre toutes les fraudes aux aides publiques vient corriger cette lacune.

[281] Outre le droit au partage d'informations entre financeurs, certificateurs, administrations, services de contrôle et opérateurs publics, la nouvelle loi introduit la possibilité **d'un système d'information partagé et dématérialisé entre ces différents organes de contrôle**.

[282] Ce SI pourrait regrouper :

- les signalements : il s'agirait de créer un point d'accès unique dédié aux signalements par les stagiaires/alternants ou entreprises, facilitant la détection en amont des anomalies et comportements frauduleux ;
- les résultats de contrôles de tous les Opco, ainsi que des autres financeurs, afin notamment de permettre aux Opco de croiser et analyser les informations provenant de multiples sources (contrôle de service fait, audits Qualiopi, signalements...). Un partage des données sur les différents programmes de contrôle, y compris les contrôles en cours, et les suites de ceux-ci permettrait ainsi de limiter les vérifications sur les structures ayant déjà fait l'objet d'investigations, pour les concentrer sur des cas plus critiques. Une telle plateforme permettrait également le partage d'outils de contrôles, tels que la génération automatique des rapports associés, les règles et grilles de contrôles.

[283] Cette plateforme de partage pourrait en outre bénéficier des moyens les plus modernes de détection de fraude, en **intégrant notamment, grâce à l'IA et à la valorisation de la data, des modèles d'analyse automatisée pour détecter signaux faibles et incohérences**.

[284] Des travaux devraient être conduits avec la DGEFP pour définir le cadre technique et la mise en œuvre de ce système. La réussite de cette architecture repose sur l'adoption d'une

---

<sup>76</sup> L'article 4 de l'arrêté 4 mai 2017 portant organisation de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) dispose que la sous-direction des politiques de formation et du contrôle définit et conduit la politique de contrôle de la formation professionnelle conformément au code du travail et aux règlements européens, donne des orientations en matière de contrôle aux services dédiés des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi et apporte un appui juridique et pratique par l'organisation d'une animation nationale. Elle effectue les contrôles des organismes nationaux qui reçoivent les contributions de formation professionnelle continue.

<sup>77</sup> Rapport IGAS/IGESR sur la qualité de la formation professionnelle, octobre 2023



méthodologie commune à l'ensemble des acteurs du contrôle, et sur la mise en place d'une architecture nationale de la donnée.

[285] **Les plateformes DECA et AGORA**, bien que non conçues initialement à des fins de lutte contre la fraude, intègrent déjà de nombreux points de contrôle. L'une ou l'autre pourrait constituer la base du SI cible, moyennant leur évolution pour y intégrer une réelle dimension de contrôle.

**Recommandation n°22** Développer un SI partagé entre tous les acteurs de la formation professionnelle, intégrant une gestion centralisée des signalements, les résultats des contrôles et des outils communs. Analyser si la plateforme AGORA peut constituer le socle de ce SI.

#### 4.3.2.3 Mieux outiller les SRC

[286] Il apparaît indispensable de doter les SRC d'outils techniques et juridiques leur permettant de réagir plus vite dans les contrôles et les sanctions, en apportant une réponse judiciaire compatible avec les contraintes opérationnelles des financeurs.

[287] A ce titre, la **loi relative à la lutte contre les fraudes aux aides publiques** renforce les prérogatives de **contrôle des déclarations d'activités** des organismes de formation, en autorisant désormais les SRC à suspendre la déclaration d'activité d'un organisme en cas de suspicion de fraude<sup>78</sup>.

[288] **Concernant le SI « Mon Activité Formation »**, service dématérialisé de déclaration des organismes de formation, un projet de décret en Conseil d'Etat portant diverses mesures de simplification et de régulation des actions de formations professionnelles prévoit de le faire évoluer pour permettre un échange direct et sécurisé entre le service instructeur et le demandeur.

[289] Enfin, il est prévu d'entreprendre **une modernisation des systèmes d'information des services régionaux de contrôle**, en y intégrant de l'IA générative pour mieux cibler les contrôles.

[290] Malgré ces timides évolutions, la mission considère que les SRC restent aujourd'hui trop largement sous-outillées pour opposer aux fraudeurs une barrière efficace contre le détournement d'aides publiques à la formation professionnelle. Cette situation est d'autant plus dommageable que la déclaration d'activité constitue le point d'entrée dans l'ensemble du dispositif.

---

<sup>78</sup> Deux autres dispositions, censurées par le Conseil constitutionnel, figuraient dans la version initiale de la loi : la possibilité pour les SRC de refuser ou d'annuler la déclaration d'activité d'organismes de formation ne disposant pas de locaux ou ayant présenté à l'appui de leur demande des documents frauduleux ou obtenus frauduleusement ; la possibilité de refuser d'octroyer une déclaration d'activité durant un délai de carence à des organismes ou des dirigeants ayant déjà été sanctionnés pour fraude.

## 5 La gestion des contrats d'apprentissage constitue la principale source d'efficience lors de la prochaine COM

### 5.1 La gestion des contrats d'apprentissage présente un coût élevé comparé aux autres dossiers de formation et hétérogène entre Opco

#### 5.1.1 La gestion des dossiers de formation mobilise 42 % des effectifs des Opco

[291] La gestion des dossiers de formation consomme **une part importante de la ressource des Opco. Elle est estimée par la mission à 240 M € (33 % du budget global) et 2 538 ETPT (42 % des effectifs)** et constitue un **gisement d'économies important** au vu des coûts de gestion élevés de certains types de dossiers.

[292] **La digitalisation (et l'automatisation) des tâches de gestion** administrative des dossiers (voir 5.1.3), **combinée à la réduction forte des dispositifs Etat<sup>79</sup> et le ralentissement de la hausse des contrats d'apprentissage<sup>80</sup> auraient dû conduire naturellement à une baisse importante de la ressource humaine consacrée à cette mission. Or le volume de ressources consacrées à la gestion des dossiers reste important.**

[293] Les formations qui peuvent être financées par les Opco sont constituées de plusieurs dispositifs<sup>81</sup> relevant soit de la formation initiale (contrat d'apprentissage), soit de la formation professionnelle continue : contrat de professionnalisation, actions de reconversion ou de promotion par alternance, action de formation professionnelle continue au titre du plan de développement des compétences des entreprises de moins de cinquante salariés<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Dont notamment le FNE dont les crédits sont passés de 412 M€ en 2020 et 808 M€ en 2021 (au titre notamment du plan de relance et du plan tensions de recrutement), à environ 100 M€ en 2025.

<sup>80</sup> Le nombre de contrats d'apprentissage qui faisait l'objet d'une hausse rapide jusqu'en 2023 (+45 % entre 2019 et 2020, +38 % entre 2020 et 2021, +14 % entre 2021 et 2022) a connu un ralentissement marqué de cette tendance haussière (+2 % entre 2022 et 2023, +2,5 % entre 2023 et 2024) et une baisse à partir de 2025 qui devrait s'accélérer en 2026, chiffres DARES POEM.

<sup>81</sup> Article L6332-1-3 du code du travail

<sup>82</sup> Article L6313-1 du code du travail.

Tableau 24 : Evolution du nombre de dossiers de formation gérés entre 2023 et 2024

OPCO	dossiers de formation (hors appr.) 2023	dossiers de formation (hors appr.) 2024	Evolution	contrats d'apprentissage 2023	contrats d'apprentissage 2024	Evolution
AFDAS	91 326	101 412	11%	49 802	49 596	0%
AKTO	362 635	393 823	9%	108 966	130 842	20%
ATLAS	97 200	117 965	21%	100 834	96 570	-4%
CONSTRUCTYS	157 720	156 526	-1%	92 942	92 942	0%
EP	383 733	419 914	9%	176 152	177 115	1%
MOBILITES	324 689	322 367	-1%	63 516	70 059	10%
OCAPIAT	116 962	114 024	-3%	53 406	55 561	4%
OPCOMMERCE	136 073	127 826	-6%	90 659	98 745	9%
SANTE	129 299	151 326	17%	14 317	14 666	2%
UNIFORMATION	158 362	138 588	-12%	14 083	23 833	69%
2i	239 506	233 987	-2%	82 247	82 600	0%
Total	2 197 505	2 277 758	4%	846 924	892 529	5%
Moyenne	199 773	207 069	4%	76 993	81 139	5%

Source : Tableaux de suivis COM, documentation Opcos

### 5.1.2 Le coût moyen de gestion d'un contrat d'apprentissage se situe autour de 200 €, nettement plus élevé que celui des autres dossiers de formation

[294] La gestion des dossiers de formation mobilise en 2024 2 538 ETP pour l'ensemble des Opcos, dont près de 1 600 pour la gestion des contrats d'apprentissage, et 240M €, dont 143M € pour les contrats d'apprentissage et près de 97M € pour les autres dossiers de formations (PDC, contrat de professionnalisation, contrat PRO A, etc.), ainsi que le montre le tableau suivant. Ces coûts de sont en baisse de 6 % entre 2023 et 2024, mais restent à des niveaux élevés.

Tableau 25 : Ressources des Opcos pour la gestion des dossiers de formation en 2024

2024	Gestion des contrats d'apprentissage		Gestion autres dossiers de formation		Total gestion des dossiers	
	ETP	Euros	ETP	Euros	ETP	Euros
AFDAS	62,5	7 529 759	100,4	12 130 964	162,9	19 660 723
AKTO	292,2	26 326 963	100,1	6 489 242	392,3	32 816 205
ATLAS	86,0	14 162 506	13,3	1 919 438	99,4	16 081 944
CONSTRUCTYS	215,9	16 137 318	43,3	2 815 928	259,2	18 953 246
EP	84,1	9 456 431	208,2	23 407 517	292,2	32 863 948
MOBILITES	174,6	14 799 147	75,8	6 427 011	250,5	21 226 158
OCAPIAT	59,1	5 599 633	47,1	4 452 130	106,2	10 051 763
L'OPCOMMERCE	207,1	16 981 034	48,2	3 956 523	255,3	20 937 557
SANTE	62,4	7 707 582	101,1	22 154 376	163,5	29 861 958
UNIFORMATION	86,2	5 894 349	115,9	6 391 589	202,2	12 285 938
2i	262,4	18 811 947	91,7	6 552 195	354,1	25 364 142
Total	1 592,5	143 406 669	945,2	96 696 913	2 537,8	240 103 582

Source : Comptabilités analytiques des OPCO

[295] Au-delà de ce coût élevé de la charge administrative de gestion des dossiers de formation, qui consomme des ressources que les Opco ne peuvent consacrer à leurs autres missions, **il faut noter des écarts très importants en termes d'efficience de gestion que reflètent les coûts de gestion par dossier**. La mission n'a pas repris les valeurs des indicateurs figurant dans les COM de « gestion administrative des dossiers » dont les déterminants ne sont pas précisés ni fixés. Elle est partie d'une matrice ventilant l'ensemble des charges, mission par mission, afin d'avoir des éléments tangibles de comparaison entre les déterminants des coûts de gestion des Opco, résumés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 26 : Coûts unitaires de gestion des dossiers de formation et des contrats d'apprentissage en 2023 et 2024

OPCO en euros	coût de gestion par dossier de formation 2023	coût de gestion par dossier de formation 2024	Evolution 23/24	coût de gestion par contrat d'apprentissage 2023	coût de gestion par contrat d'apprentissage 2024	Evolution 23/24
AFDAS	130	120	-8%	148	152	2%
AKTO	26	16	-36%	262	201	-23%
ATLAS	18	16	-10%	143	147	3%
CONSTRUCTYS	17	18	7%	167	174	4%
EP	61	56	-9%	58	53	-8%
MOBILITES	22	20	-11%	234	211	-10%
OCAPIAT	42	39	-7%	115	101	-12%
OPCOMMERCE	34	31	-9%	173	172	-1%
SANTE	153	146	-4%	500	526	5%
UNIFORMATION	44	46	5%	354	247	-30%
2I	27	28	4%	197	228	16%
Moyenne	52	49	-6%	214	201	-6%
Médiane	34	31	-9%	173	174	0%

Source : Comptabilités analytiques des Opco

[296] On remarque **une grande différence entre les coûts de gestion des dossiers de formation et les coûts de gestion des contrats d'apprentissage**. En 2024, le coût moyen de gestion d'un dossier de formation est de 49 € alors qu'il est de 201 € pour les contrats d'apprentissage. Cela s'explique par la charge de travail très différente que représente, en moyenne, un dossier de formation et celle d'un contrat d'apprentissage, du fait des règles de gestion, de la vérification du salaire de l'apprenti, de la durée du contrat d'apprentissage.

[297] Cette différence de complexité se reflète dans les coûts. Par exemple chez ATLAS qui traite à peu près autant de dossiers de formation PDC que de contrats d'apprentissage (autour de 100 000), la gestion des contrats d'apprentissage mobilise 86 ETP et les dossiers de formation PDC 13, le coût est de 14M € d'un côté et de 2M € de l'autre. La part des contrats d'apprentissage dans les charges pour l'ensemble des contrats est de 88 %, ce qui est cohérent avec les coûts de gestion qui sont 9 fois plus importants (de 16 € à 147 €) pour un contrat d'apprentissage que pour un dossier de formation. Deux Opco se distinguent en la matière : EP où le coût de gestion des

contrats d'apprentissage est moins élevé (53 €) que le coût de gestion des dossiers de formation (56 €), et l'Opco Santé dont les coûts de gestion des dossiers sont près de 3 fois plus élevés que la moyenne pour les dossiers de formation : 146 € contre 49 € et 2,5 fois pour les contrats d'apprentissage : 526 € contre 201 €.

### 5.1.3 Des pratiques de gestion des contrats d'apprentissage et des niveaux d'efficience disparates, malgré un cadre juridique propice à davantage de normalisation

[298] La description de la gestion des contrats impose d'en préciser le cadre juridique, le processus et les choix opérationnels des Opco.

#### 5.1.3.1 Une activité encadrée sur les plans juridique et opérationnel

[299] **La gestion des contrats d'apprentissage est encadrée par un corpus juridique détaillé.** Le format est normalisé par un formulaire Cerfa et le nombre de paramètres à fixer pour calibrer les niveaux de soutien public est limité.

[300] L'application du droit a en outre été précisée par la première édition du « **Vade-mecum CFA** : financement et processus de gestion du l'apprentissage » co-rédigé par les 11 Opco, la DGEFP et les têtes de réseaux de CFA en 2021. **L'élaboration de ce vade-mecum**, préalable indispensable au développement, en réponse à une demande insistante des CFA, de l'API Convergence précitée, a permis **d'harmoniser** la plupart des règles de gestion. Il s'agit d'une illustration topique de la force de l'outil numérique pour rationaliser des processus de gestion.

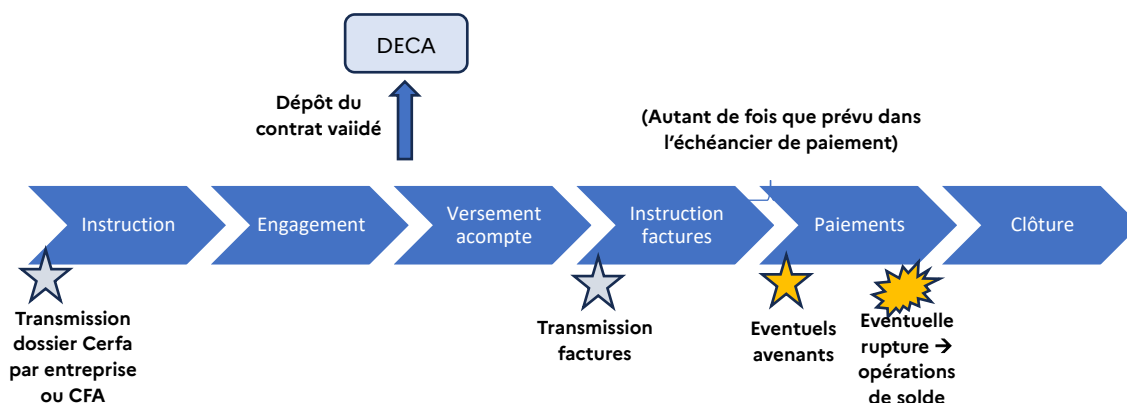
[301] **Dans ce cadre commun, les processus de gestion déployés par chaque Opco sont très proches.** Les étapes de gestion sont quasiment les mêmes pour les 11 Opco<sup>83</sup>. C'est cette uniformité qui permet d'envisager de mutualiser ou d'industrialiser la gestion de manière bien plus poussée.

[302] **Le processus se décompose selon les principales étapes suivantes** : dépôt du dossier d'apprentissage (formulaire Cerfa et pièces) par l'entreprise (ou le CFA en cas de mandat); instruction (plus ou moins automatisée) de sa conformité ; décision d'engagement (automatisée ou non); versement de l'acompte ; dépôt des factures (suivant l'échéancier prévu par la réglementation) jusqu'au solde ; instruction et règlement (plus ou moins automatisés); clôture du dossier. Si ce processus linéaire est majoritaire en nombre de dossiers, la vie d'un contrat est fréquemment émaillée d'avenants ou de ruptures et qui requièrent des processus spécifiques.

---

<sup>83</sup> En matière de contrôles, les méthodes et même les termes employés sont en revanche plus hétérogènes (voir partie 4).

Schéma 4 : Processus simplifié de gestion des contrats d'apprentissage par les Opco



Source : Mission

[303] Inscrites dans ce processus, **deux missions des Opco sont à mentionner**. La première intervient durant la phase d’instruction du dossier déposé : il appartient aux Opco de vérifier la **conformité de la rémunération** de l’apprenti au regard des *minima* légaux et conventionnels, quoique ce montant soit sans incidence sur le concours versé au CFA. Aux dires des équipes rencontrées par la mission en délégations régionales, ce travail est chronophage. La seconde mission notable intervient au moment de l’engagement : une fois validé conforme par l’Opco, le contrat est « déposé » par ses soins sur la base nationale des contrats d’apprentissage (DECA) de la DGEFP. Après de nouveaux contrôles, il peut alors être exploité dans le processus parallèle de gestion par l’ASP des primes à l’embauche d’apprentis versées aux employeurs.

### 5.1.3.2 Des règles de gestion différentes sources de complexité et d’inefficacité

[304] **Ce cadre juridique commun ménage un terrain de jeu pour des paramétrages, terrain largement investi par les branches et les Opco, conduisant à des règles de gestion des contrats inutilement foisonnantes**. Il en va ainsi du nombre de NPEC, des règles d’attribution de certains frais annexes (mobilité internationale et premier équipement) ou encore des salaires des apprentis, encadrés par les *minima* conventionnels fixés par chaque branche. Dernière illustration : la grande variété des règles d’attribution des soutiens à l’investissement des CFA, proposés sous forme d’appel d’offres par certains Opco.

[305] **Les CFA déplorent cette hétérogénéité et cette complexité**, ainsi qu’ils ont pu l’exprimer lors de l’enquête réalisée pour la mission par la fédération nationale des directeurs de CFA (FNADIR) et lors d’entretiens avec la FNADIR ou avec des directeurs de CFA des Hauts-de-France. Non sans saluer les apports du vade-mecum précité, ils sont encore 60 % des répondants à pointer que la réglementation n’est pas appliquée de manière identique selon les Opco, par exemple en matière de délégation des entreprises aux CFA du dépôt des dossiers, de gestion des ruptures de contrats, d’acceptation de facturations multiples, d’acceptation de la facture en guise de certificat de réalisation (voir résultats plus détaillés de l’enquête, en annexe 3).

[306] **Cette multiplicité de règles spécifiques**, non seulement alourdit toute la chaîne de gestion des Opco comme des CFA, qui sont généralement en lien avec plusieurs Opco, mais elle est de surcroît mise en avant par les gouvernances paritaires comme obstacle aux mutualisations. Par ailleurs, elle n'est pas sans soulever des questions d'équité entre apprentis.

### 5.1.3.3 Les modalités de gestion évoluent progressivement vers plus d'efficience

[307] **En termes de modalités de gestion**, les Opco se différencient par leur organisation interne et par l'utilisation plus ou moins poussée de certains instruments de gestion, lesquels ont un impact sur leurs coûts de gestion des contrats :

- Le niveau de **centralisation** (versus régionalisation) des phases d'instruction et de paiement et les objectifs de productivité fixés aux gestionnaires ;
- le niveau d'**automatisation** des tâches<sup>84</sup>. Chaque Opco fixe son point d'équilibre en fonction des possibilités techniques (dépendantes de la performance du SI de back office, des formats de données et documents transmis, ...), de son appréciation des risques de fraude et de l'acceptabilité sociale pour les salariés, leurs représentants et la gouvernance ;
- le recours à des CDD ou aux services de **prestataires extérieurs** pour compléter les équipes de gestionnaires. En effet, la gestion des contrats est marquée par une forte saisonnalité, avec un maximum d'activité autour de la rentrée de septembre ;
- du taux de recours à **l'API Convergence ou à d'autres interfaces** qui norment la saisie des données de gestion et les rendent plus facilement automatisables ;
- des performances du SI de gestion.

[308] **Le tableau ci-dessous décrit les principaux choix de gestion des Opco** observés au moment où s'est déroulée la mission. Globalement, ils suivent une tendance plus ou moins rapide vers plus de centralisation et d'automatisation. **La centralisation (au siège ou dans un centre national) est très majoritaire** (8 Opco sur 11) ; dans certains Opco, les gestionnaires sont encore géographiquement localisés en délégation régionale. **L'automatisation est encore loin d'être généralisée** (Atlas et EP pour l'engagement ; 5 Opco pour le paiement), du moins pour ce qui est de l'automatisation totale ; en effet, la plupart des Opco automatisent au moins une part de processus. 5 Opco recourent à des prestataires extérieurs pour une partie des dossiers.

[309] Pour EP par exemple, l'efficience de la gestion des contrats tient au cumul d'une automatisation plus poussée qui permet à l'OPCO de réaliser des engagements de contrats très rapidement, et à un service d'appels centralisés qui permet de réaliser des gains importants de productivité, le tout conduisant aux coûts de gestion comparativement faibles (53 € par dossier).

---

<sup>84</sup> Cette automatisation (à distinguer de la dématérialisation, quasi généralisée désormais) peut prendre la forme de contrôles d'éligibilité et de cohérence embarqués dans les SI (si besoin par requêtage dans des bases de données de référence), de « calculettes » intégrées ou mises à disposition des gestionnaires, de lecture automatisée de documents, et bientôt de « robots » capables de réaliser des séquences d'actes de gestion sur un grand nombre de dossiers.



Tableau 27 : Modalités de gestion des contrats d'apprentissage par les Opco début 2025

	Centralisation de l'instruction et de l'engagement	Centralisation du paiement	Proportion de dossiers engagés automatiquement <sup>85</sup> (%)	Proportion de dossiers payés automatiquement (%)	Recours à prestataire extérieur
AFDAS	Oui	Oui	0 %	0 %	Oui
AKTO	Oui	Oui	0 %	48 %	Oui (instruction uniquement)
ATLAS	Non	Non	36 %	64 %	Oui
CONSTRUCTYS	Oui	Oui	0 %	0 %	Non
EP	Pilotage national. Salariés géographiquement dans les délégations régionales		50 %	20 %	Non
MOBILITES	Oui	Oui	0 %	20 %	Non
OCAPIAT	Pilotage national. Salariés géographiquement dans les délégations régionales, regroupés fonctionnellement en trois centres inter-régionaux		0 % (début 2025, 7 % fin 2024)	48 %	Non
L'OPCOMMERCE	Non	Oui	0 %	0 %	Non
SANTE	Oui	Oui	0 %	0 %	Oui
UNIFORMATION	Oui	Oui	0 %	0 %	Oui
2i	Non	Non	0 %	0 %	Non

Source : enquête et déplacements mission.

## 5.2 Les trois scénarios d'efficience proposés par la mission portent sur la gestion des contrats d'apprentissage

[310] **Le périmètre des scénarios porte uniquement sur les contrats d'apprentissage** car ils constituent la grande majorité des dossiers, parce que les contrats de professionnalisation et les PDC peuvent bénéficier de financements conventionnels (alors que les contrats d'apprentissage sont uniquement financés par des fonds légaux) et parce que les attentes portent surtout sur les CFA, souvent en relation avec plusieurs Opco alors que les entreprises sont rattachées à un seul Opco.

[311] En s'appuyant sur tous les constats précédents, la mission a identifié trois scénarios les plus à même de réduire les coûts de gestion sans nuire à la qualité du service rendu aux alternants, aux entreprises et aux CFA.

- **Scénario 1, dit « Convergence efficience » :**
  - Principe : en combinant plusieurs leviers d'efficience, les coûts unitaires de gestion d'un contrat sont alignés sur ceux des Opco les plus efficaces.

<sup>85</sup> Les Opco ont été interrogés sur la part des dossiers gérés sans aucune intervention humaine. Une part de l'automatisation n'est donc pas mesurée par ces indicateurs. Inversement, il n'est pas exclu que certains Opco aient inclus dans leurs réponses une part de dossiers partiellement automatisés.

- Les principaux leviers à mobiliser sont la simplification des paramètres des contrats (à la main des branches) et des règles de gestion, une normalisation<sup>86</sup> des pièces à joindre aux contrats (conventions de formation, attestations, ...), la centralisation de la gestion, le recours à des renforts temporaires (CDD) ou à l'externalisation partielle (pour les dossiers les plus simples pour lesquels elle est pertinente et à condition de piloter étroitement le marché de prestation), notamment au moment des pics d'activité, l'automatisation (voire la robotisation) du maximum d'actes de gestion.
- Pour y parvenir, les Opco et la DGEFP devront mettre en place une gestion de projet qui organise la mise en commun des pratiques de gestion les plus performantes et coordonne le développement d'outils mutualisés ou des évolutions réglementaires nécessaires.

● **Scénario 2, dit « Mutualisation GIE » :**

- Un GIE (dont sont membres tous les Opco et financé par eux) gère les nouveaux contrats d'apprentissage pour le compte des Opco, dont les budgets continuent à porter le financement des contrats.
- Plusieurs schémas de partage des activités entre le GIE et les Opco sont techniquement envisageables, concernant notamment le rattachement des salariés et le choix du SI de gestion. Une organisation pourrait en être la suivante :
  - Le GIE, doté à cette fin d'une gouvernance inter-Opco et d'une équipe réduite, assure le pilotage d'ensemble et l'optimisation des ressources consacrées à la gestion des contrats (y compris les contrôles), ventile et régule les dossiers entre Opco pour optimiser la productivité, recourt en tant que de besoin à des prestataires externes. Il met en œuvre, en lien étroit avec France compétences et la DGEFP, une politique d'harmonisation et de simplification des règles de gestion. Il est responsable de la qualité des contrats et des données transmis à Deca et à Agora.
  - Les gestionnaires restent employés par les Opco<sup>87</sup>, qui continuent à exercer en propre les missions de promotion de l'apprentissage et à assurer les relations de proximité avec les entreprises.
  - Un SI commun unique est la solution la plus cohérente avec ce scénario, notamment l'option « 1 SOR » (voir partie 2.4.1), qui pourrait être poussée jusqu'à unifier les front offices des Opco pour les contrats d'apprentissage.

● **Scénario 3, dit « Transfert ASP » :**

- L'ASP gère les contrats d'apprentissage à la place des Opco, de la réception des dossiers aux contrôles.<sup>88</sup> Les fonds légaux correspondant sont versés directement à l'ASP par France compétences.

<sup>86</sup> Normalisation qui doit être très poussée, y compris dans son format, pour permettre la lecture et le traitement automatiques de ces documents.

<sup>87</sup> Ce qui permet de les affecter sur d'autres dossiers (PDC) hors pics saisonniers de l'apprentissage.

<sup>88</sup> Contrôles de service fait, contrôles de détection et de lutte contre la fraude, contrôles de qualité. Pour ces derniers, si l'ASP n'était pas en mesure de les réaliser en propre, elle pourrait les déléguer au GIE D<sup>2</sup>OF qui continuera à contrôler les OF autres que les CFA.

- Le conseil aux branches (fixation des NPEC), de même que la promotion de l'alternance restent des missions des Opco (financées par des fonds légaux), bien positionnés pour cela du fait de leur proximité avec les entreprises et les branches.
- Une gouvernance spécifique, associant les branches, est à mettre en place.

[312] Les autres opérateurs publics présentant une assise suffisante pour reprendre de manière sécurisée la gestion des contrats sont très peu nombreux et ont été jugés moins pertinents que l'ASP, que ce soit la Caisse des dépôts et consignations (pour des raisons de coûts de gestion, de moindre connaissance des dispositifs du ministère du travail et de l'emploi, de faibles bénéfices pour les entreprises et les CFA), ou que ce soit la DGFIP (transformation plus lourde, niveau des rémunérations des agents de la DGFIP, coûts des développements SI, ...). Quant au scénario consistant à confier toute la gestion des contrats d'apprentissage à un seul Opco, par exemple le plus efficient, il a été écarté par la mission pour des raisons de faisabilité, d'acceptabilité par les autres Opco et de moindre intérêt pour les bénéficiaires (guichet unique entreprise notamment).

[313] **Pour éclairer le choix entre les trois scénarios, la mission identifie plusieurs critères à prendre en compte** : impacts sur les bénéficiaires et les tiers (CFA, entreprises, capacité à catalyser des simplifications des critères de prise en charge et des règles de gestion, impact de la réforme de la TVA), impacts financiers (économies sur les frais de fonctionnement et coûts de transformation, qualité du pilotage financier), performance des contrôles, lourdeur de la transformation et enfin acceptabilité pour les Opco et les organisations paritaires. **La mission a évalué les trois scénarios à l'aune de ces critères dans le tableau ci-après.**

Tableau 28 : Evaluation comparée des trois scénarios de transformation de la gestion des contrats d'apprentissage proposés par la mission

Critères	Scénario 1 : « Convergence efficience »	Scénario 2 : « Mutualisation GIE »	Scénario 3 : « Transfert ASP » <sup>89</sup>
1.Capacité à catalyser des simplifications	+/- : incertaine (dépend de la contrainte ministérielle)	+ : nécessaire au bon fonctionnement du GIE	++ : maximale
2.Impact entreprises	- : inchangé - - : impact TVA sur les fonds légaux apprentissage (sauf compensation par l'Etat)	- : inchangé, voire risques de double guichet (en cas de front office commun dédié à l'apprentissage mal intégré dans le portail entreprises des Opco) - - : impact TVA sur les fonds légaux apprentissage (sauf compensation par l'Etat)	+ : ASP interlocuteur unique des entreprises sur l'apprentissage (contrat et prime). + : Unification des process de gestion des dispositifs apprentissage ++ : fonds légaux apprentissage non affectés par l'assujettissement à la TVA
3.Impact CFA	- : inchangé : 11 ensembles de règles de gestion et 11 portails différents	+ : convergence des règles de gestion + : portail unique (le cas échéant)	++ : convergence des règles de gestion ++ : portail unique + : ASP et CFA déjà en lien (permis conduire apprentis)

<sup>89</sup> Voir développements en partie 5.4

4. Frais de fonctionnement OPCO	+ (voir chiffrages)	+ (voir chiffrages) - : GIE = nouveau structure de coordination (légère) à financer	++ (voir chiffrages)
5. Performance du pilotage financier	- : 11 Opco, fragilité des règles d'engagement comptable des contrats, trésoreries de confort	- : 11 Opco, fragilité des règles d'engagement comptable des contrats, trésoreries de confort	++ : 1 seul opérateur, simplification pour FC, qualité de la comptabilité et de la comptabilité analytique de l'ASP
6. Contrôles	- inchangé	+/- : coordination facilitée	++ : suppression de la rupture Opco/ASP de la chaîne de gestion ; unification des contrôles NPEC/prime employeur.
7. Lourdeur de la transformation	+ : poursuite et accélération de chantiers généralement déjà engagés par les Opco - : capacité variable à assumer et à concrétiser les baisses d'effectifs de gestionnaires	- : nouvelle structure (dont investissement SI) - : pilotage et fonctionnement GIE/11 OPCO à organiser + : maintien de gestionnaires apprentissage au sein des Opco	- : modification de la loi - ASP : chantiers organisationnels, SI, RH - - : Opco : accompagnement RH des suppressions d'effectifs (reconversion, transferts ASP, éventuel plan de départs, ...)
8. Acceptabilité <sup>90</sup>	+/- : selon ampleur des réductions d'effectifs	- : réticences des Opco à mutualiser et à collaborer	-- : perte d'une très importante source de financement -- : l'ASP n'est pas une instance paritaire.

Source : Mission. Note de lecture : chacun des critères est coté selon une échelle à cinq niveaux : deux positifs (gradués entre + et ++), deux négatifs (gradués entre - et --) et un niveau incertain (+/-)

[314] **Les scénarios 1 à 3 ont été chiffrés** par la mission. **En méthode**, pour les scénarios 1 et 2, la mission a exploité les coûts unitaires 2024 de gestion des contrats fournis par les comptabilités analytiques et fait des hypothèses de baisse des coûts (effet prix<sup>91</sup>) vers les plus efficaces. Les Opco n'ont pas été sollicités pour donner leurs propres visions des gains d'efficacité et coûts-cibles envisageables. Pour le scénario 3 en revanche, c'est l'ASP, sollicitée par la mission, qui a fourni ses propres chiffrages de coûts unitaires dans le cadre d'une offre de services. Des précisions sur ces chiffrages sont apportées en annexe et, pour le scénario ASP, en partie 5.3.

[315] L'économie annuelle<sup>92</sup> ainsi estimée, par rapport au niveau de dépense 2024 (143 M €), s'élève à **48 M € pour le scénario 1** et à **64 M € pour le scénario 2**. Le rendement du scénario n°2 est supérieur car l'existence du GIE comme instance de pilotage inter-Opco est censée permettre d'atteindre des niveaux de performance et de convergence plus élevés que le scénario 1. **Les gains attendus du scénario 3 sont nettement supérieurs : entre 93 et 106 M €.**

<sup>90</sup> Sources : entretiens de la mission avec les dirigeants des Opco et questionnaire SI adressé par la mission aux Opco.

<sup>91</sup> S'y ajouteront les effets volume de la baisse du nombre de contrats à partir de 2025.

<sup>92</sup> Une fois le scénario pleinement déployé et en utilisant les données 2024 (volumes et coûts de gestion).

[316] **Au vu de ses atouts comparatifs tant budgétaires que d'autres natures, la mission recommande le scénario 3. Par rapport au scénario 2 (GIE), il présente des gains et des résultats très supérieurs (voir tableau ci-dessus) et exposés à moins d'aléas.** En conséquence, elle l'a instruit de manière plus approfondie dans la partie suivante.

### 5.3 Le transfert de la gestion des contrats d'apprentissage à l'ASP constituerait une importante source d'efficacité sous réserve de remplir certaines conditions de réussite

#### 5.3.1 Pourquoi transférer les contrats d'apprentissage à l'ASP ?

[317] L'attribution en 2018 de la gestion des contrats d'apprentissage aux Opco incluant le versement aux CFA des prises en charge a permis d'accompagner plutôt efficacement la montée en charge très rapide du nombre de contrats d'apprentissage, passé de 2018 à 2022 d'environ 320 000 à 900 000 nouveaux contrats par an. Elle s'est en revanche accompagnée **d'un certain nombre de faiblesses qui invitent à réinterroger ce modèle :**

- **Une multiplicité de règles de gestion spécifiques à chaque Opco, source d'inefficacité et de complexité administrative** (voir 5.1.3).
- **Des coûts de gestion des contrats variables d'un Opco à l'autre** (voir partie 5.1.2) **et élevés en comparaison d'autres organismes qui gèrent des dispositifs comparables.** Ces coûts de gestion élevés sont induits par des dépenses liées aux effectifs nécessaires à la gestion Opco par Opco des contrats, des dépenses liées aux systèmes d'information, à des prestations externes, etc. Le fait que la gestion des contrats d'apprentissage soit répartie entre onze organismes occasionne des coûts fixes relatifs à ces différents postes de charge et ne permet pas de bénéficier pleinement des gains de productivité que permettrait une gestion centralisée unique.

[318] La mission a réalisé une comparaison avec quelques organismes qui délivrent des prestations de gestion de dispositifs du même type : l'ANFH d'un côté qui exerce, pour le secteur public de la santé, les mêmes missions que celles des Opco et l'ASP qui gère des dispositifs dans le champ des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, qui peuvent pour certains se comparer à la gestion des contrats d'apprentissage. Il en ressort que les coûts de gestion des OPCO sont bien plus élevés que ceux des autres organismes.

[319] **Du côté de l'ANFH, si le coût de gestion des dossiers de formation des salariés des établissements de santé s'établit à 31 € par dossier (voir partie 2.2.1), le coût global pondéré par dossier calculé par la mission** à partir de la documentation d'activité et comptable fournie par l'ANFH et intégrant les dossiers plus chronophages des études promotionnelles et des autres formations de type VAE, bilans de compétences, etc. **s'établit à 42 € par dossier.**

[320] **Sur la base de la proposition de service chiffrée remise à la mission, à sa demande, par l'ASP, la mission a réalisé un chiffrage de l'incidence du transfert de la gestion des contrats d'apprentissage à l'ASP. Trois niveaux de coûts unitaires ont été retenus (de 42 € par contrat à**

57 €) recapitulés dans le tableau suivant<sup>93</sup>. Ils aboutissent à une économie potentielle qui va de 93M € par an dans le scénario le plus bas à 106M € dans l'estimation haute, économie moindre la première année (entre 85 et 98M €) du fait de coûts d'investissement, notamment pour construire le SI de gestion. Ce transfert se traduirait par un gain en ETP allant de 1 051 dans le scénario haut à 1 193 ETP dans le scénario bas et 1 176 ETP dans le scénario intermédiaire.

#### Chiffrage des coûts de gestion des contrats d'apprentissage par l'ASP

L'ASP a fourni à la mission, à sa demande, une offre de service tarifée comprenant deux blocs de coûts. Sur cette base, la mission a établi une fourchette de trois prix unitaires résumée dans le tableau suivant.

Eléments de coûts en Euros	Estimation ASP	Fourchette basse	Fourchette haute	Fourchette intermédiaire
Tarification unitaire de l'instruction à l'engagement	entre 25 et 35	25	35	30
Demandes de paiement et paiements	entre 10 et 15	10	15	12
Contrôle administratif de second niveau	entre 50 et 55	5% soit 2,5€	5% soit 2,5€	5% soit 2,5€
Assistance usagers CFA ou entreprises	15€ par contact	15% soit 2	15% soit 2	15% soit 2
Frais de gestion et de pilotage	8,5 ETP	1,0	1,0	1,0
Systèmes d'information	1,15Me	1,5	1,5	1,5
Enrôlement des CFA	31	0,1	0,1	0,1
Construction du SI : coûts ETP et SI	8M€	défalqué des économies	défalqué des économies	défalqué des économies
cout unitaire		42	57	49

La mission a calculé des coûts unitaires afin de pouvoir comparer aux coûts unitaires de gestion des Opco. Elle a pris pour chaque ligne de coûts des hypothèses basse, haute et intermédiaire.

Pour la tarification unitaire de l'instruction et de l'engagement, il s'agit des fourchettes haute, basse et moyenne de l'estimation de l'ASP, de même que pour les demandes de paiements et les paiements. Pour le contrôle administratif de second niveau, la mission, sur la base des pratiques actuelles des Opco, chiffre à 5 % la part de dossiers qui feront annuellement l'objet d'un contrôle de second niveau. Pour l'assistance usagers, la mission estime qu'environ 15 % des usagers auront besoin d'un contact (mail ou téléphone). Pour les charges indirectes liées au pilotage, à la gestion et aux coûts de fonctionnement informatique, la mission a transformé les coûts bruts de l'ASP en coûts unitaires sur la base d'un volume de contrats. Pour l'enrôlement, charge unique pour la plupart des CFA, la mission a calculé une charge annuelle ramenée au coût unitaire sur la base du volume de contrats. Enfin, pour les coûts fixes de construction du système d'information comprenant à la fois, les coûts SI et les ETP, soit environ 8M €, la mission, pour simplifier les calculs et ne pas tenir compte des durées d'amortissement, les défalque des économies de la première année.

<sup>93</sup> De son côté la direction du budget (DB) dans une note interne fournie à la mission avait retenu un coût de gestion de 33 € par dossier. Ce chiffrage qui semble un peu sous-évalué n'a pas été retenu par la mission.

Tableau 29 : Chiffrage des économies (annuelles) liées à un transfert à l'ASP des CA

	Chiffrage bas			Chiffrage haut			Chiffrage intermédiaire		
OPCO	Coûts unitaires cibles	Frais	Economie	Coûts unitaires cibles	Frais	Economie	Coûts unitaires cibles	Frais	Economie
EP	42	7 438 830	-2 017 601	57	10 095 555	639 124	49	8 678 635	-777 796
OCAPIAT	42	2 333 562	-3 266 071	57	3 166 977	-2 432 656	49	2 722 489	-2 877 144
ATLAS	42	4 055 940	-10 106 566	57	5 504 490	-8 658 016	49	4 731 930	-9 430 576
AFDAS	42	2 083 032	-5 446 727	57	2 826 972	-4 702 787	49	2 430 204	-5 099 555
OPCOMMERCE	42	4 147 290	-12 833 744	57	5 628 465	-11 352 569	49	4 838 505	-12 142 529
CONSTRUCT	42	3 903 564	-12 233 754	57	5 297 694	-10 839 624	49	4 554 158	-11 583 160
AKTO	42	5 495 364	-20 831 599	57	7 457 994	-18 868 969	49	6 411 258	-19 915 705
MOBILITES	42	2 942 478	-11 856 669	57	3 993 363	-10 805 784	49	3 432 891	-11 366 256
2I	42	3 469 200	-15 342 747	57	4 708 200	-14 103 747	49	4 047 400	-14 764 547
UNIFORM	42	1 000 986	-4 893 363	57	1 358 481	-4 535 868	49	1 167 817	-4 726 532
SANTE	42	615 972	-7 091 610	57	835 962	-6 871 620	49	718 634	-6 988 948
Total économie		37 486 218	<b>-105 920 451</b>	57	50 874 153	<b>-92 532 516</b>	49	43 733 921	<b>-99 672 748</b>
Construction SI		8 000 000			8 000 000			8 000 000	
économie année 1			<b>-97 920 451</b>			<b>-84 532 516</b>			<b>-91 672 748</b>

Source : calculs de la mission à partir des données transmises par l'ASP et des comptabilités analytiques des Opco.

[321] Au-delà, les contrôles de la bonne utilisation des fonds publics, la détection et la lutte contre la fraude seront facilités par l'unification (fin des doublons, meilleure identification des angles morts) au sein de l'ASP des contrôles de l'aide à l'embauche d'apprentis et du financement des CFA, et par la suppression des ruptures, aujourd'hui préjudiciables aux contrôles, des processus de gestion entre les 11 Opco et l'ASP. La traduction effective de ces changements dans la performance de la lutte contre la fraude nécessitera que les tutelles lui fixent des objectifs très ambitieux, à la hauteur des masses financières en jeu et des phénomènes frauduleux.

[322] La gestion par l'ASP a enfin pour conséquence que les fonds de l'apprentissage ne seraient pas affectés par le changement de régime d'assujettissement à la TVA des Opco - l'ASP n'y étant pas assujetti pour de telles activités (voir 1.3)<sup>94</sup>, si du moins celui-ci n'intervenait pas avant le transfert à l'ASP.

<sup>94</sup> L'impact comparé des deux schémas de gestion (par l'ASP ou par les Opco) sur le déficit public et sur le budget de l'Etat dépendra du niveau et des modalités de compensation de la mesure TVA qui seront décidées dans le cadre d'un prochain PLF.



[323] Plus fondamentalement, le transfert à l'ASP permettrait de concentrer au sein du même organisme toutes les activités de gestion liées à l'apprentissage, de l'engagement du contrat au paiement des NPEC et au versement des aides à l'embauche. **Pour les entreprises, l'ASP deviendrait le guichet unique pour tout sujet touchant le contrat d'apprentissage, qu'il s'agisse du contrat lui-même ou de la prime à l'embauche**, ce qui constituerait un progrès non négligeable dans la qualité de service. Pour les Opco, le transfert de la gestion des contrats d'apprentissage n'aurait pas d'incidence sur la cohérence des missions, dans la mesure notamment où les effectifs qui assurent la gestion des contrats (gestionnaires) ne sont pas les mêmes que ceux qui font la promotion de l'apprentissage et des métiers (conseillers) ni ceux qui assurent les missions d'appui aux branches pour la fixation des NPEC.

### 5.3.2 Les conditions de réussite du transfert de la gestion à l'ASP

[324] Pour assurer son efficacité, le transfert de la gestion des nouveaux contrats d'apprentissage à l'ASP suppose qu'un certain nombre de conditions de mise en œuvre soient respectées :

- La qualité de service des usagers ne doit pas être dégradée. Cela induit, pour les CFA, que le transfert de gestion soit l'occasion de **simplifier et d'harmoniser les règles et notamment des éléments du contrat qui devraient être unifiés, notamment pour les frais annexes**, dont les montants et les règles de versement devraient être uniformisés. Au-delà des éléments du contrat, le transfert à l'ASP permettra pour les CFA de n'avoir qu'un seul interlocuteur, quel que soit le NPEC et le diplôme préparé.
- Pour les entreprises, qui continueront de bénéficier de l'appui conseil des conseillers des OPCO, il est nécessaire que ces conseillers puissent disposer d'une vision de la situation du ou des contrats d'apprentissage, afin d'assurer la même continuité de connaissance et de service qu'aujourd'hui. Le conseiller entreprise dispose actuellement des mêmes informations sur la situation au regard des contrats d'apprentissage que le gestionnaire, afin de pouvoir renseigner l'entreprise sur l'ensemble du plan de formation financé, qu'il s'agisse de formation professionnelle continue ou de formation initiale en apprentissage. **Cela nécessite que les conseillers entreprise des Opco puissent avoir un accès au système d'information de l'ASP pour connaître, à tout moment, la situation de l'entreprise au regard des contrats d'apprentissage**. Par ailleurs, il faudra prévoir, par convention, que les données de gestion sur les contrats d'apprentissage (autre l'accès à Deca) puissent être régulièrement mises à disposition des Opco pour des usages liés à l'observation et à la prospective ou à l'appui à la fixation des NPEC.
- **Le transfert de la gestion des contrats d'apprentissage à l'ASP** ne pourra se faire qu'en flux et non en stock, l'ASP ne gérant que les nouveaux contrats, la fin des contrats en cours étant traitée par les Opco.
- **Il nécessitera une disposition législative** pour amender notamment les actuels articles L 6332-1, qui précise que les opérateurs de compétences ont pour mission « d'assurer le financement des contrats d'apprentissage », et L 6332-1-3 qui dispose que « l'opérateur de compétences prend en charge les contrats d'apprentissage [et de professionnalisation], les dépenses afférentes à la formation du tuteur et du maître d'apprentissage et à l'exercice de leurs fonctions ».

- D'un point de vue de la gouvernance, les fonds finançant l'alternance étant des fonds mutualisés issus de la CUFPA et jusqu'à présent gérés par les Opco de façon paritaire, il serait souhaitable, en termes d'acceptabilité pour les instances de gouvernance des Opco, de conserver cette gestion paritaire des fonds. Cela pourrait conduire à loger les fonds destinés à financer les NPEC et versés par France Compétences dans un fonds géré par les organisations syndicales et patronales au sein de France compétences.
- **Ce projet de transfert devra s'inscrire dans un calendrier de moyen terme et ne peut pas être immédiat** ; il suppose en effet une trajectoire RH pour les salariés concernés dans les Opco, qui constituent 26 % des effectifs. La suppression de ces postes dans les Opco pourra s'accompagner soit de mobilités, pour ceux qui le souhaitent, à l'ASP, d'une utilisation des départs naturels dans les Opco (retraite, démission, etc.), d'une reconversion pour une part vers des fonctions prioritaires dans les Opco sur la gestion PDC, l'appui conseil aux entreprises, ou le contrôle et enfin, si nécessaire, d'un accompagnement social.
- L'autre déterminant qui conduit à avoir un calendrier de moyen terme estimé par la mission à 2027 est celui de l'adaptation du SI de l'ASP, qui devra être capable de gérer les 800 000 contrats annuels, et de s'interfacer avec le portail clients des CFA et des entreprises et les bases de données AGORA et DECA, ainsi qu'avec les SI des Opco pour maintenir une information des conseillers sur la situation de l'apprentissage au sein des entreprises.
- Ce transfert de la gestion des contrats d'apprentissage modifiera sensiblement le modèle économique des Opco, dont le volume de fonds gérés va fortement diminuer. Il devra s'accompagner d'une réflexion Opco par Opco sur la meilleure manière de gérer cette transformation.
- Enfin, le transfert permettant à la fois de gagner en simplicité, en efficacité et en qualité de service devrait permettre de recentrer les Opco sur leur cœur de métier, le conseil et l'accompagnement des entreprises dans la constitution et le financement de leurs plans de formation et leur montée en compétences. De ce fait **une trajectoire d'accompagnement au changement devra être mise en œuvre pour que la transformation du modèle économique des Opco se fasse dans le sens d'un recentrage fluide sur le cœur de métier**. A ce titre une partie des gains d'efficacité, au-delà des économies brutes que la mission a retracées dans le tableau en début de rapport, devrait permettre d'accompagner la reconversion d'une partie des personnels gestionnaires sur des fonctions de conseil et d'accompagnement, ce que font déjà certains Opco qui profitent des gains de productivité pour assurer la montée en puissance de cette fonction.

**Recommandation n°23** Transférer à l'ASP la gestion des nouveaux contrats d'apprentissage en mettant en place dès 2026 une trajectoire d'accompagnement au changement

[325] **La mission propose que la mise en œuvre du transfert à l'ASP ait pour horizon la fin de l'année 2027** afin de donner suffisamment de temps aux acteurs pour s'organiser. Sans attendre, des mesures d'efficacité telles que proposées dans le scénario 1 devront être mises en œuvre rapidement, dès la première année de la nouvelle COM, pour faire converger les frais de gestion par dossier vers les niveaux les plus bas, ce qui aura aussi pour effet de réduire l'ampleur du plan d'accompagnement du transfert vers l'ASP et de l'étaler dans le temps.

**Recommandation n°24** Pour préparer le transfert à l'ASP et même si cette option n'était pas retenue, activer dès le début des prochaines COM tous les leviers de transformation de la gestion des contrats (simplifications, automatisation, centralisation, ...) à même de rapprocher les coûts unitaires des Opco de ceux de l'ASP. Au titre des mesures de simplification, harmoniser les frais annexes des contrats d'apprentissage, voire mettre en place un tarif unique.

Maryse FOURCADE    Alexandre GROSSE    Mikaël HAUTCHAMP    Thierry PAUX

## ANNEXE 1 : Méthodologie

[1] L'efficacité de chaque Opco est appréhendée par une analyse comparative de leur action de leur performance et de leur coût, pour chacune de leur mission citée à l'article L. 6332-1 du code du travail.

[2] La mission a conduit ses analyses en s'appuyant sur les tableaux de suivi annuel des Com 2023-2025 adressés par les OPCO à la DGEFP et sur des questionnaires standardisés adressés à chaque Opco :

- Tableau de ventilation des charges et des effectifs affectés, de manière directe ou indirecte, à chacune des missions, issue de la comptabilité analytique des Opco ;
- Questionnaire sur les services numériques utilisés par les Opco ;
- Questionnaire sur la politique de contrôle des Opco.

[3] La documentation fournie, les entretiens menés avec la gouvernance de chaque Opco, avec leurs directeurs des systèmes d'information, les déplacements dans les antennes régionales des Opco situées soit en Hauts-de-France, soit en Provence-Alpes-Côte d'Azur ont permis de contextualiser ces éléments, de décrire l'organisation et le fonctionnement de chaque Opco, de visualiser sur poste les outils numériques de travail, et d'identifier les éventuelles spécificités structurelles à prendre en compte dans les comparaisons.

[4] Ces analyses ont été mises en perspective par des échanges avec les partenaires des Opco :

- les partenaires sociaux nationaux ;
- Les branches professionnelles, via une enquête adressée par la mission à l'ensemble des branches ;
- Les centres de formation des apprentis (CFA), via leur instance de représentation nationale (FNADIR), des échanges en région et une enquête réalisée par la FNADIR auprès de ses adhérents.

[5] Enfin, la mission a procédé à un parangonnage, permettant de comparer les frais de fonctionnement des Opco exerçant des missions proches : l'agence de services et de paiement (ASP) pour le financement de contrats et l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) qui exerce les missions d'un Opco pour la fonction publique hospitalière. La Caisse des dépôts et consignations (pour les contrôles) et France compétences (en tant que responsable du SI unifié des AT-Pro) ont également apporté des éclairages comparatifs utiles.

# ANNEXE 2 : Méthodes de chiffrage budgétaire des recommandations

## 1 Principes généraux

[1] La mission a proposé un chiffrage pour les recommandations ayant un effet sur les frais de fonctionnement des Opco, sauf lorsqu'il a semblé négligeable à l'échelle du budget de l'organisme.

[2] Elle a chiffré l'impact de la mesure une fois celle-ci pleinement entrée en vigueur, ce qui peut prendre plusieurs années. A l'exception de la recommandation de transférer la gestion des contrats à l'ASP, toutes peuvent être entrées en vigueur de manière complète d'ici 2028, fin des prochaines COM. La mission n'a pas réparti annuellement l'impact du chiffrage, considérant qu'il appartiendra aux Opco et à la DGEFP de séquencer le calendrier des différentes transformations. Pour autant, obtenir le plein rendement des économies sur la durée des COM impliquera de mettre en œuvre les réformes dès début 2026.

[3] Les chiffrages ont été réalisés sur la base des données (prix, volumes, ...) d'exécution 2024, pour éviter de multiplier les hypothèses sur l'évolution tendancielle de ces données après 2024, et de compliquer la bonne compréhension des résultats. Cette convention facilite les comparaisons des rendements de différentes mesures. Ainsi par exemple, les recommandations de baisse des coûts de gestion des contrats d'apprentissage ont été chiffrées pour 890 000 contrats. Si les volumes de contrats devaient être plus bas sur 2026-2028, l'économie brute liée à la recommandation serait réduite (en revanche, le chiffrage complet des frais de gestion des contrats devrait ajouter à l'effet de la recommandation celui de la diminution du volume de contrats à gérer).

[4] Les données utilisées pour les chiffrages proviennent des Opco : leur comptabilité analytique, les tableaux de suivi des COM transmis annuellement à la DGEFP, les rapports d'activité, les bilans sociaux, ainsi que des données fournies en réponse à des enquêtes de la mission (ventilation analytique des FGIM et enquête sur les coûts des SI). Par exception, l'économie du transfert de la gestion des contrats à l'ASP a exploité de plus une fourchette de première estimation par l'ASP des coûts de gestion.

[5] Les fichiers de calculs sont transmis par la mission à la DGEFP.

## 2 Précisions relatives au chiffrage de certaines recommandations

[6] Pour chaque recommandation, les grandes lignes des méthodes de chiffrage sont résumées dans le tableau de synthèse en début de rapport, ainsi que dans le corps du rapport. Ces indications suffisent à la compréhension d'un certain nombre d'entre elles : baisse des surfaces

immobilières, transfert de la collecte, mutualisation des achats SI, division par deux du coût de gestion de la mission de conseil aux branches pour la fixation des NPEC.

[7] Le chiffrage du transfert à l'ASP de la gestion des contrats d'apprentissage est détaillé dans le corps du rapport (partie 5).

[8] Deux recommandations n'ont pas été chiffrées, faute d'informations suffisantes : la recommandation d'encadrer le financement par les Opco des formations obligatoires (n°14) et le changement de SI de back office de 3 OPCO (n°16).

## 2.1 Recommandations d'alignement des coûts de gestion sur des Opco plus performants

[9] Une méthode aurait pu consister à aligner tous les coûts de gestion sur l'Opco (ou les Opco) dont les coûts sont les plus faibles. Le résultat correspond alors au rendement maximum.

[10] Pour tenir compte des importants écarts de coût 2024, la mission a préféré regrouper les Opco présentant des coûts proches, et leur fixer comme coût cible celui du groupe voisin plus efficient. Des gains de productivité ont également été fixés aux deux Opco les plus efficaces (respectivement 10 et 20 %).

### Mesure de convergence des coûts de gestion des contrats d'apprentissage (recommandation 24, scénario préparatoire au transfert ASP)

Tableau 1 : Hypothèses et résultats par Opco de la convergence des coûts de gestion des contrats

	Données 2024					Scénario convergence				
						<b>Hypothèses :</b> - Alignement sur groupe inférieur pour groupes 3,4 et 5 - EP et Ocapiat : poursuite des gains de productivité de respectivement 10 et 20% - ETP: application % d'économies aux ETP 2024 (stabilité structure des coûts)				
	frais de gestion des contrats d'apprentissage 2024 (II)	ETP 2024	nombre de contrats d'apprentissage 2024		coût moyen de gestion par contrat d'apprentissage 2024	Coûts unitaires cibles	Frais (II)	Economie	% d'économie (I)	Gains ETP
EP	9 456 431	84	177 115	Groupe 1	53	48	8 448 386	-1 008 046	-11%	-9
OCAPIAT	5 599 633	59	55 561	Groupe 2	101	81	4 489 329	-1 110 304	-20%	-12
ATLAS	14 162 506	66	96 570	Groupe 3	147	101	9 753 570	-4 408 936	-31%	-27
AFDAS	7 529 759	63	49 596	Groupe 3	152	101	5 009 196	-2 520 563	-33%	-21
OPCOMMERCE	16 981 034	207	98 745	Groupe 3	172	101	9 973 245	-7 007 789	-41%	-85
CONSTRUCTYS	16 137 318	216	92 942	Groupe 3	174	101	9 387 142	-6 750 176	-42%	-90
AKTO	26 326 963	292	130 842	Groupe 4	201	147	19 233 774	-7 093 189	-27%	-79
MOBILITES	14 799 147	175	70 059	Groupe 4	211	147	10 298 673	-4 500 474	-30%	-53
2I	18 811 947	262	82 600	Groupe 4	228	147	12 142 200	-6 669 747	-35%	-93
UNIFORMATION	5 894 349	86	23 833	Groupe 4	247	147	3 503 451	-2 390 898	-41%	-35
SANTE	7 707 582	62	14 666	Groupe 5	326	201	2 947 866	-4 759 716	-62%	-39
<b>Total</b>	<b>143 406 669</b>	<b>1593</b>	<b>892 529</b>		<b>161</b>		<b>95 186 831</b>	<b>-48 219 838</b>	<b>-34%</b>	<b>-543</b>

Source : Calculs mission

**Mesure d'alignement des coûts de gestion des dossiers de PDC**

Tableau 2 : Hypothèses et résultats par Opco de la convergence des coûts de gestion des dossiers PDC

Données 2024						Scénario retenu				
OPCO	Frais 2024	ETP 2024	nombre de dossiers de formation (hors appr.) 2024	coût de gestion par dossier de formation 2024	Groupes	Coûts unitaires cibles	Frais	Economie	% d'économies (€)	Gains ETP
AKTO	6 301 168 €	100,1	393 823	16 €	Groupe 1	14	5 671 051 €	-630 117	-10%	-10
ATLAS	1 887 440 €	13,4	117 965	16 €	Groupe 1	14	1 698 696 €	-188 744	-10%	-1
CONSTRUCTYS	2 817 468 €	43,4	156 526	18 €	Groupe 1	14	2 253 974 €	-563 494	-20%	-9
MOBILITES	6 447 340 €	75,9	322 367	20 €	Groupe 1	16	5 157 872 €	-1 289 468	-20%	-15
ZI	6 551 636 €	91,7	233 987	28 €	Groupe 2	20	4 679 740 €	-1 871 896	-29%	-26
OPCOMMERCE	3 962 606 €	48,3	127 826	31 €	Groupe 2	20	2 556 520 €	-1 406 086	-35%	-17
OCAPIAT	4 446 936 €	47,1	114 024	39 €	Groupe 3	28	3 192 672 €	-1 254 264	-28%	-13
UNIFORMATION	6 375 048 €	115,9	138 588	46 €	Groupe 3	28	3 880 464 €	-2 494 584	-39%	-45
EP	23 515 184 €	208,1	419 914	56 €	Groupe 3	28	11 757 592 €	-11 757 592	-50%	-104
AFDAS	12 169 440 €	100,3	101 412	120 €	Groupe 4	39	3 955 068 €	-8 214 372	-68%	-68
SANTE	22 093 596 €	101,0	151 326	146 €	Groupe 4	39	5 901 714 €	-16 191 882	-73%	-74
Total	96 567 862 €	945,2	2 277 758	-		Total	50 705 364 €	-45 862 498 €	-47%	-383
Mediane			207 069	31 €						
						Hypothèses :				
						- Alignement sur groupe inférieur pour groupes 2,3 et 4				
						- poursuite des gains de productivité de respectivement 10% (AKTO, ATLAS) et 20% (CONSTRUCTYS ET MOBILITES)				
						-ETP: application % d'économies aux ETP 2024 (stabilité structure des coûts)				

Source : Calculs mission

## 2.2 Recommandation de plafonnement du financement par les fonds légaux des missions d'appui aux branches

[11] Pour chacune des cinq missions d'appui aux branches, le montant finançable par les fonds légaux (alternance et PDC) est plafonné à 50 % des frais de mission dépensés en 2024. L'économie calculée correspond à la part excédant ce plafond.

[12] Cette part écartée soit n'est plus financée à l'avenir, soit est prise en charge directement par les branches, soit est basculée sur les sections conventionnelles et volontaires - qui ne sont pas intégrées dans le champ des finances publiques. En cas de transfert de financement sur ces sections, deux options sont possibles : soit le maintien du niveau de financement à contributions inchangées réduit les fonds disponibles pour des actions de formation, soit les contributions sont revues à la hausse par les branches.



Tableau 3 : Ventilation par mission et par Opco de l'effet du plafonnement de 50 % sur les fonds légaux

	Promotion métiers		NPECs		OPMQ		Certification		TOTAL
	Plafond fonds légaux	Economie fonds légaux	Plafond fonds légaux	Economie fonds légaux	Plafond fonds légaux	Economie fonds légaux	Plafond fonds légaux	Economie fonds légaux	
AFDAS	128 610 €	57 617 €	206 863 €	92 675 €	985 219 €	415 954 €	236 537 €	105 969 €	672 215 €
AKTO	4 078 442 €	4 078 442 €	1 341 123 €	1 122 678 €	750 354 €	750 354 €	1 415 428 €	1 400 319 €	7 351 793 €
ATLAS	3 714 157 €	3 580 447 €	84 954 €	84 954 €	2 012 972 €	1 932 452 €	763 568 €	763 568 €	6 361 420 €
CONSTRUCTYS	1 125 675 €	1 034 046 €	238 230 €	215 311 €	488 415 €	434 729 €	561 534 €	495 469 €	2 179 555 €
EP	2 404 168 €	2 126 268 €	564 652 €	499 383 €	1 174 849 €	1 039 047 €	4 019 678 €	3 555 039 €	7 219 737 €
MOBILITES	5 693 709 €	3 104 086 €	504 319 €	504 319 €	621 431 €	336 564 €	372 255 €	201 612 €	4 146 581 €
OCAPIAT	3 866 436 €	3 142 635 €	314 473 €	314 473 €	513 870 €	411 467 €	1 117 953 €	559 647 €	4 428 222 €
OPCOMMERCE	2 815 161 €	2 706 268 €	624 773 €	600 606 €	1 055 085 €	1 014 273 €	425 262 €	408 813 €	4 729 959 €
SANTE	4 676 923 €	0 €	419 400 €	0 €	767 259 €	0 €	466 930 €	0 €	0 €
UNIFORMATION	1 447 088 €	237 117 €	709 140 €	709 140 €	839 380 €	-600 369 €	1 148 664 €	614 934 €	960 822 €
2I	12 556 093 €	11 513 926 €	274 247 €	230 750 €	3 123 627 €	2 628 200 €	1 501 302 €	1 263 194 €	15 636 070 €
Total	42 506 461 €	31 580 851 €	5 282 172 €	4 374 289 €	12 332 461 €	8 362 671 €	12 029 110 €	9 368 563 €	53 686 374 €

Source : Calculs mission

# ANNEXE 3 : La perception des branches et des CFA sur l'action des Opco

[1] Afin d'apprécier la qualité du service rendu par les Opco, deux questionnaires ont été adressés à leurs partenaires essentiels : les branches professionnelles et les centres de formation des apprentis (CFA).

## 1 L'appréciation des branches professionnelles est très majoritairement positive, malgré quelques insatisfactions ponctuelles

### 1.1 Méthodologie

[2] **Un questionnaire a été adressé à l'ensemble des branches professionnelles, sur la base d'un fichier tenu par France compétences.** Ce questionnaire standardisé visait à recueillir pour chacune des missions suivantes des Opco les actions menées en appui de la branche (GPEC, observation, certification, détermination des NPEC), l'appréciation sur la qualité du service rendu et l'apport principal de l'Opco. Des questions complémentaires ont été posées, portant sur l'appréciation de la qualité de service rendu par les Opco en matière de gestion des contrats d'apprentissage, de la qualité des portails numériques des Opco. Enfin, le caractère nécessaire ou prioritaire de chacune de ces missions a été posé. Ces questions sont majoritairement des questions ouvertes, permettant une approche qualitative. Une question ouverte portant sur l'appréciation générale portée par la branche et le recueil d'éventuels besoins supplémentaires conclue ce questionnaire d'enquête.

[3] **Près de 80 branches ont répondu à tout ou partie du questionnaire.** Ces branches couvrent l'ensemble des Opco mais avec une répartition hétérogène. Les questionnaires ont été analysés avec le soutien d'une intelligence artificielle (IA) supervisée. Les éléments produits ont été vérifiés par la mission Igas.

### 1.2 La qualité de service des Opco en matière d'appui aux branches est jugée très positive

#### 1.2.1 La plus-value des Opco en matière de GPEC ou d'observation des métiers est soulignée

[4] Plus de 80 % des branches ayant répondu à l'enquête indiquent que la qualité de service des **Opco en matière de GPEC ou d'observation est satisfaisante ou très satisfaisante**. Les motifs de satisfaction fréquemment évoqués portent sur la qualité des études menées, qui sont utiles à la réflexion et constituent un appui stratégique efficace. La disponibilité et la compétence des

interlocuteurs rencontrés dans les Opco constituent également des motifs de satisfaction récurrents.

[5] **Une minorité de branches pointe des insuffisances dans les travaux réalisés par les Opco.** Les critiques formulées tournent fréquemment autour de trois sujets :

- Le manque de réactivité dans la réalisation des études, que certaines branches associent à la lourdeur des procédures de marchés publics ;
- la mauvaise connaissance des équipes des Opco des secteurs d'activités couverts ou le dialogue insuffisant entre les équipes des Opco et les branches pour élaborer des études qui correspondent pleinement aux besoins des branches ;
- l'accompagnement insuffisant de certaines branches, petites ou peu dotées, souvent lié à des questions de gouvernance ou de dialogue social interne à l'Opco.

[6] Plusieurs branches ont également regretté qu'il existe une certaine distance entre les résultats des études prospectives menées par les observatoires et les actions territoriales menées auprès des entreprises.

[7] **Pour ces missions, les branches estiment que la plus-value des Opco consiste principalement en l'appui technique, l'apport de financement, ainsi que la production et la mutualisation des données.** Il convient de noter que la mise en œuvre d'expertises sectorielles constitue également une plus-value parmi les plus citées des Opco, globalement au même niveau que les mutualisations des données. Enfin la structuration et le pilotage des observatoires sont considérés par les branches comme une plus-value essentielle.

### 1.2.2 En matière de certification, la plus-value des Opco réside davantage dans l'appui administratif, juridique et technique

[8] **L'appréciation des branches sur la qualité de services des Opco en matière d'ingénierie de certification est encore plus positive :** 85 % environ des branches jugent l'action des Opco satisfaisante ou très satisfaisante. D'autres branches ne se sont pas prononcées, ne développant pas de certification en propre. Au final les critiques des Opco sur cette mission sont sporadiques.

[9] **La plus-value des Opco, selon les branches, tient notamment à leur appui juridique et administratif.** Les Opco assurent des missions de veille réglementaire sur la certification et d'expertises juridiques *ad hoc* à la demande des branches, mais également l'appui au dépôt des dossiers de certifications auprès de France Compétences et le lien avec les acteurs institutionnels (ex. accrochage des données sur les bénéficiaires avec le système d'information de la Caisse des dépôts et consignations).

[10] **En matière d'appui technique, la plus-value des Opco réside notamment d'après les réponses des branches sur les deux points suivants :**

- **Le soutien technique à l'élaboration des certificats** de qualifications de branches (CQP), notamment en termes d'appui à la définition du besoin ou de l'opportunité, ou la conception de la certification ;

- **la mise en place de plateformes mutualisées** de certifications, permettant d'administrer les différentes étapes menant à la délivrance d'une certification (inscription des candidats, résultats des épreuves...);

[11] **L'appui financier est moins présent dans les réponses des branches**, bien que certaines branches estiment essentielles le financement des cohortes par les Opco.

### 1.2.3 En matière de détermination des NPEC, la capacité des Opco à analyser des données constitue la plus-value essentielle

[12] **Les branches professionnelles ayant répondu à l'enquête considèrent en majorité que le recours aux Opco est essentiel** pour la détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage (NPEC).

[13] **Elles jugent en effet que le croisement des données de France compétences et de celles gérées par les Opco est indispensable à l'exercice de cette mission et inaccessible à la plupart d'entre elles.** En particulier les Opco peuvent mobiliser les données dont ils disposent en matière de coût des formations par apprentissage pour guider les analyses. En outre, elles apprécient le rôle d'intermédiaire des Opco vis-à-vis de France Compétences, tant pour l'explicitation des procédures que pour la saisie des données.

[14] **Malgré tout, quelques critiques émanent de certaines branches. Toutefois celles-ci portent surtout sur la procédure de fixation des NPEC** en elle-même qui est jugée insuffisamment en phase avec les réalités de terrain ou les besoins.

## 1.3 La gestion des contrats d'alternance est très majoritairement considérée comme une mission essentielle des Opco et complémentaire du conseil aux entreprises et de l'appui aux branches

[15] **Les branches professionnelles ayant répondu à l'enquête sont dans leur ensemble satisfaites ou très satisfaites de la gestion des contrats d'alternance par les Opco.** Peu de critiques sont formulées. Quand elles le sont, elles portent sur les délais de facturation ou sur les fonctionnalités des portails mis en place par les Opco.

[16] **En majorité, les branches considèrent que cette mission est tout aussi prioritaire que les missions de conseils aux entreprises et d'appui aux branches.** Certaines branches considèrent même qu'elle constitue la première mission attendue de l'Opco. **Toutefois 40 % des branches ayant répondu jugent cette mission moins prioritaire que les missions de conseils aux entreprises ou d'appui aux branches, plus stratégiques ou structurantes selon elles.**

[17] **Globalement, les branches estiment que la gestion des contrats d'alternance est indissociable des autres missions, car elle en est complémentaire.** La gestion par un même Opco du conseil aux entreprises, de la gestion des dossiers de formation et de l'appui aux branches permet d'assurer une synergie entre ces activités. Une partie de l'expertise qui y est associée nourrit les missions relatives au conseil et à l'appui technique. Cette mission permet également un dialogue avec les CFA, les organismes de formation et les employeurs permettant de mieux appréhender les réalités de terrain.

## 1.4 L'offre de services numériques, satisfaisante dans l'ensemble, peut être améliorée

[18] La plupart des branches ayant répondu à l'enquête ont souligné l'utilité et la performance globales de l'offre numérique proposée par les Opco mais ont très souvent pointé les améliorations susceptibles d'améliorer la qualité de service. Les propositions émanant des branches sont de natures différentes et peuvent être regroupées dans les ensembles suivants :

- **Fiabilité** : certaines branches estiment que le portail de leur Opco est trop souvent soumis à des dysfonctionnements ou indisponibilités de services, voire de moderniser l'interface du site ;
- **Simplification** : il s'agit, pour certaines branches, de simplifier les démarches pour les entreprises en améliorant l'ergonomie des sites pour faciliter les parcours utilisateurs, en dématérialisant l'ensemble des procédures et en facilitant les interconnexions avec les SI-RH des entreprises et, pour d'autres, de rationaliser les différentes plateformes qui coexistent et rendent complexe l'accès aux informations ;
- **Fonctionnalités supplémentaires** : des tableaux de bord personnalisés pour visualiser l'activité de la branche, des simulateurs pour calculer les NPEC, des comparateurs de certifications, des alertes réglementaires personnalisées sont cités parmi les fonctionnalités à mettre en place dans les systèmes d'informations des Opco, pour ceux qui n'en sont pas encore dotés.

## 1.5 En synthèse, les branches souhaitent consolider le modèle des Opco

[19] En conclusion de l'enquête, les suggestions des branches professionnelles ayant répondu à l'enquête convergent vers une attente de :

### Stabilité des financements

[20] De nombreuses branches appellent à augmenter les moyens financiers alloués aux OPCO pour répondre aux attentes croissantes des entreprises, ce qui suppose de stabiliser et de sécuriser les budgets, notamment ceux issus de France Compétences. Ainsi les branches estiment nécessaire d'éviter les baisses de NPEC.

[21] De nombreuses branches appellent également à récompenser les OPCO bien gérés.

[22] Enfin certaines branches appellent à alléger les contraintes liées au code de la commande publique pour les OPCO agissant avec des fonds conventionnels.

### Renforcement de l'accompagnement de proximité personnalisé

[23] Globalement les branches insistent sur la nécessité de renforcer l'ingénierie technique et territoriale des Opco, en déployant davantage de conseillers emploi-formation et en les répartissant mieux sur le territoire. Le déploiement d'offres différenciées d'accompagnement entre les TPME et les grandes entreprises est à poursuivre.

[24] En outre certaines branches appellent à mieux articuler les offres de services des Opco avec les dispositifs régionaux (Régions, Pôle Emploi, etc.).

[25] Enfin quelques branches ont également appelé à déconcentrer davantage l'organisation des Opco.

### **Simplification des démarches administratives pour la gestion des dossiers**

[26] Plusieurs branches souhaitent :

- des interfaces numériques plus intuitives, simplifiant la gestion des dossiers ;
- une meilleure interopérabilité des systèmes d'information ;
- le recours à l'intelligence artificielle pour automatiser certaines tâches (ex : suivi de dossiers, gestion des cofinancements), tout en gardant un contrôle humain.

[27] En complément, il a également été recommandé d'harmoniser les plateformes et les NPEC et de renforcer les actions de lutte contre la fraude. Enfin certaines branches estiment nécessaire une meilleure prise en compte de publics spécifiques (ex. handicap, salariés en reclassement).

### **Renforcement des missions d'appui aux branches**

[28] Quelques propositions ont été fréquemment rencontrées dans les réponses des branches :

- **Mieux promouvoir les métiers en tension**, notamment via des campagnes nationales ou sectorielles ;
- **Renforcer les observatoires**, y compris pour la lutte contre les fraudes ;
- **Adapter les travaux aux spécificités des branches**, pour éviter une offre trop standardisée et pas toujours adaptée aux réalités métiers ;
- Développer **les actions mutualisées interbranches** (IA, transition écologique, etc.),

### **Ajustement de la gouvernance et du fonctionnement**

[29] Quelques branches souhaitent déléguer plus de responsabilités aux Opco pour simplifier les process. D'autres proposent de revoir la distinction entre les SPP et les CPNE qui est jugée contre-productive ou de désigner, au sein des Opco, un **référént de branche** connaissant les enjeux métier.

[30] En termes de transparence, certaines branches appellent également à mieux informer sur l'usage des fonds de branche.

## 2 L'appréciation des CFA, ciblée sur la gestion des contrats d'apprentissage est plus nuancée, regrettant l'hétérogénéité des règles et des systèmes d'informations

### 2.1 Méthodologie

[31] **L'appréciation des centres de formation des apprentis (CFA) sur l'action des opérateurs de compétences (Opco)** est analysée par un **entretien** mené avec les représentants nationaux de la fédération nationale des directeurs de centres de formation d'apprentis (Fnadir), complété d'un échange avec un panel de directeurs de CFA en Hauts-de-France, constitué par la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), et d'une enquête menée par la Fnadir auprès de ses adhérents.

[32] **L'enquête a été conçue et exploitée par la Fnadir.** Elle porte sur la gestion des contrats d'apprentissage, les outils informatiques des Opco et sur les contrôles réalisés. Elle est exploitée de manière globale, sans permettre de distinguer dans la plupart des réponses les différences d'appréciation entre Opco. **Cette enquête a obtenu 78 réponses de CFA avec une bonne représentativité** : les CFA répondants sont implantés dans l'ensemble des régions (y compris les DROM même si l'échantillon est faible) et l'ensemble des Opco, avec lesquels ils déclarent principalement collaborer, sont représentés.

[33] **La mission a cherché à corroborer les résultats obtenus avec les entretiens menés et les informations disponibles.**

### 2.2 Si la gestion des contrats d'apprentissage par les Opco a progressé, les CFA regrettent encore l'hétérogénéité des règles de gestion, source de complexité et d'iniquité

[34] **En matière de gestion des contrats d'apprentissage, les CFA soulignent les progrès réalisés par les Opco.** Dorénavant plus de 70 % des CFA répondants sont satisfaits des délais de traitement des contrats par les Opco. De même, les décisions de prise en charge ou de refus de prise en charge sont cohérentes pour près de 95 % des répondants : 68 % les trouvent souvent cohérentes et 25 % toujours cohérentes. Ces éléments indiquent que **la gestion des contrats d'apprentissage apparaît dorénavant sécurisée.**

[35] En revanche, les CFA répondants indiquent à près de 60 % que la réglementation n'est pas appliquée de manière identique par les Opco. Plus que la réglementation, c'est en réalité **l'hétérogénéité des règles et pratiques de gestion** qui est critiquée par les CFA. Plusieurs exemples sont cités :

- Les manière de déclarer une rupture de contrat ou de clôturer un financement ne sont pas les mêmes entre Opco ;



- Certains Opco ne permettent pas par exemple de facturer plusieurs échéances simultanément sur la même facture quand un contrat est débloqué afin de rattraper le retard de facturation (ex. EP) ;
- Certains Opco ne respectent pas les dispositions du Vademecum indiquant que la facture émise par le CFA peut valoir certification de réalisation sous certaines conditions ;
- Les Opco appliquent différemment la revalorisation des coûts d'amorçage (D.6332-80 du code du travail). Il existe des différences dans l'interprétation sur les ruptures avant le démarrage du contrat ;
- Des pratiques différentes en matière de délégation de compétences. Certains Opco refusent que les CFA déposent les contrats, ce qui est source de complication pour l'entreprise, quand il s'agit d'une TPE et pour le CFA car l'enregistrement du contrat peut prendre plusieurs mois, voire plusieurs années (ex. Constructys)
- Certains Opco financent les équipements de protection individuelle de certains CFA (ex. Ocapiat), alors qu'il s'agit d'une responsabilité de l'employeur, posant la question des dépenses éligibles.

[36] Au-delà de ces règles de gestion qui complexifient les relations avec les CFA, ceux-ci estiment que les **règles différentes d'attribution des aides sont source d'incompréhension chez les apprentis et source d'iniquité**. C'est le cas des frais annexes, dont ceux pour la mobilité internationale.

[37] **Enfin, l'hétérogénéité des pratiques en matière de co-financement des investissements dans les CFA est, selon les CFA, source de fragilisation de leur modèle économique** dans un contexte où les subventions régionales sont insuffisantes. Certains Opco proposent des appels à projets pour cofinancer les investissements des CFA (ex. 2i, ATLAS, EP, AKTO, Mobilités, Constructys) et d'autres aucun. Parmi les Opco proposant des cofinancements, des pratiques hétérogènes sont également constatées : certains Opco excluent le financement de travaux pour ne privilégier que les achats de matériels et équipements pédagogiques. En outre la pratique de certains Opco d'intégrer dans les appels à projets un critère d'éligibilité reposant sur le taux d'apprentis formés dans le CFA dont les entreprises relevant des branches de l'Opco conduit à exclure de certains appels à projets des CFA interprofessionnels. Il convient toutefois de rappeler que la politique d'investissement des Opco relève des décisions de leur conseil d'administration.

## 2.3 Les fonctionnalités différentes des systèmes d'information des Opco génèrent des surcoûts pour les CFA

[38] **L'API Convergences est saluée par les CFA répondant à l'enquête**. Ils sont 84 % à estimer ne pas rencontrer de difficultés de compatibilité ou de communication entre leur système d'information et celui des Opco. Ils estiment que cette API fluidifie les échanges avec les Opco et a permis une meilleure maîtrise du rythme de facturation.

[39] **En revanche les portails des CFA sont diversement appréciés**. En particulier la Fnadir estime que les portails de Constructys, de l'Afdas et d'Uniformation sont moins performants que les autres, en termes de fonctionnalités et de simplicité d'utilisation. Les CFA ont fait part de différences notables dans les fonctionnalités des SI (cf. partie III. du rapport).

[40] En outre, ils ont signalé plusieurs limites communes à l'ensemble des portails mis en place par les Opco :

- **L'autorisation de transmission ne concerne par les avenants.** Lorsqu'un CFA bénéficie du mandat donné par l'entreprise pour le dépôt du contrat, le CFA ne peut déposer l'avenant, ce qui est difficilement compréhensible par l'entreprise et susceptible de bloquer certains dossiers. Une évolution des règles et des systèmes d'information apparaît nécessaire ;
- **la question des arrondis :** le calcul au prorata des NPEC crée des erreurs de facturation car chaque système a ses propres règles de calcul des arrondis.
- **le contrôle de l'éligibilité de la majoration du coût contrat pour les personnes en situation de handicap :** la majoration s'applique systématiquement en cochant la case correspondante car les SI des Opco ne permettent pas de vérifier l'éligibilité de la demande.

[41] **Enfin les CFA estiment que la mise en place par chaque Opco d'une plateforme de mise en relations entre les apprentis et les entreprises n'est pas efficace.** Ces plateformes peuvent avoir du sens pour certains métiers spécifiques (ex. bouchers) mais pas pour des métiers transversaux (ex. fonctions support...). Cette multiplication complexifie le paysage et peut désorienter les apprentis. Elle vient par ailleurs concurrencer les outils mis en place par l'Etat (ex. plateforme « 1 jeune, 1 solution »).

## 2.4 Les contrôles menés par les Opco, peu fréquents, suscitent des interrogations quant à leur utilité

[42] **Seuls 17 % des CFA ayant répondu à cette question de l'enquête (N=69) ont été contrôlés par un ou plusieurs Opco ces douze derniers mois.** 50 % d'entre eux ont subi un contrôle et 33 % trois contrôles ou plus. Ces contrôles viennent s'ajouter aux contrôles menés par d'autres organismes conformément à la loi, entraînant une charge pour les CFA.

[43] **Une meilleure coordination entre les différents contrôleurs est donc attendue, notamment entre les Opco.** De ce point de vue, l'intérêt du GIE D2OF que représenterait une mutualisation des contrôles entre les Opco n'a pas atteint sa pleine mesure.

[44] **Plus fondamentalement, les CFA s'interrogent sur l'intérêt du contrôle qualité réalisé par le GIE pour le compte des Opco, au regard de l'audit de certification Qualiopi.** La Fnadir a réalisé un comparatif du référentiel d'audit Qualiopi et du référentiel de contrôle établi par le GIE D2OF, mettant en évidence des critères équivalents pour 9 % d'entre eux. D'autre part les CFA s'interrogent sur la capacité à exercer le contrôle pédagogique, prévu dans le nouveau référentiel du GIE.

[45] **Les CFA estiment que les Opco sont plus légitimes à exercer des contrôles approfondis de service fait, dans le cadre de la lutte anti-fraude,** y compris en procédant à des contrôles sur place, très rarement menés jusqu'à présent, plutôt que des contrôles qualité.

## 2.5 Plusieurs pistes d'amélioration sont suggérées

[46] **En premier lieu, les pistes d'améliorations proposées par les CFA portent sur l'uniformisation des règles et la réduction de la charge administrative :**

- **L'harmonisation des pratiques :** l'application uniforme du vademecum de gestion, qu'il conviendra de compléter, et la prise en charge harmonisée des coûts (mobilité, RQTH, 1<sup>er</sup> équipement...) ;
- **la simplification des procédures :** limitation des pièces redondantes (ex. certificat de réalisation systématique), la mise en place d'une procédure de type « silence vaut accord » pour la validation des contrats (ex. délai maximal de 2 ou 3 mois) ;
- **la régulation :** droit de rectification pour les CFA en cas d'erreur ou d'omission constatée, suivi transparent des factures impayées et meilleure gestion des litiges.

[47] **En second lieu, les CFA souhaitent une amélioration des systèmes d'information. Ils réclament une plateforme unique pour tous les Opco (front-office),** permettant le dépôt des contrats et des avenants et la facturation. Celle-ci devrait permettre une télétransmission généralisée des pièces (factures, avenants, ruptures) et permettre une visibilité sur le statut des factures. Dans ce scénario, les Opco conserveraient un back-office propre.

[48] **Les CFA souhaitent également une meilleure accessibilité des interlocuteurs au sein des Opco, constatant là encore une forte hétérogénéité entre les Opco, voire entre les territoires.** Ils souhaitent disposer d'interlocuteurs attitrés, à l'instar des conseillers alternance mis en place par plusieurs Opco dans les délégations régionales et des interlocuteurs thématiques spécialisés au niveau national pour traiter des sujets complexes (ex. rupture, mobilité, RQTH...) pour limiter les différences d'appréciations entre gestionnaires au sein des Opco.

[49] **Certains CFA rencontrés par la mission vont plus loin et estiment qu'un organisme unique de contrôle et de paiement des contrats d'apprentissage serait opportun.** Ils estiment que l'apprentissage a beaucoup évolué ces dernières années et que les CFA de branches sont dorénavant minoritaires, limitant la plus-value des Opco.

# ANNEXE 4 : Evolution des principaux agrégats financiers et postes de dépenses des Opco

## 1 Les fonds gérés par les Opco s'élèvent à près de 12 Mds€ et relèvent en grande majorité de fonds publics

[1] Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les Opco ne sont plus chargés de la collecte des contributions obligatoires des entreprises (contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance - CUFGA). La loi a confié ce recouvrement aux URSSAF et à la MSA qui reversent les fonds à France Compétences.

[2] Par conséquent, les Opco perçoivent dorénavant des dotations annuelles de France compétences, au titre notamment de l'aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés et du financement de l'alternance, selon les dispositions des articles L. 6123-5 et R. 6123-25 du code du travail<sup>95</sup>. Les Opco sont par ailleurs susceptibles de recevoir d'autres concours publics provenant de l'État, des régions, de France Travail ou du fonds social européen.

[3] Les Opco conservent la collecte de deux types de contributions supplémentaires :

- des contributions conventionnelles prévues par des accords collectifs de branche ;
- des contributions volontaires des entreprises à leur Opco de rattachement, dans le cadre de leur offre de service.

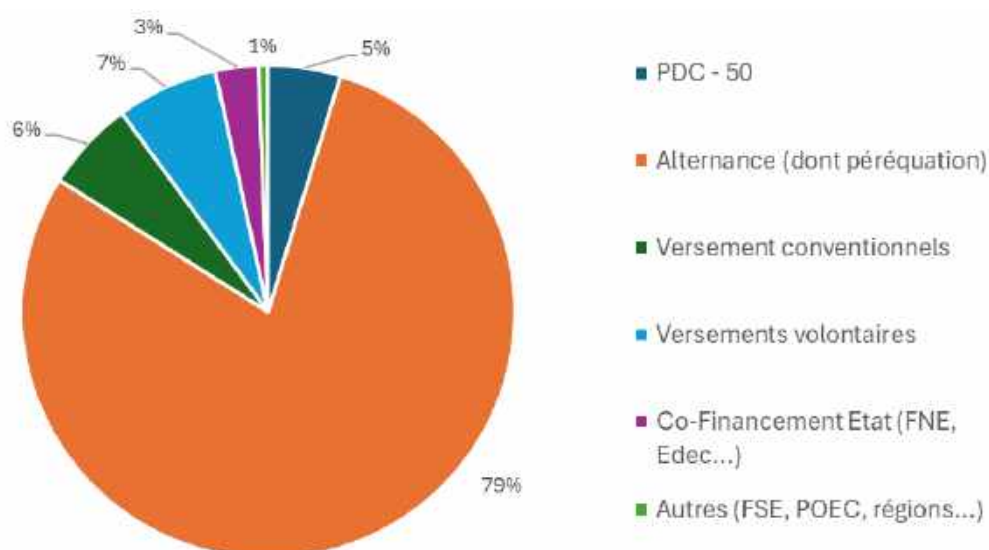
[4] Les fonds gérés par les Opco s'élèvent à 11,8 Mds€ en 2024, répartis comme suit :

- Les fonds légaux versés par France compétences représentent 84 % des ressources (9,9 Mds€)
  - Les cofinancements additionnels de l'Etat et des collectivités (EDEC, FNE, Régions...) : 3 % (334 M€)
- [5] Les financements supplémentaires (conventionnels et volontaires) : respectivement 6 % (703 M€) et 7 % (787 M€).

---

<sup>95</sup> Ces dotations sont également financées par des subventions de l'État à France compétences, compte tenu du déficit de l'opérateur.

Tableau 1 : Origine des fonds gérés par les Opco en 2024



Source : Mission, d'après les données transmises par les Opco

[6] De manière générale, les cofinancements provenant de l'Etat et des collectivités locales ont tendance à diminuer ces dernières années. Ils représentent en 2014 une part marginale (< 3 %) des ressources des Opco pour une majorité d'entre eux, à l'exception d'AKTO et d'UNIFORMATION. UNIFORMATION se distingue très largement des autres Opco, la part de ses cofinancements étant supérieure à 15 % de ses ressources.

Tableau 2 : Taux de cofinancement des Opco en 2023 et 2024

OPCO	2023			2024		
	Fonds gérés (k€)	Cofinancement (en k€)	Part des cofinancements	Fonds gérés (en k€)	Cofinancement (en k€)	Part des cofinancements
AFDAS	641 958	44 913	7 %	656 621	15 000	2 %
AKTO	1 518 906	151 481	9 %	1 628 123	114 308	7 %
ATLAS	1 323 083	47 873	3 %	1 286 764	NC	-
CONSTRUCTYS	1 243 693	39 424	3 %	1 172 758	13 240	1 %
EP	2 036 338	28 598	1 %	1 542 719	13 822	1 %
MOBILITES	1 030 090	33 449	3 %	999 360	25 825	3 %
OCAPIAT	929 732	15 358	2 %	778 311	10 000	1 %
L'OPCOMMERCE	993 865	10 722	1 %	866 632	NC	-
SANTE	541 280	11 759	2 %	520 855	15 579	3 %
UNIFORMATION	333 105	85 357	20 %	435 164	80 786	16 %
2I	1 563 591	110 000	7 %	1 542 170	34 500	2 %
Total	12 155 641	578 934	5 %	11 429 477	323 060	-
Moyenne	1 105 058	52 630	5 %	1 039 043	35 896	4 %
Médiane	1 030 090	39 424	3 %	999 360	15 579	2 %

Source : Tableaux de suivi des COM des Opco – Traitement mission

[7] L'Insee classe depuis 2019 les Opco parmi les administrations publiques (APU), en tant qu'« organismes divers d'administration centrale », Odac, au sens de la comptabilité nationale, à l'exception des sections comptables financées par les contributions conventionnelles et volontaires.

[8] En conséquence, 87 % de leurs ressources ainsi que, dans des proportions proches, les charges imputées sur les sections alternance et PDC-50, sont de nature publique, de même que, leur excédent ou déficit, ainsi que l'endettement propres à ces sections.

[9] Si cette décision n'emporte pas de conséquences juridiques directes<sup>96</sup> sur le régime du contrôle budgétaire ou le classement en « opérateur » de l'Etat, elle oblige à renforcer les dispositifs de contrôle de la gestion des Opco qui désormais pèse sur les finances publiques.

## 2 Les dépenses de fonctionnement des Opco sont en progression constante depuis 2020

### 2.1 Les dépenses de fonctionnement des Opco ont progressé plus rapidement que les fonds gérés et l'inflation

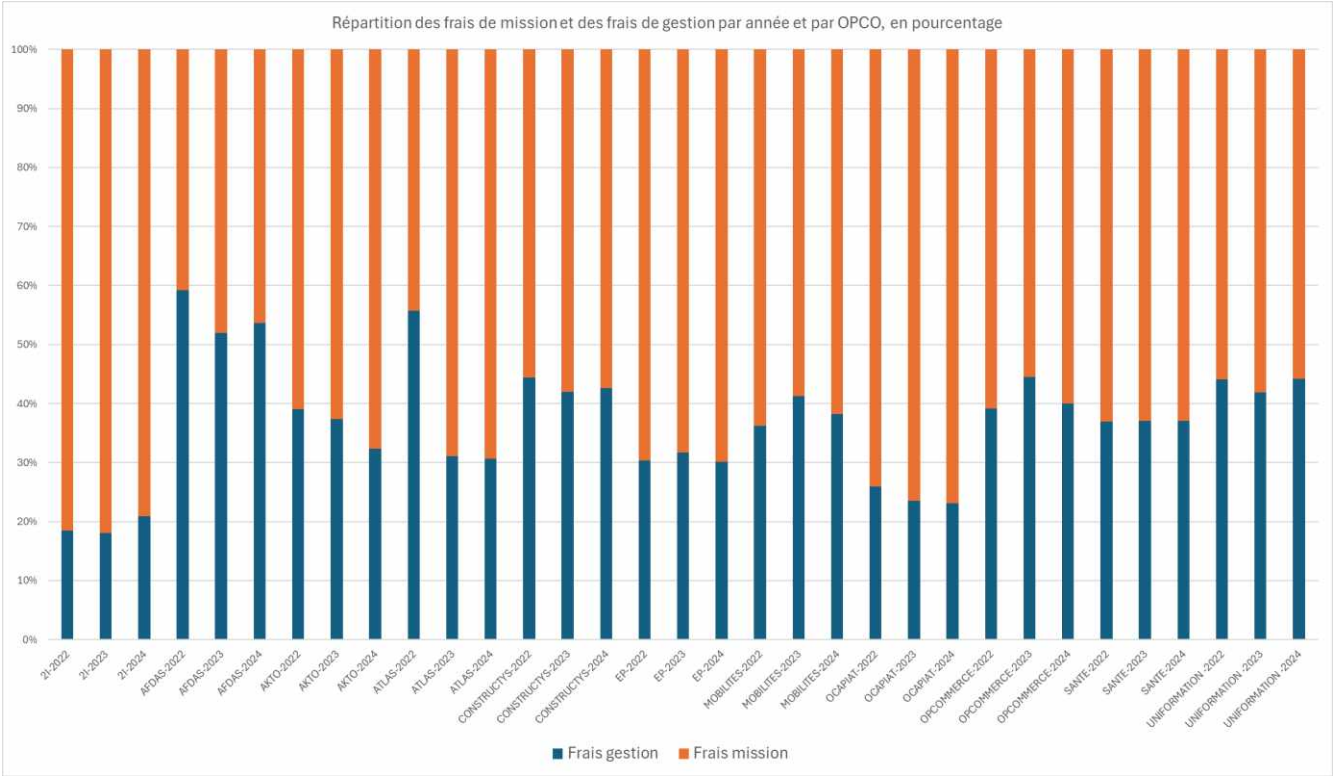
[10] Les frais de gestion, d'information et de mission (FGIM) ont progressé 19 % entre 2020 et 2024, passant de 605 M€ en 2020 à 720 M€ en 2024.

[11] Cette hausse est notamment tirée par les frais de mission qui ont augmenté de 17% en moyenne entre 2022 et 2024 et représentent désormais 64 % des FGIM des Opco. Ces frais comprennent notamment les dépenses associées aux missions d'appui aux branches et d'informations-conseils auprès des entreprises.

---

<sup>96</sup> Toutefois, être une APU est une des caractéristiques susceptibles d'être prises en compte dans l'approche en « faisceau d'indices » de la qualification des opérateurs de l'Etat, ou déterminer la nature du contrôle (contrôle économique et financier ou contrôle budgétaire). Etre Odac empêchera les Opco de s'endetter pour plus de douze mois auprès des établissements de crédit, dès la publication de l'arrêté pris en application de l'article 23 de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 de décembre 2023.

Tableau 3 : Evolution 2022-2024 de la répartition entre frais de gestion et frais de mission (en % du total FGIM de chaque OPCO)

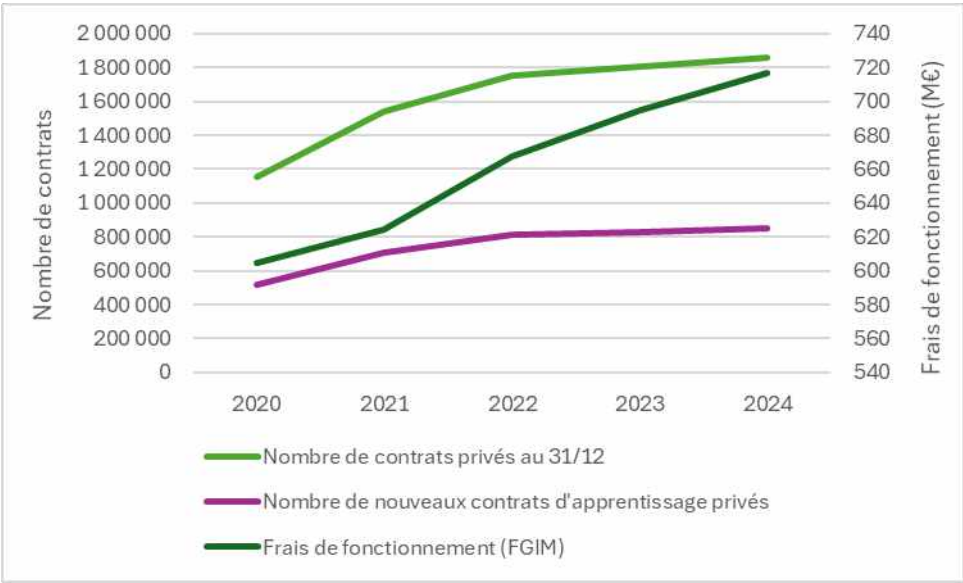


Source : Bilan COM des Opco

[12] **Les FGIM ont progressé plus rapidement que l'activité des OPCO.** D'une part, la hausse des FGIM est supérieure à la progression des fonds gérés (+16 % entre 2020 et 2024). D'autre part, elle est également supérieure à la hausse du volume des contrats d'apprentissage. Les FGIM ont progressé au même rythme que le volume des nouveaux contrats d'apprentissage signés dans l'année en 2020 et 2021, avant un décrochage sur la période 2022-2024. Sur les trois dernières années, la hausse des FGIM (+7 %) est supérieure à celle des nouveaux contrats d'apprentissage (+5 %) mais peut en partie s'expliquer par la gestion du stock de contrats en cours pendant l'année.



Tableau 4 : Evolution du nombre de contrats d'apprentissage et des frais de fonctionnement des Opco entre 2020 et 2024



Source : Opco, traitement mission

[13] La hausse des FGIM est également supérieure à l’inflation sur la période (+13 %) entre 2020 et 2024.

Tableau 5 : Evolution comparée de l’inflation et FGIM des Opco entre 2020 et 2024



Source : Mission

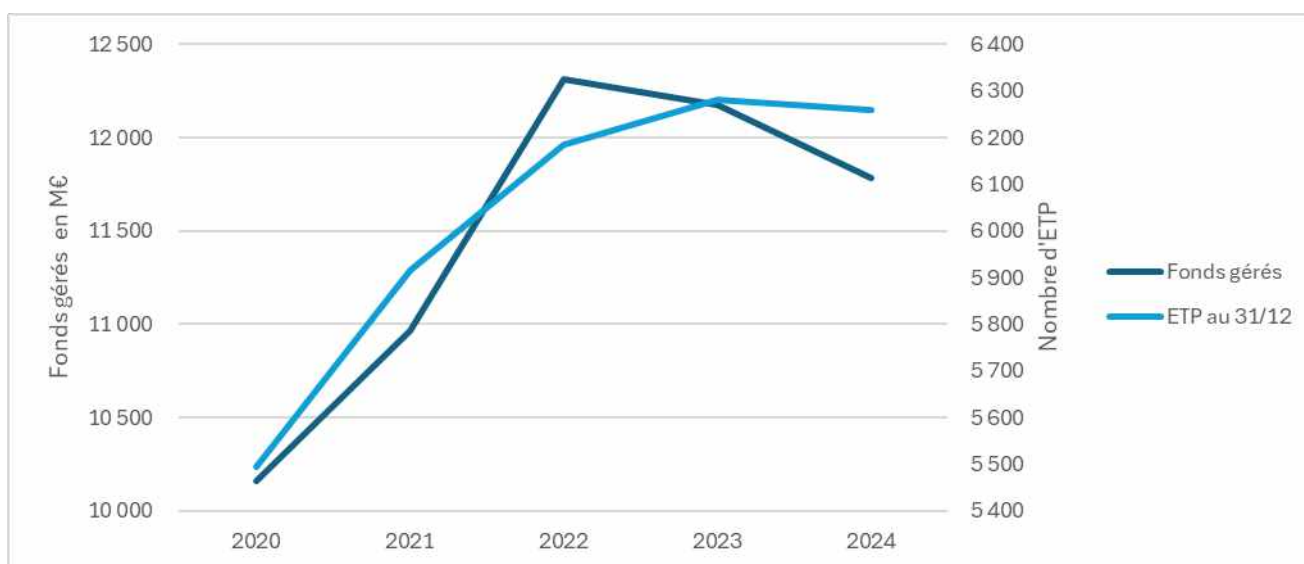
## 2.2 Les dépenses de fonctionnement sont essentiellement tirées par les dépenses de personnel

[14] **Les dépenses de fonctionnement des Opco augmentent majoritairement sous l'effet de la hausse des effectifs à hauteur de 15 % entre 2020 et 2024.**

[15] L'effectif total des Opco est passé de 5 495 ETP (présents au 31/12) en 2020 à 6 260 en 2024, soit une hausse globale de 765 personnes en 4 ans. Cela représente un rythme moyen d'augmentation de + 191 salariés par an.

[16] **Ce rythme ralentit** puisque les effectifs globaux des Opco ont été réduits de 20 ETP entre 2023 et 2024, mais de manière moins soutenue que les fonds gérés.

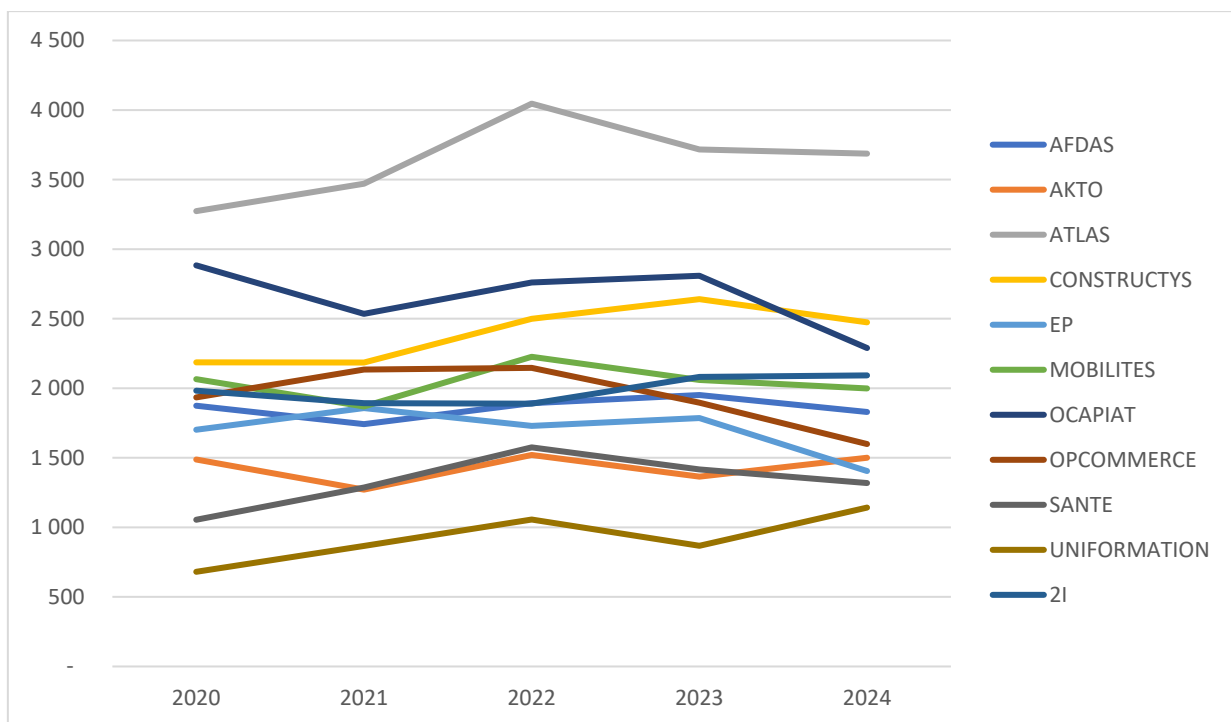
Tableau 6 : Evolution des effectifs totaux au 31/12 et des fonds gérés par les Opco entre 2020 et 2024



Source : Données Opco, traitement mission

[17] **Dès lors, le ratio fonds gérés par ETP 31/12 a baissé en moyenne de 5 % entre 2022 et 2024**, indice de baisse de productivité des Opco sur les deux premières années des COM 2023-2025. Cette interprétation est toutefois à manier avec prudence au regard des limites intrinsèques de cet indicateur très agrégé. Des différences significatives sont par ailleurs notées entre les Opco, comme le souligne le graphique ci-après.

Tableau 7 : Evolution du ratio fonds gérés par ETP (en k€ par ETP au 31/12) entre 2020 et 2024



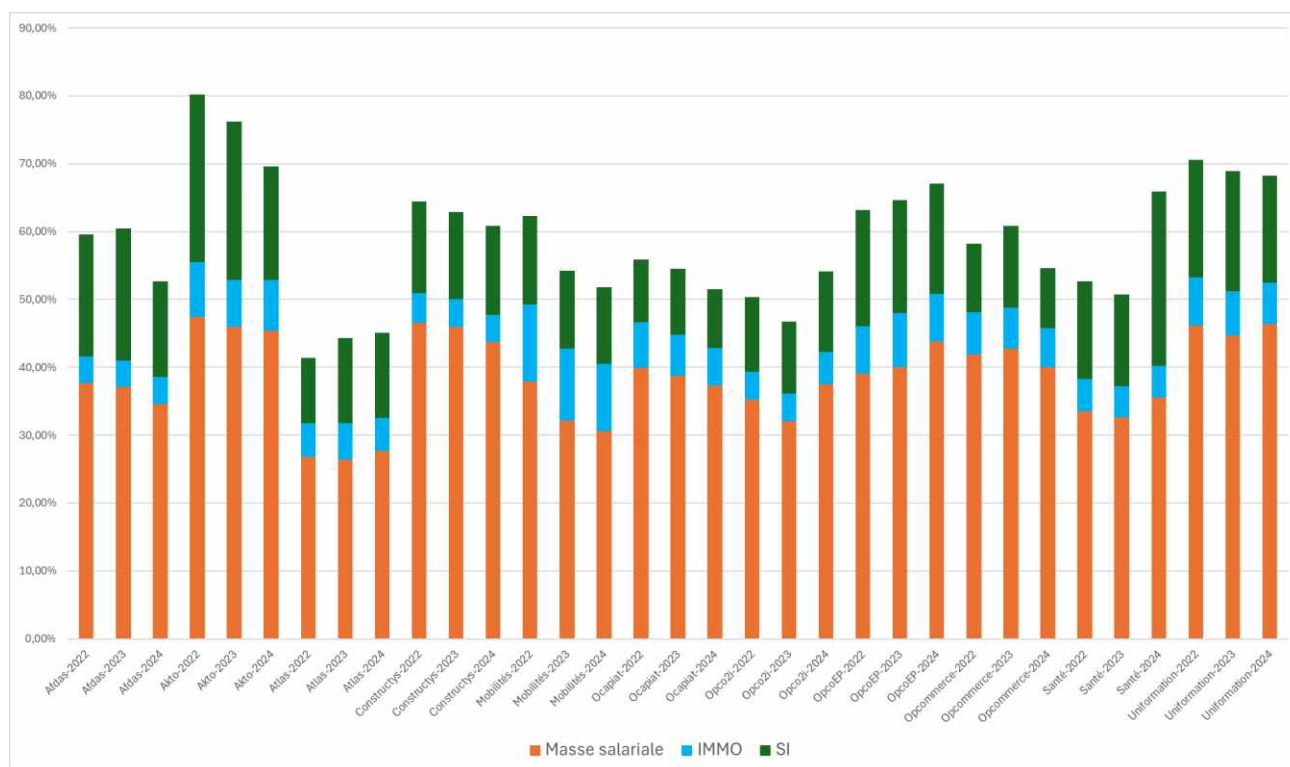
Source : Données Opco, traitement mission

## 2.3 Les grands postes de dépenses (personnel, immobilier, système d'information) représentent 58 % des dépenses de fonctionnement

[18] Les dépenses de personnel, d'immobilier et de systèmes d'information (SI) représentent **433 M€ en 2024, soit 58 % des dépenses de fonctionnement des Opco en moyenne**. Cette proportion est globalement stable ces dernières années (baisse de 2 % entre 2022 et 2024). Dans le détail, les dépenses de personnel représentent 284 M€ (38 %), les dépenses numériques 104 M€ (14 %) et les dépenses immobilières 44 M€ (6 %).

[19] Ces valeurs moyennes masquent malgré tout de fortes disparités entre les Opco, illustrées par le graphique ci-après.

Tableau 8 : Part des trois grands postes de dépenses (personnel, numérique, immobilier) pour chaque Opco entre 2022 et 2024



Source : Données Opco – traitement mission

## 2.4 Les FGIM ne mesurent pas la totalité des charges de fonctionnement et posent des problèmes de traçabilité dans les comptes de certains Opco

[20] La comparaison des comptes 2023 aux FGIM 2023 déclarés dans le cadre du suivi des COM fait apparaître que les Opco ne définissent et donc ne calculent pas tous les FGIM de la même manière. Ce constat est problématique dès lors que les FGIM sont centraux dans le dispositif de pilotage budgétaire des COM et de comparaison des Opco.

Tableau 9 : Comparaison des niveaux des FGIM 2023 et des charges et déficits de fonctionnement des comptes de résultats des Opco

M€	AFDAS*	AKTO	ATLAS	CONSTRUCTYS	EP	MOBILITES	OCAPIAT	OPCOMMERCE	SANTE	UNIFORMATION	2i	TOTAL
<b>FGIM réalisés 2023</b>	<b>36,23</b>	<b>107,14</b>	<b>56,75</b>	<b>45,75</b>	<b>125,89</b>	<b>59,90</b>	<b>40,67</b>	<b>45,35</b>	<b>49,07</b>	<b>32,30</b>	<b>95,53</b>	<b>694,57</b>
Charges brutes de fonctionnement 2023	39,60	140,45	63,21	51,32	135,01	64,01	45,17	56,93	56,26	32,32	108,67	<b>792,94</b>
Ecart (FGIM-charges, M€)	-3,37	-33,31	-6,46	-5,57	-9,12	-4,11	-4,50	-11,58	-7,19	-0,02	-13,14	<b>-98,37</b>
Ecart (%/FGIM réalisé)	-9 %	-31 %	-11 %	-12 %	-7 %	-7 %	-11 %	-26 %	-15 %	0 %	-14 %	<b>-14 %</b>
Déficit de fonctionnement 2023	30,78	107,13	55,89	45,75	125,89	59,90	40,69	47,17	52,02	32,32	103,05	<b>700,58</b>
Ecart (FGIM - déficit, M€)	5,45	0,01	0,86	0,00	0,00	0,00	-0,01	-1,83	-2,95	-0,02	-7,52	<b>-6,02</b>
Ecart (%/FGIM réalisé)	15 %	0 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	-4 %	-6 %	0 %	-8 %	<b>-1 %</b>

Source : Tableaux de suivi des COM, comptes 2023 des Opco. \*Pour AFDAS : hors intermittents du spectacle

[21] Il ressort d'abord de ces comparaisons que les FGIM sont systématiquement inférieurs aux charges de fonctionnement figurant dans les sections de fonctionnement des comptes des Opco. **Au total, les charges de fonctionnement étaient en 2023 de 98 M€ (14 %) supérieures aux FGIM.**

[22] **Pour 6 Opco (Akto, Constructys, EP, Mobilités, Ocapiat et Uniformation), les FGIM correspondent au déficit de la section de fonctionnement**, soit les charges diminuées des produits de fonctionnement (subventions de cofinancement, fonds dédiés reportés, ...). Or ceux-ci sont par nature variables d'une année à l'autre.

[23] **Pour 5 Opco (Afdas, Atlas, Opcommerce, Santé et 2i) les FGIM ne correspondent ni aux charges ni aux déficits de fonctionnement.** Les écarts entre FGIM et déficits de fonctionnement peuvent être positifs (Afdas, Atlas) ou négatifs (Opcommerce, Santé et 2i) et s'échelonnent, en % de FGIM, de -8 % (2i) à +15 % (Afdas). Ces écarts ne s'expliquent pas simplement par des retraitements comptables directement visibles. La mission n'a pas pu investiguer plus avant les règles de calcul, différentes des autres, utilisées par ces Opco.

[24] **Au global, le total des FGIM est très proche du total des déficits de fonctionnement (écart de moins de 1 %).**

### 3 La situation financière des Opco se dégrade de manière tendancielle

[25] **La situation financière des Opco se dégrade sous le double effet de la baisse des résultats de la section formation, liée à la baisse des ressources issues de France compétences, et de la hausse des charges de fonctionnement.**

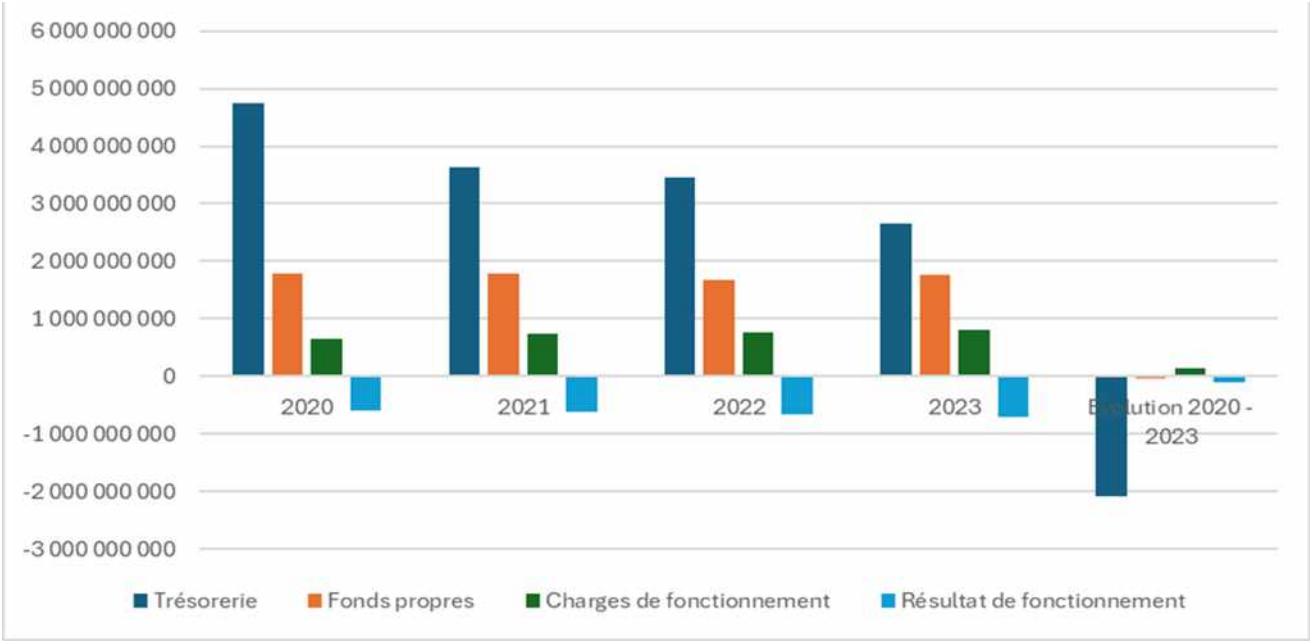
[26] Le résultat de fonctionnement s'est dégradé de près de 100 M€ entre 2020 et 2023, lié notamment à la hausse des charges de fonctionnement de 16 % sur la période.

[27] La trésorerie des Opco s'est réduite de 2 Mds€ soit - 43 % entre 2020 et 2023. Cette baisse est liée à des prélèvements sur fonds propres pour compenser le déficit de leur résultat de

fonctionnement. Malgré tout, la trésorerie des Opco reste confortable et des mesures de régulation ont été prises par France compétences en 2024.

[28] Malgré la baisse des trésoreries, en 2024, les Opco ont toutefois encaissé 67 M€ de produits financiers (de plus en plus issus des sections conventionnelles et volontaires à mesure que France compétences gère de manière plus active la trésorerie des Opco), alors que le financement global de l'apprentissage est en déficit structurel, et que l'Etat s'endette pour le combler.

Tableau 10 : Situation financière des Opco entre 2020 et 2023



Source : Comptes annuels des Opco – rapports des commissaires aux comptes

# LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

## Ministère chargé du travail et de l'emploi

### Cabinet de la Ministre chargée du travail et de l'emploi

- Geoffroy DE VITRY, directeur de cabinet
- Joëlle HELENON, directrice adjointe du cabinet
- Mikaël CHARBIT, conseiller alternance, compétences et qualité de la formation

### Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- Rachel BECUWE, cheffe de service, adjointe au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
- Boris SUPIOT, sous-directeur du financement et de la modernisation
- Théophile BABAUD de MONVALLIER, adjoint au sous-directeur du financement et de la modernisation
- Sébastien VASSORD, chef de la mission de l'ingénierie et des systèmes d'informations
- Nadine CHASSEIGNE, adjointe au chef de la mission de l'ingénierie et des systèmes d'informations
- Christine NGUYEN, adjointe au chef de la mission pilotage et performance
- Mathieu ARBOUIN, responsable de la donnée, adjoint au chef de la mission du pilotage et de la performance
- Stéphane REMY, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle
- Laurent GAULLIER, adjoint au sous-directeur des politiques de formation et du contrôle
- Natacha DJANI, cheffe de la mission droit et financement de la formation
- Marie WEPIERRE, adjointe à la cheffe de la mission droit et financement de la formation
- Bruno MORIN, chargé de mission au sein de la mission droit et financement de la formation
- Alina SAVCHUK, chargée de mission au sein de la mission droit et financement de la formation
- Lamine BELKASMI, apprenti au sein de la mission droit et financement de la formation
- Marylis RUBRICE, chargée de mission
- Guillaume FOURNIE, chef de la mission organisation et contrôle
- Steven CARRO, adjoint au chef de mission organisation et contrôle



### **Inspection générale des affaires sociales**

- Bruno LUCAS, inspecteur général
- Denis LE BAYON, inspecteur

### **Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) des Hauts de France**

- Bruno DROLEZ, directeur régional
- Corinne PINOT, service régional de contrôle (SRC)
- Céline DESFRENNE, cheffe du service des mutations économiques

## **Ministère chargé des comptes publics**

### **Contrôle général économique et financier (CGéFi)**

- Thomas DEROCHÉ, contrôleur général, chef de la mission emploi et formation professionnelle
- Nicolas LERMANT, contrôleur général, chef de la mission emploi et formation professionnelle
- François TURCAT, contrôleur général, mission de contrôle emploi et formation professionnelle
- Luc CHARRIE, contrôleur général, mission de contrôle emploi et formation professionnelle
- Christian de la ROCHEBROCHARD, contrôleur général, mission de contrôle emploi et formation professionnelle

### **Direction du budget**

- Elise DELAITRE, sous-directrice en charge des budgets des secteurs de la santé, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la solidarité et de l'insertion (6ème sous-direction)
- Paul DEJEAN DE LA BÂTIE, chef du bureau emploi et formation professionnelle (6BEFP)
- Mathias HEERS, adjoint au chef de bureau emploi et formation professionnelle (6BEFP)

### **Institut national de la statistique et des études économiques**

- Marie LECLAIR, cheffe du département des comptes nationaux
- Meryam ZAIEM, département des comptes nationaux

## Cour des comptes

- Yvan AULIN, conseiller maître
- Christophe GOMET, conseiller référendaire en service extraordinaire
- Aymen BEN MILED, conseiller référendaire
- Souad EL GNAOUI, conseillère référendaire
- Nathalie NGUELET, vérificatrice

## Etablissements publics

### France Compétences

- Stéphane LARDY, directeur général
- Hugues DE BALATHIER, directeur général adjoint
- Goulven DROUMAGUET, directeur de la certification professionnelle
- Ali AMROUCHE, directeur des systèmes d'information
- Aline VALETTE-WURSTHEN, coordinatrice de l'animation des observatoires de branches

### Agence de services et de paiement (ASP)

- Fanny MOLIN, Directrice de l'emploi, de l'environnement et des politiques sociales (DIREEPS)
- Xavier CHAUVIN, directeur financier par interim
- Sandrine REYNE, directrice adjointe, Direction de l'emploi, de l'environnement et des politiques sociales (DIREEPS)
- Claire MAGNE, responsable mission contrôle interne à la DIREEPS
- Laurent IMBERT, chargé de mission alternance à la DIREEPS
- Olivier GARNIER, chargé de mission formation professionnelle à la DIREEPS
- Jérémie SAUTY, chargé de mission à la DIREEPS

### Caisse des dépôts et consignations

- Guénola MARTIN, directrice de la formation professionnelle
- Angèle CALABRESE, responsable service contrôle, qualité et lutte contre la fraude

## Partenaires sociaux

### Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

- Olivier FARON, conseiller spécial « éducation formation »
- Olivier GAUVIN, directeur adjoint de l'éducation et de la formation

### Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

- Eric CHEVEE, vice-président en charge des affaires sociales
- Karine JAN, responsable formation

### Union des Entreprises de Proximité (U2P)

- Laurent MUNEROT, vice-président
- Olivier COONE, conseiller technique formation

### Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

- Jean-François FOUCARD, secrétaire national en charge des parcours professionnels
- Eric FREYBURGER, expert national confédéral formation et égalité professionnelles
- Clément DELAUNAY, conseiller technique formation professionnelle

### Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO)

- Michel BEAUGAS, secrétaire confédéral chargé de l'emploi et des retraites
- Mathilde TEXIER, assistante confédérale en charge de la formation professionnelle

### Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

- Aline MOUGENOT, secrétaire fédérale adjointe chargée de la formation professionnelle et de l'apprentissage

## Opérateur de compétences interindustriel (Opco 2i)

### Siège

- Pascal LE GUYADER, président
- Christine LE, vice-présidente
- Stéphanie LAGALLE-BARANES, directrice générale
- Paul MANGIN, directeur financier
- Cédric RAVIER, directeur des systèmes d'information
- Fabien REYMOND, responsable du pôle sécurité des systèmes d'information

- Sébastien HACQUARD, responsable du pôle développement

**Délégation régionale Provence-Alpes-Côte d’Azur- Corse**

- Sandra COUINAUD, déléguée régionale
- Jean Philippe VINCENT, responsable du pôle conseil
- Céline DROUMATAKIS, conseillère entreprises
- Clémentine FERRI, conseillère entreprises
- Mehdi OSMANI, conseiller entreprises
- Muriel BOI, responsable du pôle gestion
- Sylvie VIVIER, gestionnaire
- Jessica GAUGUIN, gestionnaire
- Gaëtan TISSOT, chargé de mission alternance

## **OPCO AFDAS**

**Siège**

- Isabelle GENTILHOMME, présidente
- René FONTANARAVA, vice-président
- Thierry TEBOUL, directeur général
- Jérôme BOURON, directeur général adjoint délégué à l’organisation et à la transformation
- Amandine MUTEL, directrice générale adjointe déléguée à la stratégie, au développement et à l’innovation
- Jack AUBERT, directeur général adjoint délégué aux relations institutionnelles et aux branches
- Françoise GASTELLU, directrice des systèmes d’information
- Yoann LENOIR, directeur des systèmes d’information adjoint

**Délégation régionale Provence-Alpes-Côte d’Azur - Corse**

- Marianne FAVIER, déléguée régionale
- Mylène BARRA, conseillère emploi formation
- Caroline DELORME, conseillère emploi formation
- Marlène OLIVIERI, conseillère emploi formation
- Cyril JULIEN, conseiller emploi-formation

## OPCO AKTO

### Siège

- Laurent BARTHELEMY, président
- Jean HEDOU, vice-président
- Valérie SORT, directrice générale
- Adil JABRI, directeur général adjoint chargé des finances
- Stéphanie BOIZAT-FOUGEROUX, directrice générale adjointe chargée des opérations
- Silvia RODRIGUEZ, secrétaire générale
- Olivier MURATI, directeur des systèmes d'information

### Direction régionale Hauts de France

- Frédérique VAQUANT, directrice régionale
- Mme Alice DEMAZURE, responsable d'activité relation entreprises
- Benoit TORDOIR, conseiller emploi-formation
- Antonia SAVERY, conseiller emploi-formation
- Vanessa VOISIN, responsable d'activité gestion administrative
- Anne-Sophie BLANKAERT, gestionnaire
- Amélie TAVERNIER, gestionnaire

## OPCO ATLAS

### Siège

- Marie BUARD, présidente
- Philippe DEGONZAGUE, vice-président
- Yves PORTELLI, directeur général
- Christophe JOUVEL, directeur général adjoint
- Naïma LATRECHE, directrice réseau et proximité clients
- Philippe PRUNEAU, directeur des systèmes d'information

### Délégation régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur- Corse

- Magali RASAMISON, déléguée régionale
- Alexandra MILENKOVIC, gestionnaire
- Dominique OSTROV, conseillère emploi formation

- Emric DIJOUX, conseiller emploi formation
- Marion PONT, conseillère emploi formation
- Arnaud DURADE, conseiller emploi formation

## OPCO Constructys

### Siège

- Laure VIAL, vice-présidente
- Sébastien BOULEAU, directeur général
- Noaman SADDOD, directeur général adjoint chargé des finances
- Olivier BERTRAND, directeur des systèmes d'information
- Guillaume BOISCUVIER, responsable infrastructure, exploitation, support
- Grégori PANFILOFF, responsable sécurité des systèmes d'information
- Alain ISRAEL, responsable études et développements

### Direction régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur- Corse

- Chantal CASTEL, directrice régionale
- Audrey PAOLI, directrice régionale adjointe
- Marianne CANNAVO, conseillère de formation
- Faustine MAMELIN, chargée de formation
- Yannick AFFLALOU, chargée de formation
- Marie-Charlotte PENNINI, assistante de formation

## OPCO Entreprises de proximité (EP)

### Siège

- Céline SCHWEBEL, présidente
- Aline MOUGENOT, vice-présidente
- Arnaud MURET, directeur général
- Emilie MARTINEZ, directrice des affaires institutionnelles et transverses
- Anne-Sophie EBERLE, cheffe de projet national direction de la production
- Jérôme GUIOT, directeur des systèmes d'information
- Alexandre CAENARO, département études informatiques

**Délégation régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur- Corse**

- Didier ANTONIOL, délégué régional
- André PACCARD, directeur sud-est de la production en charge de la gestion des dossiers
- Florence KHODARA, responsable du service actions territoriales
- Thierry ROUX, responsable du conseil aux entreprises
- Malika KADA, conseillère entreprises
- François SUBISERETA, conseiller entreprise
- Sandrine BARGAS, responsable du service appui à l'alternance
- Muriel GLEIZES, coordinatrice de gestionnaires
- Myrna TACHOUGAFT, gestionnaire

**OPCO Mobilités**

**Siège**

- Francis BARTHOLOME, président
- Denis SCHIRM, vice-président
- Isabelle MAIMBOURG, directrice générale
- Valérie HENNON, directrice financière
- Nathalie CARRA MASSINI, directrice des synergies et de la performance
- Laurence BOUILLON, directrice de l'action territoriale et du conseil
- Christophe NUNES DA SILVA, directeur des systèmes d'information

**Délégation régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur- Corse**

- Nelly CHAZOT, déléguée régionale
- Jennifer TURINI, déléguée adjointe
- Anne-Valérie DUCAMP, conseillère entreprises
- Céline LAMARE, conseillère entreprises
- Ibrahim BEHAR REHALA, conseiller entreprises
- Sylvie BERNARD, conseillère entreprises
- Isabelle DEMEYER, conseillère entreprises
- Christophe BATTAGLIA, chargé de mission alternance et formation
- Gwendoline JACQUEY, chargée de mission alternance et formation

- Simone HARIVEL, gestionnaire relation client
- Stéphanie DEMARQUE, gestionnaire conseil formation

## Opérateur de compétences OCAPIAT

### Siège

- Hervé PROKSCH, président
- Jérôme VOLLE, secrétaire général
- Jonathan EMSELLEM, directeur général
- Thierry BRUNET, directeur des systèmes d'information
- Benjamin GALATEAU, directeur adjoint des systèmes d'information

### Direction régionale Hauts de France

- Martine ALLARD-DEMUYS, directrice régionale
- Emmanuel PROUVOST, animateur régional
- Amandine FROMENT, conseillère aux actifs
- Pascale DEMANGE, conseillère entreprises
- Laura DESMAZIERES, conseillère entreprises
- Blandine HENOCQUE, conseillère entreprises
- Aurore TYTGAT, conseillère entreprises
- Stéphane BEUSELINCK-DAYON, chargé de gestion
- Céline LEJEUNE, chargée de gestion
- Alice LIGOCKI, chargée de gestion

## L'Opcommerce

### Siège

- Véronique ALLAIS, présidente
- Philippe BANSE, vice-président
- Philippe HUGUENIN-GENIE, directeur général
- Corinne LACOURD-FARGEAUD, directrice des finances
- Jacques LEBEAU, directeur du réseau et des territoires (DRT)
- Aurélien HERMANT, directeur des systèmes d'information



- Lahcene KEZ, directeur adjoint des systèmes d'information

**Délégation régionale des Hauts de France**

- Frédérique VANBEVERSLUYS, déléguée régionale
- Elsa LEVEUGLE, responsable technique
- Emilie VANHOUCKE, cheffe de projet territorial
- Maud CHAMPION, conseillère emploi formation
- Delphine DELOS, conseillère emploi formation
- Corinne RINGEVAL, conseillère emploi formation
- Nathalie LEROY, assistante Formation

## **Opcos Santé**

**Siège**

- Jean-Pierre MERCIER, président
- Eric DENISET, vice-président
- Rémi MAZZOCCHI, directeur général
- Antoine DUBREUIL, directeur général délégué
- Graziella KUCHARSKI, directrice réseau et relation adhérent
- Typhaine DELEMER, directrice conformité
- Michaël SAVOY, responsable du service national de gestion
- Slava GOLOUBEV, directrice de l'organisation et des systèmes d'information
- Yann MENER, responsable système d'information

**Direction interrégionale Hauts de France**

- Emilie JULIEN, directrice interrégionale
- Catherine MAPELLA, responsable de service interrégional de gestion
- Magalie VANCAYSEELE, conseiller gestion financement
- Delphine GRENON CANADAS, responsable de service interrégional conseil
- Manon DOTTE, conseillère emploi formation
- Solène LE NORCY, responsable de service interrégional projets

## OPCO Uniformation

### Siège

- David CLUZEAU, président
- Nathalie JOURDIN, vice-présidente
- Olivier PHELIP, directeur général
- Manuel VIGNES, directeur des systèmes d'information

### Délégation régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse

- Cathy DESOUTTER, déléguée régionale
- Isabelle STIMEC, conseillère emploi-formation
- Marie-Pierre FIEVET, conseillère emploi-formation
- Bertrand DUMEAUX, conseiller emploi formation
- Mathilde BIDAULT, assistante emploi formation

## GIE D2OF

- Thierry TEBOUL, président
- Arnaud MURET, vice-président
- Isabelle MAIMBOURG, vice-présidente

## Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH)

- Gilles MANCHON, président
- Bertrand LONGUET, directeur général
- Alice PRIGENT, directrice générale adjointe
- Nasser IHAMOUCHE, directeur adjoint en charge du pôle développement des services
- Franck CAROULLE, directeur en charge des systèmes d'informations

## Centres de formation d'apprentis (CFA)

### Fédération nationale des directeurs de centres de formation d'apprentis (FNADIR)

- Jean-Philippe AUDRAIN, président
- Olivier FOUQUET, vice-président

- Alain BAO, vice-président
- Alban MARGUERITAT, délégué national

**Centre de formation des apprentis des Hauts de France**

- Sylvie POUCHAIN, directrice régionale de la formation de la chambre des métiers et de l'artisanat des Hauts-de-France
- Frédéric WATINE, directeur du CFA ECCLOR · Institut de Genech
- Hassan LARRAJ, directeur CFA & Alternance chez Interfor SIA
- Laurent BOSSU, directeur du CFA Avenir Pro et Président de la FNADIR des Hauts de France

# LETTRE DE MISSION



La Ministre chargée du Travail et de l'Emploi

Paris, le

- 6 FEV. 2025

Nos Réf : D25-001992

Objet : lettre de mission

Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires sociales,

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, onze opérateurs de compétences (OPCO) ont été agréés par l'Etat. Ces associations paritaires sont chargées, depuis la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, de financer la formation professionnelle des salariés. Plus précisément, ces organismes ont pour missions de développer l'apprentissage, d'aider les branches à construire les certifications professionnelles et d'accompagner les PME dans la définition de leurs besoins de formation (art. L 6332-1 du code du Travail).

Les OPCO ont pris en charge leurs missions en garantissant une offre de services qui reçoit un bon niveau de satisfaction des entreprises qui en bénéficient.

Si l'offre de services à destination des entreprises et les priorités de formation financées relèvent naturellement d'une logique de filière économique, d'autres missions présentent peu de spécificités d'un secteur à l'autre.

Il convient ainsi de contrôler le fonctionnement des OPCO et d'investiguer les pistes de mutualisation de certaines missions ou d'harmonisation des processus de gestion, comme la mission de vérification et de paiement des contrats d'apprentissage.

Ces mesures de rationalisation doivent être documentées en amont de la négociation en 2025 de la future génération de contrat d'objectifs et de moyens entre les OPCO et l'Etat.

Dans ce contexte, vous porterez une attention particulière à

- L'organisation et aux frais de gestion des OPCO. Vous veillerez à contrôler de manière harmonisée entre opérateurs, les dépenses de fonctionnement telles que définies par la nomenclature de frais de gestion, d'information et de missions précisée à l'article R. 6332-17 du code du travail. Vous cibleriez le champ du contrôle en fonction du potentiel de gains d'efficacité et de mutualisation présenté par chacun des huit catégories de dépenses de fonctionnement.

Outre des conclusions propres à chaque opérateur, et tenant compte des comparaisons que vous pourrez établir entre eux, vous en tirerez des préconisations en termes d'économie voire de mutualisations possibles de certaines fonctions, notamment l'instruction et le suivi des dossiers de formation, mais aussi le fonctionnement d'observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, ou encore l'ingénierie de certification professionnelle.

.../...

Monsieur Thomas AUDIGE  
Chef de l'Inspection générale des affaires sociales  
Tour Mirabeau  
39-43 quai André-Citroën  
75015 Paris

14 avenue Duquesne  
75007 PARIS

Le traitement de vos données est nécessaire à la gestion de votre demande et entre dans le cadre des missions confiées aux ministères sociaux.  
Conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD), vous pouvez exercer vos droits à l'adresse [dpo-rsmd-sa@ddes.social.gouv.fr](mailto:dpo-rsmd-sa@ddes.social.gouv.fr) ou par voie postale.  
Pour en savoir plus : <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/article/donnees-personnelles-et-cookies>

- L'organisation et l'utilisation de la fonction numérique dans les opérateurs de compétences, en partant du contrôle des dépenses afférentes. C'est un enjeu majeur pour assurer la cohérence de la politique publique de formation professionnelle des salariés qui a vocation à être de plus en plus dématérialisée.

Une première enquête sur les utilisateurs des services numériques des OPCO menée en 2022, a conclu à un usage encore parcellaire des services numériques des OPCO, avec des informations peu personnalisées. Il convient de poursuivre le travail engagé en la matière.

Par ailleurs, afin d'assurer un pilotage efficace de la politique de formation professionnelle, la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP) a développé de son côté la plateforme AGORA. Cette plateforme facilite la circulation et l'harmonisation de l'information des systèmes d'information des OPCO dans le but d'éclairer l'analyse et la conduite de la politique publique de la formation professionnelle. Depuis 2022, tous les OPCO transmettent des données vers cette plateforme mais de manière parcellaire.

Vous réaliserez un état des lieux fonctionnel des services informatiques de chaque OPCO et analyserez comment ces services pourraient mieux répondre aux objectifs de la politique de formation professionnelle en matière d'efficacité et de pilotage. Vous veillerez à proposer plusieurs scénarii de solutions en tenant compte de leurs coûts, qui pourraient conduire au développement de l'interopérabilité des systèmes, voire à leur mutualisation, en détaillant les voies et moyens de leur réalisation (calendrier, vecteur...). Une attention particulière devra être portée sur la complétude et la qualité des données transmises dans Agora.

- la politique de contrôle des OPCO, qui a été renforcée par le décret n° 2023-1396 du 28 décembre 2023 relatif à l'activité des organismes certificateurs et au contrôle exercé par les organismes financeurs en matière de formation professionnelle. Vous veillerez à examiner l'avancement de la mise en œuvre de ces nouvelles prérogatives, mises en œuvre pour partie par le GIE D2OF, en prenant appui sur les constats et préconisations de la mission réalisée en 2023 sur la qualité de la formation professionnelle.

Votre mission prendra en compte l'ensemble des OPCO. Vous pourrez prendre appui, en tant que de besoin, sur la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle du ministère ainsi que sur France Compétences.

Vous me rendrez vos conclusions dans un délai de quatre mois.

Je vous remercie pour votre mobilisation au service de cette mission.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires sociales, l'expression de ma considération distinguée.

Astrid PANOSYAN-BOUVET