



DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI
ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Paris, le 27 JUIL. 2010

SOUS-DIRECTION DU FONDS
SOCIAL EUROPEEN

7 SQUARE MAX HYMANS
75741 PARIS CEDEX 15

Monsieur le Directeur général
chargé de l'emploi, des affaires sociales
et de l'égalité des chances

Mission méthodes et appui

Commission européenne

Affaire suivie par : David Bercher

B-1049 Bruxelles

Mél : david.bercher@finances.gouv.fr

Bureau SPA3

Téléphone : 01 43 19 29 28

Objet : Intervention du Fonds social européen au profit d'opérations recevant une participation des Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)

Réf.

PJ. 1 fiche technique

Monsieur le Directeur général,

L'amélioration de l'accès des actifs occupés à la formation tout au long de la vie est un enjeu majeur de la programmation du Fonds social européen (FSE) pour la période 2007-2013.

Cette priorité, fixée dès la phase de construction du Programme opérationnel national FSE de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi », a été graduellement renforcée, du fait des réallocations de moyens opérées dans le cadre de la gestion dynamique du programme, dans le contexte de crise traversé par les pays européens.

Les crédits disponibles sont, pour l'essentiel, concentrés sur l'axe 1 « Adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques ».

Ils s'adressent en priorité aux petites et moyennes entreprises (PME) souhaitant mettre en œuvre des parcours de professionnalisation à destination des salariés fragilisés, tels que les salariés de bas niveau de qualification, les travailleurs handicapés, les actifs occupés en deuxième partie de carrière.

Les Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) sont généralement partie prenante de ces projets, en tant que supports opérationnels et au titre des financements qu'ils apportent.

Cette position leur confère une place centrale dans la mise en œuvre des crédits du FSE, soit au titre d'opérations individuelles conduites par une entreprise agissant isolément, soit au titre d'opérations collectives relevant de projets territoriaux ou de projets de branche.

Toutefois, l'initiative de telles opérations étant nécessairement partagée entre l'OPCA et les employeurs des salariés engagés dans les parcours de formation, il est apparu nécessaire de désigner sans risque d'ambiguïté lesquels avaient la qualité d'organismes bénéficiaires, au sens de l'article 2-4 du règlement (CE) n° 1083/2006, et se trouvaient, par là même, investis de l'ensemble des responsabilités afférentes, notamment pour ce qui touche à la justification des dépenses déclarées au titre de la participation communautaire.

Une première instruction de la DGEFP², en date du 02 juin 2009, fixe un cadre d'intervention propre à sécuriser les financements octroyés, selon les différents montages envisagés.

Ce texte confère aux OPCA la qualité d'organismes bénéficiaires pour l'ensemble des opérations collectives, menées en réponse à des besoins identifiés à l'échelle d'un territoire ou d'une branche, ainsi que des opérations tendant au financement des Congés individuels de formation (CIF), dans la mesure où les demandes résultent d'initiatives individuelles des salariés et sont sélectionnées au regard de critères exclusivement fixés par les partenaires sociaux.

Il réserve cependant le cas des opérations individuelles, en considération du fait que les entreprises ont, en pareilles circonstances, l'entière initiative des demandes de prise en charge et conduisent les actions à leur seul bénéfice.

Or, la création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnel (FPSP), en application de l'article 18 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, invite à une continuation des réflexions menées dans le sens d'une homogénéisation des circuits de traitement.

Le FPSP, issu d'un accord conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel, reçoit une part substantielle³ de la participation des employeurs à la formation professionnelle continue ainsi que, le cas échéant, les disponibilités excédentaires des OPCA.

Ses ressources sont notamment affectées au financement d'actions de formation professionnelle concourant à la qualification et à la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi et à la péréquation des fonds entre les organismes collecteurs agréés.

La répartition des fonds en direction des salariés et des demandeurs d'emploi doit s'effectuer sur la base d'appels à projets lancés auprès des OPCA désireux de s'inscrire dans les orientations fixées et disposés à assurer les dépenses correspondantes.

Afin de renforcer ses capacités d'action, le FPSP a obtenu une dotation au titre du volet central du PO FSE national de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi ».

Dans ce cadre, le Fonds a pris la qualité d'organisme intermédiaire, habilité à redistribuer tout ou partie de l'aide à des OPCA, qui seront, pour leur part, chargés, en tant qu'organismes bénéficiaires, de la mise en œuvre des opérations cofinancées.

Le schéma ainsi proposé s'appliquant indifféremment aux opérations collectives et aux opérations individuelles, il y aura lieu de procéder à un traitement uniforme des situations et de généraliser la désignation des OPCA en tant qu'organismes bénéficiaires de l'intervention communautaire.

Par conséquent, nous envisageons d'attribuer aux OPCA le rôle d'organismes bénéficiaires de l'aide communautaire au titre de toute opération qu'ils seront amenés à soutenir, en tant qu'organismes contributeurs, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre opérations collectives et individuelles.

En effet, il apparaît qu'un OPCA conserve, en toute hypothèse, l'initiative du financement du projet et se trouve, de ce fait, à l'origine de sa mise en œuvre, conformément à la définition donnée par l'article 2-4 du règlement (CE) n° 1083/2006.

En qualité d'organisme bénéficiaire, il lui revient d'assurer la traçabilité de l'ensemble des dépenses réalisées au titre de l'opération, en maintenant la même exigence pour les montants directement acquittés et pour les remboursements opérés au profit des entreprises engagées dans la mise en œuvre du projet, après production des pièces justificatives comptables et non comptables relatives aux actions réalisées.

² Instruction DGEFP n° 2009-21 du 02 juin 2009 relative aux modalités de conventionnement des crédits du Fonds social européen (FSE) attribués aux organismes collecteurs agréés au titre de la formation professionnelle continue dans le cadre des Programmes opérationnels « Compétitivité régionale et emploi » et « Convergence » 2007 / 2013

³ Fixée à 13% de la participation obligatoire des employeurs au titre de la formation professionnelle continue (plan, CIF, professionnalisation)

Une fiche technique jointe fixe le mode opératoire du régime proposé et précise dans quelles conditions les OPCA seront à même de s'acquitter de l'ensemble des opérations qui leur incombent, en tant qu'organismes bénéficiaires des crédits FSE.

Sur cette base, les services gestionnaires recevront la consigne de ne pas renouveler les conventions de subvention globale établies avec les OPCA au titre du financement d'opérations individuelles.

Toute demande de financement intégrant l'apport d'un OPCA sera nécessairement présentée par celui-ci.

Selon les cas, le dossier pourra être enregistré et traité par les services de l'Etat ou du FPSPP, en qualité d'organisme intermédiaire sélectionné à l'échelon national.

Les mesures ainsi introduites ont pour objet de clarifier le cadre d'intervention communautaire dans un domaine exposé à d'importantes tensions, du fait des conséquences de la crise financière.

Elles renforceront la sécurité juridique des systèmes administratifs et financiers en vigueur et devraient contribuer, en outre, à la réduction du nombre d'organismes intermédiaires et, ce faisant, à une utilisation plus rationnelle des moyens de gestion disponibles.

Leur mise en application devrait donner lieu à une prochaine mise à jour de l'instruction du 02 juin 2009 susmentionnée.

Il m'est donc apparu particulièrement utile de vous informer des changements en cours et des buts recherchés.

Dans le cas où ces nouvelles dispositions vous paraîtraient contraires aux dispositions réglementaires applicables, je vous remercie de bien vouloir le faire connaître à mes services, de sorte que puissent être apportées en temps utile les corrections requises.

Je vous prie de bien vouloir agréer, monsieur le Directeur général, l'expression de ma parfaite considération.

Isabelle BRAUN-LEMAIRE



Chef de service

Fiche technique

Modalités de financement au titre des programmes FSE des opérations recevant une participation des Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)

I - Désignation des OPCA en tant qu'organismes bénéficiaires de l'aide communautaire

L'article 2-4 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion définit ainsi la notion de bénéficiaire :

« Un opérateur, un organisme ou une entreprise, public ou privé, chargé de lancer ou de lancer et mettre en œuvre des opérations. Dans le cadre des régimes d'aides au titre de l'article 87 du traité, les bénéficiaires sont les entreprises publiques ou privées qui réalisent un projet individuel et reçoivent l'aide publique ».

La Commission a donné une portée extensive à cette définition⁴, en prévoyant une éventuelle distinction entre un organisme maître d'ouvrage, auquel incombe la conception et l'initiative du projet, et une ou plusieurs structures chargées de la mise en œuvre des actions agréées.

En tant qu'organisme financeur, l'OPCA valide toute demande de prise en charge préalablement au démarrage des actions.

A ce titre, il remplit les fonctions de commanditaire de l'opération (maître d'ouvrage) et supporte le coût financier correspondant, avec l'appui de financements externes tels que des crédits FSE ou toute autre ressource nationale.

Le même schéma s'applique aux opérations collectives⁵ et aux opérations individuelles, engagées pour le compte d'une seule entreprise.

Il y a donc lieu de considérer que l'OPCA est, dans les deux cas, bénéficiaire de l'aide communautaire, au sens de l'article 2-4 du règlement.

Une interprétation similaire est d'ailleurs donnée pour la définition des organismes bénéficiaires en charge des opérations visant à soutenir des instruments d'ingénierie financière au profit des entreprises, au sens de l'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006.

L'analyse menée conduit à désigner le fonds de participation comme organisme bénéficiaire de l'aide communautaire, dans la mesure où il assure la mise en œuvre de l'opération au travers de financements accordés à des projets économiques et urbains, sous forme de placements en actions, prêts et garanties - voir en annexe un extrait de la note COCOF n° 07/0018/01 du 16 juillet 2007 relative à l'ingénierie financière (point 1-b).

Parallèlement, les entreprises participent à la réalisation des parcours, dans tous les cas *via* la mise à disposition des salariés inscrits en tant que stagiaires, pour la durée des sessions, ainsi que, le cas échéant, par l'organisation de formations internes.

Les dépenses encourues dans ce cadre peuvent donc être comptabilisées comme des dépenses éligibles et donner lieu à remboursement d'une participation communautaire, alors même que la maîtrise d'ouvrage revient à l'OPCA.

⁴ Voir fiches présentées en préparation de la réglementation 2007-2013 dans le cadre du Groupe d'actions structurelles du Conseil (GAS) - Fiche d'information n° 9 « bénéficiaire et organisme intermédiaire »

⁵ Voir extrait de l'instruction DGEFP n° 2009-21 du 2 juin 2009 - Point I-1 B° « Les opérations collectives sont mises en œuvre par les organismes collecteurs, selon les orientations fixées par les partenaires sociaux ; elles concourent à un objectif commun (développement de l'employabilité d'un groupe de salariés appartenant à des entreprises différentes, formations conduisant à un certificat de qualification, formations permettant l'acquisition de compétences clés...). »

Peuvent être ainsi pris en compte les coûts suivants :

- remboursements des dépenses des entreprises liées aux coûts pédagogiques ou aux rémunérations des stagiaires, sur présentation de pièces justificatives ;
- coûts pédagogiques pris en charge par l'OPCA pour le compte des entreprises adhérentes ;
- dépenses de l'OPCA liées à l'ingénierie de projet et au suivi administratif et financier des actions conventionnées.

II - Obligations imparties aux OPCA en leur qualité d'organismes bénéficiaires

II - A Justification des dépenses et ressources afférentes à l'opération

En tant qu'organisme bénéficiaire, l'OPCA est tenu de conserver l'ensemble des pièces comptables et non-comptables permettant de justifier l'éligibilité des dépenses déclarées.

De même, il doit rendre compte de la totalité des ressources nationales et communautaires mobilisées, afin que le gestionnaire puisse vérifier que la participation FSE demandée n'induit aucun sur-financement de l'opération.

A cet effet, l'OPCA doit mettre en place des liens contractuels entre les organismes ayant part à la réalisation des actions, qu'il conviendra de différencier selon le type de dépense déclarée.

1 - Remboursement des dépenses des entreprises

Une convention doit être passée entre l'OPCA et l'entreprise afin de fixer les modalités de remboursement des dépenses engagées au titre des parcours de formation. Cette convention doit s'inscrire dans la période de réalisation prévue par la convention passée entre le service gestionnaire de l'Etat et l'OPCA.

Elle précise les éléments suivants :

- salariés retenus au titre des formations (liste nominative), périodes prise en charge, type(s) de formation retenu(s) au titre de la participation communautaire, durée et objet des sessions ;
- conditions de prise en charge et des plafonds éventuellement fixés (en montant ou en pourcentage), selon les options retenues par les instances paritaires habilitées.

Elle fait également état des obligations liées à la participation communautaire auxquelles s'engagent les parties.

L'entreprise est ainsi tenue de se conformer à trois exigences :

- Informer l'ensemble des participants du financement communautaire par tout moyen approprié.
- Adresser à l'OPCA à échéance fixe et, dans tous les cas, au terme de l'opération, un relevé des dépenses dont elle demande remboursement faisant état des périodes de formation prises en charge au titre de la participation communautaire, accompagné des factures émises au titre des prestations de formation, des fiches de paie individuelles des stagiaires ou toute pièce probante au sens de l'article 4-1 du décret n° 2007-1303 du 03 septembre 2007 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la période 2007-2013⁶
- Se soumettre à toute visite sur place opérée en cours d'exécution par le service instructeur ou toute autre instance nationale ou communautaire habilitée afin de contrôler la réalité physique de l'action.

⁶ si l'OPCA procède au remboursement de frais de transport, de frais de restauration, de frais d'hébergement, l'entreprise produira de même les pièces justificatives comptables correspondantes

En contrepartie, l'OPCA procède au versement des coûts pédagogiques ou des rémunérations des salariés retenus au titre de la demande de prise en charge, après examen des éléments fournis.

Dans ce cadre, il lui appartient de vérifier les points suivants :

- caractère effectif et rattachable des dépenses déclarées au regard des pièces justificatives produites ;
- présence des participants aux sessions de formation, par rapprochement entre les plannings fournis par l'entreprise et les feuilles d'émargement collectées auprès de l'organisme de formation⁷,
- respect du régime d'encadrement des aides.

A cet égard, l'OPCA s'assurera des points suivants :

- les dépenses éligibles de l'opération⁸ répondent aux conditions fixées par l'article 39-4 du règlement (CE) n° 800/2008 relatives au plafonnement des coûts de personnel des participants à la formation et des coûts généraux indirects ;
- la participation communautaire mobilisée répond aux seuils d'intensité fixés par les articles 39-2 et 39-3 du même règlement.

Toute demande de remboursement ne correspondant à une participation prouvée sera ainsi rejetée.

De même, les remboursements opérés seront, dans tous les cas, plafonnés à hauteur de la dépense réelle encourue par l'entreprise.

Par ailleurs, l'OPCA s'engage vis-à-vis du service gestionnaire à conserver et mettre à disposition de tout corps de contrôle ou d'audit national ou communautaire habilité, jusqu'à la date de clôture du programme 2007-2013⁹ :

- La demande de prise en charge de l'entreprise éventuellement accompagnée de correctifs ;
- La décision d'acceptation ;
- La convention passée avec l'entreprise au titre du financement de l'opération ;
- L'ensemble des pièces nécessaires à la justification des dépenses déclarées par l'entreprise et retenues au titre de la participation communautaire¹⁰.

Les pièces justificatives comptables et non comptables peuvent être conservées sous forme de supports dématérialisés, afin de limiter les charges de conservation des documents.

Il conviendra, dans ce cas, de respecter les dispositions de l'article 90.3 du règlement (CE) n° 1083/2006 et de l'article 19 du règlement (CE) n° 1828/2006, qui subordonnent l'acceptation des systèmes utilisés à la mise en place de normes de sécurité reconnues et conformes avec les prescriptions légales nationales.

2 - Prise en charge pour le compte de l'entreprise de tout ou partie des coûts pédagogiques

⁷ Dans le cas où les rapprochements sont effectués par échantillonnage, la convention doit le prévoir explicitement et faire état de la méthode retenue

⁸ Soit la totalité des dépenses prises en charge par l'OPCA au titre de l'opération

⁹ Conformément aux dispositions de l'article 90-1 du règlement (CE) n° 1083/2006

¹⁰ La convention peut prévoir que l'entreprise ne fournit pas à l'OPCA l'ensemble des pièces justificatives adossées au décompte de dépenses produit au titre du remboursement de la participation communautaire, mais seulement une partie de ces pièces, sélectionnées par l'OPCA de manière aléatoire ou selon toute méthode d'échantillonnage appropriée ; dans ce cas, l'entreprise sera tenue par la convention de mettre ultérieurement à disposition de l'OPCA les pièces manquantes, dans l'hypothèse où celui-ci serait sollicité par toute instance d'audit ou contrôle nationale ou communautaire habilitée, et ceci jusqu'à la date de clôture du programme 2007-2013.

Dans ce cas, l'OPCA assumerait la responsabilité de toute correction financière liée au défaut de ces pièces, puisqu'il est responsable en tant que bénéficiaire de leur collecte et de leur contrôle.

Par dérogation aux dispositions précédentes, l'OPCA peut être amené à prendre directement en charge les coûts facturés par un organisme de formation pour le compte de l'entreprise participant à l'opération.

Cette dépense est recevable sous réserve que soit signé un engagement juridique entre l'organisme collecteur, l'entreprise bénéficiaire et l'organisme prestataire. Celui-ci doit s'inscrire dans la période de réalisation prévue par la convention passée entre le service gestionnaire de l'Etat et l'OPCA.

Aux termes de cet engagement, chaque partie est tenue aux obligations suivantes :

- l'entreprise s'engage à envoyer en formation le nombre de stagiaires prévu, aux échéances fixées ;
- l'organisme de formation réalise les prestations attendues, s'acquitte des obligations de publicité et met à disposition de l'OPCA l'ensemble des pièces relatives aux modalités de réalisation des actions (feuilles d'émargement, planning). Il se soumet également à toute visite sur place opérée en cours d'exécution par le service instructeur ou toute autre instance nationale ou communautaire habilitée afin de contrôler la réalité physique de l'action ;
- l'OPCA acquitte les factures émises par l'organisme de formation après s'être assuré de la réalité et la conformité des actions conduites, sur présentation des pièces justificatives disponibles.

En tant qu'organisme bénéficiaire, l'OPCA conserve l'ensemble des pièces justificatives afférentes, soit :

- un dossier de demande de prise en charge déposé par l'entreprise accompagné d'une décision d'acceptation ;
- un exemplaire de la convention de formation passée entre l'entreprise et l'organisme de formation ;
- tout document contractuel autorisant un paiement direct de l'OPCA au profit de l'organisme de formation ;
- l'ensemble des factures reçues accompagnées des pièces attestant la réalité et la conformité des prestations fournies.

La demande de prise en charge portera obligation pour l'entreprise de fournir, au terme de l'opération :

- un relevé des dépenses totales réalisées, dans le cas où celles-ci excèdent le périmètre de dépenses pris en charge par l'OPCA¹¹. ;
- un relevé de l'ensemble des financements mobilisés au titre de l'opération, en addition des ressources OPCA (autofinancement, autres ressources externes).

La dépense acquittée par l'OPCA sera comptabilisée en tant que prestation externe, à la charge du bénéficiaire.

Ces pièces peuvent être conservées sous forme de supports dématérialisés, au même titre que les justificatifs afférents aux remboursements de dépenses des entreprises, dans les conditions fixées par l'article 90.3 du règlement (CE) n° 1083/2006 et l'article 19 du règlement (CE) n° 1828/2006.

¹¹ Sous la forme d'un budget détaillé permettant d'identifier chaque dépense prise en compte (références des factures, postes de rémunérations retenus et durée prise en compte)

Annexe

Note COCOF n° 07/0018/01 du 16 juillet 2007 relative à l'ingénierie financière (extrait)

“1b) Bénéficiaire

L'article 2(4) du Règlement 1083/2006 définit le bénéficiaire comme étant un opérateur, un organisme ou une entreprise, public ou privé, à l'initiative de l'opération ou à l'initiative de l'opération et responsable de sa mise en œuvre.

Le bénéficiaire est l'instrument d'ingénierie financière lui-même.

Celui-ci met en œuvre l'opération au moyen d'une participation financière aux projets économiques ou urbains, sous forme de placements en actions, de prêts et de garanties.

(...)

Les fonds de participation permettent de mobiliser des ressources en appui des instruments d'ingénierie financière.

Ils ont la qualité d'organismes bénéficiaires puisqu'ils ont l'initiative de l'opération (cf. Article 2(4) du Règlement 1083/2006).

D'après l'article 78(6) du Règlement 1083/2006, les dépenses éligibles auxquelles sera appliqué le taux de cofinancement à la clôture seront constituées par le montant payé par le fonds de participation et qui a été investi, fourni ou engagé comme garantie ou payé au titre de coûts de gestion éligibles. »