

3

La formation professionnelle continue des salariés : construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude

PRÉSENTATION

La formation professionnelle continue des salariés coûte chaque année plus de 11 Md€ aux entreprises (coûts pédagogiques, rémunération des stagiaires et frais de restauration, d'hébergement et de transport). En 2014, sur ce montant, 6,3 Md€ étaient constitués de dépenses directes et 4,8 Md€ de dépenses remboursées par des associations à gestion paritaire, agréées par l'État : les OPCA pour les formations relevant du plan de formation des entreprises et les dispositifs de professionnalisation, les OPACIF pour le congé individuel de formation et le FPSPP au titre de la mutualisation nationale⁶⁰.

Ces organismes sont financés par une contribution obligatoire des entreprises, de 0,55 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés et de 1 % pour les autres, ainsi que, pour les OPCA, par des contributions fixées par accord de branche professionnelle et par des versements volontaires des entreprises.

À ces financements privés s'ajoutent les dépenses de l'État et des régions en faveur de la formation professionnelle des salariés ; elles se sont élevées, respectivement, à 1 Md€ et 413 M€ en 2014.

La formation professionnelle est exposée à des risques d'irrégularités et de fraude, outre le risque de qualité insuffisante des formations, en raison de l'importance des montants en jeu, de la multiplicité des prestataires dispensant des formations, de l'absence de régulation et de la faiblesse des contrôles.

⁶⁰ Les 20 organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) sont principalement organisés sur une base nationale professionnelle, tandis que les 24 organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF) le sont plutôt sur une base régionale interprofessionnelle. Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) est chargé d'une mission de péréquation entre ces organismes et de financement d'appels à projets auxquels OPCA et OPACIF participent pour favoriser l'orientation des ressources vers les publics les plus fragiles. Les entreprises et ces organismes paritaires agréés financent également une partie de la formation des demandeurs d'emploi (776 M€ en 2014), les contrats de professionnalisation pour les jeunes (1,1 Md€) et une partie des dépenses en faveur de l'apprentissage (1,2 Md€).

Certaines irrégularités en matière de formation professionnelle se caractérisent par un manquement aux règles fixées notamment par le code du travail. Lorsqu'elles sont commises de manière intentionnelle afin de percevoir des sommes indues, elles sont qualifiées de fraude ; toutefois le caractère intentionnel est souvent délicat à prouver.

Pourtant, la formation professionnelle fait l'objet d'un double contrôle de l'État. D'une part, les organismes de formation sont tenus de se déclarer auprès de l'administration, laquelle peut vérifier auprès d'eux la nature des prestations qu'ils effectuent au profit des salariés. D'autre part, les organismes paritaires agréés sont eux-mêmes soumis à divers contrôles administratifs. D'une manière générale, l'État peine à effectuer ces contrôles, comme la Cour a déjà été amenée à le relever dans un référé du 3 janvier 2012 adressé au ministre du travail, de l'emploi et de la santé.

Jusqu'alors peu impliqués dans le contrôle, les OPCA et les OPACIF ne se sont eux-mêmes pas encore réellement attelés à la lutte contre la fraude, considérant que cette tâche devait incomber à l'État. Ils devront désormais développer leur rôle dans ce domaine, en suivant les directions tracées par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Celle-ci vise en effet, entre autres objectifs, à conforter le rôle des organismes paritaires agréés dans le contrôle du service fait par les organismes de formation. Elle a en outre chargé ces mêmes organismes d'un contrôle nouveau, portant sur la qualité des prestations, afin d'améliorer l'efficacité des formations.

La Cour des comptes a mené une enquête sur les dispositifs de contrôle et de lutte contre la fraude dans le domaine de la formation professionnelle. Celle-ci met en lumière la forte exposition du secteur au risque de fraude (I), la faiblesse globale du nombre de contrôles et de leur portée (II) et la nécessité de construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude associant l'État et les financeurs institutionnels de la formation professionnelle (III).

I - Un secteur exposé à des risques d'irrégularités et de fraude

A - Un marché émietté et non régulé

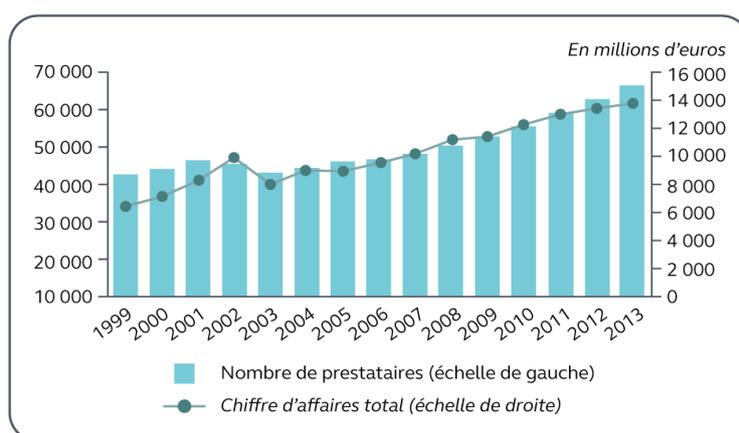
Le secteur de la formation professionnelle est marqué par une organisation complexe et la présence d'une multiplicité d'acteurs (entreprises, salariés, prestataires de formation, organismes paritaires agréés et État), ce qui accroît les risques de fraude, d'une part, et la difficulté des contrôles, d'autre part.

1 - Un marché de la formation émietté, volatile et difficile à contrôler

a) Des prestataires particulièrement nombreux et aux statuts variés

Le marché de la formation, en forte croissance, est particulièrement émietté : le nombre de prestataires a considérablement augmenté depuis une douzaine d'années et particulièrement dans la période récente. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) en dénombrait 76 551 en 2014.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de prestataires de formation et de leur chiffre d'affaires total

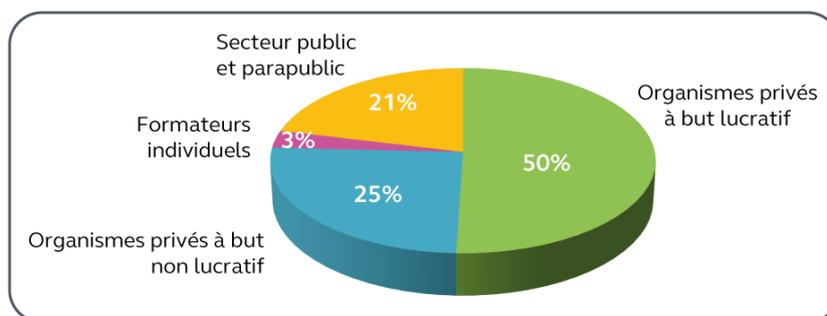


Source : Cour des comptes d'après l'annexe au projet de loi de finances pour 2017 consacrée à la formation professionnelle

En 2013, le marché de la formation professionnelle représentait un chiffre d'affaires total de 13,9 Md€ (tous publics de stagiaires et tous financeurs confondus). Selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), 83 % des prestataires réalisaient un chiffre d'affaires annuel inférieur à 150 000 €. Néanmoins, les plus gros organismes concentrent une part importante de l'activité : 1 % d'entre eux ont réalisé en 2013 un chiffre d'affaires supérieur à 3 M€ et 44 % du chiffre d'affaires global, tout en formant 30 % des stagiaires et en assurant 34 % des heures-stagiaires.

Les prestataires de formation présentent une grande variété de statuts : organismes publics et parapublics (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes – Afpa, Greta⁶¹, universités, grandes écoles, Conservatoire national des arts et métiers, etc.), organismes privés à but lucratif ou non lucratif (écoles consulaires, etc.), formateurs individuels. En 2013, 97 % des prestataires de formation relevaient du secteur privé et réalisaient 79 % du chiffre d'affaires total pour 86 % de stagiaires accueillis. La part des formateurs individuels s'est accrue depuis la création du statut d'autoentrepreneur en 2008.

Graphique n° 2 : répartition du marché de la formation professionnelle (en % du chiffre d'affaires total)



Source : Cour des comptes d'après l'annexe au projet de loi de finances pour 2017 consacrée à la formation professionnelle

⁶¹ Groupements d'établissements publics locaux d'enseignement qui mutualisent leurs compétences et leurs moyens pour proposer des formations aux adultes.

b) Des conditions d'accès au marché très souples

Il n'existe pas d'agrément pour les prestataires de formation, mais une simple déclaration d'activité.

Pour les personnes morales de droit privé, l'exercice de l'activité de prestataire de formation est soumis à très peu de formalisme. Il n'est pas prévu d'agrément, mais une simple déclaration d'activité auprès des services de l'État. Le formulaire renseigné par les prestataires se limite au recueil d'informations succinctes sur l'identité, le statut et l'activité du déclarant. Ces informations n'offrent qu'une vision très partielle de l'activité du prestataire, et les contrôles sur pièces effectués à ce stade par les services régionaux de contrôle des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)⁶² ont une portée très limitée.

Sauf refus exprès d'enregistrement par les services de l'État, les demandeurs se voient attribuer un numéro d'enregistrement qui leur permet de dispenser des formations et d'être financés à ce titre.

Ce système simple et rapide favorise une rotation importante dans ce secteur d'activité : environ 9 000 nouveaux prestataires accèdent tous les ans au marché de la formation, tandis que des milliers d'autres en sortent. Les intervenants les plus récents (moins de trois ans d'activité) représentent un tiers de l'ensemble des prestataires de formation.

Par ailleurs, les obligations qui s'imposent aux prestataires de formation en activité sont réduites.

En dehors des pièces justificatives fournies à l'appui de chaque demande de paiement, la principale obligation qui s'impose aux prestataires en activité est l'envoi annuel d'un bilan pédagogique et financier aux services régionaux de contrôle des Direccte.

Le contenu de ce document, qui retrace les principales données d'activité des prestataires, ne leur est pas opposable et son incomplétude ou son inexactitude éventuelle n'emporte aucune conséquence. La portée contraignante de cette démarche est faible et relativise d'autant la fiabilité des informations contenues dans ces documents.

⁶² Services déconcentrés de l'État sous tutelle commune du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

2 - Un mode de gestion par les organismes paritaires agréés inadapté

Les organismes paritaires agréés ont pris en charge en 2014 plus de 43 % des dépenses exposées par les entreprises. Cette prise en charge prend la forme de remboursements de leurs dépenses de formation, mais également, en cas de subrogation ou délégation de paiement, de règlements effectués directement par les OPCA auprès des prestataires de formation.

Dans ce dernier cas, l'entreprise qui achète les formations délègue le paiement des factures à l'organisme paritaire agréé, sans que celui-ci ne dispose toujours des pièces justificatives. Ce système de règlement est très fréquemment proposé par les OPCA à leurs entreprises adhérentes, car il présente le double intérêt pour celles-ci de diminuer leurs charges de trésorerie et de les décharger de tâches administratives. Toutefois, dans un contexte de concurrence accrue pour capter les versements volontaires des entreprises, les organismes paritaires agréés développent ce mode de gestion sans nécessairement assurer un contrôle *a posteriori* qui serait indispensable. La subrogation de paiement comporte en effet des risques qui supposent de renforcer les contrôles lorsqu'il y est fait recours, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Les OPCA se retrouvent ainsi dans une situation ambiguë, puisqu'ils sont à la fois dans une relation de forte proximité avec les entreprises adhérentes, voire avec certains prestataires de formation, et doivent dans le même temps assurer le contrôle du bon usage des fonds dont ils ont la responsabilité.

Enfin, les achats de prestations de formation effectués directement par les organismes paritaires agréés, notamment pour constituer des catalogues de formation à disposition de leurs adhérents, représentent des montants très faibles (2 % environ de leurs charges de formation), alors qu'ils présentent l'avantage de donner la possibilité de choisir des prestataires de formation répondant à des cahiers des charges précis, tout en diminuant les risques de fraude.

B - Des irrégularités et des fraudes difficiles à détecter

Dans les faits, les irrégularités sont de nature très diverse et n'ont pas toutes une incidence financière : absence de comptabilité séparée, absence de règlement intérieur, publicité non conforme, etc. D'autres, en revanche, recouvrent des manœuvres frauduleuses, qui peuvent émaner des prestataires de formation, mais également des entreprises, voire des organismes paritaires agréés eux-mêmes.

1 - Les fraudes émanant des prestataires de formation

Les irrégularités et les fraudes les plus fréquentes émanent des prestataires de formation.

Les procédés de fraude employés ne se caractérisent le plus souvent par aucune complexité particulière. Qu'il s'agisse de fausses listes d'émargement, de surfacturation des heures de stages réellement dispensées ou encore de majoration du nombre d'heures effectuées, les montages utilisés apparaissent la plupart du temps très simples. Les montants unitaires en jeu sont généralement faibles, mais, dans certains cas, ils peuvent porter sur un nombre important de stages. Dans la mesure où les contrôles sont la plupart du temps réalisés sur pièces et *a posteriori*, la mise au jour d'une manipulation s'avère particulièrement difficile, d'autant qu'il s'agit pour l'essentiel de prestations immatérielles.

Les principaux risques de fraude concernent :

- les formations effectuées au bénéfice de salariés de très petites entreprises, qui connaissent mal le marché de la formation ;
- les formations donnant lieu à paiement direct par les organismes de formation par le biais de la subrogation en lieu et place des entreprises qui achètent les formations ;
- les actions dont le contenu peut aisément s'éloigner du champ de la formation professionnelle (actions dans le champ du développement personnel et du bien-être), ces détournements pouvant aller jusqu'à des dérives sectaires.

Les actions de formation ayant pour contenu le développement des capacités comportementales et relationnelles ou se rapportant à des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique présentent un risque élevé à cet égard, comme le notait la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) dans son rapport au Premier ministre pour 2006. Ces pratiques sont d'autant plus préoccupantes qu'elles s'adressent en règle générale aux particuliers. Les fraudes observées dans ce domaine peuvent entraîner des conséquences très graves, tant sur le plan financier que familial ou médical.

Par ailleurs, comme le relevait Tracfin⁶³ dans son rapport d'activité 2011, la formation professionnelle présente un risque en matière de blanchiment de capitaux, notamment en raison du caractère immatériel des prestations et de la diversité des circuits de financement.

⁶³ Organisme chargé du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins.

À côté des fraudes isolées et de faible ampleur, il existe des mécanismes de fraude de grande envergure et plus complexes, organisés en réseau. Ces montages sophistiqués ont tendance à se développer, et doivent faire l'objet d'une attention particulière en raison de l'importance des sommes en jeu. Certains dossiers se traduisent en outre par des cumuls de fraudes (travail illégal, fraude à la TVA⁶⁴ et à la législation fiscale en général) ; ils comportent souvent le recours à une sous-traitance et reposent sur une organisation géographique mise en place dans le cadre d'une véritable stratégie de détournement de fonds.

Une fraude de grande ampleur passant par un réseau de prestataires de formation

En 2013, le service régional de contrôle de la Direccte d'Île-de-France a saisi le pôle financier du parquet de Paris pour l'informer d'une présomption de vaste escroquerie en bande organisée, assortie de faux et usage de faux et de blanchiment de fraude fiscale, qui serait le fait de plus d'une soixantaine de prestataires de formation. Ceux-ci avaient particulièrement ciblé de très petites entreprises, moins armées pour détecter les fraudes, en n'hésitant pas, dans certains cas, à se faire passer pour des OPCA ou à prétendre disposer d'un agrément de l'État. Les procédés utilisés prenaient la forme de formations fictives avec de fausses facturations en très grand nombre, de fausses conventions et de faux émargements de listes de stagiaires. L'escroquerie a été évaluée par le service régional de contrôle à plusieurs dizaines de millions d'euros pour des faits intervenus entre 2007 et 2012.

2 - Les fraudes impliquant les entreprises

Le contrôle des actions de formation peut se heurter au fait que l'entreprise est elle-même à l'origine de la fraude ou qu'elle en est complice, notamment lorsque les formations sont réalisées au sein de l'entreprise, par exemple dans le cadre d'une préparation opérationnelle à l'emploi au bénéfice d'un demandeur d'emploi.

⁶⁴ La possibilité de bénéficier d'une exonération de la TVA peut inciter des entreprises à faire entrer dans le champ de la formation professionnelle des prestations qui n'en relèvent pas.

Plusieurs contrôles ont mis en évidence un procédé de détournement, organisé par des employeurs, consistant à recruter des salariés sous contrat de professionnalisation⁶⁵, sans que leur soit donnée la formation pour laquelle l'entreprise perçoit un financement. Dans ce cas, la fraude est d'autant plus compliquée à démontrer que les salariés concernés sont en situation d'insertion professionnelle dans l'entreprise et ne se sentent pas libres d'exposer les faits lorsqu'ils sont interrogés sur la réalité des formations dont ils auraient dû bénéficier.

Des formations fictives remboursées à une entreprise

Les dirigeants d'une entreprise ont monté avec un prestataire de formation des dossiers de prise en charge pour des formations destinées à leurs salariés. Ces formations qui devaient être réalisées au sein de l'entreprise n'ont en réalité jamais eu lieu. Le préjudice subi par les deux organismes paritaires financeurs s'élève à 143 000 euros. Le mécanisme de fraude était, en l'espèce, très simple, mais a nécessité une investigation poussée de la part des services de la Direccte et de la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) pour établir la preuve matérielle de la manipulation. Cette affaire a fait l'objet d'une saisine du juge pénal.

3 - Des fraudes internes aux organismes paritaires agréés

Enfin, la fraude peut impliquer des complicités internes : il est ainsi arrivé que des salariés d'organismes paritaires agréés créent eux-mêmes des dossiers fictifs de remboursement. Dans ce cas, les montants détournés peuvent être particulièrement élevés.

Une fraude interne à un organisme agréé

À la suite de contrôles réalisés par sondage, l'expert-comptable d'un organisme paritaire agréé a découvert des anomalies se rapportant à plusieurs dossiers fictifs ayant fait l'objet de virements au profit de comptes appartenant au directeur de cet organisme et d'une société, dont ce dernier était également le gérant.

Dans ce montage, le directeur a fait apparaître comme bénéficiaires des formations les salariés de la société dont il était le gérant. Le montant des détournements a été évalué à 575 000 euros. L'affaire a été portée devant le juge pénal par les services de la Direccte et l'organisme paritaire agréé s'est constitué partie civile dans l'action contre son directeur.

⁶⁵ Le contrat de professionnalisation est un contrat de formation en alternance, associant formation pratique en entreprise et formation théorique dans un organisme de formation externe ou interne à l'entreprise.

II - Des contrôles peu nombreux et globalement inefficaces

Face à ce niveau élevé de risques, la Cour constate une insuffisance globale des contrôles et l'absence de politique de lutte contre la fraude.

A - Un faible contrôle par les services de l'État

Au sein du ministère chargé de la formation professionnelle, les services chargés du contrôle sont, au niveau central, la mission d'organisation des contrôles rattachée à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et, au niveau déconcentré, les services régionaux de contrôle au sein des Direccte.

1 - Une absence de stratégie et un pilotage insuffisant

Il n'existe pas de pilotage unifié de l'activité de contrôle au sein des services de l'État, ce qui nuit grandement à l'efficacité de leur action. Les services régionaux de contrôle, auxquels incombe la mise en œuvre opérationnelle des contrôles, sont rattachés hiérarchiquement aux Direccte, alors que le pilotage de l'activité de contrôle relève au niveau national de la DGEFP. À l'heure actuelle, ce rôle se limite à l'envoi aux services régionaux de contrôle d'instructions ne comportant que des orientations générales, et qui ne constituent pas un plan de contrôle.

À cette absence de pilotage unifié s'ajoute une mauvaise répartition des moyens. L'État dispose de 152 agents affectés au contrôle des actions de formation professionnelle⁶⁶, essentiellement au sein des services régionaux de contrôle.

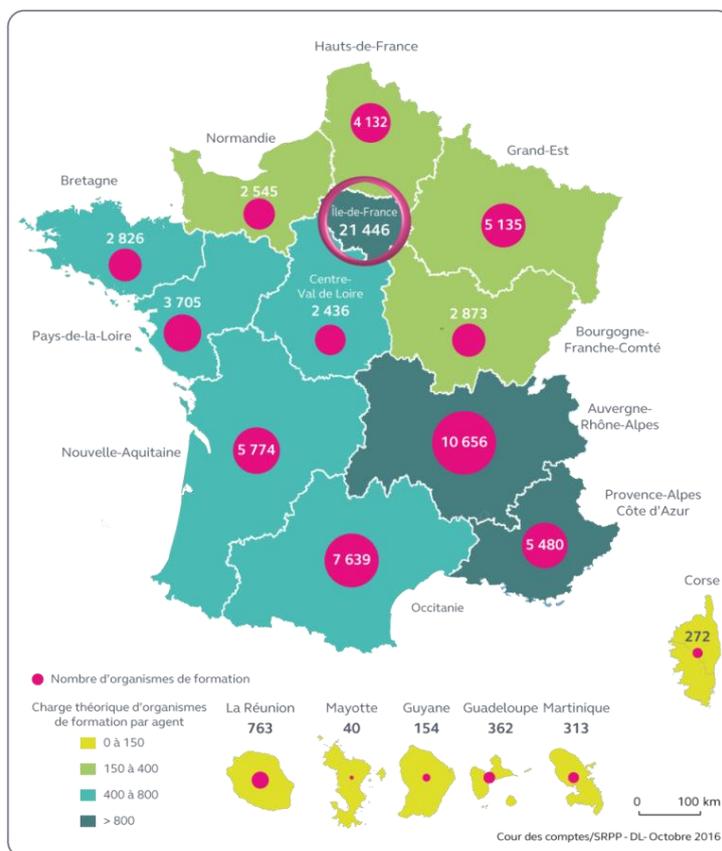
La politique de contrôle relève de la DGEFP, alors que l'attribution des moyens en personnel est déterminée par chaque Direccte. La répartition des effectifs est ainsi non seulement déconnectée des priorités d'action identifiées au niveau national, mais également des flux d'activité⁶⁷, qui sont concentrés sur trois points du territoire (Île-de-France, Auvergne-Rhône-

⁶⁶ Il s'agit d'agents de catégories A et B, qui sont également mobilisés pour le contrôle de crédits du Fonds social européen cofinçant des actions de formation professionnelle (170 contrôles en 2014) et le contrôle de la contribution supplémentaire à l'apprentissage versée par les entreprises (373 contrôles d'entreprises sur 875 en 2014).

⁶⁷ Le nombre de prestataires de formation susceptibles d'être contrôlés par agent varie de 20 à plus de 1 000 selon les régions.

Alpes, Provence-Alpes-Côte d’Azur). Jusqu’à présent, le dialogue de gestion entre l’administration centrale et les services déconcentrés n’a pas permis de réduire le déséquilibre observé dans l’allocation des moyens.

Carte n° 1 : allocation des moyens et potentiel de contrôle des prestataires de formation



Ce pilotage éclaté a également pour conséquence une grande hétérogénéité des pratiques locales. Les orientations nationales sont mises en œuvre de manière différenciée et les pratiques de contrôle, sont, sur de nombreux aspects, très hétérogènes. Il en résulte que les mêmes secteurs d’activité ne sont pas contrôlés de la même façon sur le territoire, sans que cette situation ne découle d’une appréciation objective du niveau de risque. Cette situation traduit l’absence de véritable vision stratégique des services de l’État, tant au niveau national que régional.

Enfin, ces difficultés sont renforcées par le contexte de crise majeure que vivent aujourd'hui les services régionaux de contrôle. Force est de constater que la situation de ces services ne s'est pas redressée depuis qu'un référé⁶⁸ adressé par la Cour en janvier 2012 au ministre chargé de la formation professionnelle a appelé l'attention sur leurs difficultés. Les services régionaux de contrôle souffrent d'un manque d'attractivité et peinent à recruter des agents dont la formation est adaptée à la technicité que requièrent les contrôles dans le champ de la formation professionnelle. La situation risque de s'aggraver car une partie importante des contrôleurs partira en retraite dans les prochaines années.

2 - Des outils à améliorer

Les services n'effectuent pas d'analyse des risques, alors que cette démarche constitue l'un des outils de base dont dispose la quasi-totalité des autres services de contrôle. Les performances du système d'information, dont le rôle est essentiel pour le suivi de l'activité des services régionaux de contrôle, sont faibles. Le système Portail des applications du contrôle et de télédéclaration des organismes collecteurs (PACTOLE), en cours de rénovation, est sommaire dans sa dimension d'aide opérationnelle aux contrôles et peu ergonomique pour les agents. Il est, en outre, défaillant en matière de traitement de l'information et de données de pilotage. Les informations relatives à la fraude qu'il comporte sont partielles et peu fiables.

Les services de l'État sont aujourd'hui dans l'incapacité d'évaluer l'ampleur de la fraude et son impact financier.

Par ailleurs, si les moyens de sanctionner les irrégularités ou les fraudes existent en théorie, ils sont dans les faits peu mis en œuvre en raison de la lourdeur des procédures. Les sanctions prévues sont administratives (annulation de la déclaration d'activité), financières (versement de la totalité des sommes indûment perçues et doublement des sommes reversées en cas de manœuvres frauduleuses⁶⁹) et pénales pour les cas les plus graves⁷⁰, mais aussi pour des manquements plus courants aux obligations prévues par le code du travail et susceptibles de donner lieu à des amendes d'un montant de 4 500 €.

⁶⁸ Cour des comptes, *Référé, Le contrôle par les services de l'État des fonds de la formation professionnelle*, 3 janvier 2012, 3 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁶⁹ Article L. 6362-7-2 du code du travail.

⁷⁰ Notamment dans le cadre de la procédure de l'article 40 du code de procédure pénale selon lequel « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République ». Il s'agit notamment de cas de corruption, d'escroquerie ou d'abus de biens sociaux.

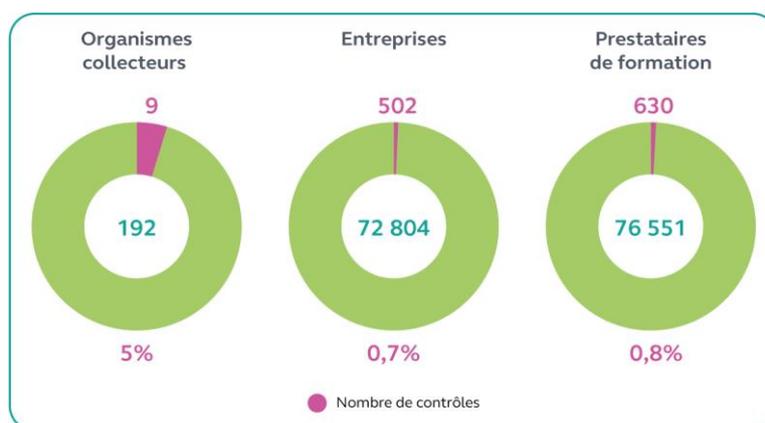
Or, les infractions relevées dans ces derniers cas ne donnent quasiment jamais lieu à poursuite de la part des parquets. Compte tenu de la forte volatilité des prestataires de formation, qui exige qu'une suite rapide soit donnée aux faits relevés par les services de contrôle, il serait souhaitable que les responsables des Direccte puissent prononcer des amendes administratives, comme ils peuvent déjà le faire dans d'autres domaines d'intervention (par exemple, en cas de manquement aux obligations de durée maximale de travail ou de salaire minimum). Cette évolution nécessiterait l'adoption de dispositions législatives.

Enfin, les services de l'État ne se sont pas dotés à ce jour de moyens leur permettant de suivre les montants reversés à la suite des sanctions financières prononcées. Il n'existe pas de suivi global des sommes recouvrées par le Trésor Public dans les cas de fraudes relatives à des actions de formation professionnelle.

3 - Une activité de contrôle très faible au regard des enjeux

En 2014, les services de l'État ont contrôlé moins de 1 % des prestataires de formation susceptibles de l'être. De même, le pourcentage d'entreprises et d'organismes paritaires agréés contrôlés reste faible.

Graphique n° 3 : contrôles réalisés par les services de l'État en 2014



Source : Cour des comptes d'après données DGEFP

Non seulement les contrôles sont peu fréquents, mais les manquements à la réglementation relevés dans le cadre de ceux-ci portent essentiellement sur des aspects formels (77,6 % des cas en 2014). Les cas de fraudes caractérisées donnant lieu à sanction sont très peu nombreux - moins d'une dizaine par an-, bien qu'un grand nombre de contrôles soient diligentés à partir de présomptions de fraudes résultant de signalements, notamment en provenance des OPCA.

Ces résultats s'expliquent par les difficultés rencontrées par les services, mais bien plus encore par l'absence de véritable stratégie de contrôle et de lutte contre la fraude.

Les services de l'État ne sont cependant pas seuls responsables des contrôles.

B - Une attention insuffisante portée au contrôle par les organismes paritaires agréés

Le contrôle du service fait, qui vise à vérifier que les prestations ont été exécutées de manière conforme aux engagements des prestataires, devrait revêtir une importance particulière pour les organismes paritaires agréés, compte tenu de la nature des fonds⁷¹ et de la mission de service public qui leur est confiée. Le décret d'application de la loi du 5 mars 2014 en a rappelé l'importance aux organismes agréés⁷².

L'enquête de la Cour, qui a porté sur un échantillon de neuf OPCA, a en effet constaté la faiblesse globale des contrôles et l'hétérogénéité des pratiques en matière de contrôle du service fait.

Si certains OPCA ont récemment augmenté le nombre de contrôles effectués, la plupart n'y consacrent que peu de moyens. Parmi les OPCA interrogés par la Cour, la part des effectifs consacrée aux contrôles varie de 4,5 % du total à moins de 1 %. La part des constats d'irrégularités dans le total des contrôles est très variable : pour l'un, elle a représenté 10 % des contrôles effectués en 2015⁷³, alors que cette part atteint 77 % pour un autre⁷⁴. Dans tous les cas, le nombre de contrôles demeure très faible au regard du volume d'activité des organismes de formation.

⁷¹ Les contributions obligatoires des entreprises représentent la majorité des fonds gérés par les OPCA et les OPACIF.

⁷² Article R. 6332-26-1 du code du travail : « Pour remplir leurs missions (...), les organismes paritaires agréés (...) s'assurent de l'exécution des formations dans le cadre d'un contrôle de service fait selon des modalités qu'ils déterminent (...). Ces organismes paritaires effectuent tout signalement utile et étayé auprès des services de l'État chargés du contrôle de la formation professionnelle ».

⁷³ 9 sur 87 contrôles effectués.

⁷⁴ 212 sur 274 contrôles effectués.

Les contrôles sur place sont par ailleurs peu nombreux et les contrôles inopinés sont quasi inexistants. Jusqu'à présent, les OPCA n'ont pas non plus mis en place de véritable démarche d'analyse des risques, étape indispensable pour progresser dans le ciblage des contrôles et engager une véritable politique de lutte contre la fraude.

En outre, la qualité du contrôle interne⁷⁵ demeure faible dans certains organismes, bien que les fraudes internes soient susceptibles de porter sur des opérations de grande ampleur. Certains organismes n'ont même aujourd'hui ni service de contrôle interne, ni service d'audit, en dépit de l'importance des sommes gérées.

L'absence de coordination entre l'État et les organismes paritaires agréés a eu une triple conséquence : un défaut d'incitation à améliorer l'organisation et les processus de contrôle des OPCA et des OPACIF, une absence d'orientations communes et, de ce fait, une utilisation sous-optimale de l'ensemble des moyens de contrôle.

III - Définir et mettre en œuvre une stratégie de contrôle associant l'État et les organismes agréés

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et son décret d'application du 30 juin 2015 ont instauré pour la première fois un référencement, obligatoire et public des prestataires de formation, dès lors que des financeurs institutionnels (organismes paritaires agréés, État, Pôle emploi, conseils régionaux) interviennent dans la prise en charge d'actions de formation.

Cette disposition nouvelle n'est pas prioritairement destinée à lutter contre la fraude, mais à améliorer la qualité de la formation. Sa mise en œuvre peut néanmoins être l'occasion d'assainir le marché de la formation et de concourir à la mise en place d'une stratégie de lutte contre la fraude, partagée entre l'État et les organismes agréés.

⁷⁵ Le contrôle interne est un dispositif mis en œuvre par la direction d'une entité pour lui permettre de maîtriser les opérations à risques réalisées par cette dernière.

A - Utiliser le référencement pour améliorer la qualité et intensifier la lutte contre la fraude

1 - Un référencement nécessaire pour améliorer l'offre

Jusqu'à présent, l'absence de véritable mécanisme de régulation du marché de la formation ne permettait pas de réduire les risques d'irrégularités et de fraudes en amont de l'achat de prestations. Depuis la loi du 5 mars 2014, il incombe désormais aux financeurs institutionnels de « s'assurer, lorsqu'ils financent une action de formation continue (...) de la capacité du prestataire (...) à dispenser une formation de qualité »⁷⁶. Cette nouvelle responsabilité s'ajoute aux obligations qui leur incombaient déjà en matière de contrôle du service fait et que la loi les incite désormais à mieux remplir.

Le décret du 30 juin 2015 fixe six critères permettant de s'assurer, à compter du 1^{er} janvier 2017 de la qualité des prestataires de formation : ils concernent notamment l'adéquation des moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement à l'offre de formation, ainsi que la qualification professionnelle des formateurs. Les prestataires dont les actions sont financées par les financeurs institutionnels doivent respecter ces critères pour figurer dans le catalogue de référence public de chaque financeur institutionnel.

Concrètement, le référencement s'effectue par deux voies :

- les prestataires de formation sont présumés respecter les critères de qualité lorsqu'ils se sont vu attribuer un label ou une certification validé par le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP)⁷⁷ ;
- les autres prestataires doivent faire l'objet d'une procédure menée par les financeurs institutionnels afin d'évaluer le respect des critères fixés par le décret du 30 juin 2015.

Cette évaluation en amont du respect des exigences relatives à la qualité des actions et une vigilance accrue sur les prix facturés devraient à l'avenir limiter l'accès au marché de la formation de structures aux pratiques défailtantes ou anormales, qu'il est aujourd'hui très difficile d'identifier dans le cadre de la procédure de déclaration d'activité. Ces dispositions devraient également conduire, à terme, à une réduction du nombre et de la volatilité des prestataires de formation.

⁷⁶ Cf. article 8 de la loi du 5 mars 2014.

⁷⁷ Parmi les membres du CNEFOP figurent notamment des représentants de l'État, des régions et des partenaires sociaux.

Toutefois, si le référencement offre une perspective d'amélioration des pratiques des prestataires de formation, il ne peut contribuer qu'indirectement à la lutte contre la fraude. En effet, le respect des critères formels imposés par le décret n'exclut pas, par exemple, de facturer des heures de formation non réalisées ou dispensées à des stagiaires inexistantes. En outre, les organismes de formation dont les prestations sont achetées par les entreprises ou les particuliers, en dehors de l'intervention d'un financeur institutionnel, ne sont pas concernés par l'obligation de référencement.

La seconde limite de cette démarche tient au caractère très formel des critères retenus pour apprécier la qualité des actions de formation : tels qu'ils sont fixés par le décret du 30 juin 2015, ils renvoient à une définition de la qualité davantage orientée vers les moyens déployés que vers les résultats obtenus. *A contrario*, les éléments relatifs à l'appréciation des formations par les stagiaires eux-mêmes n'occupent qu'une place marginale dans ces dispositions ; de même, aucun critère ne prend en compte la réussite aux examens ou le devenir professionnel des bénéficiaires de formations. Enfin, le dispositif de référencement n'est pas assorti de sanctions et, en particulier, le déréférencement des organismes qui manqueraient à leurs engagements n'est pas organisé.

Les garanties offertes par ce nouveau dispositif sont ainsi limitées. Le référencement, tel qu'il a été conçu, ne constituera qu'une présomption de qualité. Les contrôles sur place restent dès lors indispensables pour vérifier, d'une part, la réalité des prestations et s'assurer, d'autre part, que les engagements relatifs à la qualité auxquels ont souscrit les prestataires référencés sont bien respectés.

2 - Faire des organismes agréés des acteurs de la lutte contre la fraude

Les nouvelles responsabilités conférées aux OPCA et aux OPACIF dans le champ du référencement doivent aller de pair avec une mise en œuvre plus résolue des obligations qui leur incombent en matière de contrôle du service fait.

À cet égard, la part des frais de gestion⁷⁸ allouée aux actions de contrôle est insuffisante et devrait être revue lors de la négociation en 2017 de la prochaine génération des conventions d'objectifs et de moyens qui seront conclues entre l'État et les organismes paritaires agréés. Leur organisation interne et leurs outils de contrôle, y compris informatiques, doivent également être améliorés pour permettre de mieux cibler leurs contrôles.

Enfin, c'est leur approche de contrôle elle-même qu'il convient de modifier. Les dispositions de la loi du 5 mars 2014 relatives au contrôle de la qualité invitent les financeurs à aller au-delà de l'examen des pièces justificatives et à analyser les pratiques effectives des prestataires de formation. Les priorités de contrôle devraient donc comporter davantage de contrôles inopinés et sur place. L'exploitation des informations émanant des stagiaires est également à encourager, afin de permettre le recoupement d'informations en cas de suspicion de fraude. Pour la plupart des OPCA et des OPACIF, ces actions supposent une évolution des missions des agents de contrôle qu'il leur faudra accompagner, notamment par des formations adaptées.

En outre, les organismes paritaires agréés doivent nouer des coopérations plus étroites avec les services de l'État, notamment lorsque la mise au jour d'une fraude nécessite des moyens d'investigation plus poussés que ceux dont ils disposent. Ainsi, les signalements effectués en cas de suspicion de fraude ne relèvent pas, à l'heure actuelle, d'une procédure formalisée entre organismes paritaires agréés et services de contrôle de l'État : leurs modalités varient d'un organisme à l'autre et, au sein d'un même organisme, d'une région à l'autre.

Enfin, une stratégie associant l'ensemble des financeurs institutionnels de la formation s'avère indispensable pour permettre la mise en place d'outils communs d'analyse de risques et de systèmes d'information. La préparation à la mise en œuvre du référencement a ouvert la voie à une telle démarche, qui devrait être approfondie et élargie. Cette coordination devrait être assurée par l'État et le FPSPP, dont le rôle d'animation de l'action dans ce domaine des OPCA et des OPACIF devrait être renforcé.

⁷⁸ Les conventions d'objectifs et de moyens signées entre l'État et chaque organisme paritaire agréé prévoient de plafonner les frais de gestion de l'organisme à un pourcentage des sommes collectées auprès des entreprises. Ces frais couvrent, entre autres, les dépenses relatives au contrôle des actions de formation.

B - Faire évoluer les contrôles menés par les services de l'État pour lutter contre la fraude

1 - Renforcer les contrôles de l'État sur les OPCA et les OPACIF

Alors que la loi du 5 mars 2014 renforce la place des organismes paritaires agréés, tant en matière de contrôle que d'évaluation de la qualité des actions de formation, elle ne comporte aucune disposition concernant le rôle qui sera assigné aux services de l'État dans ce nouveau contexte. En particulier, rien n'est prévu pour qu'ils s'assurent que les OPCA et les OPACIF respectent leurs obligations en matière de contrôle du service fait, de lutte contre la fraude et de référencement des organismes de manière satisfaisante.

Or, le nouveau rôle confié aux financeurs institutionnels de formation ne doit pas s'accompagner d'un désengagement de l'État de sa propre responsabilité en matière de contrôle, tant sur les prestataires de formation que sur les organismes paritaires agréés eux-mêmes.

Les services de l'État⁷⁹ doivent donc réaliser davantage de contrôles approfondis de l'ensemble des activités des organismes paritaires agréés. Une démarche d'audit des procédures doit par ailleurs être mise en œuvre. Ces contrôles de second niveau, dont l'État doit fixer les objectifs et les modalités de réalisation, pourraient inclure des mécanismes de certification confiés à des tiers.

Dans ce cadre, les conventions d'objectifs et de moyens conclues entre l'État et les organismes paritaires agréés devraient préciser les obligations qui incombent aux OPCA et aux OPACIF en matière d'évaluation de la qualité, de contrôle du service fait et de lutte contre la fraude, ainsi que les moyens prévus pour y répondre. Un examen de l'organisation mise en place, des moyens déployés et des résultats obtenus devrait être systématiquement inclus dans le suivi annuel de ces conventions. À terme, le maintien de l'agrément donné à ces organismes pourrait dépendre de l'appréciation donnée sur les actions mises en place dans ce domaine.

⁷⁹ La DGEFP réalise le contrôle d'un OPCA par an en moyenne, de même que l'inspection générale des affaires sociales et la Cour des comptes.

2 - Définir une organisation et des outils de contrôle plus efficaces vis-à-vis des prestataires de formation

Les difficultés relatives au pilotage et à la faiblesse des moyens de contrôle invitent à redéfinir le cadre d'intervention des services de l'État. La mise en place d'un service national de contrôle des actions de formation permettrait de clarifier la stratégie d'action de l'État et d'affecter en priorité les moyens aux risques les plus importants. Cette évolution faciliterait la nécessaire mise en place d'une programmation des contrôles fondée sur une analyse des risques ainsi que l'indispensable réflexion sur le nombre et la répartition des effectifs de contrôle. Quatre services régionaux de contrôle comptent aujourd'hui moins de trois agents, ce qui compromet à terme la continuité de leurs activités. La mise en place d'unités interrégionales est à envisager. De façon générale, des ajustements dans la répartition des effectifs doivent être réalisés afin de mieux prendre en compte les volumes d'activité dans chaque région.

Ce pilotage unifié permettra à l'État d'être plus efficace pour coordonner les interventions des financeurs institutionnels sur les questions relatives au contrôle et à la lutte contre la fraude.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si l'instauration d'une régulation par la qualité, et notamment par la voie d'un référencement des prestataires de formation, pourra contribuer à l'avenir à réduire une partie des risques de fraudes, cette perspective ne doit pas se traduire par une réduction des efforts de contrôle de l'État et des organismes paritaires, mais doit être au contraire l'occasion de construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude, associant l'ensemble des financeurs institutionnels de formation.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (à l'État) mettre en place une stratégie de contrôle fondée sur une programmation annuelle et une organisation plus adaptée aux enjeux ;*
- 2. (aux organismes paritaires agréés) définir une stratégie et des processus internes de contrôle à la hauteur des risques identifiés ;*
- 3. (à l'État) augmenter le nombre de contrôles sur les OPCA et les OPACIF et mener une démarche d'audit des procédures de contrôles internes de ces organismes ;*

4. *(à l'État et aux organismes paritaires agréés) préciser, dans les conventions d'objectifs et de moyens conclues entre l'État et les organismes paritaires agréés, les obligations incombant à ces derniers en matière de contrôle des actions de formation et augmenter, au sein de l'enveloppe des frais de gestion, la part des dépenses consacrées au contrôle et à la lutte contre la fraude ;*
 5. *(à l'État) autoriser les Direccte à prononcer, sur un fondement législatif, des sanctions administratives et financières en cas de manquement aux obligations imposées par le code du travail.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget	188
Réponse commune de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et de la secrétaire d'État chargée de la formation professionnelle et de l'apprentissage	188

Destinataire n'ayant pas répondu

Président du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ
DU BUDGET**

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale fait des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) des acteurs de la lutte contre la fraude en matière de formation professionnelle continue. Les négociations 2017 des conventions d'objectifs et de moyens devront permettre de s'assurer qu'une part accrue des frais de gestion est consacrée au contrôle, sans que cela préempte les objectifs de maîtrise des frais de gestion dans leur ensemble.

Dans le cadre de cette renégociation, nous estimons par ailleurs opportun de circonscrire les modes de facturation les plus risqués mentionnés par la Cour afin de limiter les paiements sans contrôle.

La Cour ne fait pas mention du contrôle économique et financier auquel pourraient être soumis les OPCA en vertu du décret n°55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État. Ce contrôle vise à analyser les risques et évaluer les performances de ces organismes. Il importe qu'un tel contrôle soit mis en place afin de permettre à l'État d'assurer le respect de ces objectifs de contrôle et plus largement de bonne gestion.

Pour le reste, nous souscrivons aux recommandations de la Cour. Si une réflexion de moyen terme doit s'engager sur la stratégie, l'organisation et les moyens des contrôles effectués par l'État, un renforcement du contrôle des OPCA et l'octroi de pouvoirs de sanction aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi constituent une première étape importante.

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL ET DE LA SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DE L'APPRENTISSAGE**

I. Rappel général sur le sens de la réforme de la formation professionnelle introduite par la loi du 5 mars 2014

La Cour considère que le secteur de la formation professionnelle est un secteur exposé à des risques d'irrégularités et de fraudes compte tenu de son organisation complexe, de la multiplicité des acteurs, d'une offre de formation émiettée, volatile et difficile à contrôler. Ces notions d'irrégularités et de fraudes concernent d'une part le risque d'un financement non justifié d'actions partiellement exécutées et d'autre part

le risque de financement accordé à des entreprises ou à des prestataires de formation ayant mis en œuvre des moyens frauduleux en vue de percevoir indûment des fonds publics ou des fonds mutualisés des organismes collecteurs.

Il convient de rappeler que le choix du législateur a été, depuis l'instauration de la contribution des employeurs au développement de la formation professionnelle continue des salariés, de laisser aux employeurs le libre choix de l'organisme de formation pour satisfaire les besoins des salariés et de l'entreprise. Le marché de la formation professionnelle s'est donc pour l'essentiel développé sur cette base.

Dans ce marché constitué de nombreux financeurs (employeurs publics et privés, collectivités, organismes paritaires agréés pour gérer les fonds de la formation, particuliers) et de nombreux dispensateurs de formation (75 000 organismes ont adressé en 2016 aux services de l'Etat un bilan pédagogique et financier), le Ministère considère que le contrôle doit s'exercer à plusieurs niveaux.

Les précédentes réformes n'avaient pas permis de modifier en profondeur les pratiques de financement et de contrôle qui pouvaient prévaloir au sein des organismes paritaires (OPCA et OPACIF). En effet, elles avaient surtout pour objectif de restructurer l'appareil de collecte (2009) et d'instaurer de nouveaux dispositifs de formation davantage attachés à la personne (2004).

II. Un système de régulation partagé entre les financeurs et l'Etat

II.1 Une clarification des responsabilités et une veille en amont des financements

Tout d'abord, la contribution des employeurs a été reconfigurée pour donner plus de liberté aux employeurs tout en les responsabilisant sur leurs investissements en formation et en introduisant une obligation de former en lieu et place d'une obligation de dépenser. Ainsi la participation des employeurs est désormais articulée autour d'un versement obligatoire à un organisme collecteur et du financement direct d'actions de formation. Au versement obligatoire peuvent s'ajouter des versements complémentaires à titre conventionnel ou à titre volontaire.

De plus, les financeurs, dont les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et les organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF) qui reçoivent les contributions des employeurs, doivent dorénavant s'assurer en application de l'article 8 de la loi du 5 mars 2014, lorsqu'ils financent une action de formation, de la capacité du prestataire à dispenser des formations de qualité selon des critères fixés par décret.

Le décret d'application n° 2015-790 du 30 juin 2015 relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle continue précise que la capacité d'un organisme à dispenser des formations sera appréciée soit par le financeur sur la base de critères mentionnés à l'article R. 6316-1 du code du travail dans le cadre d'une procédure interne d'évaluation, soit par la vérification que le prestataire bénéficie d'une certification ou d'un label figurant sur une liste établie par le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP). Cette liste publique est régulièrement actualisée à l'adresse <http://www.cnefop.gouv.fr/qualite/liste/> conformément à l'article R.6316-3 du code du travail.

Ces critères, qui entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2017, sont les suivants :

1° L'identification précise des objectifs de la formation et son adaptation au public formé ;

2° L'adaptation des dispositifs d'accueil, de suivi pédagogique et d'évaluation aux publics de stagiaires ;

3° L'adéquation des moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement à l'offre de formation ;

4° La qualification professionnelle et la formation continue des personnels chargés des formations ;

5° Les conditions d'information du public sur l'offre de formation, ses délais d'accès et les résultats obtenus ;

6° La prise en compte des appréciations rendues par les stagiaires.

Lorsque le prestataire de formation ne possède ni une certification qualité ni un label figurant sur cette liste, il devra apporter la preuve de sa capacité à respecter ces critères notamment dans le cadre des démarches interne d'évaluation mises en place par les organismes financeurs.

En parallèle, pour faciliter et harmoniser la démarche des organismes de formation, des OPCA et des OPACIF ont travaillé à l'élaboration de 21 indicateurs communs d'analyse des critères qualité. Enfin, ils se sont engagés dans une démarche collective ayant pour objet de mettre en place un entrepôt de données relatives aux organismes de formation accessible à l'adresse <http://www.data-dock.fr/>.

Les OPCA et les OPACIF pourront ainsi construire leur catalogue de référence des organismes de formation qui remplissent ces critères.

Il convient de souligner que cette dynamique en faveur de la qualité de la formation doit permettre aussi d'éclairer les entreprises et les individus dans leurs choix de formation.

Enfin, la loi du 5 mars 2014 a renforcé le caractère qualifiant et certifiant des actions finançables. Les formations pouvant faire l'objet d'une prise en charge par des fonds légaux de la formation professionnelle continue sont en effet prioritairement des actions qualifiantes et certifiantes : la nature certifiante d'une action est un des critères d'éligibilité des actions financées dans le cadre du compte personnel de formation et les actions financées dans le cadre de la période de professionnalisation doivent également désormais être qualifiantes et sont assorties d'une durée minimum.

Ces mesures sont de nature à améliorer le système de la formation professionnelle et à responsabiliser l'ensemble des acteurs tout en privilégiant une offre de formation de qualité.

Par ailleurs, ces évolutions doivent s'accompagner d'un renforcement des contrôles par les acteurs et par l'Etat.

II.2. Un système de régulation partagé entre les financeurs et l'État

C'est pourquoi les financeurs doivent se doter d'une culture de contrôle de service fait (CSF) et s'assurer de la réalisation et de la qualité des actions de formation qu'ils ont financées pour résorber les irrégularités.

Le décret relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle continue a précisé les exigences en matière de contrôle de service fait et dote les OPCA et les OPACIF de moyens juridiques de contrôle des actions de formation qu'elles soient dispensées par l'employeur en interne ou par des organismes de formation. Les contrôles de service fait sont généralisés et peuvent donner lieu à des contrôles sur place dans le cadre de procédures contradictoires pouvant entraîner des refus de financement et la récupération des indus en application de l'article R.6332-26-1 du code du travail. Cet article prévoit par ailleurs que les OPCA et les OPACIF doivent procéder à des signalements aux services chargés du contrôle de la formation professionnelle. Ainsi, la simple inexécution d'action de formation facturée à tort pourra être résorbée avec l'appui des financeurs tandis que les fraudes intentionnelles pourront être signalées et traitées par les services de contrôle de l'État avec des moyens dédiés plus importants.

Ces outils et ces démarches doivent permettre aux principaux financeurs publics ou ayant une mission de service public de mieux maîtriser les risques de fraudes dans le domaine de la formation professionnelle en lien avec les services de contrôle de l'État.

L'État, notamment les services de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, sera attentif au respect des procédures et des règles d'intervention des OPCA et des OPACIF qui permettront à ces derniers de s'assurer de la capacité des prestataires à dispenser des actions de formation de qualité.

Ce contrôle s'effectuera d'une part dans le cadre du suivi des conventions d'objectifs et de moyens (COM) concluent entre la DGEFP et les organismes paritaires. L'actuel cycle de comités de suivi des COM 2015-2017 ouvert par la DGEFP avec les OPCA traite systématiquement de l'importance du contrôle et de l'audit interne. D'autre part, lors des opérations de contrôles sur place des activités conduites par les OPCA et les OPACIF menés par la DGEFP et les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle (SRC) des DIRECCTE et des DIECCTE, le respect des nouvelles obligations des organismes paritaires sera examiné (recommandation 3).

Il convient de signaler que la DGEFP, dans le cadre de la négociation de la seconde génération de COM, a d'ores et déjà fait de la qualité et du contrôle un poste de dépense à part entière doté d'indicateurs spécifiques, alors même que la tendance a été à la simplification et à la baisse du nombre d'indicateurs. Ainsi, la question de l'appropriation du décret qualité a toujours fait l'objet d'un point de discussion avec les OPCA afin de s'assurer qu'ils seraient capables de le mettre en œuvre au 1^{er} janvier 2017. La prochaine génération de COM permettra de prendre en compte plus spécifiquement cette thématique du contrôle et de la lutte contre la fraude (recommandation 4).

Dans ce nouveau contexte, le rôle de la DGEFP dans sa liaison avec les DIRECCTE doit évoluer. L'administration centrale pourra assurer un contrôle de second niveau sur les OPCA et les OPACIF, lui permettant de vérifier la qualité du contrôle de service fait et la qualité des financements. Ce positionnement permettra à la DGEFP de programmer en lien avec les DIRECCTE des contrôles ciblés sur des organismes de formation ou des entreprises relevant de l'OPCA (recommandations 1 et 3).

La réalisation de contrôles d'OPCA pourra ainsi donner lieu à un pilotage renforcé des SRC, avec notamment une programmation nationale de contrôles à effectuer déterminés par application de critères de risques. Cette programmation nationale ne devra toutefois pas obérer les capacités des SRC à répondre aux demandes locales, aux plaintes des stagiaires ou aux signalements des formateurs ou des financeurs de formation.

Enfin, les contrôles programmés par les DIRECCTE et les DIECCTE devront tenir compte des critères de risques identifiés à partir des bilans pédagogiques et financiers déposés par les organismes de formation pour s'assurer de la réalité des actions dispensées et des instructions formulées par la DGEFP relatives aux priorités de contrôles. La sélection des contrôles pourra s'effectuer sur la base du système d'informations qui est en cours de déploiement en lien avec les systèmes existants ou à venir comme la plateforme des organismes de formation prévue par l'article L. 6353-10 du code du travail créé par l'article 81 de 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. Le nouveau système d'information devra par ailleurs évoluer pour intégrer un système d'alerte traitant les données pour signaler les organismes de formation ayant une importante évolution du chiffre d'affaires sur une période donnée, des moyens pédagogiques insuffisants au regard du nombre d'actions financées, etc.

Dans le même temps, les SRC pourront contrôler directement auprès des organismes de formation le respect des exigences de qualité des formations qui auront été contractualisées et financées par les organismes paritaires agréés (OPCA et OPACIF), les Régions, Pôle Emploi, l'Agefiph et l'État.

Pour atteindre ces objectifs, la Cour constate que les effectifs des services sont faibles. Il convient de noter que les effectifs en place, bien que modestes, sont susceptibles de répondre aux diverses missions (identification des organismes de formation, contrôle des déclarations d'activités des organismes, contrôles financiers des employeurs et des organismes de formation, contrôle de l'apprentissage, de la contribution supplémentaire à l'apprentissage et du Fonds social européen). En effet, l'activité et les effectifs des services, malgré les différentes réorganisations, sont restés stables depuis 2005 avec en moyenne 1800 contrôles par an et 150 inspecteurs et contrôleurs (ETP). Les choix opérés par la DGEFP à partir de 2010 en matière de contrôle ont permis d'accroître le nombre de contrôles d'organismes de formation le portant de 278 en 2005 à 719 en 2015.

La réforme du 5 mars 2014 modifie le périmètre d'intervention de l'État et va permettre un meilleur ciblage des interventions puisque, d'ici 2018, le contrôle de l'imputabilité des dépenses sur la participation des employeurs aura complètement disparu. Les moyens consacrés à cette mission seront redéployés sur le contrôle des organismes de formation financés par les contributions obligatoires versées aux organismes paritaires.

Cependant, comme le souligne la Cour, ces effectifs sont mal répartis et il serait souhaitable de disposer d'un effectif de référence en rapport avec le nombre de structures à contrôler afin d'avoir une plus juste répartition de la charge de contrôles. Nous souscrivons à ces remarques et la DGEFP va entreprendre un travail avec les services pour partager des critères et des indicateurs permettant de définir des effectifs de référence à débattre dans le cadre du dialogue de gestion.

Par ailleurs, en tant que de besoin, pour compenser les moyens des services et la répartition de ces moyens, le commissionnement national des agents de contrôle gagnerait à être davantage utilisé et facilité dans son recours. Cette procédure sera plus régulièrement mobilisée, en identifiant en amont les agents expérimentés et les plus mobiles (recommandation 1).

Cette réflexion sur les effectifs doit aussi être menée au regard de la forte implication des SRC sur le système de déclaration d'activité tel qu'il existe et qui est interrogé par les évolutions légales (réforme du financement de la formation professionnelle par les employeurs et les organismes paritaires et rôle des financeurs dans l'appréciation de la capacité des organismes à dispenser des formations de qualité).

Dans ce cadre, une réflexion sur les sanctions administratives pourra être menée (recommandation n° 5) et la piste des amendes administratives pourrait être explorée en cas d'infraction aux obligations administratives (règlement intérieur, remise des documents aux stagiaires, obligations comptables des dispensateurs de formation, publicité, etc.) en lieu et place des sanctions actuelles (mise en demeure et annulation).

Enfin, nous souhaitons vous préciser que les contrôles ne donnent pas tous lieu à des décisions administratives de redressements puisque de nombreuses opérations de vérifications conduisent à des constats sans sanctions, avec le cas échéant des recommandations.

Ainsi, depuis 2010, on note que 4 124 contrôles de prestataires de formation ont été engagés et que les décisions prises concluaient à des sanctions financières pour 562 d'entre eux (soit 13,6 % des organismes contrôlés) pour un montant de 66,39 millions d'euros (3,1 % des sommes contrôlées).

Si l'on s'attache aux seules décisions de redressement pour manœuvres frauduleuses qui se traduisent par un versement au trésor public, il ressort qu'elles ont été prononcées dans 135 contrôles (3,3 % des contrôles) et ont généré des sanctions à hauteur de 18 millions d'euros, soit 1 % des sommes contrôlées.

En conclusion, la fraude qualifiée comme telle au sens du code du travail représente 3,3 % des contrôles. Ce sont ces derniers contrôles qui mobilisent le plus le temps et les moyens humains des services et nécessitent des prérogatives de puissance publique pour isoler et démontrer les fraudes. C'est pourquoi, il apparaît opportun de poursuivre le travail sur les dispensateurs de formation tout en menant un travail en commun avec les organismes financeurs pour renforcer l'identification des organismes de formation par une politique de référencement, développer une culture du contrôle de service fait et réduire les constats d'inexécutions partielles des formations.
