

*Le Premier président*

Paris, le 03 JAN. 2012

61543

à

**Monsieur Xavier BERTRAND**  
**Ministre du travail, de l'emploi et de la santé**

**Madame Valérie PÉCRESSE**  
**Ministre du budget, des comptes publics**  
**et de la réforme de l'Etat,**  
**Porte-parole du Gouvernement**

Objet : le contrôle par les services de l'Etat des fonds de la formation professionnelle.

A l'issue du contrôle des services de contrôle de la formation professionnelle au sein de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) auquel elle a procédé, la Cour des comptes souhaite, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, porter à votre connaissance les observations suivantes :

- le code du travail prévoit que la formation professionnelle fait l'objet d'un contrôle administratif et financier par les services de l'Etat. Celui-ci est assuré à un double niveau : en administration centrale par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et au niveau déconcentré par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;

- le champ couvert par cette activité de contrôle est considérable : il concerne la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue, les collecteurs des fonds de la formation professionnelle (organismes paritaires collecteurs agréés - OPCA - et organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage - OCTA -), l'ensemble des organismes de formation (environ 40 000 recensés en 2008) ainsi que les différents réseaux d'accueil (maisons de l'emploi, etc.). Depuis 1999, les services de contrôle sont également compétents pour connaître des conventions cofinancées par le Fonds social européen (FSE).

Au total, cette activité de contrôle concerne un volume financier d'environ 30 milliards d'euros. Dans son Rapport public annuel de 2000, la Cour avait déjà attiré l'attention des pouvoirs publics sur certaines carences dans l'organisation de cette activité. Elle avait notamment souligné l'insuffisance des moyens de contrôle ainsi que l'inadaptation des méthodes et instruments mis en œuvre pour assurer cette mission. Ce constat est malheureusement toujours d'actualité. En raison de l'importance des enjeux que recouvre l'activité de contrôle de la formation professionnelle et du rôle essentiel que lui confère la loi du 24 novembre 2009, une réforme des services chargés de cette mission apparaît urgente.

### **1. Une insuffisance de moyens et des défauts d'organisation qui se sont aggravés au cours des dix dernières années.**

Déjà considérés comme insuffisants en 2000, les moyens du service de contrôle de la formation professionnelle ont faiblement progressé alors même que les masses financières à contrôler ont augmenté de 70 % en dix ans. Ainsi, alors que la masse contrôlable moyenne par agent s'élevait à 130 millions d'euros en 2000 (niveau très élevé que le ministre de l'emploi et de la solidarité de l'époque s'était engagé à diviser par deux), elle est aujourd'hui de 185 millions d'euros.

La faiblesse des moyens disponibles est rendue plus sensible encore par leur mauvaise répartition. Ainsi, l'échelon central de contrôle, regroupé au sein de la « mission d'organisation des contrôles » qui relève de la DGEFP, a pour mission de contrôler 85 % des fonds collectés au profit de la formation professionnelle alors même que ses effectifs - 9,5 équivalents temps plein (ETP) - ne représentent que 6 % de l'ensemble des effectifs de contrôle du ministère et de ses services déconcentrés. Cette situation résulte du fait que la plus grande partie des fonds de la formation professionnelle est recouverte par des organismes nationaux dont le siège est à Paris et dont le contrôle relève de l'échelon central tandis que la plus grande partie des effectifs de contrôle se trouve dans les services régionaux.

A ce déséquilibre dans la répartition des moyens, s'ajoute leur trop faible coordination. En effet, la « mission d'organisation des contrôles » ne dispose pas d'une autorité suffisante sur les échelons régionaux qui sont des services déconcentrés placés sous l'autorité du Préfet. L'échelon central, qui ne peut agir auprès des services régionaux que par voie de circulaires et d'instructions générales, n'a pas la possibilité de décider du programme des contrôles conduits au niveau régional ni de leur organisation. Il n'est pas davantage en mesure d'en suivre les résultats et d'en mesurer l'efficacité. Enfin, il est sans influence sur le niveau et la répartition des moyens des services régionaux.

Mal répartis et faiblement coordonnés, les moyens de contrôle sont également affectés de manière peu satisfaisante. Les contrôles relatifs aux crédits du Fonds social européen ont pris peu à peu un poids majeur dans l'activité des services de contrôle, qui y consacrent environ 60 % de leur temps, sans que les moyens affectés aux autres types de contrôle soient réévalués. Cette situation découle de la forte pression qui résulte des règles applicables aux conventions cofinancées par le FSE : la non-réalisation des contrôles prévus dans ce cadre fait, en effet, peser le risque de sanctions financières particulièrement dissuasives. Dans ces conditions, ces contrôles acquièrent *de facto* une priorité absolue, tandis que ceux prévus par le code du travail, pour lesquels de telles contraintes sont quasiment inexistantes, jouent le rôle de variable d'ajustement.

Enfin, les objectifs d'une politique nationale en matière de contrôle de la formation professionnelle n'ont jamais été définis, comme l'illustre la faiblesse des indicateurs retenus dans le projet annuel de performances (masse financière contrôlée/masse financière contrôlable ; nombre d'entités contrôlées/nombre d'entités contrôlables). D'une part, ces indicateurs ne correspondent à aucune action ni à aucun crédit particulier à l'intérieur du programme 103, et d'autre part, ils sont trop grossiers pour avoir une signification en eux-mêmes. Dans ces conditions, ils sont peu contraignants et leur non-respect n'a pas de conséquence.

## 2. Une réforme du service de contrôle de la formation professionnelle apparaît urgente

La situation du service de contrôle de la formation professionnelle conduit à s'interroger sur sa capacité à faire face à ses missions actuelles et, plus encore, à mettre en œuvre la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. Cette loi fait des contrôles exercés par l'Etat auprès des OPCA et des organismes de formation un élément essentiel de la régulation future du dispositif de formation professionnelle. Faute d'une réorganisation d'ensemble et d'une adaptation des moyens des services ayant pour mission d'effectuer ces contrôles, certains des dispositifs prévus par la loi du 24 novembre 2009 (les contrats d'objectifs et de moyens entre l'Etat et les OPCA, par exemple) pourraient se trouver privés d'efficacité. Afin de permettre une mise en œuvre aussi complète que possible des différentes dispositions de cette nouvelle loi, la Cour considère comme urgente l'amélioration des conditions dans lesquelles les services chargés du contrôle de la formation professionnelle exercent leur activité :

- le contrôle régulier des organismes collecteurs nationaux implique que les moyens de contrôle de l'Etat soient mis en adéquation avec les besoins, notamment au niveau central, à l'image des solutions dégagées dans le secteur du logement social ;
- concernant les contrôles des fonds du FSE, le recours à la sous-traitance déjà engagé pourrait être développé.

==000==

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 modifié du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de vos réponses si celles-ci sont parvenues dans ce délai. A défaut, vos réponses seront transmises au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes mettra en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de vos réponses, deux mois après sa transmission au Parlement.

*De cad. C. M. S. F.*

*Didier MISAUD*  
Didier MISAUD

*Le Ministre*

Nos réf. : D. 12002818

PARIS, LE 07 MAR. 2012

Monsieur le Premier Président,

Par courrier du 3 janvier 2012, vous m'avez demandé de vous faire connaître ma réponse à vos observations suite au contrôle des services de contrôle de la formation professionnelle auquel la Cour des comptes a procédé.

Vous observez une insuffisance de moyens et des défauts d'organisation qui, selon vous, se sont aggravés au cours des dix dernières années. Vous vous interrogez sur l'adéquation des moyens pour faire face aux missions de contrôle et plus encore mettre en œuvre la loi du 24 novembre 2009, notamment pour ce qui concerne le contrôle des organismes collecteurs de fonds de la formation professionnelle.

Je souhaite vous faire connaître les points suivants :

Les effectifs dédiés aux services en charge du contrôle de la formation professionnelle ont évolué favorablement entre 2000 et 2011. Ils sont ainsi passés de 137,7 à 180 équivalent temps plein, soit une augmentation de 30,71%, ce qui dans le contexte de la période mérite d'être souligné.

S'agissant des seules catégories A et B, l'évolution est tout aussi importante puisque le nombre d'équivalent temps plein passe de 113,7 à 158 ce qui représente une augmentation de 38,96%.

Ces évolutions importantes n'ont toutefois pas complètement compensé l'évolution du champ du contrôle qui s'est accru de 70 %, comme vous l'avez constaté, et ce pour plusieurs raisons :

Tout d'abord, le contrôle des dépenses éligibles au Fonds social européen (FSE) s'est généralisé à partir de la programmation de l'année 2000, la base du champ du contrôle à ce titre a été systématiquement intégrée dans l'assiette du champ du contrôle.

**Monsieur Didier MIGAUD**  
**Premier Président de la Cour des Comptes**  
13, rue Cambon  
75100 Paris cedex 01

Ensuite, en matière d'apprentissage, les organismes collecteurs sont devenus des intermédiaires obligatoires entre les employeurs et les bénéficiaires, ce qui a eu pour effet d'accroître mécaniquement le champ du contrôle mais a permis d'identifier les emplois de fonds.

Enfin, en matière de formation professionnelle, les organismes collecteurs ont accru leur collecte auprès des employeurs.

Dans ce cas, il convient de noter que tout euro versé par un employeur à un OPCA est comptabilisé dans l'assiette du contrôle, à la fois comme un euro de dépenses de l'employeur, un euro de collecte d'un OPCA et pour partie, comme un euro de chiffre d'affaires d'un organisme de formation.

Pour remédier à ces évolutions et recentrer les services sur leur cœur de métier, le contrôle des dépenses éligibles au fonds social européen a été partiellement externalisé dans le cadre d'un marché public pour permettre aux services de réinvestir fortement le champ de la formation professionnelle suivant en cela votre diagnostic et vos préconisations.

Cette procédure a été mise en œuvre pour la première fois en 2011. Ces contrôles externalisés soumis à la validation de la mission de l'organisation des contrôles de la DGEFP, ont représenté 37,7% des dépenses totales à contrôler au titre du FSE en 2011, soit 65 contrôles externalisés. Ce programme est également prévu en 2012 (100 contrôles) et 2013 et est susceptible d'être amplifié ultérieurement.

Cette situation doit permettre d'augmenter le nombre de contrôles des acteurs de la formation professionnelle et notamment des organismes de formation et des organismes collecteurs de la formation professionnelle.

Dans la même période 2000-2010 plusieurs circulaires techniques ont été rédigées sur la formation ouverte et à distance, la déclaration d'activité, les droits et obligations des prestataires de formation et les textes du contrôle pour actualiser sous une forme différente le guide de contrôle.

Des priorités thématiques ont été ainsi fixées dans le cadre de sept circulaires entre 2000 et 2010 et suite à la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Des réunions interrégionales des services ont été régulièrement organisées durant cette période et des séminaires de l'ensemble des agents se sont également tenus. Pour compléter votre information, le dernier séminaire en date a été organisé à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle les 15 et 16 mars 2011 sur l'évolution des modalités de contrôle et deux réunions interrégionales se sont tenues en 2011. Un représentant de la Cour des comptes a d'ailleurs été convié.

En 2010 et 2012, l'activité de contrôle des services a été axée sur les risques de dérives sur le marché de la formation professionnelle :

- dérives dans la nature des actions mise en œuvre par les organismes de formation ;
- dérives dans la réalisation des actions de formation financées par les organismes collecteurs.

Ces axes thématiques ont été couplés à des listes d'organismes identifiés (pour le contrôle des organismes intervenant dans des domaines déterminés) ou à identifier

(inexécution d'actions financées par les OPCA). A terme, les indicateurs du contrôle seront remplacés par l'identification nominative de contrôle à effectuer.

Les données relatives aux contrôles en 2011 sont les suivantes :

a) Les axes prioritaires de contrôles, déclinés au niveau régional en 2011 ont été les suivants :

- le contrôle des actions de développement personnel afin d'identifier les organismes présentant un risque de dérive sectaire, et les actions sans lien avec la formation professionnelle,

- le contrôle de la réalisation des actions de formation financées par les OPCA.

Par ailleurs, le programme national de contrôle des opérations cofinancées par le FSE (fonds social européen) a porté sur 203 opérations représentant 231 millions d'euros.

b) Bilan des contrôles opérés en 2011 :

S'agissant du contrôle de l'utilisation des fonds de la formation professionnelle :

<b>Contrôle de la formation professionnelle</b>				
Organismes contrôlés	Nombre de contrôles	Montants contrôlés (en Millions €)	Décisions avec sanction financière	Montant des corrections financières (en Millions €)
Employeurs	800	906 M €	175	6 M €
Prestataires de formation	555	201 M €	100	3,6 M €
<b>Total FPC</b>	<b>1 355</b>	<b>1,1 Milliards €</b>	<b>275</b>	<b>9,6 M €</b>

<b>Dont contrôles actions de formations comportementales</b>				
Nombre de contrôles	Annulations de déclaration	Requalification d'actions	Rejet de dépenses	Rappel à loi ou mise en conformité
370	40	31	21	225

Parallèlement aux contrôles des actions de formation comportementales, une vigilance particulière a été apportée à l'examen des déclarations des 10 765 nouveaux organismes enregistrés en 2011.

<b>Déclaration d'activité des prestataires de formation</b>		
Nombre de déclarations instruites		11 363
Demandes de pièces complémentaires		2 061
Nombre de déclarations accordées		10 765
Nombre de décisions de refus		598
<i>Motif des refus :</i>	- actions de bien-être, accompagnement, développement personnel	46
	- actions d'information	30
	- dossiers incomplets	315
	- autres motifs	207

b) Les 203 contrôles d'opérations cofinancées par le FSE ont été menés à leur terme.

<b>Contrôle du Fonds social européen</b>			
<b>Statut des organismes gestionnaires</b>	<b>Organismes</b>	<b>Nombre d'opérations</b>	<b>Montants contrôlés</b>
Collectivités territoriales	Etat	38	4 708 148 €
	Conseils régionaux	32	1 971 917 €
	Conseils généraux	19	1 486 178 €
Autres	OPCA	13	403 976 €
	PLIE	60	3 551 363 €
	Divers	41	218 904 777 €
<b>Total FSE</b>		<b>203</b>	<b>231 026 360 €</b>

En 2012 le contrôle prolongera les axes prioritaires 2011 qui ont été adaptés et affinés.

Il s'agira toujours de vérifier la nature des actions réalisées en portant une attention particulière aux actions de développement personnel et de bien-être ou de santé. A ce titre, les actions apparentées à des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique (PNCAVT) devront être contrôlées sur la base d'un ciblage de celles présentant le plus gros risque. Enfin, le contrôle s'attachera à vérifier la bonne réalisation des actions de formation financées par les organismes collecteurs nouvellement agréés.

Vous vous interrogez par ailleurs sur la capacité du service de contrôle à mettre en œuvre la loi du 24 novembre 2009.

Vous estimez que faute d'une réorganisation d'ensemble et d'une adaptation des moyens des services certains des dispositifs prévus par la loi du 24 novembre 2009 pourraient se trouver privés d'efficacité. Vous visez au cas d'espèce les contrats d'objectifs et de moyens qui sont signés entre l'Etat et les OPCA.

En réponse, je dois d'abord vous indiquer que j'ai toujours veillé à ce que l'ensemble des partenaires sociaux et des OPCA puissent largement être associés à la définition du contenu des futures conventions.

Les services de la DGEFP se sont ainsi attachés à ce que les indicateurs les plus pertinents puissent recueillir le plus grand consensus afin de permettre d'une part une égalité de traitement entre tous les OPCA et les OPACIFS et également de disposer d'outils de comparaison et d'appréciation de la valeur ajoutée de l'activité de ces organismes.

Ce travail en amont a ainsi permis à la DGEFP, après les nouveaux agréments des OPCA, de conduire les entretiens avec les représentants des OPCA en toute sérénité mais également en toute objectivité.

A ce jour, à l'exception de deux organismes, tous les organismes agréés, soit au titre du plan de formation, soit au titre de la professionnalisation ou du congé individuel de formation, ont signé une convention d'objectifs et de moyens.

Ce travail, conduit dans des délais très contraints, a été rendu possible en raison aussi de la forte implication des agents concernés et d'une organisation spécifique permettant d'une part, la vérification de la complétude des annexes et du recoupement des données avec les Etats Statistiques et Financiers (ESF) et les données figurant dans le dossier de demande

d'agrément et d'autre part la préparation de la négociation de la Convention d'objectifs et de moyens (COM) avec notamment les taux cibles proposés.

J'ai toujours considéré que ces conventions revêtaient un caractère particulièrement stratégique pour la réussite de la réforme introduite par la loi du 24 novembre 2009. Ces entretiens particulièrement fructueux ont par ailleurs permis de mesurer les marges de progrès dont disposaient certains OPCA et le suivi de ces COM, notamment en fin d'année 2012, constituera également une échéance particulièrement importante.

Ces échanges ont montré que la plupart des partenaires sociaux gestionnaires de ces structures avaient tout particulièrement apprécié de disposer d'indicateurs précis ce qui a facilité le partage du diagnostic entre l'organisme et l'Etat, permettant notamment la fixation des taux de frais de gestion.

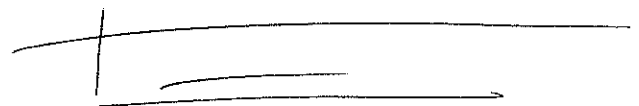
Afin d'améliorer la qualité du suivi de ces COM, la DGEFP va très prochainement lancer un nouveau chantier destiné à réformer le contenu des états statistiques et financiers afin de disposer des mêmes indicateurs que les COM et ainsi en faciliter le contrôle. La mise en œuvre du nouveau plan comptable des OPCA dont l'arrêté a été publié à la fin du mois de décembre, permettra également d'améliorer la qualité du suivi financier de ces conventions d'objectifs et de moyens avec notamment l'établissement d'un tableau spécifiquement consacré aux dépenses exposées à ce titre.

Aussi, comme vous pourrez le constater, mes services ont pu conduire à son terme et selon un processus qualité que les acteurs s'accordent à reconnaître les négociations et la signature des conventions d'objectifs et de moyen avec l'ensemble des OPCA et des OPACIF nouvellement agréés.

Le suivi de ces conventions sera également conduit avec la même détermination et les moyens de toutes les missions composant la sous-direction des politiques de formation et de contrôle seront tout particulièrement affectés au suivi de cette activité. Dès 2012, l'approche méthodologique concernant le contrôle des organismes collecteurs sera renouvelée de façon à organiser un contrôle plus permanent des organismes collecteurs.

Ainsi, au-delà de moyens supplémentaires, l'organisation du contrôle nécessite de rénover les modalités d'intervention à l'égard de l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle par un meilleur ciblage et une méthodologie adaptée pour une plus grande efficacité sur le système. C'est ce à quoi le ministère s'emploie.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de ma considération distinguée.



**Xavier BERTRAND**