



Inspection générale
des affaires sociales

Le contrôle par les OPCA du service fait par les organismes de formation

RAPPORT

Établi par

Hervé GOSSELIN

Yves RABINEAU

Bruno VINCENT

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Novembre 2014 -

2014-052R

SYNTHESE

- [1] L'instauration en 1971 d'une obligation légale faite aux entreprises de financer la formation de leurs salariés s'est accompagnée de la création d'un dispositif permettant le versement de leur contribution à un organisme agréé par l'Etat, dans une logique de mutualisation et d'assurance sociale, les fonds non utilisés dans certaines entreprises pouvant bénéficier à des salariés d'autres entreprises. Il a été confié aux partenaires sociaux le soin d'organiser la collecte et la redistribution par le biais d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), créés par voie d'accords de branche conclus entre les organisations représentatives des employeurs et des salariés.
- [2] La logique retenue initialement pour le volet financement de la formation professionnelle était de type assurantiel : les OPCA avaient pour mission essentielle de procéder au remboursement des dépenses engagées par leurs adhérents, prises en charge selon les besoins exprimés, le cas échéant au-delà du montant de leurs contributions respectives. Leurs relations avec les prestataires de formation professionnelle n'étaient donc pas au cœur des préoccupations des OPCA, qui s'en tenaient à leurs fonctions de financeur ; dans ce schéma initial, le soin de définir les besoins, de sélectionner les organismes de formation pertinents, de s'assurer que les prestations étaient conformes à la commande et que le prix réclamé était juste incombait d'abord à leurs adhérents. Les choses ont aujourd'hui évolué. Les OPCA ne sont plus de simples financeurs, mais des prescripteurs, et parfois même des acheteurs. La fonction de contrôle de l'usage des fonds qu'ils distribuent, élargie par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale au contrôle de la capacité des organismes de formation à dispenser des prestations de qualité, devient centrale.
- [3] Malgré la réduction drastique du nombre des OPCA agréés, chacun garde son originalité en termes d'organisation et de mode de gouvernance, selon les circonstances de leur création et les particularismes de branche. Alors que certains se présentent comme des organismes très centralisés, faiblement représentés au niveau régional, d'autres OPCA ont fait le choix de privilégier un service de proximité et confient à leurs délégations régionales l'ensemble des tâches administratives et comptables inhérentes à la prise en charge des actions de formation.
- [4] Avec un effectif total de l'ordre de 6 000 salariés, les OPCA, qui ont la charge de répartir annuellement près de 5 milliards d'Euros, sont confrontés à un effet de masse qui les contraint à des mécanismes de traitement, et par conséquent de contrôle, qui préservent la fluidité des procédures de paiement tout en respectant leurs obligations : vérifier l'éligibilité des actions à financer et s'assurer avant chaque décaissement de l'imputabilité de la dépense et de la réalité des actions de formation, sur présentation par les entreprises de pièces justificatives.
- [5] Les stratégies retenues pour le traitement des demandes de prise en charge et de paiement diffèrent considérablement selon les organisations retenues. L'existence de méthodes de contrôle disparates, conséquence de cette hétérogénéité des organisations, n'est pas en soi critiquable. Il ressort cependant des constats opérés par la mission de contrôle que la conception même des dispositifs de contrôle souffre d'un déficit méthodologique qui explique les failles observées.

- [6] On relève d'abord de fortes disparités dans la perception par les organismes collecteurs agréés de leur rôle en matière de contrôle des dépenses. Leur conscience des risques encourus est encore très tributaire des sinistres qu'ils ont subis. Les procédures de contrôle ont été adaptées selon la nature et l'origine de ces sinistres (malversations internes dues à des collaborateurs, comportements frauduleux d'organismes de formation malveillants, irrégularités commises par certains adhérents...). Cependant, de façon générale, les contrôles restent assez lacunaires, dans la mesure où aucun OPCA n'a jusqu'ici mis en place une politique de maîtrise des risques conforme aux bonnes pratiques, c'est-à-dire adossée à une cartographie exhaustive des risques : les orientations retenues sont essentiellement inspirées par le vécu, de sorte qu'aucun des organismes collecteurs n'est en mesure d'avoir une assurance raisonnable de maîtrise de tous les risques qu'il encourt.
- [7] L'élaboration d'une politique rationnelle de contrôle n'est sans doute pas facilitée par la concurrence, qui reste vive entre les OPCA. Contraints d'être toujours plus attractifs pour collecter des contributions dont le caractère obligatoire s'estompe, les OPCA se savent jugés sur leur politique de décaissement et hésitent à faire preuve d'une trop grande rigueur, qui pourrait dissuader les adhérents potentiels de recourir à leurs services.
- [8] D'une manière générale, il ressort de l'enquête menée que les risques internes d'irrégularité ne paraissent pas encore suffisamment maîtrisés par les OPCA. Ainsi, le manque de séparation des tâches entre la phase de l'engagement et le paiement, ou encore la pratique des délégations de gestion sans contrôle sur la manière dont les services délégués sont assurés sont constatés. Ce dernier risque est accentué lorsque les délégataires sont des organisations professionnelles dont les représentants siègent dans les instances de gouvernance des organismes financeurs, et aggravé encore lorsque ces organisations professionnelles sont également prestataires de formation sous couvert d'organismes de formation affiliés.
- [9] Le souci de répondre de manière efficiente aux besoins de leurs adhérents tout autant que la recherche de gains de productivité dans le traitement des dossiers incitent également les OPCA à simplifier les démarches prévues pour les demandes de financement et de règlement. Cependant, cette évolution est génératrice de risques supplémentaires d'irrégularités qui sont rarement évalués et contrecarrés par des mécanismes de contrôle appropriés.
- [10] La subrogation de paiement est un bon exemple d'une simplification porteuse de risques insuffisamment pris en compte. Cette mesure, séduisante pour les entreprises, puisqu'elle les dispense de faire l'avance du coût pédagogique des actions de formation qu'elles achètent et renvoie aux organismes de formation le soin de produire les pièces justificatives, est très largement développée, au point de devenir le mode de financement par défaut dans certains organismes collecteurs. Or ce mode de prise en charge est générateur de risques importants et une source majeure de détournements, comme certaines affaires judiciaires récentes l'ont prouvé. L'acceptation de prises en charge postérieurement à la réalisation d'actions de formation, qui fait par conséquent échec à tout contrôle en cours d'exécution de la prestation, est une autre illustration d'une pratique génératrice de risques mal maîtrisés.
- [11] Les risques externes, particulièrement ceux qui ont trait au comportement de certains prestataires de formation, justifient la mise en place de mécanismes de contrôle plus rigoureux. La formation professionnelle est devenue un terrain attractif pour des « opérateurs » qui savent parfaitement identifier les zones de faiblesse du dispositif, par exemple les actions réalisées au titre du plan de formation en direction des TPE ou certaines formations dispensées en interne, et qui utilisent des méthodes astucieuses de contournement des contrôles en vigueur.

- [12] Or, les organismes collecteurs ne semblent pas correctement armés pour faire échec à de tels comportements. Même s'ils sont investis d'une mission de service public, ils demeurent des structures de droit privé qui évoluent dans un environnement juridique limitant leur capacité d'investigation et de réaction aux comportements irréguliers. Si, vis-à-vis de leurs adhérents, les OPCA sont en mesure d'imposer des règles rigoureuses, à travers les conditions générales de financement définies par les partenaires sociaux dans chaque OPCA, il n'en va pas de même à propos des organismes de formation, avec lesquels ils n'ont pas de relations contractuelles directes.
- [13] Certains OPCA ont d'ores et déjà pris la mesure de ces difficultés et imaginé des solutions leur permettant d'identifier les organismes de formation dignes de confiance qu'ils peuvent recommander à leurs adhérents. Parfois même, ils en viennent à se substituer à leurs adhérents, en achetant directement des actions de formation qu'ils mettent à la disposition des entreprises, ce qui les placent, en droit comme en fait, dans une position radicalement différente.
- [14] De simples financeurs, au mieux tiers payants d'une prestation commandée par leurs adhérents, ils deviennent acheteurs et sont en mesure de faire peser sur les prestataires des obligations précises. En contrepartie des engagements souscrits par les organismes de formation, le contrôle du service fait peut alors être allégé, et les moyens, ainsi libérés, consacrés à des contrôles ponctuels mais approfondis, qui permettent de s'assurer que les engagements sont respectés en toutes circonstances, selon des méthodes comparables à celles que peuvent pratiquer certains acheteurs publics de formation tels que les conseils régionaux.
- [15] S'il apparaît nécessaire d'inciter les OPCA à mettre en place une politique de contrôle appropriée, c'est-à-dire adossée à une cartographie des risques répondant aux caractéristiques propres à chacun d'entre eux, il faut aussi leur donner les moyens juridiques de la mettre en œuvre en toute sécurité. Le contrôle efficace des prestations délivrées par les organismes de formation, passe, selon la mission, par une redéfinition de leurs rapports juridiques avec les prestataires de formation, afin de légitimer les méthodes de conventionnement ou de labellisation des organismes de formation et de sécuriser tant les contrôles qui peuvent opérés par les OPCA sur les sites de formation que la pratique des enquêtes auprès des bénéficiaires, destinées à vérifier la réalité de la prestation financée.
- [16] Les solutions pour y parvenir restent à préciser : simple évolution des mécanismes de prise en charge, qui supposerait l'implication de l'organisme de formation à ce stade et l'acceptation par le prestataire de contrôles de la part du financeur, ou, et c'est l'option que privilégie la mission, insertion dans la réglementation de dispositions accordant aux OPCA des prérogatives nouvelles qui leur permettent de s'assurer en toutes circonstances du respect par le prestataire de ses obligations.
- [17] De la même manière, des capacités supplémentaires de résistance à la fraude doivent être données aux OPCA, en leur permettant de suspendre tous les paiements dus à un opérateur, jusqu'à ce que ce dernier justifie de la réalité et de la conformité de la prestation, lorsqu'une irrégularité est détectée et donne lieu à des investigations approfondies, et en facilitant le recouvrement par les OPCA des sommes qu'ils ont indûment versées à des opérateurs coupables de fraudes.
- [18] Le renforcement du contrôle par les OPCA du service fait par les organismes de formation nécessitera la mobilisation de moyens supplémentaires, qui pourraient être dégagés à l'occasion de la renégociation avec l'Etat des conventions d'objectifs et de moyens. Mais la mission juge indispensable que les OPCA s'engagent parallèlement dans une démarche coopérative, visant à partager les informations qu'ils recueillent afin de faciliter l'identification des organismes (ou des adhérents) ayant commis des irrégularités, voire à mutualiser leurs moyens de contrôle.

- [19] La mission souligne à ce propos que le renforcement de la fonction de contrôle au sein des OPCA n'est pas destiné à compenser les moyens unanimement jugés insuffisants dont dispose l'Etat pour réguler le marché de la formation professionnelle. Aux organismes qui financent les actions de formation, catégorie à laquelle appartiennent les OPCA, il revient de vérifier au cas par cas que leurs décaissements sont pertinents au regard de la réglementation et des conditions générales de financement définies par les partenaires sociaux. De leur côté, les services de l'Etat ont une mission, pour partie répressive, de surveillance du marché de la formation professionnelle, avec des pouvoirs d'investigation et de sanctions qui découlent de leurs prérogatives de puissance publique. Aux uns incombe la détection de potentielles irrégularités, aux autres la mise en œuvre de mesures permettant d'empêcher de nuire, voire d'écarter du marché, les opérateurs qui ne respectent pas les règles fixées, notamment grâce aux signalements effectués par les premiers. Cette répartition des rôles suppose donc aussi un renforcement des effectifs affectés par l'Etat à cette activité.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION	9
1 UNE EXPOSITION AUX RISQUES INEGALE SELON LES OPCA.....	11
1.1 Eléments de contexte financiers, juridiques et organisationnels	11
1.1.1 La sphère des OPCA a connu des mutations importantes	11
1.1.2 Les volumes traités par les OPCA sont massifs	11
1.1.3 Les obligations juridiques de contrôle des actions des formations pesant sur les OPCA	13
1.2 Une conscience limitée des risques internes d'irrégularités.....	14
1.2.1 La confusion des fonctions accroît les risques.....	14
1.2.2 L'enregistrement des tiers requiert une attention particulière	16
1.2.3 Le recours à la délégation de gestion est générateur de risques supplémentaires.....	17
1.3 Des risques externes d'une grande variété.....	17
1.3.1 Une perception des risques globalement convergentes entre OPCA	17
1.3.2 Une offre de services parfois génératrice de risques	18
1.3.3 Des types de fraudes variés	21
2 UNE DEMARCHE DE MAITRISE DES RISQUES INABOUTIE	23
2.1 La prévention des risques pourrait être renforcée.....	24
2.1.1 L'achat d'actions collectives, une démarche préventive à promouvoir.....	24
2.1.2 La décision de prise en charge, une étape du contrôle souvent négligée.....	26
2.2 Des progrès sont à réaliser dans les trois niveaux de contrôle du service fait	28
2.2.1 Les contrôles de 1 ^{er} niveau sont à sécuriser et à moderniser	28
2.2.2 Les contrôles de second niveau doivent être plus structurés.....	34
2.2.3 Les moyens consacrés aux contrôles de 3 ^{ème} niveau doivent être renforcés	36
2.2.4 Expérimenter un renversement de la philosophie du contrôle	42
2.3 Des suites données aux irrégularités peu nombreuses et insuffisamment efficaces	43
2.3.1 Des irrégularités difficiles à sanctionner.....	43
2.3.2 Les demandes de remboursement restent rares	44
2.3.3 Les actions contentieuses se concentrent sur les fraudes caractérisées.....	45
2.3.4 La publicité sur les contrôles et sur les sanctions reste discrète	45
3 LE RENFORCEMENT DES CONTROLES IMPLIQUE D'AUTRES ACTEURS	47
3.1 Un manque d'incitation à mener une politique active de maîtrise des risques	47
3.1.1 La concurrence entre OPCA peut freiner le renforcement des contrôles.....	47
3.1.2 Les OPCA peinent à recouvrer les sommes indument versées.....	49
3.1.3 L'Etat doit encourager les OPCA à développer leurs contrôles	51
3.2 Différentes mesures permettraient de renforcer l'efficacité des contrôles.....	54
3.2.1 La révision des modalités de calcul des frais de gestion des OPCA.....	54
3.2.2 La coordination de l'ensemble des contrôles du champ.....	54
3.2.3 Des pistes d'évolution des modalités de contrôle des organismes de formation	57
CONCLUSION	59
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	63
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	65
ANNEXE : EXPLOITATION DE L'ENQUETE AUPRES DES OPCA RELATIVE A LA VERIFICATION PAR CES DERNIERS DU SERVICE FAIT PAR LES ORGANISMES DE FORMATION.....	73

INTRODUCTION

- [20] La dépense nationale consacrée à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage s'élève à 32 milliards d'euros¹, soit environ 1,5 % du PIB.
- [21] La loi du 16 juillet 1971 a instauré une obligation légale pour les entreprises en matière de formation de leurs salariés qui se traduit par une obligation de dépense adossée à la masse salariale. Il peut s'agir de dépenses de formation directes (actions de formation mises en place par l'entreprise) ou indirectes, au travers de contributions à un organisme agréé, qui collecte des cotisations et mutualise les dépenses entre ses adhérents.
- [22] A ce titre, les vingt organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) actuellement agréés ont en gestion environ 5 milliards d'euros au titre du plan de formation et de la professionnalisation². Ils tirent leurs ressources de la collecte annuelle auprès d'un million et demi d'entreprises qui leur versent leur contribution obligatoire. En 2013, ce sont 4,5 millions de salariés qui ont bénéficié d'actions de formation ainsi financées³.
- [23] En dehors du cas particulier - à ce jour encore peu développé⁴ - des achats directs de formation par les OPCA, les dépenses de formation décaissées par les OPCA correspondent au remboursement aux entreprises de tout ou partie des dépenses engagées pour des actions de formation commandées par les entreprises à des organismes de formation. Lorsque l'entreprise a demandé à l'OPCA une prise en charge par subrogation de paiement, l'organisme collecteur se situe en position de tiers payant du contrat passé entre son adhérent et l'organisme de formation. Qu'il soit recouru à la subrogation ou pas, l'OPCA intervient à deux moments : avant réalisation de l'action, il lui appartient de faire connaître son accord ou son refus de prise en charge, au regard notamment des critères d'imputabilité légaux et des critères d'éligibilité adoptés par le conseil d'administration de l'OPCA ; après réalisation, il doit contrôler le service fait préalablement au paiement à l'entreprise ou à l'organisme de formation de la part de dépense sur laquelle il s'est initialement engagé. C'est ce qui est généralement qualifié de « contrôle du service fait », bien que cette notion propre à la comptabilité publique ne soit pas réellement appropriée, s'agissant ici d'opérations portant sur des fonds privés, conduites par des acteurs de droit privé et dans un environnement juridique relevant du droit civil et commercial⁵.
- [24] La réglementation fait cependant peser sur les OPCA une obligation juridique de contrôle des actions financées⁶, le paiement des frais de formation pris en charge par les OPCA s'effectuant après exécution des prestations de formation et sur production des pièces justificatives, en particulier les attestations de présence signées par les stagiaires. Les OPCA doivent eux-mêmes, en cas de contrôle des services de l'Etat, être en mesure d'attester la réalité des actions prises en charge.
- [25] La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale va modifier substantiellement le champ d'intervention des OPCA. Non seulement la part de versement obligatoire des entreprises aux OPCA va diminuer, mais des obligations nouvelles vont peser sur les OPCA qui devront désormais s'assurer de la capacité des organismes de formation à délivrer des prestations de qualité.

¹ Source : jaune budgétaire « Formation professionnelle » annexée au Projet de Loi de Finances 2014.

² La mission n'a pas étudié les dépenses des OPCA relatives au Congé individuel Formation.

³ Données collectées par la mission Igas via un questionnaire adressé à l'ensemble des OPCA.

⁴ Ces achats représentent entre 0 et 10 % des charges de formation selon les OPCA.

⁵ Les OPCA relèvent de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics

⁶ Article R 6332-25 du code du travail

- [26] La révision, à partir de fin 2014, des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (COM) qui lient l'Etat à chaque OPCA, sera l'occasion pour l'Etat de fixer des objectifs en matière d'amélioration du contrôle du service fait exercé par les OPCA sur les actions de formation qu'ils financent.
- [27] La présente mission a été chargée de dresser un état des lieux portant sur les modalités du contrôle du service fait dans l'ensemble des OPCA avant l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions. Le contrôle qualité vers lequel les OPCA sont désormais invités à se tourner comporte des préalables, parmi lesquels figure une méthodologie efficace du contrôle du service rendu par les organismes de formation. Il est apparu par conséquent important de s'assurer que ce contrôle du service fait en préalable au paiement est bien maîtrisé par ceux qui doivent le mettre en œuvre.
- [28] Compte tenu du nombre d'organismes concernés et des délais contraints pour dresser ce bilan, la mission a pris le parti d'adresser aux 20 organismes agréés un questionnaire permettant, sur un mode déclaratif, de connaître les principales caractéristiques organisationnelles de chaque organisme, de recenser les modes de contrôle mis en place et d'évaluer l'impact de ces contrôles. Tous les OPCA ont répondu.
- [29] Dans un second temps, sept organismes collecteurs ont fait l'objet d'un contrôle portant exclusivement sur les modalités de contrôle mis en place. Cette démarche a permis de vérifier la pertinence et la sincérité des réponses au questionnaire commun, de se livrer à des constats plus approfondis sur certains aspects et d'identifier des bonnes pratiques ou des initiatives intéressantes, qui sont mis en exergue au fil du présent rapport.
- [30] A l'occasion de leurs contrôles sur place, les membres de la mission ont systématiquement rencontrés des représentants des partenaires sociaux exerçant des mandats d'administrateur et les cadres dirigeants de l'organisme. Ils ont également mené des entretiens individuels avec les collaborateurs salariés chargés à un titre quelconque d'une fonction de contrôle et ils ont procédé à des contrôles sur pièces de dossiers de prise en charge et de dossiers de paiement. Ces diligences ont été conduites à la fois au siège national des organismes contrôlés et dans des structures régionales choisies par la mission, pour chacun d'entre eux.
- [31] Par ailleurs, les membres de la mission se sont entretenus avec un grand nombre d'acteurs de la formation professionnelle susceptibles non seulement de lui restituer une vision de l'existant mais également de contribuer à une réflexion prospective. Ont ainsi été rencontrés, notamment, les organes dirigeants du Fond paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) les services de l'Etat tels que la DGEFP et plusieurs services régionaux de contrôle (SRC), des services formation de conseils régionaux, des organisations professionnelles, des organismes de formation et leurs organisations représentatives...
- [32] Après une présentation des éléments de contexte juridiques, financiers et organisationnels relatifs à l'activité des OPCA ainsi que des zones de risques aussi bien internes qu'externes auxquelles ils sont exposés (Partie 1.), la mission analyse et évalue les démarches de maîtrise des risques qu'ils déploient pour sécuriser leurs activités et fait des propositions de renforcement des dispositifs en place (Partie 2.). Puis, la mission suggère différentes mesures destinées à inciter les OPCA à mener des politiques de contrôle plus actives et plus efficaces (Partie 3).

1 UNE EXPOSITION AUX RISQUES INEGALE SELON LES OPCA

1.1 Eléments de contexte financiers, juridiques et organisationnels

1.1.1 La sphère des OPCA a connu des mutations importantes

[33] La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a imposé à chaque OPCA un seuil minimum de 100 millions d'euros de collecte. Cette règle a conduit à la fusion de nombreux OPCA. Au 1^{er} janvier 2012, ils ne sont plus que vingt (cf. tableau ci-dessous). Au 31 décembre 2013, les OPCA représentent environ 5 600 ETP⁷, les effectifs salariés représentant environ 6 000 personnes. L'effectif médian des OPCA est de 158 ETP, sachant qu'il existe de grandes différences de taille : deux OPCA comptent plus de 800 ETP, tandis que 5 en ont entre 250 et 500 et 13 moins de 200.

[34] Du fait de la phase récente de regroupements, un certain nombre d'OPCA sont encore aujourd'hui en période de restructuration interne, notamment en ce qui concerne les systèmes d'information qui doivent être unifiés. La conception des systèmes d'information représente pour eux un enjeu stratégique dans la mesure où les projets informatiques sont des leviers efficaces de remise à plat et d'harmonisation des pratiques administratives et comptables.

1.1.2 Les volumes traités par les OPCA sont massifs

[35] A fin 2013, les OPCA interviennent auprès d'un peu moins d'1,5 million d'entreprises employant, selon eux, plus de 20 millions de salariés⁸. Pour les interventions au titre du plan de formation, les TPE de moins de 10 salariés représentent plus de 86 % des entreprises mais moins de 13 % des salariés couverts. Le nombre de salariés bénéficiaires d'une formation financée par les OPCA en 2013 avoisine les 4,5 millions de personnes. Le plus petit OPCA a effectué des prises en charge pour environ 14 000 personnes tandis que le plus gros a financé la formation de plus de 750 000 personnes, la moyenne se situant à 227 000 salariés stagiaires par OPCA sur l'année et la médiane à 186 000.

[36] Contrairement aux conseils régionaux qui traitent chaque année avec tout au plus quelques centaines d'organisme de formation (OF), les OPCA travaillent avec un nombre beaucoup plus conséquent d'OF. Le nombre moyen d'organismes de formation (OF) différents payés en 2013 par OPCA est légèrement supérieur à 7 700 (médiane à environ 6 900). Ce chiffre cache certes de fortes disparités d'un OPCA à l'autre : le nombre le plus faible est de 609 OF tandis que le plus élevé est de 25 106, écart en partie le reflet de différences de taille et de secteur. Il masque de plus le fait que l'offre de formation est à la fois diversifiée, éclatée, et en même temps très concentrée⁹ sur un nombre relativement restreint de gros organismes, configuration de nature à compliquer l'ajustement par les OPCA de leur politique de maîtrise des risques.

⁷ Exploitation des données d'enquêtes collectées auprès de l'ensemble des OPCA par la mission entre mai et juin 2014. Lorsque la source d'un chiffre n'est pas précisée dans la suite du présent rapport, ce chiffre est extrait de l'exploitation de l'enquête par la mission IGAS.

⁸ Ce chiffre résulte de la compilation des réponses par les OPCA au questionnaire qui leur a été adressé par la mission. Il paraît surestimé.

⁹ Pour le marché dans son ensemble de la formation professionnelle (c'est-à-dire au-delà des simples prises en charge des OPCA), selon les chiffres communiqués à la mission par la DGEFP, 4 957 organismes de formation ayant un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 450 000 euros, soit 7,83 % des organismes, ont réalisé un chiffre d'affaires total de 10,8 milliards d'euros, soit 77,89 % du chiffre d'affaires total des 63 340 organismes enregistrés.

Tableau 1 : Synthèse général de l'activité des OPCA
(domaines d'intervention, effectif, bénéficiaires de formation, charges de formation)

Opcas	Domaines d'intervention (liste indicative)	Equivalent temps plein salarié de l'Opcas (fin 2013)	Nombre de salariés bénéficiaires d'une formation (2013)	Dépenses liées au Plan de formation (2012)	Dépenses liées au Professionnalisation (2012)	Charges de formation (plan et pro, hors CIF, 2012) en milliers d'€
AFDAS	Culture, communication, médias, loisirs	142	104 030	57 472	50 691	108 163
AGEFOS PME	INTERPRO	1287	751 184	555 086	398 086	953 172
ANFA	Automobile, camion, cycle, motocycle	119	70 316	70 502	31 079	101 581
CONSTRUCTYS	Construction, BTP, Travaux publics	320	264 089	211 881	91 121	303 002
FAFIEC	Informatique, ingénierie, conseil	163	101 302	67 468	102 184	169 652
FAFIH	Hotellerie, restauration, activités de loisirs	105	182 933	79 495	47 508	127 003
FAFSEA	Monde rural	131	222 771	162 224	24 644	186 868
FAF.TT	Travail temporaire	134	68 544	43 218	58 138	101 356
FORCO	Commerce, distribution	343	272 577	195 119	160 178	355 297
INTERGROS	Commerce de gros, international	125	147 836	99 973	51 922	151 895
OPCA 3+	Industrie de l'ameublement, du bois, des matériaux pour la construction et l'industrie et de l'inter-secteurs papiers Cartons	88	80 937	52 256	17 368	69 624
OPCA DEFI	Industrie	159	188 888	80 262	68 932	149 194
OPCA PL ACTALIANS	Professions libérales, établissements de l'hospitalisation privée et de l'enseignement privé	135	79 829	130 926	62 469	193 395
OPCA-TRANSPORTS	Transports	157	190 891	79 946	72 278	152 224
OPCABAIA	Banques, société et mutuelles d'assurances, agents généraux d'assurance, sociétés d'assistance	30	14 462	7 110	52 864	59 974
OPCAIM	Métallurgie	464	369 114	285 015	146 852	431 867
OPCALIA	INTERPRO	811	486 658	339 989	177 063	517 052
OPCALIM	Industries alimentaires, coopération agricole, alimentation de détail	199	178 096	102 910	34 838	137 748
UNIFORMATION	Economie sociale	323	414 448	162 177	51 346	213 523
UNIFAF	Branche sanitaire, sociale et médico-sociale, privée à but non lucratif	340	357 858	267 940	24 301	292 241
TOTAL		5 574	4 546 763	3 050 969	1 723 862	4 774 831

Source : Questionnaire Igas aux OPCA (données ETP et nombre de salariés formés) et annexe budgétaire formation professionnelle au projet de loi de finances 2014 (données financières).

- [37] Ce constat est cohérent avec les éléments recueillis par la mission auprès de la délégation Rhône-Alpes d'Opcalia. La délégation lyonnaise travaille avec environ 7 000 organismes de formation sur les 11 000 référencés dans la région¹⁰. D'après une enquête conduite en 2012 sur l'offre de formation en 2011 sur la région, dans la moitié des cas l'organisme de formation n'a présenté qu'un dossier dans l'année (46,85 % représentant 7 % des stages). Dans plus de 80 % des cas, l'organisme de formation a déposé de un à quatre dossiers. La délégation Rhône-Alpes bâtit ainsi une typologie des organismes de formation : les « occasionnels » représentent 90,78 % des OF et réalisent 36,44 % des actions ; les « gros » représentent 2,73 % des OF et 40 % des dossiers et les « très gros » représentent 0,35 % des OF et réalisent 16,28 % des dossiers¹¹.
- [38] D'après l'annexe relative à la formation professionnelle du projet de loi de finances pour 2014, les charges de formation des OPCA s'élevaient fin 2012 à 4,7 milliards d'euros s'agissant du plan et de la professionnalisation¹². La particularité de ces dépenses tient à leur grande hétérogénéité : tandis que certaines prises en charge ne s'élèvent qu'à quelques dizaines d'euros pour des formations de quelques heures, d'autres dépassent la dizaine de milliers d'euros pour des formations techniques étalées sur plusieurs mois. Le montant de la collecte au titre du plan de formation en 2012 représente un peu moins des deux tiers (64 %)¹³ de la collecte globale des OPCA.

1.1.3 Les obligations juridiques de contrôle des actions des formations pesant sur les OPCA

1.1.3.1 Le contrôle de la réalité des actions de formations

- [39] Les OPCA doivent être en mesure, en cas de contrôle par les services de l'Etat, de justifier la réalité des actions financées. En application des articles L 6362-5 et L 6362-6 du code du travail, les organismes collecteurs sont tenus :
- [40] - « *De présenter les documents et pièces établissant l'origine des produits et des fonds reçus ainsi que la nature et la réalité des dépenses exposées pour l'exercice des activités conduites en matière de formation professionnelle*
- [41] - *De justifier le rattachement et le bien-fondé de ces dépenses à leurs activités ainsi que la conformité de l'utilisation des fonds aux dispositions légales régissant ces activités.* »
- [42] Lorsque les actions de formation ont été organisées directement par les employeurs et financées par les OPCA, « *les employeurs justifient de la réalité des actions de formation qu'ils conduisent lorsqu'elles sont financées par (...) les organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle continue* » (cf. article L 6362-4 du code du travail). L'absence de justification conduit à considérer que les actions n'ont pas été exécutées et donnent par conséquent lieu à refus de paiement ou à remboursement si l'OPCA a déjà procédé à tout ou partie du paiement.
- [43] Concernant le service fait, le paiement des frais de formation par les OPCA ne peut intervenir qu'« *après exécution des prestations de formation et sur transmission de pièces justificatives, dont les attestations de présence des stagiaires* » (cf. article R 6332-25 du code du travail). Les OPCA sont autorisés, s'ils l'estiment nécessaire, à réclamer la copie des feuilles d'émargement à partir desquelles ont été établies les attestations de présence.

¹⁰ Dont 1 700 nouveaux par an.

¹¹ Il s'agit souvent dans ces cas de centres de formation interne de grandes entreprises ou d'importants OF externes.

¹² Source : annexe « formation professionnelle » du projet de loi de finances 2014.

¹³ Exploitation des données d'enquêtes collectées auprès de l'ensemble des OPCA par la mission entre mai et juin 2014.

- [44] Plusieurs autres contraintes définies par le code du travail se rapportent à l'achat de formation: établissement de priorités par le conseil d'administration de chaque OPCA, formalisation de critères de prise en charge des demandes, recensement des organismes de formation ayant été sollicités avec les montants qui leur ont été versés, certification des comptes annuels par un commissaire aux comptes, motivation des décisions de rejet partiel ou total de prise en charge. S'agissant de la consommation des crédits destinés à la formation professionnelle qui proviennent du Fonds Social Européen, des règles particulières régissent les modalités de contrôle des dépenses.
- [45] En sus des obligations légales et réglementaires, les OPCA peuvent développer des stratégies de contrôle qui leur sont propres (cf. partie 2.)

1.1.3.2 Une obligation de contrôle récemment étendue¹⁴

- [46] La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a étendu l'obligation pesant sur les OPCA au contrôle de la qualité de la formation. En effet, l'article 8 de la loi (codification L 6316-1 du code du travail) pose la règle selon laquelle « *les organismes collecteurs paritaires agréés (...) s'assurent, lorsqu'ils financent une action de formation professionnelle continue et sur la base de critères définis par décret en Conseil d'Etat, de la capacité du prestataire de formation (...) à dispenser une formation de qualité* »¹⁵.
- [47] Dans la même logique, l'article 11 de la loi complète l'article L. 6332-1-1 du code du travail portant sur les missions des OPCA en stipulant que ces derniers ont la responsabilité « *de s'assurer de la qualité des formations dispensées, notamment en luttant contre les dérives thérapeutiques et sectaires.* ».

1.2 Une conscience limitée des risques internes d'irrégularités

1.2.1 La confusion des fonctions accroît les risques

- [48] Les stratégies retenues en termes d'organisation administrative pour le traitement des dossiers sont très diverses et plus ou moins protectrices face aux irrégularités. Au-delà des problématiques de contrôle interne de second et de troisième niveau (cf. voir 2.2), les OPCA doivent mettre en œuvre différentes actions pour le traitement des dossiers :

- Instruction des demandes de prise en charge (DPC)
- Décision de prise en charge
- Contrôle du service fait au stade de la réception de la facture
- Emission du bon à payer
- Paiement

¹⁴ Il est à noter que la mission a concentré ses investigations sur le contrôle de la réalité et de la conformité du service fait en ne s'intéressant à la question du contrôle de qualité que lorsque cette dernière pouvait avoir une incidence sur les deux thématiques de la réalité et de la conformité.

¹⁵ A la date de rédaction de ces lignes, le décret sus-mentionné n'était pas encore publié.

- [49] La maîtrise par un même service, voire par un même collaborateur, de plusieurs de ces étapes (ex. instruction de la demande de prise en charge et contrôle du service fait) génère le risque qu'un agent ait des pratiques irrégulières sans que celles-ci soient détectées. En dehors de l'étape du paiement que presque tous les OPCA centralisent au siège, certains ont fait le choix de confier à leurs antennes régionales tout ou partie des autres tâches (cf. instruction des demandes de prise en charge et contrôle du service fait). Or, les délégations régionales sont souvent de modeste taille¹⁶. Elles ont, outre les activités administratives de traitement des demandes de prise en charge, la mission de rencontrer et de conseiller au quotidien les entreprises. Les ETP effectivement dévolus aux activités administratives sont donc souvent limités, ce qui peut avoir comme conséquence l'obligation de confier à un même agent plusieurs tâches à la fois. Il est à noter cependant que, même dans les OPCA ayant des délégations régionales de taille importante, la séparation des fonctions n'est pas systématiquement assurée. Ce manque de précaution démontre que les risques d'irrégularités internes ne sont d'une façon générale pas correctement pris en compte et que la sécurisation des activités administratives de l'OPCA n'est pas une priorité dans la réflexion sur l'organisation interne.
- [50] Il est difficile d'établir une synthèse pour l'ensemble des OPCA sur ces problématiques d'organisation interne dans la mesure où elles diffèrent parfois à l'intérieur même d'un OPCA entre ses différentes délégations¹⁷ : la mission a ainsi constaté au sein de la délégation régionale d'un OPCA que les agents avaient en charge à la fois les fonctions d'instruction et de contrôle tandis que dans une autre région, toujours pour le même OPCA, ces fonctions étaient séparées. Relevons cependant que trois OPCA ayant déconcentré en délégation régionale l'instruction des demandes de prise en charge ont fait le choix de centraliser au siège le contrôle du service fait, ce qui sépare de facto les fonctions. Au global, plus du tiers des OPCA concentrent l'activité de contrôle du service fait sur le seul site du siège.
- [51] Les risques d'irrégularité interne du fait d'une maîtrise insuffisante de la répartition des fonctions sont réels : à titre d'exemple, plus de la moitié des OPCA contrôlés sur site ont mentionné l'existence dans le passé d'un ou plusieurs cas de fraudes imputés à un de leurs collaborateurs. Ces situations sont souvent à l'origine d'une prise de conscience par l'OPCA concerné de la nécessité de mieux sécuriser ses activités internes. A l'inverse, les OPCA n'ayant jamais constaté de telles fraudes sont logiquement moins alertés sur les risques à maîtriser.
- [52] La séparation des tâches joue un rôle déterminant dans la qualité des contrôles internes. Au-delà des situations de fraude, se pose plus globalement la question de la maîtrise des erreurs éventuelles de traitement des dossiers. Le premier motif invoqué par les OPCA pour les demandes de remboursement (cf. 70 % d'entre eux le mentionnent) tient ainsi au constat d'une erreur de l'OPCA lui-même au moment du paiement (trop versé). Un OPCA s'est par ailleurs livré à un contrôle *a posteriori* effectué sur l'ensemble des dossiers de contrats de professionnalisation validés par sa délégation Ile-de-France entre le 1er et le 30 novembre 2013, travail qui a montré que près de 40 % des dossiers présentaient des irrégularités, du fait d'erreurs ou d'imprécisions non identifiées par ses services.

¹⁶ Excepté un OPCA qui déclare plusieurs dizaines de salariés en moyenne dans chacune de ses délégations, les effectifs moyens par OPCA en délégation varient de 1,5 à 21. Pour une large majorité des OPCA, l'effectif moyen de leurs délégations est inférieur à dix personnes.

¹⁷ Il est à noter que non seulement les implantations régionales diffèrent complètement d'un OPCA à l'autre (cf. nombre d'implantation et choix des lieux) mais aussi l'étendue des missions qui leur sont confiées (cf. conseil aux entreprises, réception et traitement des demandes de prises en charge, décision de prise en charge, contrôle du service fait, émission du bon à payer notamment).

1.2.2 L'enregistrement des tiers requiert une attention particulière

- [53] L'enregistrement des tiers (nouvelle entreprise, nouvel organisme de formation...) constitue une étape particulièrement critique dans la mesure où le franchissement de cette étape facilite les prises en charge ultérieures. A titre d'exemple, un OPCA a subi une fraude dans laquelle il avait reçu l'adhésion d'une entreprise fictive et l'envoi de demande de prise en charge pour une formation fictive dispensée à des salariés imaginaires auprès d'un organisme de formation créé de toutes pièces et sans aucune activité réelle.
- [54] La création des comptes adhérents dans la base se fait dans la grande majorité des cas à l'occasion des campagnes de collecte, qui est confiée à un service *ad hoc* situé au siège, voire parfois à un prestataire délégué. Il n'y a que les adhésions en cours d'année qui sont parfois gérées par les services traitant les demandes de prise en charge. Une articulation est dans ces cas-là prévue avec le service du siège afin de récupérer les données relatives à la cotisation de l'adhésion, sans que cette articulation soit pourtant toujours bloquante pour la décision de prise en charge.
- [55] La création des organismes de formation dans la base fait en revanche l'objet de pratiques plus hétérogènes d'un OPCA à l'autre. Tandis que certains laissent à l'appréciation des gestionnaires de dossiers le soin de créer l'OF dans la base, d'autres ont mis en place des procédures plus rigides. Le cas le plus courant est l'envoi par les gestionnaires à l'OF concerné d'une fiche d'identification dont le retour est un préalable à l'instruction de prise en charge. Un OPCA a décidé de centraliser ces fiches au siège dans un service dont l'activité est dédiée au contrôle des OF, afin de vérifier la fiabilité des informations saisies dans le système d'information¹⁸.
- [56] Pour effectuer leurs paiements, les OPCA ont recours soit au procédé des lettres chèques soit au paiement par virement bancaire, soit à l'un et à l'autre. La plupart des OPCA sont en train de basculer des lettres chèques vers les paiements dématérialisés afin d'économiser les frais d'affranchissement et d'éviter les risques de perte ou détournement des chèques. Cependant, une telle bascule est très chronophage pour l'OPCA dans la mesure où elle nécessite d'enregistrer les RIB/Iban de plusieurs centaines de milliers d'entreprises adhérentes et de plusieurs milliers d'organismes de formation. Qu'ils aient recours à l'un ou l'autre procédé, les OPCA rencontrés par la mission ont mis en place des procédures permettant de sécuriser les paiements par exemple via un second niveau de contrôle de la fiabilité de la liste des destinataires par un prestataire bancaire extérieur.
- [57] Quelle que soit l'option retenue quant à la forme des moyens de paiement, tous les OPCA veillent à une stricte séparation entre les opérations administratives et les opérations proprement comptables : il n'existe pas de confusion entre le service (ou le collaborateur) qui décide du paiement et celui qui y procède.

¹⁸ Une telle démarche trouve son entière pertinence en l'accompagnant d'un travail rigoureux mené en parallèle de purge des fichiers pour les OF avec lesquels l'Opca ne travaille plus ou dont les caractéristiques ont changé.

1.2.3 Le recours à la délégation de gestion est générateur de risques supplémentaires

- [58] Si cette pratique n'est pas en soi prohibée, elle appelle de la part de l'OPCA une vigilance et un contrôle particulier du délégataire, sans quoi la maîtrise des risques n'est pas assurée.
- [59] Un OPCA a ainsi fait le choix de déléguer l'intégralité de son activité administrative relative aux actions de formation concernant les entreprises de plus de 10 salariés. Les délégataires sont des associations paritaires en région. A travers l'obligation d'utiliser son propre système d'information, l'OPCA conserve cependant une relative maîtrise sur les procédures mises en œuvre par les associations délégataires. Le montage retenu reste néanmoins préoccupant dans la mesure où il amène des personnes qui ne sont pas les préposés de l'organisme collecteur et sur lesquelles celui-ci n'a aucune autorité hiérarchique à prendre des engagements financiers et à exercer des contrôles pour le compte de l'OPCA (décision de prise en charge pour certains dossiers, mise en paiement pour d'autres) et dont il est comptable au titre de ses obligations légales vis-à-vis de l'Etat.
- [60] Il existe certes dans la convention qui lie l'OPCA à ces associations une disposition qui prévoit que l'OPCA, dans le cadre de son pouvoir de contrôle, « *se réserve la possibilité d'effectuer régulièrement des opérations de contrôle et d'évaluation des actions mises en œuvre, en faisant notamment appel à des prestataires extérieurs* ». Cependant il résulte des constats effectués en région par la mission que de tels contrôles restent exceptionnels, de sorte que l'OPCA considéré n'est pas à l'abri d'une dérive, volontaire ou accidentelle, dans la manière dont la délégation est assurée. A tout le moins, une telle procédure de délégation devrait pourtant conduire à s'assurer de manière très régulière des conditions et des effets de sa mise en œuvre.

1.3 Des risques externes d'une grande variété

1.3.1 Une perception des risques globalement convergentes entre OPCA

- [61] Si les risques d'irrégularité interne ne sont pas toujours clairement perçus, les risques externes sont en revanche largement identifiés. Cela s'explique aisément par le fait que 90 % des OPCA déclarent avoir identifié en 2013 des fraudes ou suspicion de fraudes externes¹⁹.
- [62] Les trois zones de risque les plus citées par les OPCA sont les formations dispensées à des salariés de TPE (60 % des OPCA mentionnent ce risque), les formations « transverses »²⁰ (55 %) et les formations dispensées sur le lieu de travail (50 %) (cf. tableau ci-dessous).

¹⁹ Parmi ces OPCA, près de la moitié (45 %) déclare en avoir recensé moins d'une douzaine de fraudes caractérisées sur l'année, ce qui au regard de la quantité de dossiers traités apparaît très faible. Cela s'explique largement par le fait que les OPCA ne développent pas à ce jour de politique active de détection des fraudes, tout au plus traitent-ils les signalements externes quand ils en reçoivent (voir partie 2.2.3).

²⁰ Formations souvent généralistes et non qualifiantes (ex. bureautique, informatique, langues, management), par opposition aux formations métier.

Tableau 2 : Principales zones de risque d'après les OPCA quant à la réalité du service fait

	Nombre d'Opcas concernés	Pourcentage d'Opcas concernés
Formation dispensée à des salariés d'une TPE	12	60%
Formation transverse (ex. langues, bureautique, management)	11	55%
Formation dispensée sur le lieu de travail du salarié	10	50%
Formation au titre du plan	9	45%
Formation au titre de la professionnalisation	9	45%
Formation courte	8	40%
Formation dispensée par un organisme de formation interne à l'entreprise	8	40%
Formation dispensée par un petit organisme de formation	8	40%
Formation en e-learning	7	35%
Formation longue	7	35%
Formation prise en charge dans le cadre d'une subrogation	6	30%
Formation dont la demande de paiement intervient sans qu'aucune demande de prise en charge préalable à la formation n'ait été adressée à l'Opcas	6	30%
Formation sans qualification reconnue au RNCP à la fin	4	20%
Formation dispensée à des salariés d'une PME	3	15%
Formation au titre d'un achat collectif de l'Opcas	0	0%
Formation dispensée à des salariés d'une grande entreprise	0	0%

Source : Exploitation par l'Igas de l'enquête diffusée aux OPCA le 19 mai 2014.

- [63] Les deux grandes catégories de formation (cf. plan ou professionnalisation) sont mentionnées (cf. 45 %) sans que l'une d'elles soit perçue comme présentant plus de risques que l'autre. Cependant les procédés et enjeux diffèrent fortement : pour le plan, les risques portent principalement sur des formations courtes dispensées à des TPE dont le montant financier à l'unité est peu élevé mais dont l'occurrence de fraude est élevée ; pour la professionnalisation, les risques portent d'avantage sur des entreprises de plus grande taille pour des montants de fraude élevés à l'unité mais portant sur un nombre réduit de contrats.

1.3.2 Une offre de services parfois génératrice de risques

1.3.2.1 La subrogation de paiement est souvent accordée sans précaution

- [64] La subrogation de paiement est un procédé par lequel l'entreprise demande à l'OPCA de se substituer à elle pour le règlement des prestations à l'organisme de formation. Ce service présente pour l'entreprise l'avantage de diminuer à la fois ses charges de trésorerie et la charge administrative inhérente au traitement des dossiers et à la production des pièces justificatives nécessaires au paiement de l'OPCA. C'est donc un service très apprécié par les employeurs, tout particulièrement ceux qui dirigent des petites entreprises.
- [65] 85 % des OPCA déclarent pratiquer la subrogation de paiement. Les 3 OPCA qui ne proposent pas ce service sont ceux qui ont dans leur portefeuille d'adhérents peu, voire très peu, d'entreprises de moins de 10 salariés. Pour presque la moitié des OPCA qui pratiquent la subrogation, les paiements effectués par ce procédé représentent plus de 50 % des charges de formation. Un OPCA se distingue dans la mesure où 94 % de ses paiements se font dans le cadre d'une subrogation, l'OPCA ayant le deuxième taux le plus élevé se situant à 69 %.

- [66] Parmi les OPCA qui autorisent la subrogation, 40 % le font de façon générale sans appliquer de critères particuliers, la subrogation étant appliquée par défaut à toute demande de prise en charge. Tous les OPCA qui pratiquent la subrogation formalisent leur lien avec l'organisme de formation concerné afin de fixer les conditions de règlement (et notamment les pièces justificatives attendues pour effectuer la mise en paiement).
- [67] Bien que seuls 30 % des OPCA considèrent que la subrogation de paiement est une zone de risque, cette modalité de paiement génère bel et bien pour l'OPCA un surcroît de risques du fait de la faible responsabilisation de l'entreprise bénéficiaire. En effet, l'employeur dispensé de décaissement est moins incité à la vigilance, qu'il s'agisse du choix de l'organisme de prestataire, du coût induit par l'action commandée ou de la fiabilité des informations transmises par l'OF à l'appui de sa demande en paiement. Dans la majorité des cas, l'entreprise n'a même pas connaissance du contenu de la facture établie par l'OF et n'est donc pas en mesure d'alerter l'organisme payeur en cas d'irrégularité.
- [68] Trois OPCA acceptent les demandes de paiement par subrogation adressées par les organismes de formation sans demande formelle et préalable de l'entreprise adhérente. Cela représente une zone de risque particulièrement prononcée car un OF peut dès lors demander des prises en charge à l'insu d'une entreprise, alors par ailleurs que, dans la majorité des OPCA concernés, aucun dispositif de contrôle *ad hoc* du service fait auprès de l'entreprise concernée n'existe.
- [69] *A minima*, il serait donc prudent de généraliser la pratique observée par la mission de contrôle dans certains OPCA, qui adressent systématiquement un courrier à leur adhérent pour l'informer qu'il a procédé à l'engagement ou au paiement d'une facture au titre d'une subrogation le concernant. Cette précaution permet de détecter des fraudes ou des irrégularités, certes après paiement, mais dans un délai suffisamment bref pour que des démarches en remboursement des indus aient de bonnes chances d'aboutir.
- [70] L'encadrement de la subrogation peut s'envisager sous la forme, soit d'un engagement au cas par cas de la part de l'organisme de formation à respecter un certain nombre de règles fixées par l'OPCA, soit par un dispositif de conventionnement qui permet une fois pour toute de considérer l'organisme de formation comme étant un organisme de confiance et d'accorder en conséquence le bénéfice de la subrogation aux adhérents qui ont recours à ses services.
- [71] Toutefois, les risques inhérents à la subrogation varient selon les types de dispositifs et la nature des actions de formation. Face à un risque encouru qui varie, le niveau des garanties exigées doit donc être adapté.

1.3.2.2 Les accords de prise en charge sont parfois décidés après réalisation de l'action de formation

- [72] Les trois quarts des OPCA posent comme condition à une prise en charge leur accord préalable à la réalisation de l'action de formation. Plusieurs nuances fortes viennent cependant relativiser cette exigence.

- [73] Tout d'abord, il n'existe pas toujours de délai contraint entre la demande et la date de réalisation de l'action. De plus, le non-respect de l'obligation de demande préalable de prise en charge n'est que rarement considéré comme un vice rédhibitoire faisant échec à un financement par l'OPCA. La plupart des OPCA qui posent cette règle appliquent finalement les mêmes critères de prise en charge que ceux requis pour une demande déposée en temps utile. Dans ce contexte de grande souplesse, la mission a constaté que certains OPCA acceptent de prendre en charge des formations qui ont été réalisées plusieurs mois avant la demande : à titre d'exemple, un OPCA accepte toute demande dès lors qu'elle intervient au cours de la même année civile que la formation. In fine, seuls deux OPCA sur les vingt rejettent systématiquement une demande de prise en charge intervenue après la réalisation de l'action²¹.
- [74] Seuls 30 % des OPCA estiment que cette acceptation de prise en charge postérieure à la réalisation de l'action de formation constitue une zone de risque. Or, dans une telle configuration, l'OPCA est par définition dans l'incapacité de contrôler sur place la réalité de l'action de formation au jour de sa tenue, ce qui représente une situation à risque d'autant plus forte que l'entreprise et l'OF savent que l'OPCA ne dispose pas des informations nécessaires à la conduite d'un contrôle.

1.3.2.3 L'octroi de simplifications administratives n'est pas toujours correctement maîtrisé

- [75] Il existe des formes variées de simplification administrative accordée aux entreprises. Ces simplifications peuvent concerner la demande de prise en charge (ex. dispense d'envoi d'une demande de prise en charge, possibilité de ne pas transmettre un programme de formation envoyé auparavant à l'OPCA pour une autre formation) ou l'étape du contrôle du service fait (ex. prise en charge de formations sans nécessité de transmettre les attestations de présence ou feuilles d'émargement, idem pour les frais annexes, l'entreprise devant dans tous les cas conserver les pièces justificatives et les tenir à la disposition de l'OPCA en cas de besoin). Les simplifications qui concernent les pièces nécessaires au contrôle du service fait font, dans la pratique, l'objet d'une convention signée entre l'OPCA et l'entreprise bénéficiaire. C'est un service fréquemment offert par l'OPCA à ses grands comptes, pour les fidéliser. Il présente l'intérêt pour l'OPCA de réduire sa charge de travail dans la mesure où ce sont ces grandes entreprises qui sont les plus pourvoyeuses de dossiers.
- [76] Toutes les mesures de simplification qui sont introduites dans les procédures de traitement des dossiers vont par nature à l'encontre d'un contrôle exhaustif du service fait. Par hypothèse, le fait de dispenser leurs interlocuteurs de la production de certains documents ou pièces justificatives prive les OPCA de la capacité de vérifier la régularité et la sincérité des demandes.
- [77] Le principal écueil à ces pratiques de simplification administrative réside dès lors dans le fait qu'elles ne sont souvent pas parfaitement maîtrisées par l'OPCA. En effet, afin de correctement sécuriser ces services, il est indispensable que l'OPCA se dote d'une politique de contrôle qui permet, par sondages, de s'assurer que les bénéficiaires des mesures de simplification sont capables de justifier de la régularité de leurs demandes. Or la mission a relevé un certain nombre de cas où les entreprises comme les organismes de formation bénéficiaires du service de simplification ne font l'objet d'aucun contrôle de cette nature. Il arrive que des abus soient détectés, mais c'est à la suite d'un signalement et non par la mise en œuvre d'une procédure de contrôle structurée et affichée qui dissuaderait les bénéficiaires des mesures de simplification de toute velléité d'irrégularité.

²¹ Et encore, l'un d'eux tolère ce retard dans certaines situations, notamment au profit des grands comptes.

- [78] La mission a néanmoins relevé qu'un OPCA a mis en place un régime de contrôle du service fait où la dispense d'envoi de justificatifs est de droit pour toute prise en charge au titre du plan de formation. L'étendue de la simplification relatives aux pièces justificatives varie selon les cas mais peut aller jusqu'à l'envoi pur et simple par l'entreprise ou l'OF de la facture sans autre pièce justificative. Ces simplifications concernent dès lors 80 % de l'ensemble des dossiers qu'il prend en charge. Dans le même temps, l'OPCA a renforcé ses équipes de contrôle *a posteriori* : il contrôle sur un rythme trimestriel 5 % des dossiers afin de s'assurer de la cohérence et de la fiabilité des informations qui lui ont été antérieurement transmises. La méthode n'est cependant pas parfaite pour deux raisons. Une première tient à ce que ce contrôle après paiement est confié à des collaborateurs qui ont participé à la décision de prise en charge et à la décision de paiement, dans un OPCA qui ne pratique pas le cloisonnement des tâches. Il ne s'agit donc pas d'un contrôle impartial et on s'expose à la tentation pour celui qui procède à ce contrôle de couvrir ses propres erreurs d'appréciation ou de saisie, soit en taisant leur existence, soit en recherchant avec l'entreprise ou l'OF concernés un moyen de justifier l'erreur. La seconde résulte de la méthode retenue pour la sélection des dossiers vérifiés *a posteriori*. Elle n'apparaît pas adossée à une réflexion sur les risques et ne permet pas d'avoir des assurances sur la pertinence de l'échantillon retenu. Les critères sont déterminés par le siège, mais les explications qui ont été données à la mission restent peu convaincantes sur ce point.

1.3.3 Des types de fraudes variés

- [79] Les modalités concrètes par lesquelles les fraudes sont rendues possibles sont d'une grande variété. Elles changent généralement selon la nature des dispositifs de financement mobilisés auprès de l'OPCA.
- Pour ce qui concerne les dépenses liées au plan de formation, les fraudes concernent généralement des TPE via (alternativement ou de façon cumulative) :
 - des formations dites « transverses »,
 - la subrogation de paiement.
- [80] Ces fraudes se caractérisent par le recours à différentes méthodes parmi lesquelles :
- l'inexécution totale ou partielle des formations facturées,
 - la production de fausses feuilles d'émargement ou de fausses signatures.
- [81] L'employeur est parfois complice de la fraude commise par un organisme de formation (ex. intitulé de formation déclaré à l'OPCA non conforme à la réalité, bénéfice de cadeaux de l'OF en retour). Lorsqu'existe cette complicité, l'entreprise n'a cependant pas toujours conscience de l'ampleur réelle de la fraude commise avec son concours. A titre d'exemple, la mission a eu connaissance d'un OF qui a réalisé pour un salarié d'une TPE une formation de 20 heures en gemmologie et s'est fait rembourser en se faisant, dans le même temps, rembourser auprès de l'OPCA, par le biais de la subrogation, une formation de 50h en français « langue étrangère », domaine de formation qui induit un niveau de prise en charge plus élevé (ex. plafond de nombre d'heures, coût horaire remboursé). Une telle manipulation par l'OF est souvent rendue possible par le fait que des employeurs, particulièrement parmi les TPE, acceptent de signer et tamponner des formulaires de demande de prise en charge vierges, le démarcheur commercial de l'OF les ayant convaincu qu'il était à même de remplir la demande grâce à sa connaissance des règles posées par l'OPCA.
- [82] N'ayant pas, ou peu, de personnel formateur en propre, les OF fraudeurs ont souvent recours à la sous-traitance déguisée, ce qui fait échec à un contrôle efficace du service fait.

[83] Le montant unitaire par irrégularité est généralement peu élevé (ex. de quelques centaines ou milliers d'euros). Néanmoins la fraude globale peut porter sur plusieurs millions d'euros dès lors que l'opération est répétée un grand nombre de fois. C'est notamment le cas dans l'affaire dite « ABC » qui touche la quasi-totalité des OPCA et qui a donné lieu à une démarche judiciaire collective de leur part.

- Pour ce qui concerne les fonds de la professionnalisation, les fraudes concernent généralement des entreprises de plus grande taille via :
 - une confusion entre activité de production sur poste de travail et formation ;
 - une proximité très forte entre l'entreprise, généralement complice de la fraude, et l'organisme de formation, a fortiori lorsqu'il s'agit d'un OF interne à l'entreprise ou filialisé ;
 - la production de fausses feuilles d'émargement, que les salariés de l'entreprise sont parfois contraints de signer sous la pression de leur hiérarchie, voire la production de fausses signatures.

[84] Parmi les exemples connus de ce type de fraude, l'affaire dite « Jardiland » apparaît comme particulièrement caractéristique. Une enquête administrative diligentée sur des actions de formation (professionnalisation) au profit de salariés du groupe de magasins de jardinage « Jardiland » par un organisme de formation continue interne au groupe, FORMAXIS, a permis de mettre en évidence des irrégularités qui ont conduit l'Etat à ordonner le remboursement aux OPCA ou à des prestataires extérieurs d'environ 4,2 M € au titre des prestations totalement ou partiellement non exécutées et à prononcer des sanctions administratives à hauteur de 3,3 M €. Parmi les mécanismes de fraude mis à jour à cette occasion figure l'envoi de feuilles d'émargement comportant de fausses signatures ou des signatures extorquées à des salariés n'ayant bénéficié d'aucune formation²².

[85] En compléments des éléments présentés ci-dessus, peuvent exister encore d'autres techniques de fraudes : interversion de participants (par exemple un salarié par un gérant d'entreprise), défaut de qualification du formateur, non respect du programme de formation préalablement fixé notamment.

[86] Les OPCA sont conscients d'être exposés à des risques de fraudes externes nombreux, au premier rang desquelles les formations dispensées à des TPE, les formations « transverses » et enfin les formations dispensées sur le lieu de travail du salarié. Si la mission partage ce constat, elle relève néanmoins quatre éléments.

[87] Tout d'abord, d'autres zones plus rarement pointées par les OPCA sont particulièrement à risques, en particulier la subrogation de paiement à laquelle recourent certains OPCA de façon massive, l'autorisation de demande de prise en charge postérieure à la réalisation de l'action de formation et la sous-traitance par les OF des prestations de formation.

[88] En second lieu, c'est bien souvent la superposition de différentes zones de risque qui rend une situation particulièrement critique : ainsi, une formation bureautique dispensée dans les locaux d'une entreprise de moins de 10 salariés, prise en charge via une subrogation de paiement et sans information préalable de l'OPCA, représente une zone de risque caractérisée. Le croisement de différents critères permet d'avoir une vision à la fois plus pertinente et plus fine des risques réels : un OPCA mentionne ainsi à la mission le fait que la longueur d'une formation ne constitue pas en soit un critère discriminant, mais couplée au fait que la formation peut être dispensée en interne de l'entreprise, cela devient une indication forte d'une zone de risque (cf. formation longue et interne).

²² Le groupe Jardiland estime avoir été victime d'escroqueries de la part de deux responsables de son service formation, qui ont fabriqué de faux programmes de formation ou qui ont gonflé le nombre d'inscrits et le nombre d'heures de formation. Puis ils auraient mis en place un circuit frauduleux de fausses factures et de contrats fictifs pour détourner, à hauteur de 1 M€, les fonds vers des sociétés écrans complices de leur forfait. Une plainte au pénal a été déposée à ce propos.

- [89] En troisième lieu, si les OPCA ont souvent tendance à identifier les mêmes risques, ils ne sont pas tous exposés de la même manière. Ainsi, tandis que cinq OPCA ont plus de 90 % du nombre de leurs prises en charge accordées au titre du plan des TPE, pour trois OPCA les entreprises de moins de 10 salariés représentent moins de la moitié de leurs interventions. Ces écarts soulignent la nécessité de mener des analyses de risque OPCA par OPCA.
- [90] Il apparaît enfin une zone de risque particulièrement importante dont un certain nombre d'OPCA ne font pas même état : les risques d'irrégularités internes. La mission relève que tant qu'un OPCA n'y a pas été directement confronté (condition nécessaire mais pas toujours suffisante), il n'est pas conscient des risques qui découlent du comportement professionnel de ses propres agents.
- [91] Il ressort de cet état des lieux les trois premières recommandations de la mission :

Recommandation n°1 : Systématiser dans les cas de subrogation l'envoi à l'adhérent d'un message l'informant qu'un engagement ou le paiement d'une facture a été procédé pour son compte.

Recommandation n°2 : Ecarter la subrogation pour certaines actions de formation ou la conditionner au respect d'exigences particulières selon les risques que cette subrogation semble engendrer pour l'OPCA.

Recommandation n°3 : Sécuriser l'octroi de mesures de simplification administrative par le déploiement concomitant d'une politique de contrôle rigoureuse.

2 UNE DEMARCHE DE MAITRISE DES RISQUES INABOUTIE

- [92] Les OPCA n'ignorent pas qu'ils sont exposés à certains risques dans l'exercice de leur mission de répartition des fonds destinés à la formation professionnelle. Ils en sont d'autant plus conscients qu'ils ont tous, à une plus ou moins grande échelle, été amenés à devoir faire face à des sinistres : détournements de fonds imputables à des collaborateurs de l'OPCA, financement d'actions de formation inexistantes ou partiellement réalisées, fraudes commises par des adhérents pour encaisser des fonds indus ...
- [93] Pour autant, bien peu d'entre eux se sont livrés à une analyse rigoureuse de ces risques qui leur permettraient de définir les moyens appropriés pour les maîtriser et, dans une logique de maîtrise des dépenses, pour concentrer leurs capacités de contrôle sur les risques les plus importants.
- [94] En dehors de 4 OPCA qui commencent à élaborer une cartographie des risques auxquels ils sont exposés, la grande majorité des OPCA n'a qu'une vision floue, non objectivée et non formalisée des risques à prévenir et à maîtriser. Une telle défaillance limite leur capacité à mettre en œuvre des dispositifs de contrôle appropriés pour couvrir ces risques.

Recommandation n°4 : Faire établir par chaque OPCA une cartographie des risques auxquels il est exposé.

2.1 La prévention des risques pourrait être renforcée

2.1.1 L'achat d'actions collectives, une démarche préventive à promouvoir

- [95] Compte tenu des moyens limités dont ils disposent, quelques OPCA ont fait le choix de maîtriser leurs risques par une politique qui privilégie leur stratégie en matière d'offre de formation, avec l'objectif de répondre au plus près des besoins exprimés par leurs adhérents tout en se prémunissant des irrégularités susceptibles d'être commises, notamment par les organismes de formation.
- [96] Les organismes collecteurs ont été dissuadés jusqu'ici d'instaurer un agrément des organismes de formation, au motif que le marché de la formation professionnelle est régie par le principe de la libre concurrence et qu'ils entrent dans le champ d'application de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relatif aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.
- [97] Une politique d'agrément serait au demeurant délicate à construire, puisqu'elle supposerait que chaque organisme de formation sollicite et obtienne son agrément auprès de tous les OPCA susceptibles de financer les actions qu'il conduit. Cependant 80 % des OPCA affirment que le contrôle qualité dont ils vont désormais avoir la charge nécessitera la mise en place d'un système de référencement ou de certification, qui reste à leurs yeux l'un des meilleurs moyens de s'assurer de la qualité des prestations servies par les organismes de formation (après les enquêtes qualité menées auprès des stagiaires des formations).
- [98] Pour certains OPCA, une telle approche « qualité » est déjà ébauchée. Elle consiste à référencer certains organismes de formation qui s'engagent par avance à respecter des règles définies dans une charte ou une convention. En contrepartie de ces engagements, diverses mesures de simplification des procédures (telles que la subrogation de paiement), ou encore des actions de promotion des organismes ou de leurs prestations, sont consenties par l'OPCA.
- [99] La méthode la plus aboutie pour prévenir les risques inhérents aux comportements irréguliers des organismes de formation conduit les OPCA à se substituer aux adhérents dans l'achat des actions de formation. La pratique de l'achat direct d'actions collectives ensuite proposées aux entreprises permet à l'organisme collecteur d'avoir la totale maîtrise de la commande, et par conséquent de s'assurer non seulement de la qualité des prestations offertes mais aussi du respect par l'organisme prestataire de l'ensemble des règles et conditions de prise en charge financière des actions financées.
- [100] La pratique de l'achat direct est loin d'être généralisée : un tiers des OPCA n'y a jamais recours, et pour un autre tiers, il ne s'agit que d'opérations exceptionnelles répondant à des besoins ponctuels de la part d'un nombre restreint d'adhérents. Globalement, les charges de formation qui sont le résultat d'achats directs restent inférieures à 150 millions d'Euros, à peine 2 % du total de la masse des fonds décaissés annuellement par les OPCA. Mais là où elle est pratiquée, la méthode de l'achat direct d'actions collectives est en constante progression, même si les montants financiers en jeu restent encore faibles du fait qu'elle concerne pour l'essentiel le dispositif « plan de formation » au profit des TPE. Dans le cadre d'un appel d'offres, l'OPCA retient un certain nombre de prestations proposées par les organismes de formation qui lui paraissent de nature à répondre aux besoins de ses adhérents, et s'engage à financer les actions sous réserve que dans chaque session une proportion significative de bénéficiaires relèvent de son champ de compétence. Dans le cas standard, la prise en charge est accordée sur simple demande d'inscription du salarié par l'adhérent, et la seule vérification à effectuer porte sur le caractère éligible de l'action à un financement par l'OPCA.

- [101] Le cahier des charges qui encadre la rédaction des offres permet de s'assurer que l'organisme de formation a bien la capacité et les moyens de mener l'action de formation. Il peut comporter toutes sortes d'exigences, tant en ce qui concerne la nature des pièces justificatives qui devront être adressées avant paiement que, le cas échéant, l'acceptation de contrôles supplémentaires de la part de l'organisme financeur, qui, en sa qualité d'acheteur, est libre de définir les obligations mises à la charge du prestataire.
- [102] Du point de vue des OPCA rencontrés par la mission, l'achat direct d'actions collectives, même s'il ne concerne pour l'instant qu'une part réduite de leurs charges de formation, est un puissant facteur de réduction des risques puisqu'il répond précisément aux préoccupations les plus communément évoquées. Il permet en particulier d'opérer une sélection rigoureuse des organismes de formation qui s'adressent aux TPE pour leur vendre des formations de courte durée dans le cadre du plan. Il coupe court à la pratique du démarchage par ces organismes en direction d'un public fragile et peu préparé à une analyse de l'offre en termes de qualité./prix. Enfin il permet de garantir que les formations délivrées sont exactement conformes aux obligations réglementaires lorsqu'il s'agit de formations obligatoires.
- [103] Pour les adhérents, c'est également une solution avantageuse puisque la procédure exonère l'adhérent de la plupart des formalités administratives et le dispense de toute mise de fonds initiale.
- [104] Cependant, cette pratique a ses limites en ce qui concerne les formations qui apparaissent les plus risquées, c'est-à-dire les formations « transverses ». Dans des domaines tels que la bureautique, l'informatique ou les langues étrangères, il est en effet difficile de construire des appels d'offres comportant des critères réellement discriminants. De fait, les catalogues d'actions collectives se rapportent essentiellement à des actions « métier » qui requièrent une qualification particulière des organismes prestataires.

Recommandation n°5 : Développer la pratique des achats directs d'actions collectives en tant que moyen pertinent de maîtrise des risques par l'organisme financeur.

- [105] Une autre difficulté réside dans la nécessité de bâtir des catalogues d'achat collectif au niveau régional. Si le recours à un catalogue national d'actions collectives peut sembler approprié lorsqu'il s'agit d'organiser des sessions portant sur des formations très spécialisées pouvant justifier un regroupement géographique des bénéficiaires en un nombre limité de sites de formation, un référencement national s'avère en revanche inadapté pour des formations plus courantes qui répondent aux besoins d'un grand nombre d'entreprises et qui doivent par conséquent comporter une offre répartie sur l'ensemble du territoire. Certes, certains grands réseaux d'OF sont en capacité de proposer une même formation en de nombreux points du territoire ; cependant ils ne peuvent pas garantir des prestations de qualité équivalente dans tous leurs centres (ne serait-ce qu'en raison de l'hétérogénéité des compétences pédagogiques des formateurs). Par ailleurs, l'achat direct au niveau national ne doit pas avoir pour effet la mise à l'écart d'organismes de formation à caractère régional ou local dont les capacités sont par ailleurs démontrées.

Focus : l'offre de formation pilotée en région au sein de CONSTRUCTYS

Constructys développe une pratique alternative intéressante consistant à diffuser des catalogues régionaux présentant une sélection d'actions de formation proposés par les OF. Ces catalogues sont construits au travers d'une procédure d'appel à propositions sur des actions jugées nécessaires par les représentants locaux des partenaires sociaux. Cette procédure est menée par la délégation régionale, qui élabore le cahier des charges et procède au dépouillement des offres. La commission locale des partenaires sociaux peut décider d'écarter, par un avis motivé, une offre qu'elle estime non-conforme à ses attentes. Dans l'hypothèse où un organisme de formation se voit écarté, il lui est proposé un accompagnement par les services de l'OPCA afin de l'aider à parfaire ses propositions pour la prochaine campagne d'appels à propositions.

- [106] Cette démarche apparaît pertinente dans la mesure où elle permet de privilégier une offre de formation de qualité, délivrée par des organismes de formation de confiance, dans une logique de proximité qui correspond aux besoins des entreprises adhérentes. Elle peut aisément être accompagnée par des mesures de simplification qui exonèrent les employeurs de contraintes administratives importantes, puisque le contrôle du service fait n'exige pas la même rigueur, s'agissant d'actions de formation « labellisées » par avance. Par ailleurs, la sélection opérée porte sur des actions proposées par des prestataires qui se sont engagés à respecter certaines règles de fonctionnement ce qui permet de généraliser la subrogation de paiement pour les actions inscrites aux catalogues.

2.1.2 La décision de prise en charge, une étape du contrôle souvent négligée

- [107] La phase de la décision de prise en charge n'est pas toujours considérée comme devant faire partie intégrante d'une politique de contrôle de la part de l'OPCA, alors que c'est bien à ce stade que doivent commencer les vérifications si les organismes collecteurs veulent maîtriser les risques qu'ils encourent.
- [108] Seuls deux OPCA indiquent que les refus de prise en charge, qui réglementairement doivent être motivés, font l'objet d'un suivi. Plus du tiers des OPCA indiquent même que cette donnée n'est pas comptabilisée dans leur système d'information. Pour ceux qui disposent d'informations précises, il apparaît que les motifs de refus les plus courants ne portent que sur des critères financiers et non sur la pertinence du projet, le contenu de la formation ou l'aptitude de l'organisme conventionné à mener à bien la prestation. Les rejets concernent principalement des demandes de prise en charge émanant d'entreprises non adhérentes, ou en retard de cotisations, ou ayant épuisé les moyens financiers qui leur sont octroyés pour l'année. Le critère le plus souvent invoqué pour écarter une demande concerne le financement de formations non éligibles au regard de la réglementation en vigueur.
- [109] L'accord de prise en charge engage en effet l'OPCA dans un cadre contractuel et cet engagement l'oblige vis-à-vis de son adhérent, et aussi vis-à-vis de l'organisme de formation lorsqu'une subrogation a été acceptée. Postérieurement, les circonstances qui permettront à l'OPCA de s'affranchir de son obligation de paiement seront limitées et le refus de paiement ne pourra être valablement soutenu devant le juge civil qu'en rapportant la preuve formelle que les prestations de formation n'ont pas été exécutées (article R 6332-26 code du travail). Si les documents contractuels sur lesquels l'organisme collecteur s'engage sont imprécis ou lacunaires, ou encore s'ils correspondent à une prestation qui n'est finalement pas éligible à une prise en charge, la décision d'engagement demeure juridiquement valide et le constat trop tardif de certaines anomalies fera parfois échec à une décision de rejet de la facture. L'ampleur des vérifications préalables à la décision devrait être proportionnelle aux risques identifiés, et le niveau d'exigence en pièces justificatives devrait par conséquent augmenter pour les catégories d'actions de formation réputées propices à des irrégularités.
- [110] Or la mission a constaté que dans un nombre significatif d'OPCA, les pièces et les informations qui sont réclamées à l'appui des demandes de prise en charge sont limitées, singulièrement lorsqu'une politique de simplification administrative est mise en œuvre en faveur des adhérents. Si l'on peut comprendre le souci qu'ont les OPCA de faciliter le plus possible l'accès à la formation professionnelle et de ne pas accaparer leurs adhérents avec un formalisme excessif, en particulier lorsque l'enjeu financier est limité (ex. des formations courtes dans le cadre du plan), il demeure qu'une telle orientation est en elle-même génératrice de risques, en ce sens qu'elle conduit l'organisme collecteur à s'engager sur un financement sans s'être toujours donné tous les moyens de s'assurer de sa pertinence, de son imputabilité et de sa régularité.

- [111] La réglementation reste floue sur les pièces qui doivent être transmises à l'organisme collecteur à l'appui d'une demande de financement. A minima, il s'agit du programme de la formation, défini à l'article L. 6353-1 qui dispose que *«les actions de formation professionnelle mentionnées à l'article L. 6313-1 doivent être réalisées conformément à un programme préétabli qui, en fonction d'objectifs déterminés, précise les moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement mis en œuvre ainsi que les moyens permettant de suivre son exécution et d'apprécier les résultats »*²³. Il ressort des constats de la mission que tous les OPCA veillent à la communication de ce programme en préalable à leur engagement. En revanche, fort peu d'entre eux s'assurent qu'il contient tous les éléments d'information requis. D'une manière générale, ils se plaignent de la pauvreté des programmes élaborés par les organismes de formation, qui contiennent rarement une description des moyens techniques mis en œuvre, qui omettent notamment d'indiquer l'identité et la qualité des formateurs.
- [112] Pour autant, les refus de prise en charge fondés sur l'absence de conformité du programme aux prescriptions légales n'est pas dans les usages, sauf indigence manifeste du programme.
- [113] Par ailleurs, le volet financier du contrat passé entre l'OF et l'acheteur de formation ne figure pas dans le programme. Pourtant, les OPCA ont de plus en plus tendance à affranchir leurs adhérents de la contrainte de leur communiquer la convention passée avec l'organisme de formation et en viennent ainsi à s'engager sur la seule déclaration de l'employeur (les formulaires de demande de prise en charge comportent des renseignements sur le coût pédagogique de la formation envisagée).
- [114] L'article R. 6353-1 du code du travail prévoit que *« les conventions, les bons de commande ou factures mentionnés à l'article L. 6353-2 précisent : 1° L'intitulé, la nature, la durée, les effectifs, les modalités du déroulement et de sanction de la formation ; 2° Le prix et les contributions financières éventuelles de personnes publiques »*. La DGEFP a rappelé dans sa circulaire n° 2011-26 du 15 novembre 2011 que la conclusion d'une convention de formation professionnelle écrite et signée des parties reste la modalité habituelle de la contractualisation et qu'il ne peut y être dérogé que dans des cas particuliers. Mais, même dans cette hypothèse, les éléments financiers de la transaction doivent être portés à la connaissance de l'organisme financeur par la communication des bons de commande, qui attestent de l'accord conclu entre l'acheteur et le prestataire sur le prix de la prestation.
- [115] Les lacunes observées dans la collecte des informations préalablement à la prise en charge n'ont pas seulement pour effet de limiter les possibilités de rejet total ou partiel des demandes. Elles empêchent également l'organisme collecteur d'exercer sa mission de conseil et d'accompagnement de l'adhérent en le mettant en garde, le cas échéant, sur les capacités et le sérieux de l'OF qui a été retenu ou la pertinence de la formation envisagée au regard de ses besoins et des aptitudes des salariés bénéficiaires.
- [116] Elles peuvent aussi faire échec à toute velléité de contrôle en cours de réalisation de l'action de formation par l'organisme financeur dans la mesure où l'OPCA n'a pas une connaissance exacte des obligations mises à la charge de l'organisme de formation, au titre d'un contrat dont il n'a finalement qu'une connaissance parcellaire.
- [117] Cette difficulté devient un obstacle insurmontable lorsque la demande de prise en charge est effectuée postérieurement à l'exécution de la prestation de formation ou encore lorsque la formation est finalement délivrée dans des conditions différentes de celles qui avaient été initialement annoncées.

²³ La loi du 5 mars 2014 a complété ces dispositions en définissant ce que doit contenir le programme des formations à distance.

- [118] Ainsi que mentionné plus haut, dans la plupart des OPCA, la demande tardive de prise en charge n'est pas un motif de rejet. Au mieux, les critères de prise en charge sont appréciés avec une attention particulière, mais, le plus généralement, une telle situation est considérée comme normale, et la décision de prise en charge intervient sans formalisme supplémentaire au stade de la demande en paiement et de la transmission de la facture.
- [119] La mission de contrôle considère qu'il doit sans doute être tenu compte de situations d'urgence amenant les adhérents, à leurs risques et périls, à conduire des actions de formation avant d'avoir confirmation d'une prise en charge par l'OPCA. Cependant, de telles situations ne justifient pas une information postérieurement à la fin de l'action, qui prive l'organisme financeur de toute possibilité de contrôle en cours d'exécution, alors qu'il ressort de l'enquête que ces contrôles « sur site de formation » en cours d'exécution devraient être encouragés. La dématérialisation des procédures de demande de prise en charge, qui s'est largement développée et dont on peut penser qu'elle sera généralisée à moyen terme, devrait d'ailleurs mettre fin au débat puisque la saisine de l'OPCA peut être, dans ces conditions, concomitante avec la conclusion de la convention de formation.
- [120] Compte tenu des hésitations exprimées par les organismes collecteurs à ce propos, le recours à la voie réglementaire paraît nécessaire pour verrouiller toute possibilité de financement *a posteriori*.

Recommandation n°6 : Inscrire dans la réglementation l'obligation de rejeter toute demande de prise en charge relative à une action de formation démarrée à la date où cette demande lui est parvenue.

2.2 Des progrès sont à réaliser dans les trois niveaux de contrôle du service fait

- [121] Il est de bonne pratique de distinguer plusieurs phases dans les opérations de contrôle du service fait au cours d'une procédure de paiement. Les premiers contrôles, en principe exhaustifs, sont ceux qui sont exercés par les gestionnaires administratifs qui instruisent la demande en paiement, en particulier en introduisant les données de facturation dans le système d'information. Le contrôle de second niveau consiste à faire vérifier par d'autres intervenants et avant la décision de mise en paiement, les opérations et les données saisies en cours d'instruction. Ce contrôle de second niveau peut être confié à un agent spécialement en charge d'une mission de contrôle ; il peut aussi être assuré par la personne responsable de la décision de mise en paiement.
- [122] Un troisième niveau de contrôle peut être mis en place dans une logique de contrôle interne par l'analyse sur échantillon d'un certain nombre de dossiers postérieurement au paiement ; ce contrôle est opéré par des personnes qui ne sont pas intervenues à un moment quelconque dans l'instruction des dossiers et la prise de décision.

2.2.1 Les contrôles de 1^{er} niveau sont à sécuriser et à moderniser

- [123] Ce contrôle de premier niveau est théoriquement exhaustif, puisqu'il consiste à vérifier la conformité de la facture à la commande (convention de formation), à s'assurer que la prestation prévue a été réalisée dans son intégralité (notamment par la vérification des attestations de présence des stagiaires) et qu'elle est facturée à son juste prix au regard de la réglementation, des conditions générales de prise en charge et des montants sur lesquels l'organisme collecteur s'est engagé.
- [124] A ce stade initial des contrôles, on observe déjà une grande hétérogénéité des pratiques au sein des OPCA, voire des méthodes diamétralement opposées.

2.2.1.1 La séparation des tâches entre prise en charge et paiement doit être la règle

- [125] Comme indiqué précédemment, l'acuité et l'impartialité du contrôle de premier niveau suppose que celui qui en est chargé n'ait pris aucune part à la décision de prise en charge et à l'engagement de l'organisme financeur sur l'éligibilité de l'action et son coût prévisible. Cette stricte séparation entre les deux processus de traitement des dossiers de financement n'est pourtant pas constatée dans la plupart des OPCA et est même totalement méconnue par quatre d'entre eux, qui préfèrent au contraire, par souci de cohérence et pour gagner en productivité, qu'un seul et même collaborateur assure l'ensemble des tâches dévolues à l'OPCA pour une action de formation donnée.
- [126] Quoiqu'il en soit, il est souhaitable, non seulement pour prévenir les risques d'irrégularités internes mais aussi pour ne pas fragiliser les dispositifs de contrôle du service fait, que l'OPCA assure une bonne séparation des fonctions en son sein.

Focus : les mécanismes de séparation stricte des tâches en place au FAFSEA

L'organisation administrative du FAFSEA est fondée sur une stricte séparation des tâches : les dossiers de demande de prise en charge sont instruits par les structures régionales, mais la décision de conventionnement est prise par le service « conventionnement » situé au siège qui procède à un contrôle de deuxième niveau sur la proposition formulée par la structure régionale. Le contrôle du service fait avant paiement est confié au service « règlement » du siège. Les collaborateurs, affectés de manière pérenne à l'un de ces services, travaillent de manière totalement anonyme et n'ont aucune relation entre eux et avec les services régionaux. La répartition des dossiers est opérée de manière aléatoire à leur réception au siège, de sorte que les agents des services instructeurs ignorent lequel de leurs collègues au siège sera amené à examiner le dossier sur lequel ils travaillent. Lorsqu'il apparaît une anomalie (par exemple une pièce justificative manquante), au stade de la prise en charge comme du contrôle du service fait, la demande de régularisation est adressée anonymement (à l'entête du service émetteur) et le traitement du dossier après réception des éléments réclamés est systématiquement confié à un autre collaborateur.

Recommandation n°7 : Veiller à ce qu'un collaborateur impliqué dans le processus de prise en charge ne contribue jamais à la phase de contrôle de premier niveau du service fait pour un même dossier de demande de financement.

2.2.1.2 Limiter l'intervention des partenaires sociaux dans le processus de décision

- [127] La participation des administrateurs de l'OPCA ou de ses délégations à la décision de prise en charge des dossiers ou de paiement d'actions de formation financées par l'OPCA apparaît comme un risque à divers égards.. Les schémas de participation et les rôles précis varient. Il peut s'agir d'un contrôle *a posteriori*, de type troisième niveau, au cours duquel les administrateurs s'assurent en formation paritaire du bon respect des règles édictées par l'OPCA. On ne peut que se féliciter de cette implication et de la sensibilité à la problématique du service fait qu'elle révèle. Mais il existe également des situations dans lesquelles les administrateurs décident de la prise en charge elle-même sur proposition des services administratifs de l'OPCA. Par ailleurs, ils siègent généralement dans les commissions de recours sur les refus de prise en charge.

- [128] Cette intervention des administrateurs est justifiée, soit par la nécessité de combattre des dérives antérieures dans la gestion de certains dispositifs, soit par le souci exprimé par les partenaires sociaux de veiller au strict respect des règles qu'ils ont fixées. La mission considère toutefois que cette implication des administrateurs dans le quotidien administratif des OPCA devrait rester mesurée et qu'il serait plus pertinent de les mobiliser sur des activités de contrôle, qu'il s'agisse du contrôle interne ou du contrôle des organismes de formation.
- [129] L'implication des administrateurs dans la prise de décision conduit à un investissement de leur part qui peut s'avérer chronophage, sans réelle valeur ajoutée. L'encadrement strict des conditions de prise en charge et de paiement, à la fois par la réglementation et par les conditions générales définies par ces mêmes partenaires sociaux, laisse en effet une très faible marge d'appréciation aux décideurs, de sorte que les propositions des services instructeurs sont rarement contredites par les administrateurs. Par ailleurs, bien que la composition paritaire qui préside à cette intervention constitue en elle-même un élément de garantie du traitement impartial des dossiers, la participation des partenaires sociaux aux décisions individuelles est toujours sujette à critiques au regard de l'impartialité apparente, puisqu'ils sont amenés à statuer sur des demandes formulées par des adhérents et des salariés dont ils sont les représentants.
- [130] La mission suggère en conséquence de limiter l'intervention des administrateurs dans le processus de décision aux seuls mécanismes de recours contre les décisions de refus de prise en charge que les OPCA ont pu mettre en place. Elle préconise corrélativement d'encourager la mobilisation des administrateurs dans des activités de contrôle du fonctionnement de l'OPCA et par leur implication dans le suivi des activités des organismes de formation.

Recommandation n°8 : Limiter l'intervention des administrateurs des OPCA dans les processus de décision individuelle aux seuls cas de recours contre les décisions de refus de prise en charge.

2.2.1.3 Faire évoluer la forme et le contenu de certaines pièces justificatives

- [131] L'enquête menée par la mission de contrôle a mis en évidence que la collecte d'informations qui intervient au stade de la décision de prise en charge est trop souvent incomplète. Or le contrôle au stade du service fait consiste d'abord à vérifier la cohérence entre la nature et le montant des dépenses prévisibles, sur lesquels l'OPCA s'est engagé contractuellement, et la facture adressée par l'OF ou l'adhérent.
- [132] Au stade de la demande en paiement, la réglementation exige, *a minima*, que la facture soit accompagnée d'une attestation de présence. Fort peu d'OPCA exigent plus d'informations, et lorsqu'ils le prévoient, c'est sur des types de formation particuliers et non de manière systématique. On peut s'étonner au passage que des documents essentiels pour décider d'une prise en charge, comme par exemple la convention de formation, ne soient demandés que par un tiers des OPCA au moment du paiement.

Tableau 3 : Nature des pièces justificatives demandées pour le contrôle du service fait

Pièces justificatives demandées pour le contrôle du service fait	Nombre d'Opcas concernés	Pourcentage d'Opcas concernés
Facture	20	100%
Attestations de présence des bénéficiaires	18	90%
Feuilles d'émargement	17	85%
Accord de subrogation	11	55%
Convention formation liant l'entreprise à l'organisme de formation	7	35%
Engagement de prise en charge initiale	2	10%
Évaluation à chaud par les bénéficiaires	2	10%
Justificatif de location de salles	2	10%
Bilan de l'action de formation	2	10%

Source : Exploitation par l'IGAS de l'enquête adressée aux OPCA le 19 mai 2014.

[133] Ainsi, faute d'avoir pris soin de disposer de tous les éléments d'appréciation nécessaires au moment où l'organisme collecteur accepte de financer l'action, le contrôle du service fait est réduit à un contrôle de conformité entre la commande validée et la facture présentée, la preuve de la réalité du service fait étant fondée sur l'attestation de présence, ou le cas échéant les feuilles d'émargement si elles sont réclamées. Or la preuve de la présence des stagiaires à la formation n'est pas suffisante pour vérifier que les prestations étaient bien conformes à la commande. De plus, ces justificatifs, dans la forme où ils sont établis, ne permettent pas d'en garantir l'authenticité et leur exploitation est fastidieuse et peu productive.

[134] Divers aménagements permettraient de renforcer l'efficacité du contrôle sans alourdir significativement les tâches incombant aux organismes de formation et aux OPCA.

[135] Dans un premier temps, il serait nécessaire de prévoir que les attestations de présence et les feuilles d'émargement fassent aussi apparaître l'identité du formateur qui signe le document. Outre qu'il est vain de faire attester d'un fait par une personne dont l'identité reste inconnue, la mention du nom du formateur permettrait à l'organisme financeur de disposer de moyens de contrôle sur la qualification de celui qui a effectivement réalisé la prestation, de mettre à jour des situations de sous-traitance occultées, de s'assurer qu'un même formateur n'est pas, comme cela s'est déjà rencontré, responsable de plusieurs formations en divers lieux au même instant.

Recommandation n°9 : Rendre obligatoire la mention de l'identité du formateur sur toute feuille d'émargement ou attestation de présence.

[136] Il pourrait être également recherché un renouvellement des méthodes de justification de la présence des stagiaires, en s'abstenant à l'avenir de les faire procéder à un émargement par demi-journée (alors que la règle actuelle consiste à payer à l'heure/stagiaire !)²⁴ sur des feuilles volantes, sans aucune certitude que les signatures sont de la main du stagiaire et qu'elles ont bien été apposées à la date indiquée.

[137] Tant du côté des OPCA que de celui des organismes de formation les plus importants, des recherches sont engagées sur l'amélioration de la fiabilité des feuilles d'émargement par des méthodes de dématérialisation de la signature permettant un horodatage et la transmission des données en temps réel. L'un des OPCA rencontrés par la mission de contrôle a fait état à ce propos état d'un projet consistant à faire signer les stagiaires sur tablette tactile. Les données étant dématérialisées, leur exploitation est facilitée, puisque des outils informatiques permettent de détecter les anomalies et les absences sans une lecture optique humaine, à la fois fastidieuse et incertaine, de signatures manuscrites qui sont toujours falsifiables et dont la date d'apposition réelle reste incertaine.

²⁴ Il est vain de se préoccuper de payer à l'heure stagiaire si l'on n'a pas les moyens de vérifier heure par heure la présence des stagiaires.

- [138] Enfin, il serait nécessaire de promouvoir des méthodes de contrôle du service fait qui ne se limitent pas à l'analyse de quelques pièces justificatives. Par exemple, certains OPCA procèdent à des enquêtes auprès des stagiaires, soit en cours de formation (enquêtes « à chaud ») soit à l'issue de la session. Elles permettent d'avoir une idée précise des conditions de réalisation des prestations et de s'assurer de la réalité du service fait. De telles enquêtes ne sont cependant pas courantes, en raison de leur coût et des difficultés de mise en œuvre (voir la partie 2.2.3.). Elles sont donc souvent réservées à certains dispositifs de formation, avec un objectif principal de contrôle qualité. Pour autant, elles ne sont pas inutiles également dans une approche de contrôle du service fait, puisqu'elles permettent aussi de se donner plus d'assurance quant à la réalité de la formation et de la participation du stagiaire à la session.

2.2.1.4 Les difficultés du contrôle pour la formation à distance

- [139] Le contrôle du service fait pour les formations à distance présente des difficultés particulières qui n'ont pas échappé au législateur. L'article L6353-1, dans sa rédaction issue de la loi du 5 mars 2014, précise les informations qui doivent figurer dans le programme de formation lorsqu'une action de formation est menée à distance, le cas échéant hors la présence d'un formateur.
- [140] Le décret n° 2014-935 du 20 août 2014 relatif aux formations ouvertes ou à distance apporte à ce propos la réponse à une des difficultés rencontrées par les OPCA en matière de vérification du service fait, celle qui est relative au contrôle de la participation effective des stagiaires à l'action de formation. Il n'est plus désormais exigé la justification de la présence des stagiaires (souvent attestée par la production des traces de leurs connexions informatiques au site de formation) mais la justification de leur assiduité. Cette assiduité peut être rapportée par divers moyens tels que la production de justificatifs relatifs aux travaux réalisés par le stagiaire, la trace des interventions pédagogiques du formateur auprès du stagiaire, la preuve que le stagiaire a bien participé aux exercices d'évaluation jalonnant la formation...
- [141] Ces nouvelles dispositions apparaissent de nature à répondre aux interrogations des OPCA sur la manière de contrôler le service fait lorsque la formation est délivrée dans un format dématérialisé. Avant la parution du décret, plusieurs d'entre eux s'étaient déjà engagés dans des procédures comparables, estimant que le simple constat de la connexion du stagiaire à un site de formation en ligne (*e-learning*) n'est pas suffisant pour s'assurer que la formation a bien été délivrée. L'une des solutions pertinentes évoquées devant la mission de contrôle consiste à faire remplir par le stagiaire un questionnaire en ligne qui permet de s'assurer que le contenu de la formation a bien été acquis. L'évaluation est confiée à un organisme tiers (en l'espèce un établissement universitaire), ce qui entraîne une dépense supplémentaire à la charge de l'OPCA. Ce dernier la considère cependant justifiée, puisqu'elle lui permet de s'assurer à la fois de la réalité et de la qualité de la prestation qu'il finance.

2.2.1.5 Mettre l'informatique au service du contrôle

- [142] D'ores et déjà, les OPCA ont compris que leur meilleur atout pour assurer de façon efficace cette fonction de contrôle réside dans le déploiement d'un système d'information embarquant des outils puissants de vérification de cohérence et de détection des anomalies.
- [143] Tous n'ont pas eu le temps ou l'opportunité d'introduire de tels outils dans leur système d'information, souvent hérités de leurs prédécesseurs ou conçus dans les premières années de leur propre développement. Pour ceux qui ont été en mesure de concevoir récemment un système d'information conforme à l'état de l'art, les agents chargés de procéder au contrôle de premier niveau sont aidés dans la détection des anomalies ou des erreurs par des mécanismes bloquants qui font échec à la saisie de données erronées ou non conformes avec des informations déjà présentes dans le SI.

- [144] Il peut s'agir de blocages permettant simplement d'éviter les erreurs de saisie, mais aussi de mécanismes plus raffinés qui constituent de véritables aides à l'instruction des dossiers tels que ceux qui empêchent le gestionnaire d'insérer des coûts de formation excessifs au regard des plafonds déterminés par les partenaires sociaux. Certains dispositifs conduisent à faire échec à la saisie de factures émanant d'organismes de formation signalés ou d'empêcher le traitement d'un dossier en subrogation lorsqu'il a été introduit une alerte dans le système d'information.
- [145] Il existe également dans certains SI des dispositifs d'alerte, qui ne font pas échec à la saisie mais qui mettent en garde l'utilisateur sur l'existence d'un risque. Par exemple, la plupart des SI actuellement déployés dans les OPCA permettent d'introduire des mises en garde relatives à des organismes de formation ou des adhérents qui sont suspectés d'irrégularités, ce qui justifie une attention particulière dans le traitement des dossiers les concernant. L'introduction d'une alerte SI est alors réservée à une autorité habilitée, par exemple le service de contrôle interne/audit lorsqu'il existe, ou un cadre supérieur des services centraux. La principale limite à ces alertes tient au défaut fréquent d'instructions claires adressées aux gestionnaires de 1^{er} niveau quant à la conduite à adopter lorsqu'ils sont confrontés à une alerte système.

Recommandation n°10 : Systématiser les contrôles embarqués dans les outils informatiques de gestion et prévoir des systèmes d'alerte et de blocage dans les SI en les accompagnants d'instructions *ad hoc* pour les gestionnaires de dossier.

2.2.1.6 Intégrer le contrôle dans la réflexion sur la dématérialisation des procédures

- [146] Confrontés à une problématique de traitement de masse, les OPCA ont engagé une réflexion sur la dématérialisation des procédures administratives, essentiellement au stade de la prise en charge. Cependant, le niveau de maturité des dispositifs de dématérialisation reste très modeste et aucun des OPCA rencontrés par la mission n'est pour l'instant parvenu au terme des démarches engagées.
- [147] La première étape, qui est généralement atteinte, c'est la dématérialisation des pièces justificatives, mais dans une simple finalité d'archivage. Encore faut-il souligner que tous les OPCA n'y procèdent pas dès réception des documents : les gestionnaires continuent d'instruire les dossiers à partir d'un support papier, puis transmettent ce dossier à un service chargé de le numériser, sans même que les pièces ainsi dématérialisées soient toujours attachées dans le système d'information aux dossiers informatisés correspondants. Dans cette hypothèse, le contrôle de second niveau oblige à entreprendre des recherches, puisque les pièces utiles ne sont pas à la portée immédiate du contrôleur.
- [148] Un des OPCA visités procède même à cette dématérialisation au siège, alors que l'instruction des dossiers est opérée en région, ce qui est un facteur de risques supplémentaire de perte des pièces utiles dans le circuit de transmission postal.
- [149] Pour d'autres OPCA, l'instruction du dossier s'effectue sur les documents numérisés, mais on ne peut pas encore parler de dématérialisation des procédures pour autant, puisqu'il n'existe pas de traitement par flux (work-flow) et que les échanges entre l'organisme collecteur, l'entreprise et l'OF restent sur support papier et par la voie postale.
- [150] Lorsqu'une possibilité d'échanges dématérialisés est offerte aux partenaires de l'OPCA (par exemple certains OPCA proposent à leurs adhérents d'établir la demande de prise en charge en ligne) le niveau de dématérialisation reste également modeste : il n'est pas toujours prévu la possibilité d'attacher les pièces justificatives au formulaire de demande de prise en charge, de sorte que le dossier ne peut effectivement être traité qu'à réception des documents par la voie postale.

- [151] L'absence de mécanismes bloquants en cas d'erreurs commises par les demandeurs dans la saisie de la demande (les formulaires en ligne ne sont pas des outils dynamiques mais la simple reproduction à plat du formulaire Cerfa) fait souvent échec à un transfert direct des informations saisies dans le système d'information de l'organisme collecteur. Il en résulte, au mieux, la nécessité de procéder à un contrôle de premier niveau approfondi ; au pire, le gestionnaire de dossiers doit entièrement ressaisir les données transmises, ce qui fait perdre à l'OPCA tous les gains de productivité qu'il peut attendre d'une saisie directe des données par l'utilisateur.
- [152] Certains OPCA proposent enfin à leurs adhérents la mise à disposition d'informations personnelles sur un espace dédié sécurisé. Ce service se limite généralement à la consultation de son historique de prise en charge et du budget disponible pour le restant de l'année. Le suivi en ligne du traitement des demandes de prise en charge par les adhérents ainsi que la notification de décision de l'OPCA en ligne ne sont encore que rarement mis en œuvre. Or ces services dématérialisés présentent des intérêts manifestes pour prévenir les irrégularités et les fraudes : du fait de la nécessité de s'identifier sur son espace personnel via des codes personnalisés, l'entreprise court un moindre risque qu'un OF malveillant envoie pour son compte et à son insu des demandes de prise en charge factices. De plus, le suivi en ligne permet à l'entreprise de réagir plus rapidement lorsqu'elle constate qu'une prise en charge a été imputée à son nom alors qu'elle n'a pas fait de demande ou que sa demande n'était pas la même (cf. objet, durée,...).
- [153] Même si, à l'expérience, il s'avère que là où ils sont simplement proposés sans être imposés, les échanges dématérialisés n'ont pas toujours emporté l'adhésion des usagers²⁵, la mission considère qu'il faut encourager les OPCA dans la voie d'une dématérialisation complète de leurs échanges, à la condition qu'elle ne soit pas une source de risques supplémentaires et que les procédures mises en place comportent des mécanismes de contrôle ou d'autocontrôle des usagers qui limitent les erreurs et qui fassent échec aux irrégularités.

Recommandation n°11 : Généraliser la dématérialisation des échanges entre les OPCA et leurs adhérents en prévoyant des contrôles automatisés des données transmises.

2.2.2 Les contrôles de second niveau doivent être plus structurés

- [154] La mise en place d'un contrôle structuré de deuxième niveau confié à un service distinct de celui ayant traité la facture reste pour l'instant l'exception, les OPCA considérant qu'une telle organisation est incompatible avec les moyens dont ils disposent et la nécessité de décaisser rapidement.
- [155] Le mode le plus courant de contrôle pouvant être compris comme un contrôle de deuxième niveau reste la méthode des contrôles sur échantillon, en général confié à l'encadrement régional ou national, en préalable à sa décision de mise en paiement. L'agent en charge de ces vérifications de second niveau peut rarement, compte tenu du volume traité, porter sur la totalité des dossiers soumis à sa validation. De ce fait, les résultats obtenus par ces contrôles de deuxième niveau « intuitifs » et parcellaires restent aléatoires et leur efficacité n'est pas démontrée²⁶.

²⁵ Par exemple le FAFIEC, qui a parié sur le « tout numérique » dans sa relation avec ses adhérents, constate qu'une proportion importante des TPE n'a pas encore suivi : 40 % des adhérents continuent d'adresser leurs DPC en format papier adressé au siège, qui numérise les dossiers avant de les transmettre à la délégation régionale compétente pour instruire la demande.

²⁶ A titre d'exemple, la mission n'a rencontré aucune structure capable de construire un taux d'irrégularités constatées au stade de ces contrôles de second niveau.

- [156] La mission a cependant eu l'occasion d'observer la mise en œuvre d'un dispositif élaboré de contrôle de deuxième niveau dans une délégation régionale de l'AFDAS :

Focus : les contrôles de second niveau à la délégation Rhône-Alpes de l'Afdas

La délégation Rhône-Alpes a mis en place un contrôle de second niveau faisant intervenir deux acteurs. Des chargés de coordination, qui n'ont pas de responsabilité hiérarchique sur les agents gestionnaires de dossier, effectuent un premier contrôle du traitement des dossiers enregistrés par les assistants administratifs. Les points de contrôle sont connus par les agents, presque la totalité des dossiers sont revus, quitte à ce que ce ne soit que par un survol rapide, et les erreurs constatées sont mémorisées pour chaque agent et restituées en réunion d'équipe avec pour objectif l'amélioration de la qualité des traitements administratifs. Dans un second temps, le chef de délégation effectue des contrôles aléatoires sur des critères inconnus des agents et qu'il change périodiquement sans en informer les équipes. Ce double jeu de critères de contrôle à la fois connus et inconnus des agents permet non seulement d'améliorer les pratiques mais aussi d'accroître la vigilance des gestionnaires, éléments qui concourent à une sécurisation de la gestion administrative des dossiers.

- [157] L'autorité qui, en préalable à l'émission de l'ordre de paiement, opère un contrôle de second niveau procède donc principalement par sondages et l'efficacité de son contrôle est très directement liée à son expérience professionnelle et à la connaissance qu'elle peut avoir des qualités et des faiblesses éventuelles de ses collaborateurs. Grâce à leur expérience et à leur connaissance du terrain (comme des qualités et des éventuelles faiblesses de leurs collaborateurs), ces cadres parviennent toutefois à détecter des anomalies qui ont franchi l'étape du contrôle de premier niveau.
- [158] Mais, faute de disposer d'outils lui permettant d'une manière scientifique de repérer les dossiers qui présentent les risques les plus grands, le choix des dossiers vérifiés repose le plus souvent sur son intuition. Il conviendrait d'encourager les OPCA à mettre à la disposition de leurs collaborateurs en charge des vérifications de second niveau les outils informatiques qui permettraient de repérer, à partir d'une cartographie des risques, les dossiers sur lesquels il convient d'être plus particulièrement vigilant.

Focus : l'échantillonnage pour le contrôle de deuxième niveau chez Opcalia Propreté

C'est la solution qui a été retenue par Opcalia Propreté, qui fait procéder par une équipe dédiée à un contrôle par échantillonnage sur chaque session de règlements qui intervient de une à cinq fois par semaine. La sélection est faite sur certains critères, définis par un raisonnement sur le risque encouru : nouvel IBAN, nouvel organisme de formation, montants élevés (10 % des plus élevés de l'échantillon)... Ce contrôle porte ainsi sur 5 % de la session de règlements. S'y ajoute un contrôle sur une sélection aléatoire de dossiers, qui porte sur environ 5 % de la session. Au total, de 8 à 10 % des dossiers font l'objet de ce contrôle de deuxième niveau. En cas de rejet, le dossier repart dans l'unité de traitement.

Selon le département propreté d'Opcalia, les contrôles ainsi menés permettent de détecter un taux d'anomalies qui varie de 2 à 5 %. Les anomalies récurrentes permettent de faire évoluer les instructions données aux gestionnaires et de mettre en place des procédures bloquantes qui facilitent le contrôle de premier niveau.

Focus : le recours à l'informatique pour le contrôle de deuxième niveau chez Constructys

La saisie des factures implique des vérifications sur le service fait qui demeurent superficielles du fait de la généralisation des procédures de simplification dans cet organisme. A ce stade, la principale vérification effectuée avant mise en paiement porte sur l'exacte concordance entre la facture et les montants prévisibles qui ont été saisis au stade de la décision de prise en charge.

L'essentiel des contrôles s'opèrent au siège avant mise en paiement par traitement de lots balayés par des requêtes informatiques. Une dizaine de requêtes sont systématiquement lancées, la liste de ces requêtes pouvant évoluer, si nécessaire, au gré des anomalies ou irrégularités les plus fréquemment rencontrées. Elles ne portent pas sur des données financières uniquement (ex. taux de TVA) mais aussi sur d'éventuelles incohérences ou des erreurs de saisie. Elles permettent par exemple de détecter l'apparition de noms de stagiaires incomplets, de constater l'existence de doublons pour un même adhérent ou un organisme de formation dans la liste des RIB, de détecter les stagiaires qui apparaissent dans plusieurs dossiers avec une même date d'action, de vérifier qu'une action n'a pas fait l'objet d'une double facturation, qu'un paiement envisagé n'est pas supérieur au montant alloué, ou encore que les informations relatives aux stagiaires n'ont pas été omises (nom, prénom, date de naissance). Selon les anomalies rencontrées, les factures considérées seront écartées et des investigations plus poussées sont initiées avant validation du service fait.

En complément de ce traitement, un cadre supérieur opère de manière régulière des vérifications sur des échantillons de dossiers dont il est seul à définir les critères de sélection, qu'il fait évoluer selon les circonstances et les risques qu'il a personnellement identifiés.

Recommandation n°12 : Structurer un contrôle de second niveau du service fait en l'adossant à des outils informatiques qui permettent d'identifier les dossiers à risques selon des critères paramétrables.

2.2.3 Les moyens consacrés aux contrôles de 3ème niveau doivent être renforcés

[159] Le contrôle de 3ème niveau est le contrôle qui intervient en dehors du processus courant de traitement des demandes de prise en charge et de contrôle du service fait, aussi bien en amont de la décision de prise en charge, pendant la réalisation d'une action de formation, avant ou après paiement. Quand il existe, il n'est généralement pas confié à des agents gestionnaires de dossiers mais à des agents du siège de l'OPCA dont cette tâche représente tout ou partie du temps de travail ou à des responsables en délégation.

[160] Le contrôle de troisième niveau se fonde sur une stratégie formalisée de maîtrise des risques élaborée à partir d'une cartographie des risques, d'un plan de contrôle et de l'exploitation de signalements transmis par des tiers.

2.2.3.1 Des moyens réduits malgré des initiatives récentes

- [161] Les fusions récentes d'OPCA ont eu pour effet d'accroître la taille moyenne de chaque OPCA (cf. 1.1). Cependant, cela ne s'est pas toujours traduit par le déploiement de nouveaux moyens sur les fonctions stratégiques de l'audit et du contrôle internes. A titre d'exemple, chez Constructys, fusion du Fafsab et du groupe « OPCA Bâtiment - OPCA Travaux Publics - GFC-BTP – AREF-BTP », la création du nouvel OPCA a eu comme conséquence la quasi disparition des moyens d'audit-contrôle antérieurement déployés au sein du Fafsab. Il convient néanmoins de relever qu'aujourd'hui 85 % des OPCA déclarent posséder un service ou département spécifiquement chargé de l'audit, du contrôle interne ou du contrôle de gestion, service souvent de création récente.
- [162] Cependant, au-delà de ce constat global a priori positif, les moyens réels consacrés par chaque OPCA sont très faibles. Ainsi, Opcalia ne consacre aujourd'hui que 1,5 ETP aux fonctions spécifiquement d'audit et de contrôle internes sur un effectif supérieur à 800 agents, Uniformation seulement 1 pour un effectif supérieur à 300 collaborateurs. Au final, pour la majorité des OPCA, les moyens déployés sont proches ou inférieurs à 1 % de leurs effectifs, ce qui atteste d'un volontarisme encore insuffisant.
- [163] Les OPCA sont d'ailleurs dans leur grande majorité conscients du manque de moyens humains qu'ils déploient. Ainsi, les trois quarts des OPCA jugent les dispositifs de contrôle du service fait qu'ils ont mis en place efficaces mais insuffisants (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 4 : Jugement par chaque OPCA de ses pratiques quant au contrôle du service fait

	Nombre d'Opca concernés	Pourcentage d'Opca concernés
Sans réponse	1	5%
Efficaces et suffisantes	3	15%
Efficaces mais insuffisantes	15	75%
Peu efficaces mais suffisantes	0	0%
Peu efficaces et peu suffisantes	1	5%

Source : Exploitation par l'IGAS de l'enquête diffusée aux OPCA le 19 mai 2014.

- [164] Afin d'atteindre un contrôle à la fois efficace et suffisant, les OPCA estiment pour la majorité d'entre eux qu'il leur est nécessaire de positionner plus de personnes sur ces tâches. Cette augmentation de personnel dédiée au contrôle et à l'audit représente pour certains des multiplications par trois (passage de 1 à 3), quatre (passage de 7,5 à 30), voire six (passage de 1 à 6) des effectifs par rapport à ce qui existe à l'heure actuelle dans les services de contrôle et d'audit²⁷. Quinze OPCA déclarent dès lors que ce surcroît d'effectifs ne peut d'après eux pas être atteint sans nouveau(s) recrutement(s).
- [165] En l'état actuel des moyens réduits déployés par les OPCA, les contrôles de troisième niveau se concentrent sur les signalements et les organismes sous surveillance pour des faits antérieurs déjà avérés, et donc sur les présomptions de fraude. Il est néanmoins nécessaire de garder à l'esprit que le contrôle de troisième niveau n'a pas cette seule finalité : il vise aussi à détecter des anomalies ou irrégularités dépourvues d'intention malveillante.

²⁷ Plusieurs Opca parviennent à ces résultats après avoir appliqué de façon mécanique une règle de 5 % des effectifs. Il serait néanmoins plus pertinent d'adopter une logique plus fine consistant à prendre en compte les effectifs dédiés au contrôle *a posteriori* en même temps que le développement des actions de prévention pour déterminer les augmentations nécessaires. Au-delà des données quantitatives précises indiquées par les Opca, ces estimations ont néanmoins le mérite de mettre le doigt sur la nécessité qu'ils ressentent d'une augmentation forte des effectifs dédiés à ces tâches.

2.2.3.2 Les méthodes de contrôle doivent être diversifiées et professionnalisées

[166] Comme indiqué précédemment, les OPCA n'ont qu'exceptionnellement recours à ce jour à des méthodes structurées d'analyse des risques (ex. cartographie des risques). Couplée aux faibles moyens déployés sur les contrôles de troisième niveau, cette situation conduit les OPCA à ne pas mener de politique active de contrôle et de détection des fraudes. Ainsi ces derniers fondent avant tout leurs investigations sur les signalements qu'ils reçoivent.

➤ Une détection des fraudes principalement fondée sur les signalements de tiers :

[167] La quasi-totalité de la détection des fraudes dont sont victimes les OPCA provient de signalements reçus de tiers (voir tableau ci-dessous), au premier rang desquels les SRC via les droits de communication qu'ils leur adressent (78 % des OPCA signalent cette modalité de détection), les salariés (72 %), les services de police et de gendarmerie (67 %) ou une entreprise (56 %). L'OPCA peut être lui-même à l'origine de la détection de fraudes principalement par le biais de ses agents (78 % des OPCA mentionnent cette source) qui, via des constats ponctuels (ex. croisement d'informations non cohérentes dans des demandes de prise en charge, déplacement chez un organisme de formation) mettent le doigt sur des fraudes. En revanche, les stratégies d'analyse des risques conduites par l'OPCA ou la mise en œuvre d'un programme anti-fraude formalisé ne sont que très rarement évoquées (seulement 17 % des OPCA mentionnent l'une ou l'autre).

Tableau 5 : Modalités de détection par les OPCA des fraudes survenues en 2013

	Nombre d'Opca concernés	Pourcentage d'Opca concernés
Des informations fournies par un SRC	14	78%
Des informations fournies par des constats ponctuels des gestionnaires de l'OPCA	14	78%
Des informations fournies par des salariés	13	72%
Des informations fournies par les services de police ou de gendarmerie	12	67%
Des informations fournies par une entreprise	10	56%
Des informations fournies par un organisme de formation	2	11%
Des informations fournies par un autre OPCA	2	11%
Une stratégie d'analyse des risques par des équipes d'audit	2	11%
Un programme anti-fraude formalisé	1	6%

Source : Exploitation par l'IGAS de l'enquête diffusée aux OPCA le 19 mai 2014. Les pourcentages ont été établis sur les 18 OPCA qui déclarent avoir constaté des fraudes en 2013.

[168] Relevons cependant que, pour détecter de potentielles fraudes, plusieurs OPCA estiment efficace d'effectuer des croisements d'informations soit manuellement soit informatiquement, selon les critères suivants :

- les formations dispensées par des organismes de formation dotés de peu ou pas de salariés permanents qui augmentent de façon très rapide leur volume d'activités, qui partagent leurs commerciaux avec d'autres OF, qui n'ont pas de locaux pour recevoir les stagiaires et qui développent un gros volume d'activité sur le même thème dans une même zone géographique²⁸ ;
- les dossiers administrativement complets pour lesquels la même écriture peut être détectée sur les demandes de prise en charge et sur les attestations de présence ;
- les formations pour lesquelles aucune absence, aucun décalage de dates, aucun retard d'envoi des pièces justificatives n'ont été constatés.

²⁸ A noter cependant que plusieurs de ces informations ne sont pas à la disposition des Opca (ex. partage de commerciaux entre plusieurs OF) ou le sont difficilement (ex. nombre de salariés).

➤ Des méthodes d'enquête variées à la disposition des OPCA :

- [169] Afin de mener leurs investigations, les OPCA peuvent avoir recours à un panel large d'actions parmi lesquels l'analyse de l'historique de prise en charge concernant une entreprise ou un OF, l'organisation de contrôles sur place, la convocation de l'entreprise à un entretien contradictoire, la demande de pièces justificatives complémentaires à l'OF ou encore le questionnement des bénéficiaires de la formation.
- [170] Entrer en contact avec les stagiaires est un moyen largement utilisé puisque 70 % des OPCA déclarent y avoir recours. Cette entrée en contact avec les stagiaires se fait le plus souvent par questionnaire postal (65 % des OPCA le mentionnent) ou par téléphone (53 %). D'autres possibilités existent néanmoins, le courriel (35 %), le déplacement dans l'entreprise après la formation (24 %) ou sur place pendant la formation (18 %). Diligenter des contrôles sur place au sein des organismes de formation est une autre technique utilisée, même si elle est moins répandue. Ainsi, un peu plus du tiers des OPCA déclarent en avoir effectué en 2013.

Focus : l'arsenal de contrôle de troisième niveau diversifié déployé par l'OPCA Transports

L'OPCA Transports a créé une cellule de contrôle et d'audit à la fin des années 2000. L'OPCA a adopté une charte du contrôle et de l'audit qui figure sur son site Internet et dans laquelle sont mentionnés les types de contrôle qu'il peut être amené à faire auprès des entreprises et organismes de formation ainsi que les sanctions applicables en cas de constats d'irrégularités. L'OPCA Transports fait partie des OPCA qui ont un recours très diversifié aux différentes méthodes de contrôle à sa disposition parmi lesquels l'enquête auprès des stagiaires, la centralisation des signalements des tiers au siège, l'audit préalable auprès d'entreprises et d'organismes de formation bénéficiant de simplifications administratives, l'audit de suivi et les contrôles sur place programmés et/ou inopinés. Ces méthodes d'enquête se couplent à des contrôles informatiques préventifs par exemple lorsqu'une même prise en charge concerne à la fois un nouvel OF et une nouvelle entreprise, configuration que l'OPCA considère comme étant une zone de risque forte. Ces investigations sont retracées dans des rapports d'audit et les activités de la cellule de contrôle et d'audit font l'objet, *a minima*, d'un bilan annuel adressé au Conseil d'administration de l'OPCA.

- [171] Plusieurs nuances méritent cependant d'être apportées : tout d'abord, en comparaison des SRC, les OPCA ont des pouvoirs d'investigation plus réduits, quand bien même ils auraient été prévus contractuellement, par exemple au moyen d'un document formalisant les conditions générales de prise en charge (ce que les OPCA ont de plus en plus tendance à faire) validé par le conseil d'administration de l'OPCA. Ainsi, contrairement à un SRC, un OPCA peut se voir refuser l'accès par un OF à ses locaux et ainsi être entravé dans la recherche des preuves d'une fraude. Il serait donc souhaitable de sécuriser les prérogatives de contrôle des OPCA (voir ci-dessous).
- [172] Par ailleurs, ces méthodes d'investigation sont pour certaines délicates à mettre en œuvre à l'heure actuelle du fait des informations insuffisantes dont disposent les OPCA. Ainsi, en dehors des contrats de professionnalisation pour lesquels l'OPCA peut récupérer aisément les contacts directs des stagiaires, pour les autres formations, il doit, s'il veut entrer en contact avec ces derniers, passer par l'entreprise pour les interroger. Outre le fait que ce processus est long et hasardeux, il a de grandes chances d'être inefficace dans les cas où l'entreprise est complice de la fraude. Il serait dès lors souhaitable que les OPCA collectent les données de contacts des stagiaires en complément des demandes de prise en charge. Il peut être évité la saisie informatique de ces données (qui ne sont généralement pas enregistrées dans la base métier de l'OPCA), qui serait source d'une surcharge de travail conséquente pour ces derniers. Il suffit que la conservation des renseignements sur le support d'origine permette de s'y référer le cas échéant, s'il s'avère opportun de contacter directement le stagiaire sans en informer l'entreprise.

- [173] La finalité de cette collecte n'est pas la conduite d'enquêtes de masse, dont la mission doute de l'efficacité pour détecter des irrégularités mais de permettre aux OPCA de disposer des moyens de procéder, le cas échéant, à des enquêtes auprès des stagiaires.

Recommandation n°13 : Systématiser la collecte par les OPCA des contacts des stagiaires à l'occasion des demandes de prise en charge.

- [174] Une dernière limite, qui n'est pas la moindre, tient à la confusion fréquente opérée par les OPCA entre ce qui relève du contrôle de 3ème niveau et ce qu'il serait plus convenu de présenter comme des relations de partenariat. Ainsi, la mission a constaté à diverses reprises une certaine imprécision entre ce qui est à proprement parler du contrôle sur site et ce qu'il serait plus juste d'appeler une visite de courtoisie. La meilleure illustration de cette confusion réside dans le fait que certains OPCA qualifient de contrôle des déplacements sur site qui ne sont pas inopinés et dont la finalité consiste en grande partie à ce que l'OF présente ses nouveaux services (ex nouveau plateau technique, nouveau programme). Cela s'explique en partie par la difficulté de positionnement des délégations régionales qui, d'un côté, ont en charge la relation avec les entreprises et les OF pour favoriser le développement de la formation professionnelle, et, d'un autre, ont, dans certains cas, la responsabilité de conduire des enquêtes sur place.

- [175] Certaines bonnes pratiques méritent cependant d'être relevées : ainsi, la mission a relevé le rôle de pilote que joue parfois le siège vis-à-vis des délégations régionales avec la production de procédures à respecter lors d'un contrôle sur place et la centralisation des informations collectées lors du contrôle afin d'assurer une bonne traçabilité aux constats effectués et ainsi fiabiliser l'établissement des preuves dans l'éventualité d'une procédure judiciaire ou d'un signalement au SRC.

Recommandation n°14 : Professionnaliser les contrôles sur place au moyen de procédures formalisées et de comptes rendus permettant d'assurer leur traçabilité.

- [176] Le recours aux différentes méthodes possibles par les OPCA manque de structuration. Il n'est dès lors pas surprenant de constater la grande hétérogénéité des pratiques des OPCA.

- [177] 50 % des OPCA affirment ainsi réaliser ou faire réaliser des audits/contrôles auprès à la fois des organismes de formation et des entreprises, un gros tiers des OPCA déclarent n'en faire ni auprès des uns ni auprès des autres et les 15 % restants en font auprès des entreprises mais pas auprès des OF.

- [178] Les rapports de suites données à ces investigations reflètent les différences de pratiques précédemment décrites pour le recours au contrôle sur place. Si la majorité des OPCA ayant diligenté des contrôles en 2013 déclarent avoir aussi réalisé des rapports d'audit, certains n'en font pas le décompte faute d'une connaissance suffisante par le siège de ce qui se pratique en délégation. Cela dit, dans la majorité des cas, les OPCA déclarent avoir effectué en 2013 moins d'une vingtaine de rapports d'audit, chiffre dont la faiblesse s'explique en grande partie par les moyens limités déployés à ce jour sur le contrôle et l'audit par les OPCA.

Recommandation n°15 : Développer au sein de chaque OPCA un contrôle de troisième niveau fondé sur un plan de contrôle annuel établi à partir de la cartographie des risques et des signalements reçus.

- La nécessaire sécurisation des méthodes de contrôle des OPCA

- [179] Le développement des contrôles des OPCA nécessite que leurs moyens d'investigation soient sécurisés et leur capacité à émettre des sanctions renforcée. Trois pistes sont à explorer pour accroître les pouvoirs des OPCA.

- La première consiste en l'adoption par le conseil d'administration de l'OPCA conditions générales de prise en charge prévoyant que l'accord de financement

emporte le droit pour l'organisme collecteur de procéder à des contrôles des prestations réalisées.

- [180] Cette méthode est utilisée actuellement par plusieurs OPCA. Sa principale faiblesse réside dans le fait que l'OF n'est pas contraint à se soumettre aux conditions générales de l'OPCA, dans la mesure où il n'est pas adhérent. Il n'est d'ailleurs pas garanti qu'il ait connaissance de ces règles au moment où il contracte avec l'entreprise adhérente. Pour surmonter cette difficulté, il faudrait faire en sorte que tout OF concerné par une DPC soit préalablement invité par le cocontractant à s'engager sur le respect des conditions générales de prise en charge de l'OPCA.
- [181] Deux procédés sont dès lors envisageables : 1) exiger la signature par l'OF de la DPC à laquelle aurait été annexées les conditions générales de prise en charge de l'OPCA, 2) exiger de tout OF concerné par une DPC qu'il s'engage à respecter les conditions générales de prise en charge de l'OPCA²⁹ par exemple en adhérant à une charte de l'OPCA ou en signant une convention faisant explicitement référence aux conditions générales.
- [182] Quelle que soit l'option retenue, il pourrait être soulevé des objections au motif que cette contrainte supplémentaire imposée à l'OF (avec lequel l'OPCA n'a pas, par principe de lien juridique, hors le cas particulier de la subrogation) irait à l'encontre de la liberté de choix de l'entreprise quant au prestataire qu'elle retient.
- [183] Cependant, sauf cas très particulier de formation dans des domaines hautement spécialisés pour lesquels l'offre de formation est rare, l'impossibilité de faire financer la formation délivrée par un OF qui refuserait de respecter les conditions générales de l'OPCA laisse à l'entreprise la possibilité de choisir entre plusieurs autres OF présents sur le marché.
- [184] Par ailleurs, l'article 8 de la loi du 5 mars 2014 prévoit que l'OPCA doit être en mesure de s'assurer de la capacité de l'OF à dispenser une formation de qualité. Une telle mesure doit se traduire logiquement par le renforcement des moyens de contrôle des OPCA sur les OF, afin de mettre les OPCA en situation de pouvoir refuser une prise en charge lorsque le prestataire choisi n'offre pas de garanties suffisantes.
- Une deuxième méthode, plus rarement utilisée, consiste, dans le cas d'une subrogation, à créer entre l'OPCA et l'organisme de formation un lien contractuel sous la forme d'un contrat de prestations de service qui s'ajoute au lien déjà créé entre l'OF et l'adhérent.
- [185] Dans ce contrat figure un certain nombre de clauses auxquelles s'engage l'OF sur les modalités de contrôle du service fait. Ce procédé pose cependant plusieurs questions délicates.
- [186] En premier lieu, l'éventualité qu'un OF refuse de signer ce contrat supplémentaire pourrait mettre en difficulté l'OPCA dans la mesure où il s'est déjà engagé à prendre en charge la formation auprès de son adhérent. Il n'est donc pas certain que, malgré un refus de l'OF de signer ce nouveau contrat, l'OPCA ne soit pas contraint vis-à-vis de son adhérent à prendre en charge la formation.
- [187] En second lieu, ce contrat supplémentaire s'écarte de la logique actuelle, qui veut que ce soit l'entreprise qui contracte l'achat de prestations de formation et qui en assume la responsabilité, même si l'OPCA intervient dans un second temps pour financer l'opération. De même que dans l'hypothèse d'une convention tripartite, un tel schéma a pour conséquence un changement radical de la philosophie que sous-tend le système actuel de financement de la formation professionnelle dans la mesure où il est directement impliqué dans l'acte d'achat et dans les modalités d'exécution de la prestation.

²⁹ Cette option présente néanmoins pour écueil d'accroître le travail des OPCA qui devraient traiter un surcroît de courriers entrants et sortants avec les OF.

- La troisième voie envisageable est celle d'un renforcement par voie réglementaire des pouvoirs de contrôle des OPCA par des dispositions applicables à l'ensemble des formations prises en charge par ces derniers.

[188] C'est la voie la plus rationnelle pour octroyer aux OPCA de nouvelles prérogatives leur permettant d'exercer des contrôles en toute sécurité juridique. Elle implique toutefois un renforcement corrélatif des moyens que l'Etat consacre au contrôle des organismes collecteurs, afin qu'il s'assure du bon usage des pouvoirs qui leur sont ainsi conférés.

[189] La mission considère que la dernière voie est celle qui est la plus à même de sécuriser les dispositifs de contrôle des OPCA et donc de les inciter à mener des politiques actives de contrôle. Néanmoins, sans se prononcer de façon définitive sur la voie à retenir, la mission considère que la sécurisation des prérogatives de contrôle des OPCA est une nécessité qui doit faire l'objet de travaux à venir entre l'Etat et les partenaires sociaux, travaux qui s'inscriront dans la continuité de l'adoption de la loi du 5 mars 2014.

Recommandation n°16 : Donner aux OPCA, au besoin par la voie réglementaire, les moyens de s'assurer de la réalité et la conformité des actions de formation qu'ils financent, en particulier par des contrôles sur site.

2.2.4 Expérimenter un renversement de la philosophie du contrôle

[190] Quels que soient les aménagements envisagés, les outils mis en place ou les obligations mises à la charge des OPCA, le contrôle de premier niveau ne pourra jamais être d'une rigueur absolue, ne serait-ce qu'en raison du nombre considérable de dossiers à traiter dans des délais contraints : au total, les OPCA gèrent chaque année environ 2 600 000 demandes de prise en charge au profit de 4,5 Millions de bénéficiaires comme indiqué précédemment. Le choix de la simplification des démarches n'a pas seulement pour but de répondre aux attentes des adhérents : c'est aussi le seul moyen qui permet de fluidifier le traitement des demandes et des paiements, au prix d'un contrôle dont l'efficacité et l'exhaustivité ne sont plus parfaitement assurés.

[191] Les difficultés rencontrées par les OPCA ne sont pas propres à leur domaine de compétence ; de nombreuses administrations doivent également faire face à une problématique de contrôle de masse, et la philosophie qui sous-tend les solutions retenues pourrait être envisagée également pour les organismes collecteurs. Elle consiste à fonder les décisions attendues sur une présomption de bonne foi et de rigueur dans les déclarations adressées avec, le cas échéant, un mécanisme de référencement qui permet de s'assurer de la qualité et de la conformité des procédures d'élaboration des documents adressés aux administrations.

[192] Un OPCA au moins a d'ores et déjà retenu pour partie une telle méthode, en généralisant les mesures de simplification au point même d'accepter le paiement en subrogation au vu seulement de la facture de l'organisme de formation. D'autres OPCA prennent la précaution de conditionner le bénéfice des mesures de simplification à la signature d'une charte valant engagement de respecter certaines obligations pour les bénéficiaires des simplifications. Mais une telle méthode, qui a pour conséquence de limiter la portée du contrôle ne peut être raisonnablement retenue que dans la mesure où l'organisme payeur s'assure de la capacité du déclarant à respecter les règles fixées en vérifiant régulièrement, par des sondages aléatoires, que les engagements pris sont respectés.

[193] D'autres OPCA conditionnent le bénéfice des mesures de simplification à la souscription d'une convention ou d'une charte dans laquelle sont définies les obligations pesant sur les adhérents qui souhaitent bénéficier de mesures de simplification. Mais, en cette matière, un simple engagement moral à travers la signature d'une charte de bonnes pratiques n'apparaît pas suffisant. Une telle démarche suppose un cahier des charges précis comportant l'ensemble des garanties attendues, et la mise en œuvre de mécanismes de contrôle externe qui permettent de s'assurer que toutes les contraintes sont strictement respectées.

- [194] Une telle orientation conduit à s'interroger à nouveau sur la question de la labellisation des organismes de formation (dans la mesure où la subrogation est très pratiquée, c'est l'organisme de formation qui reste le seul interlocuteur de l'OPCA au stade du paiement). Il s'agit ici de certifier que le demandeur est un organisme de confiance en ce qui concerne les moyens techniques dont il dispose et ses procédures administratives et comptables internes, au point qu'une vérification des factures émanant de lui serait superflue. Un label de confiance délivré aux organismes de formation n'est pas exclusif d'un référencement des actions de formation qu'ils proposent, dans la mesure où un tel référencement porte sur d'autres critères, notamment des critères de qualité pédagogique. Sur ce plan, la capacité de l'OF doit être appréciée au cas par cas et sur des considérations « métier » et non sur l'examen des moyens techniques et des process administratifs et comptables mis en œuvre.
- [195] Le choix d'affranchir les OF labellisés ou certifiés de tout contrôle du service fait ne doit pas avoir pour conséquence de priver les autres organismes de toute possibilité d'accès au marché, avec ou sans subrogation. Cette identification d'organismes auxquels il est fait confiance permettrait seulement de concentrer les moyens dédiés à la fonction contrôle sur la vérification exhaustive des factures émises par ceux qui n'ont pas encore obtenu le label. Par ailleurs, un allègement aussi important des procédures de contrôle de premier niveau a pour nécessaire contrepartie un pouvoir de contrôle approfondi et ponctuel d'un certain nombre de dossiers, sélectionnés selon des critères que chaque OPCA doit pouvoir librement définir en fonction des risques qu'il a identifiés.

2.3 Des suites données aux irrégularités peu nombreuses et insuffisamment efficaces

2.3.1 Des irrégularités difficiles à sanctionner

- [196] Lorsque les contrôles révèlent l'existence d'anomalies, voire d'irrégularités, l'objectif prioritaire des OPCA est de récupérer les fonds indûment versés par des démarches à caractère amiable, et d'éviter autant que possible le recours à des voies contentieuses, toujours coûteuses, souvent inefficaces et parfois perçues par ces derniers comme risquées en termes d'image vis-à-vis de leurs adhérents. Le caractère amiable des mécanismes de recouvrement incite d'autant plus à la discrétion que les irrégularités constatées peuvent rarement recevoir le qualificatif de fraude.
- [197] Pour une part, il s'agit même de défaillances imputables aux collaborateurs de l'OPCA, qui ont commis des erreurs au cours des processus administratifs ou porté une appréciation erronée sur un document justificatif. Cette situation est d'ailleurs la première évoquée par les OPCA pour expliquer les paiements indus. Dans ce cas, c'est la bonne foi du destinataire des fonds qui permet d'obtenir de sa part un remboursement amiable.
- [198] Même lorsqu'il apparaît qu'une irrégularité est le fruit de la malveillance d'un adhérent et/ou d'un organisme de formation, la discrétion reste de règle puisqu'elle est le gage d'un remboursement à courte échéance et sans débours supplémentaires.
- [199] Les sanctions qui peuvent faire suite à des contrôles sont principalement à caractère conventionnel. Il s'agit pour l'essentiel de la suppression de mesures de simplification : l'organisme de formation n'est plus éligible à la subrogation, l'adhérent ne peut plus souscrire des demandes de prise en charge en format allégé, le nombre de pièces justificatives exigées avant paiement est accru, etc.
- [200] D'autres mesures sont parfois mises en œuvre à titre de sanction vis-à-vis d'un organisme de formation ayant commis des irrégularités, dans le but de le mettre à l'écart : interruption des achats d'actions collectives, refus de toute nouvelle prise en charge le concernant, retrait des catalogues, suppression des avantages liés à l'adhésion de l'organisme à une charte de bonnes pratiques ou de qualité (parfois couplée à l'application d'une période moratoire pour souscrire de nouveau à la charte), etc.

- [201] Certains OPCA indiquent qu'il leur arrive de suspendre tous les paiements en cours vis-à-vis d'un organisme suspecté de fraude tant qu'il ne sera pas mis un terme à l'irrégularité constatée.
- [202] On atteint sur ce point les limites du statut des OPCA qui, bien qu'investis d'une mission de service public, n'ont pas pour autant de prérogatives de puissance publique qui leur permettraient de prononcer des sanctions « administratives » à l'encontre d'adhérents ou d'organismes de formation fraudeurs. En particulier, les organismes collecteurs ne sont pas dans une situation juridique qui leur permettrait, par exemple, d'exclure temporairement ou définitivement un adhérent convaincu de fraude.
- [203] Le cadre d'intervention qui est le leur rend également délicat le refus de prise en charge opposé à un adhérent au motif que l'organisme de formation avec lequel il a choisi de contracter fait l'objet d'une mesure de défiance de la part de l'organisme financeur en raison d'irrégularités, avérées ou suspectées dans le cadre de prises en charge antérieures. Si l'on veut rendre possible le rejet des demandes de prise en charge dans de telles conditions, il paraît prudent d'emprunter la voie réglementaire par préférence à l'introduction dans les conditions générales de prise en charge d'une clause qui reviendrait, finalement, à accorder à l'OPCA un pouvoir d'appréciation subjective sur les actions de formation qu'il accepte de financer.

Recommandation n°17 : Insérer dans la réglementation des dispositions qui permettent de motiver un refus de prise en charge par l'existence de litiges antérieurs entre l'OPCA et l'organisme de formation

- [204] Si l'OPCA peut toujours refuser une demande de subrogation, laquelle n'est jamais de droit pour l'adhérent, le refus de remboursement doit s'appuyer, en l'état du droit, sur des motifs précis tels que la non réalisation de l'action, et la simple suspicion de fraude à l'occasion d'un dossier distinct ne serait pas un argument recevable pour justifier devant le juge civil un refus de remboursement à l'adhérent d'une formation régulièrement délivrée.
- [205] La mission de contrôle considère qu'il ne serait pas cohérent d'inciter les organismes collecteurs à une plus grande vigilance et à étendre les contrôles auxquels ils se livrent sans leur donner corrélativement les moyens juridiques de réagir fermement et rapidement lorsqu'ils détectent des irrégularités. On peut certes leur recommander d'inscrire dans les conditions générales des clauses leur permettant de sanctionner les adhérents qui sont compromis dans des irrégularités. En revanche les organismes de formation n'ont pas spontanément des relations juridiques directes avec l'OPCA : les OF passent les contrats de prestations avec les entreprises mais n'ont aucun lien contractuel avec l'OPCA qui n'est, au mieux, qu'un tiers payant dans le cas d'une subrogation. C'est donc par la voie réglementaire seulement qu'il sera possible d'accorder aux OPCA le pouvoir de refuser ou de suspendre le paiement sur des motifs étrangers à l'action de formation dont le financement est sollicité.

Recommandation n°18 : Insérer dans la réglementation des dispositions permettant aux OPCA d'étendre à toutes les formations délivrées par un organisme les mesures de suspension de paiement motivées par un soupçon d'irrégularité dans l'une d'elles.

2.3.2 Les demandes de remboursement restent rares

- [206] S'ils font encore preuve d'une certaine souplesse à l'égard de leurs adhérents et des organismes de formation, les conditions de prise en charge définies par les partenaires sociaux sont de plus en plus rigoureuses et le respect strict de ces conditions est un objectif systématiquement fixé aux collaborateurs des OPCA.

[207] Mais les chiffres restitués par les OPCA quand ils sont questionnés sur le nombre de demandes de remboursement qu'ils ont adressées au cours de l'année 2013 montrent à quel point cette pratique est encore marginale :

- La moitié des OPCA déclarent ne pas disposer de l'information ou n'avoir fait aucune demande de remboursement dans l'année ;
- 6 autres ont lancé moins de dix demandes dans l'année (à mettre en regard des dizaines de milliers de prises en charge annuelles, voire pour certains les centaines de milliers).

[208] S'agissant du volume des sommes réclamées au cours de l'année 2013, leur montant cumulé s'élève à environ 3,6 M €. Pour la même année, le montant des sommes recouvrées par la voie amiable s'élève à 4,2 M€ (qui recouvre pour partie des demandes de remboursements émis au cours de l'année précédente). Ceux des OPCA qui font le choix de privilégier les démarches amiables pour recouvrer les sommes qu'ils ont indument versées y trouvent la démonstration du bien-fondé de leur choix : en privilégiant une telle méthode, ils parviennent à récupérer une part plus élevée de leur dû.

2.3.3 Les actions contentieuses se concentrent sur les fraudes caractérisées

[209] Dépourvus de réels pouvoirs coercitifs pour sanctionner les irrégularités qu'ils constatent, les OPCA ne se résolvent donc à recourir à la voie contentieuse que face à des fraudes caractérisées et de grande ampleur. Seuls 6 OPCA engagent de manière régulière des actions judiciaires, en tout une centaine au cours de l'année 2013. Pour les autres, c'est une démarche très exceptionnelle.

[210] Ils font valoir que la lourdeur des procédures à mettre en œuvre, leur coût et les délais nécessaires pour parvenir à une décision judiciaire définitive ne les encouragent pas à recourir à la voie judiciaire. Ils y sont toutefois contraints lorsqu'ils sont eux-mêmes assignés, ce qui serait d'après eux de plus en plus fréquent, par des organismes de formation qui contestent les refus de paiement ou les demandes de remboursement qui leur sont adressés.

2.3.4 La publicité sur les contrôles et sur les sanctions reste discrète

[211] Hors le cas où les mesures de simplification administrative sont consenties sous conditions, l'affichage de leur politique de contrôle et de sanctions n'est pas dans la culture des OPCA. Même en interne, les résultats obtenus ne sont pas toujours portés à la connaissance des partenaires sociaux, le conseil d'administration n'étant avisé que lorsqu'un contentieux est engagé.

[212] Se considérant d'abord au service de leurs adhérents, les organismes collecteurs sont peu enclins à afficher frontalement leurs suspicions et à mettre en avant ce qui pourrait être compris comme une attitude de défiance à l'égard des entreprises et des salariés qui bénéficient de leurs services.

[213] Lorsque l'OPCA veille à rendre transparente et publique sa politique de contrôle et de sanctions, les bilans établis sont strictement statistiques (nombre de contrôles, montant des fonds restitués, nombre d'organismes écartés de la subrogation...).

[214] Afin de renforcer l'effet dissuasif de leur politique de contrôle, il conviendrait d'encourager les organismes collecteurs à diffuser plus largement leurs orientations et à révéler les résultats qu'ils obtiennent. Pour l'instant, les bilans ne sont pas rendus publics, notamment sur les sites internet des OPCA, de sorte que les fraudeurs potentiels ne sont pas efficacement mis en garde sur les risques qu'ils encourent.

Recommandation n°19 : Faire connaître aux entreprises adhérentes et aux organismes de formation les dispositifs de contrôle existants et les sanctions prises pour les irrégularités constatées.

- [215] En conclusion, il ressort des constats opérés par la mission que les organismes paritaires collecteurs agréés, malgré des efforts significatifs, n'ont pas encore acquis une maturité satisfaisante en matière de contrôle du service fait.
- [216] Comme indiqué précédemment, ils ont certes pris conscience, parfois à la suite d'incidents douloureux, qu'ils font face à des risques sérieux de détournement des fonds qui leur sont confiés, soit en raison du comportement malhonnête d'un nombre, heureusement très limité, de leurs adhérents, soit à cause de la malveillance de quelques organismes de formation, constitués à des fins exclusivement frauduleuses. Ils sont en revanche moins persuadés des risques, pourtant bien réels, qu'ils peuvent courir en interne, du fait de leurs propres collaborateurs, ce qui doit toujours être pris en considération lorsqu'une structure administrative est en charge de distribuer des fonds très importants.
- [217] Il serait inexact d'affirmer que les OPCA paient sans vérifier le bien fondé de leurs dépenses, puisque, comme cela a été souligné, tous les OPCA ont, peu ou prou, mis en place des mécanismes de contrôle. Cependant une réflexion structurée reposant sur une analyse rigoureuse des risques qui permettrait de concentrer les moyens disponibles sur les risques les plus importants, fait encore défaut. Les résultats parfois satisfaisants qui sont enregistrés sont pour l'essentiel le fruit de l'intuition et de l'astuce des collaborateurs, ce qui n'est pas suffisant pour affirmer que les OPCA disposent d'une assurance raisonnable de maîtrise des risques qu'ils encourent.
- [218] Dans le cadre juridique qui présidait jusqu'ici à leur activité, les OPCA n'étaient pas réellement encouragés à faire preuve de rigueur en la matière. Disposant de moyens limités pour agir en cas d'irrégularité, peu enclins à faire preuve de zèle dans la situation concurrentielle qui est la leur, et dans l'incapacité de recouvrer efficacement les fonds indument versés, ils n'ont pas jusqu'ici été incités à s'investir de manière significative dans un aspect de leurs tâches qui leur apparaît marginale au regard de leur mission principale.
- [219] La loi du 5 mars 2014 et ses décrets d'application vont significativement faire évoluer de nombreux aspects du fonctionnement des OPCA, et la fonction contrôle sera nécessairement impactée par cette importante réforme. En faisant porter sur les OPCA l'obligation d'exercer aussi un contrôle sur la qualité des formations qu'ils financent, la réforme les contraint à concevoir des mécanismes de contrôle nouveaux et à mobiliser des ressources supplémentaires. Ils devront désormais ne pas se borner à un contrôle du service fait, mais s'assurer aussi que le service est bien fait. Pour garantir un réel investissement des OPCA dans la fonction de contrôle, il faudrait mettre en place un cadre juridique plus ambitieux qui donne aux OPCA des pouvoirs accrus leur permettant de lutter contre les fraudeurs et d'obtenir plus facilement le recouvrement des fonds indument versés.

3 LE RENFORCEMENT DES CONTROLES IMPLIQUE D'AUTRES ACTEURS

3.1 Un manque d'incitation à mener une politique active de maîtrise des risques

[220] Le resserrement progressif, depuis la loi quinquennale sur l'emploi du 21 décembre 1993, du nombre d'OPCA, les place dans un contexte quasi permanent de restructuration qui ne peut que les conduire à préserver les liens qui les unissent avec leurs adhérents et à assurer en priorité leur rôle de financeur des actions de formation.

3.1.1 La concurrence entre OPCA peut freiner le renforcement des contrôles

3.1.1.1 La concurrence entre OPCA reste vive

[221] La concurrence s'exprime d'abord entre les OPCA de branches et les deux OPCA interprofessionnels Agefos-Pme et Opcalia³⁰. En effet, pour adhérer à l'un des OPCA interprofessionnels, l'entreprise doit relever soit du champ interprofessionnel, soit d'une branche ayant désigné l'un de ces organismes. A défaut de convention collective ou d'un accord collectif sur la formation professionnelle étendu et désignant un OPCA agréé à cet effet applicable à l'entreprise, celle-ci relève du champ interprofessionnel. Enfin, en application de l'article R 6332-47 du code du travail, une entreprise de 10 salariés et plus relevant d'une branche ayant désigné un OPCA, peut décider de verser volontairement à un OPCA interprofessionnel la part libre de la contribution « Plan de formation »³¹. Ce mécanisme, outre qu'il encourage la concurrence entre les deux OPCA interprofessionnels, les incite à convaincre les entreprises de 10 salariés et plus à adhérer. Ils ont d'ailleurs un argument non négligeable en leur faveur qui tient à leur implantation régionale, peu d'OPCA de branches pouvant rivaliser sur ce point.

[222] Entre les OPCA de branche, la concurrence reste présente. La plupart des OPCA regroupent, à l'issue du processus de restructuration, un ensemble de branches, même si, parfois, une branche particulièrement importante donne à l'ensemble une certaine cohérence. Mais, d'une part les synergies entre branches au sein de l'OPCA ne sont pas toujours évidentes, d'autre part, la règle posée par la loi n°2009-1437 du 24 avril 2009 relative au plancher minimal de 100 millions d'euros de collecte nécessaire pour qu'un OPCA puisse être agréé, contraint les OPCA à s'assurer, y compris par regroupements, de l'atteinte de ce seuil³². Cette règle va continuer à produire ses effets, peut-être amplifiés, avec l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2014 et la réforme profonde des modes de financement de la formation professionnelle qu'elle contient.

³⁰ Constat partagé avec la Cour des comptes : « La collecte de contribution des entreprises à la formation professionnelle », Rapport 8 février 2007.

³¹ Art R 6332-7 du code du travail : « La convention constitutive d'un organisme collecteur paritaire agréé au titre des 2° et 3° de l'article L 6332-7 ne peut contenir de dispositions ayant pour effet d'interdire aux employeurs adhérant à cet organisme, après s'être acquitté de leur engagement envers celui-ci :

1° Soit d'adhérer à un autre organisme collecteur interprofessionnel agréé au titre des 2° et 3° de l'article L 6332-7

2° Soit d'utiliser les autres modalités d'exécution de leur obligation de participer au développement de la formation professionnelle continue au titre du plan de formation. »

³² Article R 6332-13 du code du travail : « L'agrément est retiré lorsque le montant des collectes annuelles n'atteint pas, pendant deux années consécutives, le seuil prévu à l'article R 6332-9.

- [223] De ce point de vue, s'il est encore trop tôt pour avoir une vision précise des effets à venir de cette loi, compte tenu notamment des négociations de branches qui sont en cours, la contraction significative du montant de la collecte au titre du plan de formation des OPCA est prévisible, du fait de la diminution des taux de cotisation obligatoire pour les entreprises de moins de 300 salariés³³ et de la fin de l'obligation de cotiser pour celles de 300 salariés et plus. Cette réduction des montants collectés par les OPCA ne va pas dans le sens d'une diminution de la concurrence, même si celle-ci jouera sur des masses restreintes.

3.1.1.2 L'entreprise est un adhérent qui confie ses fonds à l'OPCA

- [224] Comme indiqué plus haut, les OPCA ont parfois des réticences à « sanctionner » leurs propres adhérents ou les organismes de formation choisis par leurs adhérents, même s'ils ont conscience que les faits mis à jour le nécessitent. Ainsi, tel OPCA évitera de sanctionner telle entreprise, alors que les conditions d'exécution de contrats de professionnalisation sont très contestables³⁴ au motif que ces contrats débouchent sur l'embauche en contrats à durée indéterminée. Tel autre, devant la résistance de l'entreprise, préférera, après de nombreux échanges, se contenter d'une suspension du bénéfice de la subrogation et d'un signalement au service régional de contrôle au lieu de mettre en recouvrement les sommes correspondant à des formations non justifiées. Outre les discussions de fait et de droit que pourraient certainement susciter ces dossiers signalés à la mission, ils sont révélateurs d'un phénomène à la fois bien connu et aisément explicable, qui est celui de l'engagement de l'OPCA envers son adhérent quant au montant du financement qu'il lui assure au regard du montant des cotisations versées. C'est ce qu'une précédente mission de l'IGAS appelait la pratique des « budgets adhérents »³⁵. Dans une telle logique, particulièrement à l'œuvre avec les entreprises les plus contributrices, le contrôle n'apparaît pas comme une priorité et n'est pas perçu comme s'exerçant dans l'intérêt de l'adhérent. Sans doute faut-il relier cette pratique aux constatations de la mission sur la sous-évaluation, assez généralisée, du risque présenté par les formations assurées par les services de formation des entreprises ou par un organisme de formation proche de l'entreprise, sur le lieu de travail.

3.1.1.3 La priorité accordée au décaissement des fonds prime encore largement

- [225] L'OPCA effectue ses opérations de financement des actions de formation sous une contrainte réglementaire forte. En effet, il ressort de la combinaison des articles R 6332-28, R 6332-29 et R 6332-83 du code du travail que les disponibilités au titre de la professionnalisation, du DIF et du congé individuel de formation des OPCA au 31 décembre ne peuvent excéder le tiers des charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos. Si tel est le cas, la partie de ces disponibilités relative à la professionnalisation et au DIF est versée au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels avant le 30 avril de l'année suivant la clôture de l'exercice.
- [226] Cette règle, la promesse d'un certain « retour sur financement », mais aussi une certaine saisonnalité des formations (pic de décembre) et une forte attente de la part des entreprises et des prestataires de formation, de délais de paiement courts, concourent à concentrer l'attention des OPCA sur les décaissements. Les opérations de contrôle peuvent alors apparaître comme des freins au décaissement et la tentation de les alléger l'emporte.

³³ A l'exception des moins de 10 pour lesquelles le taux est maintenu à 0,4 %.

³⁴ Notamment lorsque la formation sur site peut apparaître comme étant un financement déguisé des salaires.

³⁵ Rapport Igas, Contrôle d'Unifaf, septembre 2013.

3.1.1.4 La porosité entre les organisations professionnelles et certains organismes de formation est un facteur de risques

[227] Les organismes de formation issus de la branche ont généralement une véritable expertise et développent des compétences reconnues dans les métiers des branches couvertes par l'OPCA. Les organisations professionnelles justifient l'existence de ces organismes de formation par la connaissance qu'elles ont de l'évolution des métiers et des techniques et par la nécessité pour la branche de disposer d'outils de formation adaptés. Cette configuration n'est pas en soi critiquable si la séparation entre organisme de formation et OPCA est strictement respectée, comme le prévoit la loi ; elle requiert toutefois une vigilance particulière de la part de l'OPCA car les conditions du contrôle sont rendues plus délicates.

[228] La récente décision du Conseil d'Etat annulant l'agrément d'un OPCA³⁶ est venue rappeler qu'en application de l'article L 6332-2-1 du code du travail, il n'est pas possible de cumuler une fonction d'administrateur ou de salarié dans un établissement de formation et une fonction d'administrateur ou de salarié dans un organisme collecteur paritaire agréé ou un organisme délégué par ce dernier. Selon les constatations de la mission, cette règle de transparence destinée à éviter tout conflit d'intérêt entre le financeur de l'action de formation et son prestataire, n'est pas encore toujours respectée. Les OPCA doivent veiller à résoudre au plus vite les situations litigieuses qui subsistent.

[229] Au-delà de son caractère prohibé, cette possible confusion d'intérêts a des incidences sur la rigueur et la densité des contrôles opérés par les OPCA sur des organismes qui, parce qu'ils sont gérés par les mêmes administrateurs ou des proches de ces derniers, sont considérés un peu hâtivement comme des partenaires de confiance. Or la proximité des partenaires sociaux avec des organismes de formation devrait au contraire inciter à des contrôles renforcés, d'autant que certains de ces OF « de branche » n'ont pas toujours les vertus qu'on leur prête. La mission a en particulier relevé que l'utilité de certains organismes de formation fondés par les organisations professionnelles n'est pas démontrée : ces organismes n'assurent en réalité aucune prestation de formation en propre et leur rôle d'ingénierie est des plus limités. Parfois même, ils se bornent à diffuser un catalogue de produits conçus et réalisés par des OF sous-traitants, mais appliquent à leurs prestations des prix sensiblement plus élevés, sans apporter une valeur ajoutée qui puisse justifier cette marge.

3.1.2 Les OPCA peinent à recouvrer les sommes indument versées

[230] Comme indiqué précédemment, toutes les anomalies relevées à l'occasion des contrôles du service fait ne donnent pas lieu à demande de remboursement, les OPCA étant, pour une partie de leur activité, en situation de concurrence entre eux³⁷.

[231] Il semble que, sur ce plan au moins, l'état d'esprit des organismes qui ont historiquement précédé les OPCA a survécu. Initialement, la logique de gestion des fonds destinés à la formation professionnelle était de type assurancielle : les fonds d'assurance formation (FAF) avaient pour objet de permettre à leurs adhérents d'être remboursés pour leurs dépenses de formation professionnelle. Les évolutions successives de la législation, depuis la loi du 21 décembre 1993 créant les organismes collecteurs les ont investis d'une mission de service public mais la nature des rapports qu'ils entretiennent avec leurs adhérents n'a pas évolué au point de transformer ces adhérents en usagers d'un service public.

³⁶ CE 14 mai 2014 N° 355924.

³⁷ Certains OPCA reconnaissent ainsi qu'ils évitent de se montrer trop tatillons, considérant qu'une partie de leur « clientèle » pourrait s'en inquiéter et se mettre à la recherche de financeurs moins exigeants

- [232] Lorsque l'OPCA a indûment versé des sommes à une entreprise ou à un organisme de formation, il en demande le remboursement. Celui-ci est assez facilement obtenu quand la demande de l'OPCA fait suite à une erreur de sa part qui ne souffre pas de contestation. En revanche, il est beaucoup plus difficile pour l'OPCA de récupérer des sommes déjà versées en application d'une décision de prise en charge lorsqu'il considère que l'action de formation a fait l'objet d'une inexécution partielle ou totale³⁸. Dans ces hypothèses, l'OPCA doit apporter suffisamment d'éléments probants qui établissent la non exécution de tout ou partie de l'action de formation en se fondant sur les pouvoirs limités que lui accorde le code du travail.
- [233] Si l'article R 6332-25 du code du travail autorise l'OPCA à demander la transmission des pièces justificatives prévues dans le cadre des conditions de prise en charge, dont les attestations de présence, et à demander s'il le souhaite une copie des feuilles d'émargement à partir desquelles sont établies les attestations de présence des stagiaires, la charge de la preuve de l'inexécution repose sur lui³⁹, à l'inverse de la situation qui prévaut dans le cadre d'un contrôle des services régionaux de contrôle de l'Etat.
- [234] Les données sur les demandes de remboursement effectuées par les OPCA en cas d'inexécution d'une prestation de formation sont délicates à interpréter mais elles sont peu nombreuses et les sommes effectivement récupérées sont faibles.
- [235] L'une des raisons réside dans la procédure des suites données à un contrôle d'un service régional de contrôle, qui laisse peu de place aux OPCA pour demander le remboursement des sommes versées à tort. Les OPCA, s'ils disposent en vertu de l'article L 6354-1⁴⁰ du code du travail de la possibilité de se faire rembourser par l'organisme de formation les sommes indûment perçues du fait d'une inexécution totale ou partielle d'une prestation de formation, ont rarement la possibilité de la mettre en œuvre. En effet, les résultats du contrôle du SRC sont notifiés à l'organisme de formation avec l'indication du délai dont il dispose pour présenter ses observations et demander le cas échéant à être entendu, ce délai ne pouvant être inférieur à 30 jours⁴¹. La décision du préfet intervient ensuite au vu des observations écrites et après audition, le cas échéant de l'intéressé, cette décision ordonnant le versement au Trésor Public des sommes ayant fait l'objet d'un rejet de dépenses. Or, l'article L 6362-7-2 du code du travail prévoit que « *les remboursements au cocontractant doivent intervenir « dans le délai fixé à l'intéressé pour faire valoir ses observations* ». En d'autres termes, la mise en œuvre par l'OPCA de la demande de remboursement nécessite qu'il ait été informé des conclusions du contrôle du SRC sensiblement avant la fin du délai accordé par l'administration à l'organisme de formation pour présenter ses observations.
- [236] Or, la circulaire de la DGEFP n° 2011-26 du 15 novembre 2011 incite les services à n'informer les OPCA des constats des contrôles⁴² qu'à l'issue de la procédure contradictoire, c'est-à-dire à un moment où le délai accordé à l'OPCA pour demander le remboursement est expiré, voire après la procédure d'instruction de la réclamation préalable à tout recours pour excès de pouvoir formé contre la décision du préfet. Cette position, très prudente, vise à permettre le bon déroulement de la procédure administrative, mais elle conduit à dessaisir de fait les OPCA qui n'ont plus de moyens de se voir rembourser les sommes litigieuses autrement que devant le juge judiciaire, seul le Trésor public étant ensuite en mesure de recouvrer ces sommes.

³⁸ Ce cas est cité par 70 % des OPCA dans la réponse au questionnaire de la mission.

³⁹ La mission ne serait pas défavorable à un aménagement de la charge de la preuve en faveur des OPCA afin de faciliter la récupération des sommes versées en cas d'inexécution totale ou partielle d'une action de formation.

⁴⁰ « En cas d'inexécution totale ou partielle d'une prestation de formation, l'organisme prestataire rembourse au cocontractant les sommes indûment perçues de ce fait. »

⁴¹ Article R 6362-4 du code du travail.

⁴² Article L 6362-11 al 1 du code du travail, « *lorsque les contrôles ont porté sur des prestations de formation financées par l'Etat, les collectivités territoriales, le FPSPP, l'institution publique mentionnée à l'article L 5312-1, les employeurs ou les organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle continue, l'autorité administrative les informe, chacun pour ce qui le concerne des constats opérés.* »

Recommandation n°20 : Prescrire aux SRC la transmission aux OPCA concernés de leurs constats dès la fin de leurs opérations de contrôle.

- [237] Encore faut-il observer que le rendement de cette procédure de recouvrement par le Trésor Public est faible. L'ampleur de ces difficultés de recouvrement peut être approchée grâce aux données relatives au suivi du recouvrement des créances établi pour les années 2009 à 2013 par le SRC Ile-de-France. La mission a extrait de ce tableau les données correspondant, d'une part, à des sanctions prononcées à la suite de signalements d'OPCA, d'autre part à des sanctions pour rejet des dépenses, inexécution d'actions, manœuvres frauduleuses, soit 19 dossiers sur la période considérée.
- [238] A la date d'établissement du tableau, au deuxième semestre 2013, on comptabilise, sur un total de 18,8 millions d'euros de créances, 10,2 millions d'euros « en attente »⁴³, soit 54 % des sommes. Mais, 8,4 millions d'euros ne pourront plus être recouvrés, soit 45 % des créances. Dans les huit cas couverts par ce pourcentage, cette impossibilité de recouvrement s'explique par le fait que l'organisme de formation concerné a fait l'objet d'une liquidation judiciaire avant la mise en recouvrement. Ces éléments sont encore trop récents et incomplets pour tirer des conclusions définitives sur des taux de recouvrement en Ile-de-France, mais ils laissent entrevoir un résultat final assez médiocre, et en tout cas pas à la hauteur des efforts fournis par les SRC et les OPCA dans les dossiers concernés⁴⁴.
- [239] Ce phénomène conduit à s'interroger sur la longueur de la procédure actuelle qui inclut, après la notification des conclusions du SRC une période d'échanges contradictoires, une première décision du préfet, puis une seconde décision prise sur recours administratif préalable, avant un éventuel contentieux devant le tribunal administratif. A ce constat s'ajoute celui du faible recours à la mise en cause solidaire du gérant de l'organisme de formation. Enfin, la procédure de mise en recouvrement des sommes indûment perçues par les entreprises ou les organismes de formation au titre de la formation professionnelle n'est pas toujours bien connue des services financiers de l'Etat.
- [240] L'administration n'est donc pas souvent en mesure de recouvrer les fonds de la formation professionnelle détournés par les entreprises ou les organismes de formation concernés.
- [241] La mission suggère une concertation entre la DGEFP et la DGFIP afin de rendre les procédures de recouvrement plus efficaces. Par ailleurs, il conviendrait de mettre en place une réglementation plus équitable qui systématiserait le reversement aux OPCA victimes des malversations des sommes qui ont pu être recouvrées par le Trésor public.

Recommandation n°21 : Mettre en place une concertation entre les services de l'Etat et les organismes paritaires afin de rendre les procédures de recouvrement plus efficaces et plus équitables.

3.1.3 L'Etat doit encourager les OPCA à développer leurs contrôles

3.1.3.1 Un retour insuffisant de la part des SRC en direction des OPCA

- [242] Si tous les SRC rencontrés s'accordent à reconnaître que les OPCA constituent une source importante de renseignements pour leurs contrôles, en dehors même du droit de communication, tel que prévu par l'article L 6362-1 du code du travail, plusieurs d'entre eux regrettent de ne pas recevoir plus de signalements de leur part.

⁴³ 6,2 M euros concernent Jardifformation, la somme étant consignée en attente du jugement du TA et 3,7 M euros concernent le dossier Effor/FSG pour lequel les décisions ont été prises au premier semestre 2013

⁴⁴ Ce problème de la faiblesse du taux de recouvrement effectif des sommes indûment perçues n'est pas propre au domaine du contrôle de la formation professionnelle si l'on en croit les déclarations récentes du directeur de l'Acoss qui, à l'occasion du rapport consacré à la lutte contre le travail illégal en 2013 « déplorait que les progrès dans la lutte contre le travail dissimulé s'accompagnent d'un taux encore trop faible de recouvrement effectif des sommes redressées (un peu plus de 15 %) », *Liaisons sociales*, n° 16652 du 20 août 2014.

- [243] Il s'avère que la situation est très diversifiée et dépend pour beaucoup des relations nouées entre les agents de contrôle et tel ou tel collaborateur d'un OPCA de la région⁴⁵, ce qui reste extrêmement fragile, car dépendant des mobilités des personnels concernés.
- [244] En région, certains SRC nouent des relations avec les OPCA ou leurs délégations présentes localement et peuvent, dans certains cas, prendre l'initiative de les réunir. Mais, malgré des instructions assez explicites dans le sens d'un renforcement des relations entre SRC et OPCA, données par la DGEFP⁴⁶, la mission n'a pas constaté un mouvement organisé et suivi en ce sens.
- [245] Il n'y a guère que le SRC Ile-de-France qui ait tenté parmi les SRC rencontrés, de mettre en place une politique plus suivie de relations avec les différents OPCA, notamment en organisant des réunions avec les représentants des OPCA. Cela s'explique, d'une part, par la présence de tous les OPCA à Paris, alors que de nombreux OPCA ont une implantation très limitée, voire inexistante en région ; d'autre part, et ce point est décisif, parce que le SRC Ile-de-France est submergé par la masse considérable des OF présents dans la région et est amené à connaître d'un nombre plus grand d'OF supposés frauduleux.
- [246] Mais, malgré une réunion de l'ensemble des OPCA organisée en avril 2012, le SRC Ile-de-France n'a reçu que 27 signalements d'OPCA au cours de cette même année. Il fait dès lors un constat assez pessimiste de la situation en relevant que les contrôles des SRC, même ciblés, ne seront jamais à l'échelle des masses contrôlables. En effet, la contribution des OPCA est indispensable à l'élaboration du plan de contrôle dans la mesure où ils sont très bien placés pour repérer les zones de risques et par conséquent les entreprises ou organismes de formation susceptibles de commettre des irrégularités.
- [247] Ce constat se comprend lorsque l'on sait que, d'après ce même service, les contrôles qui se sont révélés fructueux en 2011 ont pour origine à 75 % un signalement fait par un OPCA.
- [248] Cependant, la mission a recueilli de nombreux témoignages de la part des OPCA sur le faible retour d'informations de la part des SRC, après notamment qu'ils ont répondu à un droit de communication qui leur avait été adressé.⁴⁷ Plusieurs éléments peuvent, selon la mission, expliquer cette situation.
- [249] Il y a d'abord, de façon générale, un manque de disponibilité des services de l'Etat. Les effectifs⁴⁸ n'ont pas suivi la croissance des fonds de la formation professionnelle (70 % en dix ans selon la Cour des comptes⁴⁹) ni celle du nombre d'organismes de formation. Une part importante du temps de travail des services, pouvant aller jusqu'à la moitié de ce temps, est consacrée au traitement des déclarations d'activité des organismes de formation, tandis que les contrôles liés à des financements du FSE, jugés prioritaires par l'administration centrale, occupent une part non négligeable du temps de travail. Le temps disponible pour permettre aux SRC d'effectuer leurs tâches de contrôle des entreprises et des organismes de formation est dès lors très limité.
- [250] La seconde raison tient à la qualité des signalements et des informations reçues par les SRC. Compte tenu du temps dont ils disposent et de la longueur des enquêtes les services cherchent à concentrer leurs contrôles sur les entreprises ou organismes de formation qui présentent les caractéristiques maximales de contrôle positif. Enfin, il existe une volonté des SRC de préserver les meilleures conditions de contrôle possibles en évitant toute interférence sur leurs investigations de décisions financières ou contentieuses qui seraient prises par un OPCA.

⁴⁵ Le SRC Rhône-Alpes signale par exemple un travail intéressant avec le Fafih d'identification des OF posant problème ou des signalements en 2012 en provenance du Fafiec. Le SRC de Basse Normandie mentionne un travail coordonné dans une affaire conduit avec l'Afdas.

⁴⁶ Instruction DGEFP n° 2010/21 du 3 août 2010 relative aux orientations prioritaires de contrôle

⁴⁷ Il a été fait état à la mission par un SRC d'un taux de 30 % seulement d'enquêtes diligentes par rapport au total des signalements reçus

⁴⁸ 181 agents dont 157 habilités à effectuer des contrôles, selon l'annexe au PLF 2014

⁴⁹ Référé du 3 janvier 2012 relatif au contrôle par les services de l'Etat des fonds de la formation professionnelle

[251] Mais, saisi d'une demande de communication d'éléments, l'OPCA qui transmet au SRC les informations dont il dispose sur un organisme de formation se pose légitimement des questions sur la manière dont il doit se comporter à l'égard de cet organisme. Doit-il suspendre tout paiement ? Doit-il refuser toute prise en charge ? Les consignes données par la DGEFP et par le SRC Ile-de-France aux OPCA⁵⁰ sont de multiplier les demandes de pièces justificatives, dans le but de retarder le paiement. Mais cette stratégie dilatoire n'a qu'un temps et elle peut exposer l'OPCA à des initiatives judiciaires de la part de l'organisme de formation⁵¹. Au surplus, cette méthode est sans effet lorsque l'organisme de formation qui fait l'objet d'une suspicion, produit toutes les pièces demandées, qu'elles soient réelles ou qu'il s'agisse de faux. Les OPCA qui n'ont pas d'information de la part des SRC sur le contenu, voire les résultats du contrôle opéré, peinent à déterminer une ligne de conduite. Dès lors, certains d'entre eux sont conduits à financer des actions de formation tout en ayant de sérieuses raisons de douter de la réalité du service fait, tandis que d'autres sont peu à peu tentés de limiter les signalements qu'ils font aux SRC.

[252] Il apparaît donc nécessaire à la mission, pour que les contrôles des SRC soient plus efficaces, pour que les OPCA puissent définir une stratégie adaptée en cas de suspicion de malversations et qu'ils continuent à informer les SRC des situations litigieuses qu'ils rencontrent, d'une part que les SRC soient dotés des effectifs indispensables, d'autre part, que les SRC animent le réseau des OPCA, enfin, qu'ils les informent de l'état ou des résultats de leur contrôles, selon des modalités à préciser afin d'éviter toute perturbations de ces mêmes contrôles.

Recommandation n°22 : Renforcer les effectifs des SRC dans des proportions suffisantes pour assurer dans de bonnes conditions leurs missions de contrôle sur l'utilisation des fonds de la formation professionnelle

Recommandation n°23 : Formaliser les échanges d'informations entre SRC et OPCA, en particulier en instaurant une obligation de restitution par les SRC des suites réservées aux signalements des OPCA et à l'exercice de leur droit de communication

3.1.3.2 Des contrôles trop épisodiques sur les OPCA

[253] En charge du contrôle des OPCA, la mission d'organisation du contrôle (MOC) implantée au sein de la DGEFP n'a pas les moyens d'assurer cette tâche. Il n'existe pas de répartition de ses effectifs⁵² sur les tâches de contrôle. Par ailleurs, il n'est pas fait usage de la procédure de commissionnement qui permettrait d'associer à la MOC des agents de contrôle des SRC à l'occasion de contrôles des OPCA. L'une des raisons tient au fait que les suites du contrôle devraient être assurées par la MOC, qui, en l'état actuel, manquerait probablement de moyens pour le faire. Dans ces conditions, quatre OPCA ont été contrôlés en 2012, mais aucun en 2013 ni en 2014. Il est vrai toutefois que la période n'était pas propice à des contrôles soutenus, du fait de l'importance des réformes législatives intervenues, qui justifiaient un temps d'adaptation pour les organismes concernés.

Recommandation n°24 : Renforcer les moyens de la MOC dédiés au contrôle des OPCA.

⁵⁰ Note du SRC Ile-de-France 18 juin 2012. Se fondant sur la définition d'une action de formation professionnelle continue (art L 6353-1 du code du travail), cette note invite en cas de doutes les OPCA à faire des demandes de pièces complémentaires et, en l'absence de transmission des pièces, à éventuellement refuser le paiement de la prestation de formation en invoquant une justification insuffisante.

⁵¹ Plusieurs OPCA ont ainsi fait récemment l'objet d'une assignation en paiement de la part d'organismes de formation du réseau ABC.

⁵² 10 ETP.

3.2 Différentes mesures permettraient de renforcer l'efficacité des contrôles

3.2.1 La révision des modalités de calcul des frais de gestion des OPCA

- [254] L'assiette de calcul des frais de gestion n'encourage pas les OPCA à déployer des dispositifs de contrôle étoffés. En effet, jusqu'à présent, le volet contrôle n'était pas pris en compte dans le calcul des frais de gestion.
- [255] Ainsi, dans la première vague des conventions d'objectifs et de moyens conclues entre l'Etat et chacun des OPCA, aucun indicateur de gestion ne concernait les dispositifs de contrôle du service fait mis en place par les OPCA. De même, les charges occasionnées par ces dispositifs n'étaient pas identifiées dans le calcul du plafond des frais de gestion autorisé pour l'OPCA, alors même que d'importants efforts ont été entrepris par plusieurs OPCA pour améliorer l'efficacité de leur système d'information et pour dégager des moyens nouveaux de contrôle du service fait.
- [256] Enfin, les premières conventions ont retenu comme assiette de calcul des frais de gestion le montant de la collecte comptabilisée, alors qu'il apparaîtrait plus logique à la mission d'asseoir ce calcul sur le montant des charges de formation, qui constitue la donnée déterminante pour définir l'ampleur des moyens de contrôle à mettre en place.
- [257] La volonté affichée par la DGEFP d'adopter de nouvelles modalités de calcul des frais de gestion devrait conduire à l'application de nouveaux critères dans les conventions d'objectifs et de moyens qui doivent être signées d'ici le début de l'année 2015. Si la mission approuve la prise en compte explicite dans ces frais des efforts fournis par les OPCA pour développer leurs moyens de contrôle, elle regrette que l'assiette de calcul n'ait pas été modifiée.
- [258] La mission recommande donc, d'une part de modifier le calcul des frais de gestion dans le sens indiqué et d'inclure dans les nouvelles conventions d'objectifs et de moyens un indicateur de gestion sur le contrôle du service fait.

Recommandation n°25 : Modifier le mode de calcul des frais de gestion dédiés au contrôle en retenant comme assiette le montant des charges de formation et en introduisant un indicateur de gestion sur le contrôle du service fait dans les COM.

3.2.2 La coordination de l'ensemble des contrôles du champ

- [259] La découverte par le SRC Ile-de-France dans le courant de l'année 2013 d'un ensemble de pratiques frauduleuses réalisées par des organismes de formation au détriment de nombreux OPCA a eu pour première conséquence l'organisation d'échanges entre SRC et OPCA et entre OPCA. La mission estime qu'une politique efficace de contrôle impose un travail plus collaboratif entre SRC, impliquant également la MOC, et entre les OPCA.

3.2.2.1 Développer la coordination entre SRC (et MOC)

- [260] S'agissant des relations entre SRC, ceux d'entre eux qui ont été rencontrés par la mission indiquent que les relations de travail « opérationnelles » sont épisodiques entre les différents SRC. En tout état de cause, ce travail en réseau n'est pas suffisamment organisé, outillé et piloté. L'application Pactole, qui retrace l'activité des services n'est pas conçue pour faciliter les échanges d'informations entre SRC, alors même que les organismes de formation susceptibles de chercher à frauder n'hésitent pas à changer de région, soit en cas de refus d'enregistrement de la déclaration d'activité, soit en développant leurs interventions dans d'autres régions que celle dans laquelle ils se sont déclarés.

- [261] L'analyse des fraudes commises dans l'affaire dite « ABC » montre d'ailleurs que ce schéma de détournement des fonds de la formation professionnelle a tendance à se diffuser en province, plusieurs organismes de formation impliqués ayant bénéficié de prise en charge au-delà de la région parisienne.
- [262] A ce stade, le travail d'animation et de coordination du contrôle de la formation professionnelle repose sur la DGEFP (MOC). Celle-ci donne chaque année des orientations de contrôle aux SRC. Mais, outre que ces instructions arrivent souvent tard dans les services, quelquefois seulement au deuxième semestre, le contenu de ces orientations de contrôle n'est pas homogène. Dans certains cas, la DGEFP se contente d'un ciblage très général des contrôles. Ainsi l'instruction du 14 février 2014 évoque pour ce qui est du contrôle des actions financées par les OPCA « *la bonne exécution des formations conduites par les employeurs ou par les organismes de formation particulièrement celles financées par des fonds alloués au titre de la professionnalisation, mais également la prise en charge des actions financées au titre du congé individuel de formation* ». Enfin l'instruction rappelle qu'il convient de s'assurer que les actions prises en charge entrent clairement dans le champ d'application de la formation professionnelle continue. A l'inverse les instructions du 3 août 2010 et du 15 février 2013 sont plus précises sur les cibles des contrôles⁵³, bien que les cibles soient à l'évidence trop nombreuses, et sur la méthode à déployer par les SRC en liaison avec la MOC pour déterminer les zones à risques⁵⁴.

Recommandation n°26 : Mettre en place un plan national de contrôle de la formation professionnelle piloté par la MOC sur la base des risques identifiés par les SRC.

- [263] La mission juge indispensable l'instauration d'un pilotage par la MOC du réseau des SRC plus dense et formalisé qui s'appuie sur l'expérience des services pour définir les cibles les plus précises possibles de contrôle et organiser un travail collectif des services sur ces cibles, compte tenu notamment des effectifs disponibles et des autres tâches des services (contrôle des déclarations d'activité et contrôles prioritaires des actions mobilisant un financement du FSE).

3.2.2.2 Animer le réseau des OPCA en matière de contrôle

- [264] Dans les réponses au questionnaire adressé par la mission aux OPCA, s'agissant des sources d'information leur ayant permis de détecter des fraudes, les informations fournies par d'autres OPCA ne sont citées que par deux OPCA sur les 20. C'est une illustration flagrante du manque de dialogue et de coordination actuels entre OPCA sur la question de la maîtrise des risques et des fraudes. Or, il ne fait pas de doute que l'échange d'informations entre OPCA permettrait d'identifier beaucoup plus rapidement les situations de risques ou les fraudes et d'éviter ainsi des détournements conséquents.
- [265] Un premier pas dans le sens de cette coordination a été réalisé sous l'effet de l'affaire dite « ABC ». Des réunions ont eu lieu à l'initiative du SRC Ile-de-France et un groupe de travail sur le contrôle du service fait associant l'ensemble des OPCA a été réuni à plusieurs reprises sous l'égide du FPSPP⁵⁵. De même, il existe des initiatives de certains SRC en région, sans déboucher pour autant à ce stade sur une véritable coopération opérationnelle.

⁵³ Note du 15 février 2013 : « Compte tenu des signalements reçus par les services de contrôle en 2012, les principaux secteurs cibles sont les suivants : sécurité, nettoyage, HCR, commerce et distribution, coiffure-esthétique (onglerie notamment), informatique, travail temporaire, artisanat et champ interprofessionnel ».

⁵⁴ L'instruction du 3 août 2010 précise que « l'identification plus précise des zones à risques, des organismes suspects, suppose le développement d'échanges d'informations formalisées entre les SRC et la MOC ».

⁵⁵ Selon l'article L 6332-1-2 du code du travail, « Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels prévu à l'article L 6332-18 établit et publie une charte des bonnes pratiques pour les organismes collecteurs paritaires agréés et les entreprises. »

- [266] L'instruction de la DGEFP du 3 août 2010 indiquait que « *la Mission d'organisation des contrôles précisera avec chacun des OPCA intervenant dans des secteurs identifiés comme étant à risques, les modalités de signalement éventuels, par ces derniers, d'organismes posant problèmes et les modalités d'information relatives aux suites données par les services régionaux de contrôle* ». Elle demandait à chaque SRC de développer des relations d'information avec les OPCA régionaux ou les antennes régionales des OPCA nationaux.
- [267] La mission pense qu'un effort conséquent et constant doit être consenti pour animer le réseau des OPCA afin d'encourager le dépassement des réflexes de concurrence, encore présents chez certains OPCA, et déboucher sur un travail coopératif opérationnel entre les OPCA à propos des tentatives de fraude dont ils sont l'objet, notamment dans le domaine des formations transverses, non liées aux métiers de la branche pour lesquelles l'offre est abondante et les risques réels.
- [268] Ce travail pourrait associer en tant que de besoin d'autres financeurs, et notamment, les conseils régionaux, qui, s'ils sont globalement moins touchés par les pratiques frauduleuses du fait de la mise en œuvre systématique des procédures d'appels d'offres, ne sont cependant pas totalement à l'abri de ces risques et, surtout, ont une connaissance assez fine de l'offre de formation de leur région et, à tout le moins, des organismes de formation avec lesquels ils travaillent, ce qui peut être utile dans les échanges opérationnels à développer.

3.2.2.3 Vers une mutualisation des moyens de contrôle ?

- [269] L'inclusion au sein des stratégies de contrôle par les OPCA des contrôles sur place, que la mission appelle de ses vœux, se heurte à la capacité des OPCA à dégager des moyens suffisants pour les organiser. Le nombre de contrôles sur place opérés par les OPCA est aujourd'hui très faible et ne constitue pas en l'état un volet efficace du contrôle du service fait.
- [270] La question se pose donc, au-delà des moyens qui pourraient être prévus dans les conventions d'objectifs et de moyens à venir, de savoir si une mutualisation entre OPCA, au moins partielle, sur les formations dont le périmètre précis serait à arrêter de concert, des opérations de contrôle sur place. Une telle mutualisation organisée sur la base d'une proximité géographique des contrôleurs et encadrée par des modes opératoires définis en commun, permettrait une économie de moyens réelle et serait de nature à permettre de couvrir une zone de risques commune à l'ensemble des OPCA.
- [271] L'avis des OPCA rencontrés par la mission est partagé sur cette mutualisation. Certains la défendent, soulignant qu'outre l'économie de moyens, la mutualisation rendrait les contrôles plus efficaces, en particulier dans des domaines « hors métiers » qu'ils ne maîtrisent pas toujours. D'autres sont plus réticents et limiteraient ces contrôles à la seule vérification de la présence des stagiaires et du formateur.
- [272] La mission suggère qu'une réflexion associant l'ensemble des OPCA soit organisée afin d'étudier la faisabilité d'une telle mutualisation et d'en cerner les contours précis. Le FPSPP pourrait animer ces travaux qui devront aborder la question de savoir dans quelle structure pourrait être organisée cette mutualisation (coordination *ad hoc* des OPCA via des conventions inter OPCA, FPSPP, agence indépendante...).

Recommandation n°27 : Mettre en place un dispositif de coopération inter-OPCA en matière de contrôle, animé par le FPSPP ou structuré par les OPCA eux-mêmes, avec pour objectifs un partage d'informations sur les risques constatés et une mutualisation des moyens de contrôle sur site.

3.2.3 Des pistes d'évolution des modalités de contrôle des organismes de formation

- [273] Deux questions ont retenu l'attention de la mission : l'utilité de la déclaration d'activité des organismes de formation et l'intérêt de leur référencement/labellisation.

3.2.3.1 La question de la déclaration d'activité mérite d'être réexaminée

- [274] Les SRC ont assuré en 2012 l'enregistrement de 12 182 dossiers de déclaration d'activité ayant donné lieu à 1989 refus, soit un taux de refus d'environ 16 %⁵⁶. Cette activité occupe jusqu'à la moitié du temps de travail des SRC. Toutefois, les représentants des SRC rencontrés restent favorables au maintien de la déclaration d'activité qui leur permet, même si les refus définitifs sont rares et les informations contenues dans la déclaration d'activité parfois douteuses, notamment la convention de formation produite, de détecter des organismes de formation susceptibles de poser des problèmes (ex. gérants déjà défavorablement connus, situation du siège de l'organisme de formation, convention stéréotypée), voire de mettre « sous surveillance » certains OF.
- [275] Cette vérification opérée par les SRC, même très sommaire, reste très utile aux OPCA pour s'assurer du droit des organismes de formation à bénéficier de leur financement et, dans certains cas, à identifier des organismes de formation « douteux », même si la mission a constaté que le contrôle de ce numéro de déclaration d'activité n'est pas systématique dans l'ensemble des OPCA visités. Leur demande est d'ailleurs d'avoir un accès plus direct au fichier national de la DGEFP afin d'actualiser en permanence leurs propres bases d'organismes de formation et d'éviter ainsi d'accorder des financements à des organismes de formation qui n'ont pas, ou ont perdu, leur NDA.
- [276] Il reste que la question du maintien en l'état de cet enregistrement administratif mérite d'être posée. Il peut être soutenu que le temps consacré par les services à cette tâche les empêche de se consacrer aux contrôles sur pièces et sur place des entreprises et des organismes de formation⁵⁷. Cette hypothèse de l'abandon de la déclaration d'activité, ou à tout le moins de l'abandon de tout contrôle opéré sur la déclaration de l'organisme impliquerait du point de vue de la mission la possibilité pour les financeurs de procéder au référencement et/ou à la labellisation des organismes de formation.
- [277] La mission estime que si le choix devait être fait de maintenir cet enregistrement, il serait nécessaire de l'homogénéiser entre les SRC et de le rendre plus utile à la fois pour les services de l'Etat et pour les OPCA, ce qui conduirait à accéder à leur demande d'accès direct au fichier de la DGEFP. Les informations déjà enregistrées, comme le champ d'intervention de l'organisme de formation, pourraient être exploitées par rapprochement avec le bilan annuel pédagogique et financier que doivent adresser les organismes de formation en application des articles L 6352-11 et R 6352-22 et 23 du code du travail à peine de caducité du numéro de déclaration d'activité⁵⁸. Si ce travail d'harmonisation préalable était réalisé, il pourrait être envisagé une utilisation plus poussée par les OPCA des informations des bilans d'activité (ex. octroi de prise en charge sur des domaines de formation jugés à risque seulement pour des OF ayant déclaré dans un passé récent avoir pratiqué le même type de formation).

⁵⁶ PLF 2014.

⁵⁷ Point de vue soutenu par une mission précédente de l'Igas (cf. Rapport RM 2007-044P Juillet 2007 « Les services régionaux de contrôle des DRTEFP et le contrôle de la formation professionnelle », Guy Clary, Michel Laroque et Didier Noury).

⁵⁸ Article L 6351-6 du code du travail

3.2.3.2 La question des référencements doit être clarifiée

- [278] Plusieurs OPCA ont commencé à mettre en place des dispositifs de référencement ou de labellisation des organismes de formation indépendamment des procédures de sélection mises en œuvre à l'occasion des actions collectives qu'ils organisent. Ces mécanismes peuvent répondre à des besoins différents : volonté d'éclairer le choix de leurs adhérents ou bien politique de prévention de l'OPCA contre l'éventualité de pratiques frauduleuses dans certaines zones de risques identifiées, ou encore objectif d'évaluation des actions financées et /ou des organismes de formation.
- [279] D'ores et déjà, plusieurs OPCA, encouragent vivement les organismes de formation de leur région avec lesquels ils travaillent à entrer dans des processus de certification avec l'objectif en perspective de ne plus financer que les actions de formation réalisées par des organismes certifiés. Ces initiatives correspondent à l'esprit des dispositions nouvelles en matière de qualité introduites par la loi du 5 mars 2014.⁵⁹
- [280] Mais, il paraît difficile de limiter le sens de ces dispositions à des démarches de certification des organismes de formation. La portée de l'article L 6332-1-1 du code du travail est plus large et vient conforter les pistes déjà ébauchées par la DGEFP, qui précisait en 2011 que, dans le cadre fixé par l'article R 6332-23 du code du travail qui impose aux OPCA de déterminer leurs priorités de financement, ces derniers « *ont la possibilité de mettre en place une procédure pouvant s'apparenter à une forme de labellisation, conduisant à une prise en charge préférentielle, si elle ne porte que sur des actions de formation relatives à un domaine précisément identifié et non sur l'activité générale d'un organisme de formation et si une procédure transparente de sélection est respectée* »⁶⁰.
- [281] Ainsi, selon la mission, pourraient coexister deux mouvements parallèles concourant à assurer la qualité des actions de formation financées au titre de la formation professionnelle continue : une exigence de capacité du prestataire à dispenser une formation de qualité sur la base des critères qui figureront dans le décret en Conseil d'Etat à venir, que les OPCA auront à vérifier, soit par eux-mêmes, soit, plus sûrement, en ayant recours à une autorité de labellisation commune⁶¹, et une exigence de qualité des formations dispensées, exigence qui aura nécessairement un impact, bien qu'indirect, sur le contrôle opéré en matière de service fait. Les organisations professionnelles représentant les organismes de formation que la mission a rencontrées, si elles adhèrent à l'idée d'une vérification de la capacité d'un organisme de formation à dispenser une formation de qualité, expriment des réserves sur le second volet de la réforme s'agissant de la compétence des OPCA pour apprécier la qualité des actions de formation, des risques existant d'après elles sur d'éventuels conflits d'intérêts entre les fonctions d'évaluateur, de financeur et de conseil aux entreprises.
- [282] C'est sur ce second aspect que des clarifications sont attendues. La définition précise des rôles respectifs des financeurs de formation, des opérateurs et des donneurs d'ordre n'est pas aisée. Mais de cette définition découlera les nouvelles fonctions de contrôles dévolues aux OPCA, non plus sur le terrain de la vérification du service fait mais sur celui de la qualité des formations qu'ils financent.

⁵⁹ Article L 6316-1 du code du travail : « Les organismes collecteurs paritaires agréés (...) s'assurent lorsqu'ils financent une action de formation professionnelle continue et sur la base de critères définis par décret en Conseil d'Etat, de la capacité du prestataire de formation mentionné à l'article L 6351-1 à dispenser une formation de qualité. »

Article L 6332-1-1 du code du travail : « Les organismes collecteurs paritaires agréés ont pour mission : (...) 4° de s'assurer de la qualité des formations dispensées, notamment en luttant contre les dérives thérapeutiques et sectaires ».

⁶⁰ DGEFP Questions/ Réponses 6 mai 2011.

⁶¹ L'OPCA pourrait alors envisager plus facilement pour un OF labellisé de n'exercer un contrôle du service fait qu'a posteriori et de façon aléatoire.

- [283] La mission est convaincue que le renforcement des politiques de maîtrise des risques de la part des OPCA et l'amélioration des pratiques des services de contrôle de l'Etat sont indispensables pour réduire les fraudes portant sur le financement des actions de formation professionnelle continue. Mais la prévention sur le long terme de ces fraudes dépendra de la mise en œuvre d'une politique déterminée d'élévation de la qualité tant des organismes que des actions de formation. Les bases juridiques ont été jetées par la loi du 5 mars 2014. Il reste à trouver les bons outils et les bons équilibres pour y parvenir.

CONCLUSION

- [284] Depuis l'instauration, par la loi du 16 juillet 1971, d'une obligation légale faite aux entreprises de consacrer une part de leurs ressources à la formation des salariés, soit directement, soit au travers d'un organisme agréé, les organismes paritaires collecteurs agréés ont connu de profondes mutations.
- [285] Il s'agissait à l'origine d'un modèle d'organisation basé sur une obligation de dépenses pour les entreprises prenant la forme d'une contribution obligatoire, avec une mutualisation des fonds collectés dans une logique d'assurance sociale.
- [286] Ce schéma initial faisait la part belle à la liberté de choix du prestataire de formation par les entreprises, les OPCA ayant pour unique mission de procéder au remboursement des dépenses engagées par leurs adhérents. Dans un tel contexte, la vérification des dépenses avant paiement pouvait être réduite à sa plus simple expression. La persistance d'une forte concurrence entre organismes collecteurs, qui n'a d'ailleurs pas disparu malgré la concentration du secteur imposée en 2009 contribuait à une attitude compréhensive vis-à-vis d'adhérents qu'il convenait de fidéliser.
- [287] Par touches successives, le législateur a fait évoluer le modèle, sans pour autant renforcer significativement les obligations faites aux organismes collecteurs en matière de contrôle. Dans le même temps, les fonds destinés à la formation professionnelle ont attiré de plus en plus la convoitise non seulement de la part d'adhérents peu scrupuleux, mais aussi, et surtout, de pseudo-prestataires de formation dont la malveillance est avérée.
- [288] Les OPCA n'ont pas pris toute la mesure de ces risques. Malgré l'opportunité d'évolution que représentait la restructuration du secteur résultant de la loi de 2009, ils ne se sont pas dotés d'une organisation et de moyens à la mesure de ces enjeux⁶². Certes, les organismes collecteurs, tout particulièrement lorsqu'ils sont été victimes de sinistres, ont engagé une réflexion. La plupart ont consentis quelques efforts pour renforcer la densité et l'efficacité de leurs mécanismes de contrôle interne. Mais, lorsqu'elle existe, cette démarche n'est pas aboutie, de sorte qu'aujourd'hui, aucun OPCA ne peut réellement prétendre qu'il dispose d'une assurance raisonnable de maîtrise des risques en ce qui concerne les irrégularités dans le financement des actions de formation, qu'il s'agisse de simples erreurs ou, *a fortiori* de fraudes délibérées.

⁶² Cf. recommandation n°1 à 15.

- [289] L'une des raisons majeures à cette insuffisante maîtrise des risques est d'ordre méthodologique : l'absence d'une cartographie qui permettrait de hiérarchiser les risques afin d'orienter les moyens de contrôle, nécessairement limités, sur les risques les plus importants. Une autre raison est d'ordre psychologique : se considérant toujours en situation de concurrence, les OPCA ne se sont pas encore résolus à échanger librement entre eux et à partager leurs informations sur les irrégularités qu'ils constatent, encore moins à mutualiser les moyens qu'ils consacrent à la fonction contrôle⁶³, alors que désormais les contrôles doivent porter non seulement sur le comportement de leurs adhérents, mais aussi sur les organismes de formation, qui sont, par hypothèse, les interlocuteurs d'une pluralité d'organismes financeurs⁶⁴.
- [290] Enfin, le cadre juridique dans lequel ils évoluent n'est pas de nature à les encourager dans la voie d'une plus grande rigueur : les outils de contrôle et l'arsenal des sanctions dont ils disposent sont peu dissuasifs et d'une efficacité douteuse face à une délinquance toujours mieux organisée et de plus en plus astucieuse.
- [291] Avec le temps, les relations des organismes collecteurs avec leur environnement ont évolué. Par la généralisation de la subrogation de paiement, ils sont désormais dans une majorité des cas en situation de tiers payants des prestations de formation. Avec la montée en puissance de leurs fonctions de prescripteurs de formation, couronnée par la pratique de l'achat direct de formations par les organismes financeurs dans le cadre des actions collectives, la logique assurancielle qui prévalait jusqu'ici n'a plus cours : il ne s'agit plus seulement de rembourser à un adhérent les dépenses qu'ils ont engagées mais d'exercer aussi un contrôle sur les prestations et s'assurer non seulement que les prestations ont été réalisées, mais aussi, depuis la loi du 5 mars 2014, que ces prestations répondent à des exigences de qualité.
- [292] Les organismes collecteurs agréés se sont, progressivement et à bas bruit, vu attribuer un rôle de régulateur de l'offre de formation, qui suppose une nouvelle place de la fonction contrôle dans leur organisation. Ils partagent désormais cette mission régulatrice avec les services de contrôle de l'Etat, sans pour autant disposer, jusqu'ici, des mêmes prérogatives puisque leurs relations avec les organismes de formation restent régies par des règles de droit privé qui limitent leurs pouvoirs, tant en ce qui concernent leurs moyens d'investigations mobilisables au titre du contrôle que l'arsenal des moyens coercitifs mis à leur disposition au titre des sanctions.
- [293] La loi du 5 mars 2014 a pour effet d'élargir encore cette mission des OPCA en matière de régulation de l'offre de formation. Encore faut-il s'assurer que tous les outils appropriés pour mener cette mission à bien seront mis en place.
- [294] Ce n'est pas seulement au stade du contrôle et des sanctions qu'il conviendrait de renforcer les prérogatives des OPCA⁶⁵, mais aussi, en introduisant dans la réglementation des critères de refus de prise en charge⁶⁶ motivés non seulement par les caractéristiques de l'action dont le financement est sollicité, mais aussi par des considérations tenant à l'existence ou à l'absence de garanties offertes par l'organisme de formation quant au respect de règles ou d'obligations figurant dans les conditions générales de prise en charge définies par l'OPCA.
- [295] Dans d'autres secteurs que la formation professionnelle, des mécanismes comparables sont déjà en place. Par exemple, des organismes d'assurance en position de tiers payants vis-à-vis de leurs adhérents sont parvenus à maîtriser l'offre de prestations par des dispositifs de conventionnement leur permettant de refuser ou de réduire significativement leur contribution dans l'hypothèse où le prestataire retenu par leurs adhérents n'a pas garanti par avance le respect de règles qu'eux-mêmes ont fixées. C'est le schéma retenu en matière d'assurance maladie (conventionnement des professionnels de santé) ou encore en matière d'assurance automobile (agrément des prestataires de dépannage ou de réparation).

⁶³ Cf. recommandation n°27.

⁶⁴ Cf. recommandation n°19.

⁶⁵ Cf. recommandation n°6, 9, 16.

⁶⁶ Cf. recommandation n°17.

- [296] Une telle pratique ne constitue pas une atteinte à la libre concurrence ou à la liberté d'entreprendre, puisque les prestataires non agréés ne sont pas écartés du marché et les adhérents demeurent libres de choisir leur prestataire, au risque seulement de ne pas bénéficier des services offerts par l'organisme payeur.
- [297] Pour que les OPCA soient en mesure de refuser en toute sécurité juridique des prises en charge pour défaut de garanties offertes par les organismes prestataires, deux voies, partiellement complémentaires, pourraient être envisagées dans la réglementation (la mission considérant que la mise en place d'un système contractuel étendu entre OF et OPCA seraient source d'une trop grande lourdeur administrative pour ces derniers) : d'un côté un mécanisme de conventionnement ou de labellisation permettant d'identifier les organismes ayant des pratiques vertueuses ; d'un autre, la capacité donnée aux OPCA d'exclure des organismes dont ils auraient des moyens objectifs de démontrer les pratiques malveillantes (ex. fraude récente) ou les garanties insuffisantes. Si le choix est fait de privilégier le conventionnement ou la labellisation comme support à l'engagement des organismes de formation, il serait préférable d'envisager un dispositif qui soit reconnu par l'ensemble des organismes collecteurs, afin d'affranchir les OF de formalités répétitives, alors qu'ils sont pour la plupart amenés à délivrer des formations financées par plusieurs OPCA.
- [298] La mise en place d'une sélection des organismes de formation dignes de confiance, quelque soit le mode d'identification retenu, pourrait conduire à une évolution de la philosophie du contrôle, dans la mesure où elle permettrait de s'affranchir d'un contrôle de premier niveau exhaustif lorsque la facture provient d'un OF connu et référencé, dont on présume par conséquent la régularité du comportement. En contrepartie, l'OF devrait donner des gages de transparence et accepter des contrôles approfondis, dont le contenu et la fréquence seraient définis par les OPCA en fonction des risques identifiés. L'allègement des contrôles de premier niveau qui pourrait résulter d'une telle démarche n'est donc pas synonyme de renoncement à tout contrôle et ne fait pas disparaître la nécessité de dégager des moyens nouveaux pour assurer la fonction contrôle dans les OPCA.
- [299] La réforme en cours a été l'occasion de reconnaître ces nouvelles responsabilités des OPCA puisqu'il a été indiqué à la mission qu'ils seront prochainement autorisés à opérer un prélèvement spécifique sur la collecte au titre des frais induits par les contrôles. Toutefois, l'introduction de ce mécanisme dans la réglementation risque de ne pas avoir tous les effets escomptés, d'abord parce que le volume de la collecte va probablement baisser dans des proportions significatives du fait de la disparition du caractère obligatoire de certaines contributions, ensuite parce que le choix de la collecte en tant qu'assiette de calcul de ce prélèvement n'apparaît pas pertinent. Il semble en effet paradoxal de s'adosser au montant de la collecte pour estimer le coût prévisible du contrôle sur les charges de formation, alors qu'il n'existe pas, du fait de la mutualisation des fonds entre les organismes financeurs et des cofinancements, une exacte corrélation, au sein de chaque organisme, entre la collecte et les charges de formation.
- [300] L'implication des OPCA dans le contrôle des prestataires de formation est parfois comprise comme un moyen de pallier les insuffisances avérées des services de contrôle de l'Etat. Mais la nature des contrôles qu'on peut attendre de ces organismes diffère de celle qui incombe aux services régionaux de contrôle.
- [301] Même avec une augmentation substantielle des moyens consacrés par l'Etat à la surveillance des organismes de formation, ce que la mission considère comme indispensable, il n'appartient pas à l'Etat d'assurer à un suivi au fil de l'eau de toutes les actions de formation financées par les OPCA (et les autres organismes financeurs). Il faut donc réserver l'intervention des services régionaux de contrôle à des situations complexes, justifiant des investigations approfondies et/ou qui nécessitent des pouvoirs d'enquête dont la mise en œuvre est réservée aux pouvoirs publics en raison de leur caractère coercitif ou attentatoires à certaines libertés publiques⁶⁷.

⁶⁷ Cf. recommandation n°22, 26.

- [302] L'assainissement du marché de la formation professionnelle suppose une mobilisation et une coopération étroite de tous les acteurs, chacun ayant son rôle à jouer⁶⁸. Aux organismes qui financent les actions de formation, catégorie à laquelle appartiennent les OPCA, il revient de vérifier au cas par cas que leurs décaissements sont pertinents au regard de la réglementation et des conditions générales de financement définies par les partenaires sociaux. De leur côté, les services de l'Etat ont une mission, pour partie répressive, de surveillance du marché de la formation professionnelle, avec des pouvoirs d'investigation et de sanctions qui découlent de leurs prérogatives de puissance publique. Aux uns incombe la détection de potentielles irrégularités, aux autres la mise en œuvre de mesures permettant d'empêcher de nuire, voire d'écarter du marché, les opérateurs qui ne respectent pas les règles fixées, notamment grâce aux signalements effectués par les premiers. Ce partage des tâches implique une étroite collaboration entre les services régionaux de contrôle de l'Etat et les OPCA. Elle justifie aussi, du point de vue de la mission, que les organismes collecteurs mettent en commun leurs moyens de contrôle et leurs informations sur les irrégularités rencontrées.
- [303] Il revient par ailleurs à l'Etat de s'assurer que la fonction contrôle est correctement assurée au sein des OPCA. Là aussi, la mission constate le manque de moyens dont dispose la MOC⁶⁹, qui constitue le principal service de contrôle dont dispose l'administration pour procéder à des contrôles réguliers dans ces organismes.
- [304] La mission est consciente que les orientations qu'elle propose pour améliorer le contrôle du service fait dans les OPCA auront une incidence financière. Les prochaines négociations sur les conventions d'objectifs et de moyens donneront l'occasion d'en mesurer l'importance et d'identifier les ressources susceptibles d'être mobilisées pour y parvenir.

Hervé GOSSELIN

Yves RABINEAU

Bruno VINCENT

⁶⁸ Cf. recommandation n°20, 21, 23, 26.

⁶⁹ Cf. recommandation n°24.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	RECOMMANDATIONS
Recommandations relevant des OPCA et susceptibles d'être actées dans les COM	
1	Systématiser dans les cas de subrogation l'envoi à l'adhérent d'un message l'informant qu'un engagement ou le paiement d'une facture a été procédé pour son compte
2	Ecarter la subrogation pour certaines actions de formation ou la conditionner au respect d'exigences particulières selon les risques que cette subrogation semble engendrer pour l'Ocpa.
3	Sécuriser l'octroi de mesures de simplification administrative par le déploiement concomitant d'une politique de contrôle rigoureuse.
4	Faire établir par chaque Opcas une cartographie des risques auxquels il est exposé.
5	Développer la pratique des achats directs d'actions collectives en tant que moyen pertinent de maîtrise des risques par l'organisme financeur.
7	Veiller à ce qu'un collaborateur impliqué dans le processus de prise en charge ne contribue jamais à la phase de contrôle de premier niveau du service fait pour un même dossier de demande de financement.
8	Limiter l'intervention des administrateurs des Opcas dans les processus de décision individuelle aux seuls cas de recours contre les décisions de refus de prise en charge.
10	Systématiser les contrôles embarqués dans les outils informatiques de gestion et prévoir des systèmes d'alerte et de blocage dans les SI en les accompagnants d'instructions ad hoc pour les gestionnaires de dossier.
11	Généraliser la dématérialisation des échanges entre les Opcas et leurs adhérents en prévoyant des contrôles automatisés des données transmises.
12	Structurer un contrôle de second niveau du service fait en l'adossant à des outils informatiques qui permettent d'identifier les dossiers à risques selon des critères paramétrables.
13	Systématiser la collecte par les Opcas des contacts des stagiaires à l'occasion des demandes de prise en charge.
14	Professionnaliser les contrôles sur place au moyen de procédures formalisées et de comptes rendus permettant d'assurer leur traçabilité.
15	Développer au sein de chaque Opcas un contrôle de troisième niveau fondé sur un plan de contrôle annuel établi à partir de la cartographie des risques et des signalements reçus.
19	Faire connaître aux entreprises adhérentes et aux organismes de formation les dispositifs de contrôle existants et les sanctions prises pour les irrégularités constatées.
27	Mettre en place un dispositif de coopération inter-Opcas en matière de contrôle, animé par le FPSPP ou structuré par les OPCA eux-mêmes, avec pour objectifs un partage d'informations sur les risques constatés et une mutualisation des moyens de contrôle sur site

Recommandations impliquant une évolution de la réglementation	
6	Inscrire dans la réglementation l'obligation de rejeter toute demande de prise en charge relative à une action de formation démarrée à la date où cette demande lui est parvenue.
9	Rendre obligatoire la mention de l'identité du formateur sur toute feuille d'émargement ou attestation de présence.
16	Donner, au besoin par la voie réglementaire aux Opca les moyens de s'assurer de la réalité et la conformité des actions de formation qu'ils financent, en particulier par des contrôles sur site.
17	Insérer dans la réglementation des dispositions qui permettent de motiver un refus de prise en charge par l'existence de litiges antérieurs entre l'Opca et l'organisme de formation
18	Insérer dans la réglementation des dispositions permettant aux Opca d'étendre à toutes les formations délivrées par un organisme les mesures de suspension de paiement motivées par un soupçon d'irrégularité dans l'une d'elle.
25	Modifier le mode de calcul des frais de gestion dédiés au contrôle en retenant comme assiette le montant des charges de formation et en introduisant un indicateur de gestion sur le contrôle du service fait dans les COM.
Recommandations relatives à l'organisation des services de l'Etat	
20	Prescrire aux SRC la transmission aux Opca concernés de leurs constats dès la fin des opérations de contrôle.
21	Mettre en place une concertation entre les services de l'Etat et les organismes paritaires afin de rendre les procédures de recouvrement plus efficaces et plus équitables.
22	Renforcer les effectifs des SRC dans des proportions suffisantes pour assurer dans de bonnes conditions leurs missions de contrôle sur l'utilisation des fonds de la formation professionnelle
23	Formaliser les échanges d'informations entre SRC et Opca, en particulier en instaurant une obligation de restitution par les SRC des suites réservées aux signalements des Opca et à l'exercice de leur droit de communication.
24	Renforcer les moyens de la MOC dédiés au contrôle des Opca.
26	Mettre en place un plan national de contrôle de la formation professionnelle piloté par la MOC sur la base des risques identifiés par les SRC.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1 DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (DGEFP)

Stéphane REMY, chef de mission Organisation des contrôles, Sous-direction des politiques de formation et du contrôle, Service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
Moustapha AOUIR, chargé de mission en charge du suivi des OPCA à la mission Organisation des contrôles

Jonathan EMSELLEM, chef de la mission Droit et financement de la formation, Sous-direction des politiques de formation et du contrôle

Guillaume FOURNIER, adjoint du chef de mission Droit et financement de la formation, Sous-direction des politiques de formation et du contrôle

2 SERVICES REGIONAUX DE CONTROLE DES DIRECCTE

2.1 Ile-de-France

Marie-Christine MARGEOT, responsable du Service Régionale de contrôle de la formation professionnelle au sein du Pôle Entreprises, Emploi et Economie

Michel AUGARTEN, inspecteur du travail

Xavier BLOT, inspecteur du travail

Vincent BOUYX, inspecteur du travail, chargé du recueil des signalements et des réclamations

Kathia BRANDT, inspectrice du travail

Stéphane FEIGNON, inspecteur du travail

2.2 Rhône-Alpes

Isabelle COUSSOT, responsable du Service Régionale de contrôle

Fanette LEGRAND, inspectrice du travail en charge du contrôle de la formation professionnelle

2.3 Basse Normandie

Sandrine CHAPELAIN, responsable du service régional de contrôle

2.4 Provence-Alpes-Côte d'Azur

Jean-Patrice TREMOLIERE, inspecteur du travail en charge du contrôle de la formation professionnelle

3 DIRECTION GENERALE A L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE (DGESCO)

Renaud RHIM, chef de service, adjoint au directeur général

Claire ARISTON, Bureau de la formation professionnelle continue, sous-direction des lycées et de la formation professionnelle tout au long de la vie

Sylvie GATHERIAS, chargée de mission nationale, Bureau de la formation professionnelle continue

4 AFDAS

4.1 Siège

Thierry TEBOUL, directeur général
Michel GUERREIRO, directeur financier
Françoise GASTELLU, directrice des systèmes d'information et de la et qualité
Kris LUDHOR, directeur partenariats et relations institutionnelles
Lise COATANEA, adjointe chargée de la plateforme documentaire et de la qualité de la formation
Caroline LEBEL, chargée de coordination sur le pôle OF
Freddy DIN MANDENGUE, chargé des affaires juridiques
Sandra GANE, responsable du service contrôle de gestion et statistique
Didier HOSOTTE, chef du département entreprises
Sandrine QUEYROI, chargée de coordination
Marie-Paule BRAHAMCHA, référente technique
Adrien SAOUT, assistant-formation
Laëtitia BOUNAN, gestionnaire

4.2 Délégation régionale Est

Yves MUCHEMBLED, délégué régional Nord-Ouest, directeur du réseau régional (hors Île-de-France) et du développement des subventions
Camille BUFFLER, chargée de coordination
Amandine BORN, chargée de mission
Sophie BARRUGIA, assistante-formation
Cathy BOUCHERIT, gestionnaire

4.3 Délégation Centre Est

Damien JACQUEMONT, délégué régional
Nadège GENTY, chargée de coordination
Michèle HEITZ, chargée de coordination
Emmanuel CHOW-CHINE, chargé de mission
David RAJOT, assistant-formation
Marilou TISSOT, assistante-formation

5 CONSTRUCTYS

5.1 Siège

Raymond REYSES, Président de Constructys
Jean-Christophe REPON, Vice-président
David MAZURELLE Directeur Général
Thomas LESNE Directeur du Département Développement
Marc SEROT Directeur du Département Systèmes d'Information
Gisèle VANZO-RIEHL Directrice du Département des Opérations
Delphine BAUDRY Responsable du Pôle Gestion Technique et du Pôle Outils Métiers
Eric MAUPOUX Responsable du Pôle Contrôle Organismes de Formation
Jean-Marc RIVIERE Responsable du Pôle Budget Actions de Formation

5.2 Délégation Alsace

Jean-Paul SIEDLER, Président de l'Association paritaire régionale
Jean-Marc SCHAFFNER, Trésorier, ancien président de l'APR
Yvan VALENTINUZZI, Secrétaire général de l'APR
Simon ROBERT, assistant de gestion
Nathalie ZIEL, assistante administrative

5.3 Délégation Midi-Pyrénées

Eliane LARRIBE BRANGER, secrétaire générale
Nathalie BEGHIN, conseillère formation
Eric LAPRADE, conseiller formation
Estelle TORRES, assistante administrative
Aurélien VIGO, assistante administrative
Muriel SAVAN, comptable

6 FAFIEC

6.1 Siègne

Olivier LEPICK, Président
Régis BERTHELOT, directeur délégué par intérim et directeur administratif et financier
Stéphanie PICHOT, Responsable du service qualité-contrôle
Mathieu PINOIT, Responsable des systèmes d'information
Mirabel RAZON, Responsable juridique
Stéphanie GENETÉY, Responsable du service mise en paiement
Brigitte PRONTAT, Responsable comptable
Isabelle CHEMIN, Assistante qualité-contrôle

6.2 Antenne Sud-Est

Dominique JEANJEAN, Directeur opérationnel FAFIEC et directeur par intérim Sud-Est
Agnès GIANGRANDE, Responsable adjointe de l'antenne
Antoine CHATEAU, Responsable du service conseil téléphonique
Christèle ZIANI, Analyste
Céline FAIZ, Conseillère

7 FAFIH

7.1 Siègne

Bruno CROISET, vice-président
Elisabeth BROAWEYS, directrice générale
Laurence DIMATERA LAVIGNE, secrétaire générale
Christine BROUSSE, responsable du service juridique et contentieux
Laurence SAVEROT, responsable du service gestion des paiements
Christiane MARTIN, responsable du service procédures et qualité
Anne COUVERT, chargée de mission au service procédures et qualité, en charge du contrôle des organismes de formation

7.2 Délégation Rhône-Alpes Auvergne

Christiane FOEX, déléguée interrégionale
Nathalie MONSIMET, conseillère formation
Valérie SANCHEZ, assistante instructrice de dossiers

8 FAFSEA

8.1 Siègne

Jérôme DESPEY, Président du FAFSEA
Philippe PEUCHOT, Secrétaire général
Yves HONORE, Directeur général
Jean-Alain FOUGERIT, Directeur Organisation et Qualité
Sylviane HERVE, assistante qualité
Julien BAILLY, responsable du Pôle conventionnement
Perrine MAUDUIT, responsable du Pôle règlement
Olivier JEHANNO, chef des projets informatiques
Mohamed BOUSSOUKAYA, développeur

8.2 Délégation Midi-Pyrénées

Emmanuel DUCOS DE LA HAILLE, Délégué régional,
Deborah PADOLY, conseillère formation,
Benoît BURLAND, assistant régional
Maxime BENITO, assistant de délégation

9 OPCALIA

9.1 Siègne

Dominique SCHOTT, Président
Yves HINNEKINT, Directeur général
Philippe HUGUENIN-GENIE, Directeur général adjoint
Nathalie BONNEL, Responsable de la cellule d'audit interne
Ghislain SENTIS, Directeur juridique
Christophe JOUREL, Directeur du service informatique
Pascal FOUCART, Directeur administratif et financier

9.2 Département Propreté

Jean-Marc DUCEPT, Directeur OPCALIA Propreté
François MARRANT, Auditeur interne
Eric GEROULT, Responsable Région Ile de France d'OPCALIA Propreté

9.3 Délégation Midi Pyrénées

Pascal BELUSCA, Responsable de la délégation
Vincent MUNOZ, Assistant contrat de professionnalisation

9.4 Délégation Alsace

Thomas FISCHER, Directeur OPCALIA Alsace
Philippe RUDLER, Représentant CGC au conseil d'administration OPCALIA Alsace
Dominique SCHOTT, Représentant FO au conseil d'administration OPCALIA Alsace
Stéphanie BALLIAS, Représentante MEDEF au conseil d'administration OPCALIA Alsace

9.5 Délégation Rhône-Alpes

François MEERSCHAUT, Directeur par intérim de la délégation
Nicolas GAUTRON, Directeur administratif et financier
Marie-Hélène COSTE, Responsable qualité
Hélène BESSON, Assistante
Belinda MORAIS, Conseillère

10 OPCA TRANSPORTS

Patrice HUART, président
Raphaëlle FRANKLIN, directrice générale
Christian GROSJEAN, délégué à la Direction - Administration et Finances
Florence DIESLER, déléguée à la Direction - Service Recherches et Développement
Pascal DUCROTTE, délégué à la Direction - Audit et Contrôle
Sandrine CIBLAT, assistante chargée Audit et Contrôle
Elodie RODIO, chargée de missions qualité et alternance à la Direction - Service Recherches et Développement

11 CONSEIL REGIONAL ILE-DE-FRANCE

Patrick BREDIN, sous directeur Instruction et suivi des actions de formation
Christine VACHER, sous directrice Actions de formation

12 CONSEIL REGIONAL RHONE-ALPES

Guillaume PARADAS, directeur adjoint de la formation continue
Rachid ZARROURI, responsable d'unité au service juridique administratif et financier de la direction de la formation
Aline VEST ATMAJIAN, chargée de mission référente pour l'Ain au service territoires de la direction formation continue
Véronique DUPEROUX, chargée de mission contrôle audit au sein de la direction

13 CONSEIL REGIONAL BASSE NORMANDIE

Denis LEBOUCHER, directeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage
Vincent AUBIN, directeur adjoint
Manuel DEBRU, chef du service gestion administrative et financière
Marie-Ange DEFFES, chargée de mission « contrôle et qualité de gestion »
Hélène EUSTACHE, chef du service FSE

14 FONDS PARITAIRE DE SECURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNEL (FPSPP)

Eric DUMARTIN, président
Michel FORTIN, vice président
Abeillé BERNARD, directeur général
Victor DAS NEVES : secrétaire général
Vincent CAPUTO : responsable de l'animation des réseaux

15 UNION DES INDUSTRIES DES METIERS DE LA METALLURGIE (UIMM)

Gilles LODOLO, directeur emploi formation
Florence BUISSON-VINCENT, directrice juridique emploi-formation

16 ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DES RESSOURCES HUMAINES (ANDRH)

Sylvie BRUNET, animatrice de la commission nationale Emploi, Compétences et Formation

17 ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (AFPA)

Hervé ESTAMPES, directeur général
Rémi BORDET, direction du développement service public
Fabienne MAUBERT-LE DREN, directrice des formations
Estelle BILLARD, directrice des ventes

18 FEDERATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (FFP)

Jean WEMAËRE, président
Pierre COURBEBAILSE, vice président en charge de la commission Alternance et Régions
Bernard MONTEIL, président commission Métier
Emmanuelle PERES, déléguée générale
Olivier PONCELET, chargé de mission

19 FEDERATION NATIONALE DES UNIONS REGIONALES DES ORGANISMES DE FORMATION (UROF)

Michel CLEZIO, président
Corine ANTERRIEU, déléguée Aquitaine

20 CEGOS

Guillaume HUOT, directeur de la formation inter-entreprises, membre du directoire
Christine CLEMENT, chef du service clients

21 APEC

Jean-Marie MARX, directeur général

22 AGENCE DE SERVICE ET DE PAIEMENT

Rémi GEORGES, directeur des interventions régionales, de l'emploi et des politiques sociales

Christiane ROULET DELSUC, chef du service des interventions et de la réglementation, pi

Eric MEYMERIE, responsable du secteur contrôle

Thierry CREALE, adjoint à l'inspection

Olivier GRENELLE, délégué régional Ile de France

23 INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS)

François BRUN, inspecteur général

Jacques-Bertrand DE REBOUL, inspecteur

Philippe DOLE, inspecteur général

Hélène DONSKOFF, inspectrice

Marie MOREL, inspectrice

Juliette ROGER, inspectrice

ANNEXE :

EXPLOITATION DE L'ENQUETE AUPRES DES OPCA RELATIVE A LA VERIFICATION PAR CES DERNIERS DU SERVICE FAIT PAR LES ORGANISMES DE FORMATION

1	DONNEES GENERALES RELATIVES A CHAQUE OPCA	77
1.1	DES GRANDS, DES MOYENS, DES PETITS.....	77
1.2	DES STRATEGIES D'ORGANISATION TERRITORIALE VARIEES	78
1.3	LA PLACE DES TPE-PME DANS L'ACTIVITE : UNE REALITE TRES CONTRASTEE SELON QUE L'ON PREND EN COMPTE LES ENTREPRISES ADHERENTES OU LES SALAIRES COUVERTS	79
2	LE CONTROLE DE 1 ^{ER} NIVEAU DES PIECES JUSTIFICATIVES	80
2.1	LE CONTROLE AU STADE DE L'INSTRUCTION DE PRISE EN CHARGE	80
2.2	LE CONTROLE DE 1 ^{ER} NIVEAU DU SERVICE FAIT.....	82
	2.2.1 La délégation de tout ou partie du contrôle du service fait : une pratique peu répandue mais pas toujours correctement maîtrisée.....	82
3	LES SERVICES OFFERTS PAR L'OPCA AUX ADHERENTS.....	84
3.1	LA SUBROGATION DE PAIEMENT	84
3.2	L'EXIGENCE ASSOUPLEE D'INFORMATION PREALABLE DE L'ADHERENT	85
3.3	LES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES RELATIVES AUX JUSTIFICATIFS A FOURNIR	86
3.4	L'ACHAT D'ACTIONS COLLECTIVES	86
4	TRAITEMENT DES SITUATIONS PARTICULIERES	87
4.1	LES FORMATIONS INTERNES ET « INTRA » AUX ENTREPRISES NE SONT QUE TRES RAREMENT SUIVIES ET CONTROLEES DE FAÇON SPECIFIQUE	87
4.2	LA SOUS-TRAITANCE N'EST GENERALEMENT PAS CONNUE DES OPCA, PAS ENCADREE ET PAS CONTROLEE	88
4.3	L'EXISTENCE D'UN COFINANCEMENT SUR LES ACTIONS DE FORMATION A TENDANCE A ACCROITRE LE NIVEAU DES CONTROLES	88
5	PREVENTION, DETECTION ET TRAITEMENT DES FRAUDES.....	88
5.1	L'AUDIT INTERNE : UNE FONCTION SOUVENT IDENTIFIEE MAIS ENCORE PEU DEVELOPPEE	88
5.2	DES ZONES DE RISQUES PERÇUES COMME NOMBREUSES ET DIVERSES	89
5.3	L'EVENAIL INCOMPLET D'ACTIONS DE PREVENTION AUPRES DES ENTREPRISES ET DES ORGANISMES DE FORMATION.....	91
5.4	DES MODALITES DE DETECTION PRINCIPALEMENT FONDEES SUR LES SIGNALEMENTS.....	92

5.5	DES TECHNIQUES D'ETABLISSEMENT DE LA PREUVE VARIEES MAIS INSUFFISAMMENT STRUCTUREES.....	93
5.6	LES FRAUDES CONSTATEES SONT TRES DIVERSES.....	94
5.7	LES SUITES APPORTEES AUX FRAUDES CONSTATEES.....	95
5.7.1	Les mesures prises en cas de constat de fraudes sont très hétérogènes.....	95
5.7.2	Les demandes de remboursement ne sont pas systématiques et n'aboutissent pas toujours.....	96
5.7.3	Des contentieux rares et mal suivis.....	97
6	EVALUATION DE LA QUALITE DES FORMATIONS.....	98
7	CONCLUSION.....	99

- [305] L'enquête a été réalisée par questionnaire en ligne entre le 19 mai et le 20 juin 2014. Les vingt Opcas interrogés ont répondu.
- [306] *Préambule méthodologique*
- [307] Il est à noter que les informations collectées sont déclaratives. La mission s'est donnée une assurance raisonnable quant à la véracité des réponses grâce à des croisements d'informations avec les rapports d'activité et bilans financiers des Opcas ainsi qu'au moyen de contrôles sur place dans environ un tiers des Opcas, et ce postérieurement à la passation du questionnaire. Les six Opcas contrôlés sur place ont été échantillonnés selon l'application des trois critères suivants :
- Taille (en termes de collecte/d'effectifs) : grand/moyen/petit (cf. 1.1)
 - Champ d'intervention : interpro/de branche/hors champ
 - Niveau de déconcentration de l'organisation administrative : fort/moyen/faible (cf. 1.2)
- [308] A de plus été rencontré l'Opcas Transports en début de mission avant la phase des contrôles sur place de la mission.
- [309] Lorsque cela est utile à l'interprétation des réponses au questionnaire, des éclairages sont apportés grâce aux observations faites sur place par la mission.

1 DONNEES GENERALES RELATIVES A CHAQUE OPCA

1.1 Des grands, des moyens, des petits

[310] Les effectifs globaux de chaque Opcas varient fortement de l'un à l'autre. Schématiquement, les Opcas se rangent en trois catégories :

- Les grands : les Opcas de plus de 800 ETP sont au nombre de 2⁷⁰.
- Les moyens : les Opcas ayant entre 250 et 500 ETP sont au nombre de 5.
- Les petits : les Opcas ayant moins de 200 ETP sont au nombre de 13.

[311] Sans surprise, ces différences de taille concordent avec les données financières des Opcas, même si la corrélation est loin d'être parfaite entre effectif et montant financier : cela s'explique en partie par des périmètres d'intervention parfois distincts (ex. un Opcas a délégué une partie importante de son activité à une structure extérieure). Les volumes financiers associés à la collecte varient de 1 à 9⁷¹ entre Opcas. Les 7 Opcas à avoir la plus importante collecte (supérieur à 250 millions d'euros en 2012, plan de formation et professionnalisation réunis) correspondent aux 7 Opcas qui ont les effectifs les plus conséquents (cf. tous supérieurs à 250 ETP)⁷².

[312] Ces différences de taille sont peu, voire pas, corrélées au nombre d'adhérents de l'Opcas. En effet, parmi les 4 Opcas ayant le plus d'entreprises adhérentes (cf. plus de 100 000), on en trouve deux qui sont des très petits Opcas (cf. moins de 140 ETP chacun). La taille de l'Opcas est en fait beaucoup plus fortement liée au nombre de salariés appartenant aux entreprises adhérentes : les six Opcas dépassant en 2013 le million de salariés travaillant dans leurs entreprises adhérentes font partie des sept plus gros Opcas tandis que les 4 Opcas couvrant le moins de salariés (cf. moins de 360 000 chacun) font partie des Opcas de très petite taille (cf. moins de 140 ETP salariés). Cependant, il serait erroné de penser que de ces écarts se déduit mécaniquement et avec précision la taille d'un Opcas en nombre de salariés : alors que le plus gros Opcas⁷³ couvre environ 25 fois plus de salariés que le plus petit⁷⁴, ses effectifs sont seulement 15 fois plus importants⁷⁵.

[313] La faible corrélation entre taille de l'Opcas et nombre d'entreprises adhérentes s'explique par le fait que les Opcas ont dans leur portefeuille d'adhérents des entreprises de taille très variable : tandis que six Opcas ont plus de 90 % de leurs adhérents qui sont des entreprises de moins de 10 salariés et que pour sept autres ce ratio se situe entre 80 et 90 %, à l'inverse quatre Opcas ont moins de 60 % de leurs entreprises qui sont des moins de 10. Cet élément de différenciation a un impact fort non seulement sur le degré de professionnalisation de la fonction RH au sein des entreprises adhérentes mais aussi sur la connaissance que peut développer l'Opcas de ses propres adhérents, autant de paramètres à objectiver pour correctement cerner le contexte de risques dans lequel évolue chaque Opcas.

⁷⁰ Ce sont les deux Opcas interprofessionnels.

⁷¹ Le plus gros est Agefos PME avec une collecte qui avoisine le milliard d'euros.

⁷² Cependant, à même niveau de collecte, la composition de la collecte des Opcas peut être très hétérogène (cf. part du plan de formation et part de la professionnalisation). Cet élément est important à avoir à l'esprit car il positionne l'Opcas dans une zone concurrentielle plus ou moins forte vis-à-vis des autres, ce qui peut avoir un impact sur ses pratiques de contrôles envers ses adhérents. Alors que, pour plus de la moitié des Opcas, la collecte plan représente 65 à 72 % de leur collecte, il y a trois Opcas pour qui cela en constitue plus des trois quarts. A l'inverse, il y en a 4 pour qui la collecte plan représente moins de la moitié de leur collecte⁷³.

⁷³ Agefos PME se distingue à nouveau avec près de 6,5 millions de salariés couverts, alors que le deuxième plus gros Opcas, Opcalia, en a moins de 2,5 millions.

⁷⁴ Opcas 3+ couvre environ 262 000 salariés.

⁷⁵ L'écart concernant le nombre de salariés effectivement bénéficiaires d'une formation en 2013 n'est entre ces deux Opcas que de 1 à 9.

- [314] En termes d'activité, les écarts entre Opca sont très grands. Si le nombre total moyen d'organismes de formation (OF) différents payés en 2013 par Opca est légèrement supérieur à 7700 (médiane à environ 6900), le nombre le plus faible est de 609 tandis que le plus élevé est de 25 106. Si les Opca de grande taille ont d'une manière générale plus d'OF différents à gérer que les petits, des facteurs sectoriels entrent aussi en ligne de compte : ainsi, alors que l'Afdas, l'Anfa et Actalians ont reçu sensiblement le même nombre de demandes de prise en charge en 2013⁷⁶, ces demandes proviennent d'OF beaucoup plus fréquemment différents à l'Afdas que chez les deux autres ; à volume d'activité identique, l'Afdas a payé en 2013 cinq fois plus d'OF différents que l'Anfa ou qu'Actalians⁷⁷.
- [315] In fine, le nombre de salariés bénéficiaires d'une formation financée par les Opca en 2013 avoisine les 4,5 millions de personnes. Le plus petit Opca en a financé environ 14 000 tandis que le plus gros a pris à sa charge la formation de plus de 750 000 personnes, la moyenne se situant à 227 000 salariés stagiaires par Opca sur l'année et la médiane à 186 000.

1.2 Des stratégies d'organisation territoriale variées

- [316] Les implantations des Opca sont extrêmement différenciées : en dehors de deux cas particuliers - un Opca qui déclare avoir plus d'une centaine de délégations régionales ou agences spécialisées tandis qu'un autre déclare à l'inverse n'en avoir aucune, les Opca ont entre 7 et 50 délégations chacun, la moyenne se situant à environ 17 délégations. Excepté un Opca qui déclare plusieurs dizaines de salariés en moyenne dans chacune de ses délégations, les effectifs moyens par Opca en délégation varient de 1,5 à 21. Pour une grosse majorité des Opca, l'effectif moyen de leurs délégations est inférieur à dix personnes.
- [317] Les Opca ont des modes d'organisation administratifs fluctuants quant à l'instruction des demandes de prise en charge (c'est-à-dire en amont de la réalisation de l'action de formation) et au contrôle du service fait (c'est-à-dire en aval de la réalisation de l'action de formation mais avant la mise en paiement par le service comptable) : dans la grande majorité des cas⁷⁸, les sites qui instruisent les dossiers effectuent aussi du contrôle du service fait. Une telle organisation représente potentiellement une zone de risque pour l'Opca s'il s'avère in fine que c'est le même service, voire la même personne, qui a en charge les deux activités⁷⁹. Moins de cinq Opca déclarent être dans cette situation. Il faut cependant prendre avec précaution cette donnée dans la mesure où les investigations menées sur place par la mission Igas ont conduit à établir deux constats de nature à la nuancer :
- Des Opca n'ayant pas déclaré être dans la configuration où une même personne traite à la fois de la prise en charge et du contrôle du service fait pour un même dossier la pratiquent en réalité,
 - Au sein d'un même Opca, il existe des modalités d'organisation parfois différentes entre délégations ou selon les époques de l'année (cf. gestion des pics).
- [318] Trois Opca ayant déconcentré en délégation l'instruction de prise en charge ont fait le choix néanmoins de centraliser intégralement au siège le contrôle du service fait, ce qui peut s'expliquer par la volonté de séparer les fonctions et ainsi mieux maîtriser les risques internes d'irrégularités. Au global, plus du tiers des Opca concentrent l'activité de contrôle du service fait sur le seul site du siège.

⁷⁶ Un peu moins de 100 000 sur l'ensemble de l'année.

⁷⁷ 9800 OF différents payés en 2013 pour l'AFDAS, 1840 pour l'Anfa et 1641 pour Actalians.

⁷⁸ Environ les trois quarts des Opca sont concernés.

⁷⁹ Ces informations sont à prendre

- [319] En corollaire, la répartition territoriale des effectifs de l'Opca entre siège et délégations est très variable entre Opca. Ainsi, la part des effectifs du siège représente moins d'un quart des effectifs pour 8 Opca tandis que, pour 7 autres - tous des petits - plus de 60 % de leurs effectifs sont localisés au siège⁸⁰. Cela étant, la petite taille n'implique pas nécessairement une concentration systématique des effectifs au siège : ainsi parmi les Opca ayant moins de 160 ETP, on en trouve deux dont moins d'un tiers des effectifs sont au siège.

1.3 La place des TPE-PME dans l'activité : une réalité très contrastée selon que l'on prend en compte les entreprises adhérentes ou les salariés couverts

- [320] Les Opca couvrent environ 1,5 million d'entreprises. Les TPE occupent une place prépondérante parmi ces entreprises (*cf. tableau ci-dessous*). Ainsi, parmi les entreprises adhérentes au titre du plan, 86 % ont moins de 10 salariés, les entreprises de plus de 50 salariés ne représentant que 3 % de l'ensemble des entreprises.
- [321] Cependant, la prise en compte du nombre de salariés appartenant aux entreprises adhérentes, salariés pour lesquels interviennent in fine les financements des Opca met en lumière une réalité totalement inversée : les salariés travaillant dans des entreprises de moins de 10 salariés ne représentent que 16 % des salariés couverts, tandis que ceux exerçant dans des entreprises de plus de 50 salariés en représentent presque les deux tiers (*cf. 64 %*).
- [322] Une approche financière à partir des charges effectivement décaissées par les Opca conduit à un constat similaire : 14 % des dépenses de formation au titre du plan de formation sont à destination d'entreprises de moins de 10 salariés tandis que près de 61 % des crédits sont attribués aux entreprises de plus de 50 salariés.

Tableau 6 : Proportion d'entreprises, de salariés et de dépenses au titre du plan de formation suivant la taille d'entreprises des entreprises adhérentes

	Entreprises de moins de 10 salariés	Entreprises de 10 à 49 salariés	Entreprises de plus de 50 salariés
Pourcentage par nombre d'entreprises adhérentes (2013)	86%	11%	3%
Pourcentage par nombre de salariés couverts (2013)	16%	20%	64%
Pourcentage au regard des dépenses au titre du plan de formation (2012)	14%	25%	61%

Source : Exploitation par l'Igas de l'enquête diffusée aux Opca le 19 mai 2014. A noter, une ventilation au regard de la collecte plan aurait fait apparaître des pourcentages sensiblement identiques à ceux des dépenses.

- [323] Cette réalité inversée selon que l'on s'intéresse aux entreprises adhérentes ou aux charges de formation effectivement décaissées est importante à avoir à l'esprit dans la mesure où elle a un impact direct sur les problématiques de maîtrise des risques : elle explique d'un côté que les Opca rencontrent des difficultés à connaître avec finesse leurs adhérents de petite taille, dès lors que les salariés concernés représentent un nombre peu élevé des demandes de prise en charge⁸¹. Elle aide à comprendre d'un autre côté pourquoi les Opca ont souvent tendance à porter une attention plus forte aux grandes entreprises qui non seulement représentent la majeure part de l'activité mais aussi une proportion très élevée de leur collecte (environ 62 % au titre du plan pour les plus de 50 salariés).

⁸⁰ Ces Opca sont tous des Opca de petites tailles (*cf. effectif global inférieur à 160 ETP*).

⁸¹ Les TPE concernées comptent en moyenne deux salariés.

2 LE CONTROLE DE 1^{ER} NIVEAU DES PIECES JUSTIFICATIVES

- [324] Les Opcas informent leurs adhérents et les organismes de formation des pièces justificatives qu'ils sont susceptibles de demander au moyen de toute une gamme de supports. Les deux procédés utilisés de façon quasiment systématique sont le formulaire de demande de prise en charge et le courrier de notification de l'accord de prise en charge. En plus de ces deux canaux, une multiplicité d'autres supports est mobilisée, certes de façon variable selon les Opcas : conditions générales de financement figurant sur le site Internet de l'Opcas, conventions passées entre l'Opcas et les organismes de formation (cf. pour des organismes de formation dans les cas de subrogation, pour les OF destinataires d'achat direct de l'Opcas ou pour les OF appartenant à une liste de référencement de l'Opcas), convention de simplification administrative dont bénéficient certains grands comptes, diverses notes d'information-fiches pratiques-plaquettes de communication. Tous ces documents sont opposables, à l'exception du dernier (cf. communication).
- [325] La grande majorité des Opcas ont donc recours à plusieurs canaux d'information. Il est dès lors raisonnable de considérer que les partenaires des Opcas ont une bonne connaissance des types de pièces à fournir. Il peut cependant y avoir une certaine confusion sur les mentions à faire figurer précisément sur chacune des pièces en l'absence de document-types ou de « modèles » mis à disposition de l'adhérent, par exemple sur une facture (ex. intitulé de la formation, nom des personnes formées, coût horaire de la formation) ou sur une attestation de présence ou une feuille d'émargement (ex. nom du formateur, heures exactes de tenue de la formation), ce qui induit une surcharge de travail pour les Opcas qui doivent régulièrement demander le renvoi de pièces justificatives avec les bonnes mentions.

2.1 Le contrôle au stade de l'instruction de prise en charge

- [326] Afin d'instruire les demandes de prise en charge, les Opcas déclarent demander en moyenne sept pièces ou informations différentes⁸², en complément du remplissage du formulaire de demande de prise en charge. Cela ne signifie pas que, pour chaque dossier, les Opcas exigent sept pièces ou informations mais ces derniers estiment qu'il y a en moyenne sept types de pièces ou informations différentes qu'ils sont en mesure de demander selon la nature de la demande de prise en charge.
- [327] L'identité de l'organisme de formation permet quant à elle à l'Opcas de vérifier sur le portail public des Direcctes que l'organisme de formation a bien un numéro de déclaration d'activité (NDA) à jour, sans quoi la formation ne peut pas être prise en charge par l'Opcas – en dehors de certaines formations internes. Cette information sur l'identité de l'OF va généralement de pair avec la collecte d'autres renseignements relatifs à l'OF, comme par exemple les références de l'OF et ses implantations géographiques.

⁸² Moyenne établie par rapport au nombre de modalités cochées dans la liste des 18 figurant dans le tableau 2. Aucun Opcas n'en déclare moins de 5.

[328] Tous les Opca se procurent le programme de la formation⁸³ et l'identité de l'organisme de formation. Le premier permet aux Opca de s'assurer que le contenu de la formation correspond bien à son intitulé et que la formation a bien une visée professionnelle. C'est généralement par le biais de ce document que les Opca identifient des contenus problématiques pouvant avoir trait par exemple à des dérives sectaires. La mission a néanmoins relevé des cas où des assistants de formation des Opca ne demandent pas les programmes de formation pour des formations qu'ils estiment bien connaître du fait du grand nombre de dossiers traités pour le même type de formation en provenance du même organisme de formation. D'autres Opca, dans le cadre de simplifications administratives accordées à une entreprise, acceptent de ne pas récupérer le programme de formation mais s'en tiennent à la présentation globale de la stratégie annuelle de formation de l'entreprise. La récupération par l'Opca du programme de la formation s'accompagne souvent de la demande d'autres informations relatives à la future formation à financer, comme par exemple les moyens pédagogiques et l'encadrement de la formation, la convention de formation liant l'entreprise et l'OF ou la liste des bénéficiaires de la formation.

[329] Cependant, un certain nombre d'informations ayant directement trait à la prestation des organismes de formation ne sont que rarement ou jamais demandées (ex. références des formateurs, justificatif de salle, contrat de travail des formateurs). Certaines informations peuvent être sollicitées par l'Opca (ex. bilan pédagogique et financier de l'OF, chiffres d'affaires de l'OF, certification et charte qualité de l'OF) non pas à l'occasion de chaque prise en charge mais lors de la première prise en charge que reçoit l'Opca de la part d'un nouvel OF, raison pour laquelle il est indiqué 0 dans le tableau ci-dessous. Cette pratique qui découle de la volonté de l'Opca de mieux maîtriser l'offre de formation reste cependant très marginale à ce jour. Par ailleurs, un certain nombre d'éléments peuvent être demandés non pas au stade de la prise en charge mais *a posteriori* par exemple dans les cas où l'Opca diligente un contrôle spécifique ; c'est en particulier le cas pour des justificatifs de location de salle, des références de formateurs ou des contrats de travail de formateurs.

Tableau 7 : Pièces ou informations demandées par les Opca pour instruire une demande de prise en charge

Pièces ou informations justificatives demandées pour une prise en charge au titre du plan de formation	Nombre d'Opca concernés	Pourcentage d'Opca concernés
Identité de l'organisme de formation	20	100%
Programme de la formation	20	100%
Liste des bénéficiaires de la formation	18	90%
Informations sur le(s) stagiaire(s)	15	75%
Convention formation liant l'entreprise et l'OF	13	65%
Effectif de l'entreprise (ex. concernant les les PME)	13	65%
Moyens pédagogiques et d'encadrement de la formation	12	60%
Calendrier de la formation	12	60%
Références de l'OF	10	50%
Implantations géographiques de l'OF	8	40%
Références des formateurs	3	15%
Coordonnées (mél, téléphone et/ou adresse postale) des bénéficiaires	3	15%
Certifications de l'OF	1	5%
Justificatif de location de salle	1	5%
Chiffre d'affaire de l'OF	1	5%
Contrats de travail des formateurs	0	0%
Bilan pédagogique et financier de l'OF	0	0%
Charte qualité de l'organisme de formation	0	0%

Source : Exploitation par l'Igas de l'enquête diffusée aux Opca le 19 mai 2014.

⁸³ Dans les faits, ce programme peut n'être parfois qu'une brochure commerciale d'une demi-page détaillant de façon très lapidaire le contenu de la formation.

- [330] A la liste ci-dessus, quelques Opca ajoutent parfois d'autres pièces, notamment en cas de doute : la copie d'un bulletin de salaire lorsqu'il y a une incertitude sur le statut du bénéficiaire potentiel (cf. salarié ou gérant), une explication de l'entreprise justifiant son besoin de la formation (ex. pour un permis de conduire), des précisions sur l'organisation interne de l'entreprise si la formation se tient en intra (ex. ouverture ou non d'un restaurant pour une formation cuisine), une copie du bulletin de salaire du formateur et le kit de formation détaillant le séquençage de la formation pour les formations internes.
- [331] Concernant les contrats de professionnalisation, 100 % des Opca déclarent demander le Cerfa EJ20 « Contrat de professionnalisation » et les documents prévus à l'article D625-11 du code du travail (précisant les objectifs, le programme et les modalités d'évaluation et de sanction de la formation), la production de ces éléments étant une obligation réglementaire. A cette occasion, peuvent être demandés les CV du salarié stagiaire et de son tuteur ainsi qu'une attestation de tutorat, une convention de mise à disposition du tuteur et le calendrier de la formation.

2.2 Le contrôle de 1^{er} niveau du service fait

2.2.1 La délégation de tout ou partie du contrôle du service fait : une pratique peu répandue mais pas toujours correctement maîtrisée

- [332] Trois Opca déclarent déléguer tout ou partie de leurs activités de contrôle du service fait. La mission a, à l'occasion de ses déplacements, constaté que des Opca ne l'ayant pas signalé dans le questionnaire y ont en fait recours.
- [333] Lorsqu'une délégation de ce type a été mise en place, elle porte généralement sur un périmètre réduit de l'activité de l'Opca (ex. actions collectives, grands comptes, opérations nationales financées par le FPSPP) et est confiée, dans la majorité des cas, à un cabinet de prestataires spécialisés. L'activité de ce cabinet ne fait pas toujours l'objet d'un contrôle de l'Opca et lorsque c'est le cas, ce contrôle se fait par échantillonnage.
- [334] Au-delà de ces cas ponctuels de délégation, la mission a identifié deux Opca dont toute l'activité d'instruction des demandes de prise en charge ainsi que de contrôle du service fait de 1^{er} niveau (cf. quelque soit le dispositif de financement des formations prises en charge) est externalisée à des structures associatives extérieures à l'Opca mais avec lesquelles ce dernier entretient un lien étroit (souvent par l'intermédiaire de la branche professionnelle). Ce type de délégation représente une zone de risque si ces associations ont un lien fonctionnel de près ou de loin avec la sphère des organismes de formation (ex. fonction des élus au sein de conseil d'administration ou de direction d'OF, production éventuelle par l'association de prestations de formation), ce que les Opca ne sont quant à eux pas autorisés à avoir. Il constitue aussi une zone de risque en matière de contrôle du service fait, notamment au regard des obligations réglementaires de conservation des pièces qui pèsent sur les Opca.

2.2.1.1 Une grande variété de justificatifs possibles mais un nombre réduit demandé pour les cas standards

[335] En moyenne, les Opca déclarent demander quatre types différents de pièces justificatives pour effectuer leur contrôle du service fait⁸⁴. Sans surprise, les quatre pièces les plus demandées sont la facture (100 % des Opca), l'attestation de présence (90 %), les feuilles d'émargements (85 %)⁸⁵ et l'accord de subrogation (55 %)⁸⁶. Concernant l'attestation de présence et la feuille d'émargement, 100 % des Opca demandent soit l'une soit l'autre⁸⁷, 75 % des Opca pouvant exiger les deux à la fois, ce qui ne représente pourtant pas une réelle valeur ajoutée, l'attestation de présence se présentant généralement comme une version condensée de la feuille d'émargement. Le chiffre de 4 en moyenne doit néanmoins être nuancé par le fait que, dans la pratique, bon nombre d'Opca n'exigent que deux documents pour payer la plupart des formations (cf. facture + attestation de présence ou feuille d'émargement), notamment sur le plan de formation. Ce chiffre correspond plutôt à ce que les Opca s'autorisent à demander pour prouver la réalité d'une formation.

Tableau 8 : Nature des pièces justificatives demandées pour le contrôle du service fait

Pièces justificatives demandées pour le contrôle du service fait	Nombre d'Opca concernés	Pourcentage d'Opca concernés
Facture	20	100%
Attestations de présence des bénéficiaires	18	90%
Feuilles d'émargement	17	85%
Accord de subrogation	11	55%
Convention formation liant l'entreprise à l'organisme de formation	7	35%
Engagement de prise en charge initiale	2	10%
Evaluation à chaud par les bénéficiaires	2	10%
Justificatif de location de salles	2	10%
Bilan de l'action de formation	2	10%

Source : Exploitation par l'Igas de l'enquête diffusée aux Opca le 19 mai 2014.

⁸⁴ Ce décompte a été établi en fonction des réponses à la liste des huit modalités du tableau 3.

⁸⁵ Certains Opca ne les exigent en réalité que dans le cas de contrôle de troisième niveau.

⁸⁶ A noter que tous les Opca n'autorisent pas la subrogation ; trois Opca ne l'acceptent pas. Parmi les Opca qui l'acceptent (cf. 17), 11 déclarent demander l'accord de subrogation comme pièce justificative au moment du paiement, soit près des deux tiers d'entre eux (cf. 65 %). Par ailleurs, un certain nombre d'Opca matérialise l'accord de subrogation par la passation d'une convention ou d'un contrat de prestation de service signé entre l'Opca et l'OF.

⁸⁷ La conservation des feuilles d'émargement est explicitement requise par le Code du travail (cf. art R 6332-26) : les feuilles d'émargement font partie des documents que les organismes collecteurs sont tenus de produire aux agents chargés du contrôle prévu aux articles L 6362-5 à L 6362-7.

- [336] De fait, la réglementation ne fixant pas de liste limitative aux pièces justificatives que les Opca sont en mesure d'attendre, ces derniers peuvent exiger d'un organisme de formation ou d'une entreprise la production de toute pièce tendant à démontrer la réalité d'une action de formation. Ces justificatifs peuvent dès lors être de nature très diverse : convention de formation liant l'entreprise à l'organisme de formation (35 % des Opca la demandent)⁸⁸, évaluation « à chaud » par les bénéficiaires (10 %), justificatif de location de salles (10 %), bilan de l'action de formation (10 %)⁸⁹ et engagement de prise en charge initiale (10 %)⁹⁰. Certains Opca mentionnent de surcroît la possibilité de demander d'autres types de pièces⁹¹ : diverses attestations sur l'honneur (ex. attestation de suivi et d'encadrement pour les formations ouvertes et /à distance, attestation d'accompagnement pour les VAE, attestation justifiant que les devoirs ont bien été corrigés et retournés pour des formations par correspondance, attestation de la capacité du tuteur d'un stagiaire dans le cadre d'un contrat de professionnalisation), copie de bulletin de paie des salariés (ex. 1^{er} et dernier bulletin de paie pour une période de la période de formation pour un contrat de professionnalisation)⁹², justificatif de règlement reçu par l'entreprise de la part de l'OF, copie du bulletin de paie du formateur, copie de la facture de sous-traitance, copie de la demande du salarié de mobilisation de son DIF, copie des justificatifs de frais annexes (ex. factures, hôtel, repas, parking, péage, titre de transport).
- [337] Ces éléments reflètent de façon conforme les constats sur place effectués par la mission concernant le contexte de travail des Opca : ces derniers d'un côté sont destinataires d'une très grande quantité de documents⁹³ ce qui s'explique aisément par les gros volumes qu'ils ont à traiter et d'un autre disposent d'informations relativement réduites sur chaque formation prise isolément, les documents à leur disposition pour faire le contrôle du service fait pouvant être dans le cas standard assez peu nombreux (cf. facture + attestation de présence ou feuille d'émargement).

3 LES SERVICES OFFERTS PAR L'OPCA AUX ADHERENTS

3.1 La subrogation de paiement

- [338] La subrogation de paiement est un procédé par lequel l'entreprise demande à l'Opca de ne pas avoir à payer elle-même l'OF avant de faire ensuite rembourser par l'Opca mais sollicite l'Opca pour que ce dernier finance directement l'OF. Ce service présente pour l'entreprise l'avantage de diminuer à la fois ses charges de trésorerie et la charge administrative inhérente au traitement des dossiers et à la production des pièces justificatives nécessaires au paiement de l'Opca. C'est donc un service fortement apprécié des TPE-PME.

⁸⁸ Certains Opca ne la demandent que dans les cas où c'est l'entreprise qui demande à se faire rembourser et effectuent la demande non au stade du contrôle du service fait mais au stade de l'instruction de la prise en charge.

⁸⁹ Cela concerne généralement plutôt les actions de formation collectives achetées directement par l'Opca ou des actions spécifiques, par exemple donnant accès à un CQP (certificat de qualification professionnelle).

⁹⁰ Tout comme pour l'accord de subrogation, la mission s'interroge sur la pertinence à demander une telle pièce dans la mesure où c'est l'Opca lui-même qui en est à l'origine au moment de l'accord de prise en charge.

⁹¹ Sept Opca sur les vingt ont ajouté la mention de d'autres types de pièces justificatives que les huit proposés par défaut dans le questionnaire.

⁹² Certains Opca se fixent des règles en fonction de la durée de la formation, du dispositif de financement dans lequel elle rentre et de la taille de l'entreprise pour déterminer s'ils demandent ou non les bulletins.

⁹³ N'ont été mentionnés ci-dessus que les documents demandés par les Opca. A cela s'ajoute des documents que les entreprises transmettent sans que l'Opca en fasse la demande (ex. copie de certificat d'un formateur, son CV, descriptif des locaux).

- [339] 85 % des Opcas déclarent pratiquer la subrogation de paiement. Les 3 Opcas qui ne proposent pas ce service sont des Opcas qui ont dans leur portefeuille d'adhérents peu voire très peu d'entreprises de moins de 10 salariés (cf. deux des trois Opcas concernés ont moins de 30 % d'entreprises de moins de 10 parmi leurs adhérents). Pour presque la moitié des Opcas qui pratiquent la subrogation, les paiements effectués via ce procédé représentent plus de 50 % des charges de formation qu'il supporte au cours de l'année⁹⁴.
- [340] Parmi les Opcas qui autorisent la subrogation, 40 % le font de façon générale sans appliquer de critères particuliers, la subrogation étant appliquée par défaut à toute demande de prise en charge⁹⁵ ; pour les autres, des critères sont appliqués (ex. type de fonds mobilisés, selon l'OF concerné, type de formation)⁹⁶. Pour les entreprises ayant passé une convention avec l'Opcas, notamment les grands comptes, la subrogation est généralement accordée de façon annuelle dans la mesure où c'est une des clauses de la convention.
- [341] Tous les Opcas qui pratiquent la subrogation formalisent leur lien avec l'organisme de formation concerné afin de fixer les conditions de règlement (et notamment les pièces justificatives attendues pour effectuer la mise en paiement). Dans près des deux tiers des cas, l'Opcas envoie un courrier de confirmation de prise en charge, le tiers restant formalisant une convention signée de l'Opcas et de l'OF⁹⁷.
- [342] Près d'un Opcas sur cinq accepte les demandes de paiement par subrogation adressées par les organismes de formation sans information antérieure de la part de l'entreprise adhérente. Cela représente une zone de risque particulièrement prononcée car un OF peut dès lors demander des prises en charge à l'insu d'une entreprise, et ce d'autant plus que, dans la majorité des Opcas concernés, aucun dispositif de contrôle *ad hoc* du service fait auprès de l'entreprise concernée n'existe.

3.2 L'exigence assouplie d'information préalable de l'adhérent

- [343] Les trois quarts des Opcas posent comme condition à une prise en charge le fait d'avoir délivré préalablement à la réalisation de l'action de formation un accord de prise en charge.
- [344] Plusieurs nuances fortes viennent cependant relativiser cette exigence. Tout d'abord, il n'existe pas toujours de délai de prévenance de l'entreprise envers l'Opcas. La mission a ainsi constaté chez un Opcas des dossiers de demande de prise en charge datés de la veille de la date de début de la formation, dossiers qui n'ont donc pu être instruits qu'après le début de la formation. De plus, dans les cas où les Opcas reçoivent une demande de prise en charge postérieurement à la réalisation de l'action, ces derniers ont dans la quasi-totalité des cas une politique de financement extrêmement souple : ils appliquent pour ainsi dire les mêmes critères de prise en charge que si la demande avait été déposée au préalable, le seul risque encouru par l'adhérent étant celui d'un refus de financement du fait d'un épuisement des crédits de l'Opcas. Dans ce contexte de grande souplesse, la mission a constaté que certains Opcas acceptent de prendre en charge des formations qui ont été réalisées jusqu'à plusieurs mois avant qu'ils n'en aient été informés : à titre d'exemple, un Opcas accepte toute demande dès lors qu'elle intervient au cours de la même année civile que la formation⁹⁸. Un autre Opcas relève quant à lui qu'il n'applique pas de politique harmonisée sur la

⁹⁴ Décompte fait sur l'année 2012 en mettant en relation les montants financiers dépensés par subrogation par rapport aux charges de formation de l'année dépensées au titre du plan de formation ou de la professionnalisation. L'Opcas ayant le plus recours à la subrogation est dans une position distincte des autres Opcas dans la mesure où 94 % de ses paiements se font par subrogation, l'Opcas ayant le deuxième taux le plus élevé ne se situant quant à lui qu'à 69 %.

⁹⁵ L'adhérent doit sinon cocher une case sur les formulaires de prise en charge pour explicitement signaler son refus de la subrogation.

⁹⁶ Ces critères sont généralement fixés par le conseil d'administration de l'Opcas par exemple sur des formations jugées prioritaires ou bien sur des organismes de formation avec lesquels l'Opcas a rencontré dans le passé des difficultés.

⁹⁷ A noter, deux Opcas pratiquent les deux procédés.

⁹⁸ En d'autres termes, une demande de prise en charge transmise en décembre pour une formation réalisée sans information préalable en janvier sera acceptée.

question au sein de sa structure : dans la pratique, cela dépend du choix de chaque délégation et des dossiers étudiés, la décision se prenant au cas par cas.

- [345] In fine, seuls deux Opcas sur les vingt refusent systématiquement une demande de prise en charge intervenue après la réalisation de l'action⁹⁹.

3.3 Les simplifications administratives relatives aux justificatifs à fournir

- [346] Il existe des formes variées de simplification administrative accordée aux entreprises. Ces simplifications peuvent concerner la demande de prise en charge (ex. dispense d'envoi d'une demande de prise en charge, possibilité de ne pas transmettre un programme de formation envoyé auparavant à l'Opcas pour une autre formation) ou l'étape du contrôle du service fait (ex. prise en charge de formations sans nécessité de transmettre les attestations de présence ou feuilles d'émargement, idem pour les frais annexes, l'entreprise devant dans tous les cas conserver les pièces justificatives et les tenir à la disposition de l'Opcas si besoin). Les simplifications accordées pour les pièces nécessaires au contrôle du service font dans la pratique l'objet d'une convention signée entre l'Opcas et l'entreprise bénéficiaire. C'est typiquement un service généralement offert par l'Opcas à ses grands comptes, de sorte à les fidéliser. Il présente l'intérêt pour l'Opcas de réduire sa charge de travail dans la mesure où ce sont ces grandes entreprises qui sont les plus pourvoyeuses de dossiers.

3.4 L'achat d'actions collectives

- [347] L'achat d'actions collectives est une démarche généralement présentée par les Opcas comme un moyen de faciliter l'accès à la formation pour les TPE, et ce d'autant plus que certains Opcas prennent intégralement à leur charge les frais pédagogiques pour les salariés bénéficiaires. Cependant, ce type d'achat constitue aussi un outil efficace de maîtrise des risques dans la mesure où l'Opcas tient à sa main le cahier des charges des formations dispensées.
- [348] En 2012, les deux tiers des Opcas déclarent avoir effectué de l'achat d'actions collectives auprès d'organismes de formation. Néanmoins, les montants en jeu sont souvent extrêmement faibles. Ainsi, pour tous les Opcas réunis, cette dépense représente 108 millions d'euros, sachant de surcroît que 85 % de cette dépense est concentrée sur seulement cinq Opcas. On note cependant que les Opcas qui ont eu recours en 2012 à de l'achat direct ont connu pour la majorité d'entre eux une très forte croissance de ce poste de dépense entre 2012 et 2013¹⁰⁰, signe d'un développement de ce service.
- [349] Parmi les Opcas ayant mis en œuvre ce service à destination de leurs adhérents, un seul déclare ne pas établir de cahier des charges lorsqu'il passe des appels d'offre. Par ailleurs, la quasi-totalité des Opcas qui ont établi des cahiers des charges prévoient une clause leur donnant la faculté d'effectuer un audit de l'action de formation, sans que cela ne se traduise ultérieurement par plus de contrôle (cf. 5.5).

⁹⁹ Et encore, parmi les deux, un a aménagé des exceptions où il tolère ce retard, notamment pour les grands comptes.

¹⁰⁰ La majorité des Opcas qui le pratiquaient en 2012 ont connu une croissance de ce poste de dépense supérieure à 20 % entre 2012 et 2013.

4 TRAITEMENT DES SITUATIONS PARTICULIERES

4.1 Les formations internes et « intra » aux entreprises ne sont que très rarement suivies et contrôlées de façon spécifique

[350] Les entreprises ont la possibilité d'avoir recours à de la formation interne. Cela signifie que non seulement la formation a lieu au sein de l'entreprise mais en plus qu'elle est dispensée par du personnel de l'entreprise. Cette configuration représente donc une zone de risque particulièrement élevée pour l'Opca dans la mesure où la confusion entre lieu de production et lieu de formation et le mélange des rôles (cf. l'entreprise est l'organisme de formation) peuvent faciliter les fraudes.

[351] Or, les Opca ne se sont à ce jour, pour la grande majorité d'entre eux, pas dotés de moyens pour suivre et contrôler de façon satisfaisante les formations internes :

- A la question relative au nombre d'entreprises adhérentes qui demandent des prises en charges pour des formations réalisées en interne, 35 % des Opca ne sont pas en mesure de donner de chiffre en réponse ;
- Plus de la moitié des Opca ne sont pas capables de suivre le montant des charges de formation dépensées au titre de formations internes ;
- Seulement un quart des Opca est capable de distinguer, parmi les formations internes financées, si les entreprises ont ou non un NDA, et de suivre les montants de dépenses associées¹⁰¹.

[352] Cette défaillance de suivi est d'autant plus problématique que, pour les Opca en mesure d'indiquer les montants financiers dépensés au titre de formations dispensées en interne, les sommes peuvent atteindre des montants non négligeables, à savoir souvent plusieurs dizaines de millions d'euros.

[353] Or les Opca déploient peu de contrôles spécifiques sur ces formations. En effet, 50 % des Opca déclarent que les formations internes ne font l'objet d'aucun contrôle particulier de leur part. Parmi les 50 % restants, seuls deux déclarent effectuer des déplacements sur site et encore n'est-ce pas nécessairement pendant le temps de la formation (ex. audit annuel des moyens humains, matériels et pédagogiques dédiés à la formation). Seul un Opca déclare faire des contrôles inopinés spécifiquement sur ce type de formation, systématiquement une fois par an pour chaque structure réalisant des formations en interne. Pour les autres Opca, leur contrôle se cantonne en réalité à une vigilance accrue au regard des pièces fournies (ex. demande du planning de formation, des modalités d'organisation de l'entreprise pour réaliser la formation), procédés qui paraissent très insuffisants au regard des enjeux.

[354] Les formations « intra » sont des formations réalisées dans les locaux de l'entreprise mais, à la différence des formations internes, le formateur n'appartient pas à l'entreprise mais à un organisme de formation extérieur. Du fait de la proximité entre lieu de formation et lieu de production, les Opca font face à un risque particulier sur ce type de formation, risque dont les Opca sont généralement conscients (cf. 6.1). Or, on constate que seulement un quart des Opca déclare mener un suivi et des contrôles spécifiques sur ces formations, parmi lesquels seuls trois déclarent effectuer des contrôles sur place. Pour l'un d'entre eux, la mission Igas a constaté le caractère largement résiduel des contrôles sur place réellement effectués. Un seul Opca déclare mener des contrôles sur site inopinés. Le suivi particulier de ces formations « intra » consiste sinon à demander plus de précision à l'entreprise sur les modalités d'organisation de son activité pendant le temps de la formation.

¹⁰¹ Pour les entreprises dont l'OF est une filiale du groupe et n'a pas toujours le même numéro siren, les Opca qui font l'enregistrement des formations internes parviennent à identifier que la formation est interne en s'appuyant sur un faisceau d'indices tirées des données métiers relatives aux noms, statuts juridiques ou implantations qu'ils ont en leur possession concernant l'entreprise et l'OF qu'ils enregistrent dans leur outil métier.

4.2 La sous-traitance n'est généralement pas connue des Opca, pas encadrée et pas contrôlée

[355] Les acteurs du champ (cf. Opca et organismes de formation) considèrent pour une grande majorité d'entre eux que la sous-traitance se définit comme le fait qu'un OF sous-traite tout ou partie d'une formation (cf. ingénierie pédagogique, gestion des locaux et staff enseignant) à un autre organisme de formation. En effet, le fait d'avoir recours à un vacataire expert pour une formation dont l'OF reste néanmoins le chef d'orchestre pour l'ingénierie pédagogique et la gestion des moyens matériels n'est pas considéré comme à proprement parler de la sous-traitance.

[356] Suivant ce sens restrictif donné au terme de sous-traitance, 15 % des Opca déclarent l'interdire¹⁰². Cependant, cette interdiction est difficile à contrôler pour les Opca qui d'une manière générale ne sont pas au courant du fait qu'il peut y avoir de la sous-traitance. Chez les 85 % des Opca qui l'acceptent, en dehors de trois Opca qui demandent copie de la convention de sous-traitance lorsqu'ils ont connaissance de l'existence d'une sous-traitance, la sous-traitance n'est pas un sujet de vigilance particulière : ce sont les mêmes règles de contrôle du service fait qui sont appliquées (ex. attestation de présence et/ou feuilles d'émargement).

4.3 L'existence d'un cofinancement sur les actions de formation a tendance à accroître le niveau des contrôles

[357] 70 % des Opca déclarent qu'en cas de cofinancement d'actions de formation (hors FSE ; ex FPSPP, Régions) est mise en œuvre une organisation différente du contrôle du service fait. Ces modalités autres sont sensiblement les mêmes chez tous les Opca : adaptation aux exigences du ou des autres financeurs, contrôle de second niveau plus poussé par sondage des dossiers (soi-même ou en faisant appel à un cabinet extérieur), contrôle effectué par le cofinancier (ex. FPSPP, lui-même ou par le biais d'un prestataire spécialisé mandaté par lui), traitement budgétaire séparé.

5 PREVENTION, DETECTION ET TRAITEMENT DES FRAUDES

5.1 L'audit interne : une fonction souvent identifiée mais encore peu développée

[358] Sur le principe, la majorité des Opca ont identifié le bénéfice à avoir des dispositifs internes de contrôle de troisième niveau sur leurs activités (c'est-à-dire contrôle a posteriori, une fois que le paiement est fait et le dossier clos). Ainsi, 85 % des Opca déclarent posséder un service ou département spécifiquement chargé de l'audit, du contrôle interne ou du contrôle de gestion. Deux des trois Opca répondant ne pas en avoir déclarent quant à eux que des personnels de l'Opca sont tout de même affectés à ces tâches, certes sur des volumes très réduits puisque cela ne dépasse pas chez aucun des deux un ETP.

¹⁰² Pour deux d'eux, l'interdiction ne porte que sur un champ réduit : pour l'un, cela ne concerne que les achats d'actions collectives effectués par l'Opca, pour l'autre, cela ne vise que les OF qui ont signé avec l'Opca une convention cadre annuelle.

[359] Quoiqu'il en soit, les effectifs réellement consacrés aux fonctions de contrôle sont particulièrement réduits¹⁰³ : en dehors de la réponse incohérente d'un Opca qui déclare avoir presque 10 % de ses effectifs affectés à ces tâches¹⁰⁴, tous les Opca se situent entre 0,2 % et 4,3 %, et près de la moitié sont même en dessous des 1 %. Ces effectifs très réduits s'expliquent pour un certain nombre d'Opca par la création très récente des services de contrôle¹⁰⁵ (ex. Actalians, Opca Defi, Opcalia). Les déplacements sur site ont de plus permis de constater que, si l'on retire les personnels affectés à la fonction « contrôle de gestion » de ce décompte, il ne reste parfois quasiment plus qu'une ou deux personnes à faire réellement de l'audit, même au sein d'Opca comptant par ailleurs plusieurs centaines de salariés.

[360] Parmi les Opca qui déclarent avoir un service/département dédié, près d'un quart n'ont pas de plan d'audit/contrôle. Les déplacements de la mission ont conduit à préciser ce constat sur deux points :

- Ce que les Opca considèrent comme un « plan d'audit/contrôle » ne se formalise pas toujours sous la forme d'un document programmatique précis mais plutôt parfois comme une vision communément partagée entre les acteurs de ce que sont les zones de risque de l'Opca sans que ces dernières soient toujours objectivées par écrit.
- Du point de vue des Opca contrôlés par la mission, le manque de formalisation d'un plan d'audit/contrôle ne pose guère difficulté, ces derniers reconnaissant volontiers que les quelques personnels affectés aux tâches de contrôle de troisième niveau ont largement de quoi s'occuper rien qu'avec les signalements qu'ils reçoivent au fil de l'eau des stagiaires ou entreprises. Cette manière empirique de cibler les contrôles est d'ailleurs souvent perçue comme une forme d'optimisation de fait des moyens dédiés au contrôle.

[361] Ces deux points sont d'ailleurs confirmés par le fait que moins d'une moitié des Opca estimant avoir un plan d'audit/contrôle déclarent que ce plan a été établi à partir d'une cartographie des risques. Notons cependant qu'un certain nombre (cf. 4) déclarent être en cours d'élaboration d'une telle cartographie.

[362] La mission relève l'existence de pratiques plus avancées chez certains Opca : démarche de certification Iso 9001 (ex. Afdas¹⁰⁶, Fafiec), mise en place d'un comité d'audit (ex. Forco, Opca Defi) ou formalisation de procédures métier (voire même de procédures « contrôle interne – audit interne » (ex. Opca Transports)), procédures pouvant faire l'objet d'audits annuels conduits par des auditeurs internes à l'Opca (ex. Forco).

5.2 Des zones de risques perçues comme nombreuses et diverses

[363] Les trois zones de risque les plus citées par les Opca sont les formations dispensées à des salariés de TPE (60 %), les formations transverses (55 %) et les formations dispensées sur le lieu de travail (50 %).

¹⁰³ Il faut néanmoins garder à l'esprit que ces effectifs ne peuvent pas être jugés de façon totalement isolée du reste de l'activité de l'Opca. Ainsi, un Opca a fortement développé ses équipes en charge du contrôle a posteriori en contrepartie de la généralisation de l'octroi de simplifications administratives aux entreprises.

¹⁰⁴ L'Opca a comptabilisé dans son décompte l'ensemble des effectifs du siège qui effectuent des tâches de contrôle de second niveau au stade de l'instruction de prise en charge, ce qui le conduit à fortement surestimer sa réponse par rapport aux Opca qui se sont cantonnés à une interprétation plus étroite de la question.

¹⁰⁵ Moins de deux ans à la date de passation du questionnaire.

¹⁰⁶ A noter, à la date du 1^{er} juillet 2014, l'Afdas a temporairement suspendu son certificat du fait des réorganisations que va induire la réforme de mars 2014 dans son activité.

- [364] Que le dispositif de financement relève du plan ou de la professionnalisation n'est pas considéré discriminant (mention par 45 % des Opca dans les deux cas), tout comme la durée de la formation (courte 40 %, longue 35 %). Un Opcat souligne néanmoins le fait que c'est d'après lui le cumul de critères qui indique l'existence ou non d'une zone de risque particulièrement élevée : il prend pour exemple les formations longues réalisées en interne alors que, selon lui, ces deux caractéristiques prises isolément (cf. formations longues / formations internes) ne constituent pas en tant que telles des zones de risque.
- [365] On peut s'étonner du fait que la subrogation de paiement et le fait d'autoriser les paiements pour des prises en charge sans qu'un accord préalable n'ait été obligatoirement donné ne soient mentionnés comme zone de risque que par 30 % des Opca.
- [366] Enfin, les Opca considèrent tous que lorsqu'ils sont en situation d'achat direct, les risques sont moindres (aucun ne le mentionne comme zone de risque). De la même façon, les formations dispensées à des salariés d'une grande entreprise ne sont jamais pointées comme une zone de risque importante, ce qui est plus surprenant dans la mesure où quelques fraudes très médiatisées récemment (ex. affaire Jardiland) concernaient des formations internes.

Tableau 9 : Principales zones de risque d'après les Opca quant à la réalité du service fait

	Nombre d'Opca concernés	Pourcentage d'Opca concernés
Formation dispensée à des salariés d'une TPE	12	60%
Formation transverse (ex. langues, bureautique, management)	11	55%
Formation dispensée sur le lieu de travail du salarié	10	50%
Formation au titre du plan	9	45%
Formation au titre de la professionnalisation	9	45%
Formation courte	8	40%
Formation dispensée par un organisme de formation interne à l'entreprise	8	40%
Formation dispensée par un petit organisme de formation	8	40%
Formation en e-learning	7	35%
Formation longue	7	35%
Formation prise en charge dans le cadre d'une subrogation	6	30%
Formation dont la demande de paiement intervient sans qu'aucune demande de prise en charge préalable à la formation n'ait été adressée à l'Opca	6	30%
Formation sans qualification reconnue au RNCP à la fin	4	20%
Formation dispensée à des salariés d'une PME	3	15%
Formation au titre d'un achat collectif de l'Opca	0	0%
Formation dispensée à des salariés d'une grande entreprise	0	0%

Source : Exploitation par l'Igas de l'enquête diffusée aux Opca le 19 mai 2014.

- [367] En complément de la liste ci-dessus proposée par la mission Igas, certains Opca ont pointé d'autres zones de risque, parmi lesquelles :
- Les formations individuelles plutôt que collectives ;
 - La sous-traitance ;
 - Les actions de formation liées à la mise en place de nouveaux outils informatiques ou d'une certification qualité.

5.3 L'éventail incomplet d'actions de prévention auprès des entreprises et des organismes de formation

- [368] Deux types d'action de prévention des fraudes méritent d'être distingués : dans un premier cas, les actions consistant à montrer aux entreprises comment procéder de manière vertueuse dans leurs achats de formation ; dans un second cas, les actions consistant à porter à la connaissance des entreprises et des OF les risques qu'ils encourent s'ils adoptent des pratiques frauduleuses, et cela de manière à les dissuader d'y recourir.
- [369] La quasi-totalité des Opca (cf. 90 %) estiment mener des actions de sensibilisation en amont afin de montrer les responsabilités de chacun dans le choix des formations et les conditions à respecter. Cette sensibilisation s'effectue via de multiples canaux, diversement mobilisée par chaque Opca pris individuellement :
- Echanges directs entre les entreprises et les conseillers formation des Opca, soit de façon générale soit au cas par cas à l'appui de demandes de prise en charge transmises par les entreprises et dont des éléments peuvent être problématiques (ex. coût élevé, OF sous surveillance, formation non imputable, intitulé ambigu) ;
 - Divers supports de communication papier ou dématérialisés (ex. fiche pratique, mail de sensibilisation, guide méthodologique) ;
 - Des documents contractuels (ex. annexe au formulaire de demande de prise en charge, conditions générales de financement, convention de formation type proposée aux entreprises, convention de subrogation avec les OF).
- [370] Dans la pratique, la majorité des actions mentionnées ci-dessus porte sur les bonnes questions à se poser en situation d'achat, la manière de choisir une formation de qualité ainsi que les règles d'éligibilité et d'imputabilité applicables par l'Opca.
- [371] Les actions de prévention du deuxième type (à savoir dissuader les actions frauduleuses par une mise en avant des risques encourus) sont en revanche beaucoup moins répandues : seule la moitié des Opca déclare en faire, et si on les interroge spécifiquement sur les actions de prévention des fraudes auprès des organismes de formation, ils ne sont plus que 30 %. Dans la majorité des cas, les actions menées se réduisent à détailler dans les conditions générales de financement ou dans les annexes de courrier de prise en charge les mesures susceptibles d'être prises en cas de fraude. Le seul Opca à donner une véritable publicité à cette thématique est l'Opca Transports qui a adopté une charte Audit et Contrôle dans laquelle figure les sanctions possibles, charte qui fait l'objet d'une rubrique en propre sur son site Internet.
- [372] Concernant les résultats d'audits/contrôles effectivement menés par l'Opca, aucun Opca n'en fait véritablement de publicité, quand bien même cela aurait l'intérêt de dissuader les fraudeurs. Il est même fréquent qu'il n'en soit fait aucune mention dans les rapports annuels d'activité des Opca, illustration du manque de visibilité apportée à ces actions par les Opca. Ce phénomène est également le signe que le contrôle des OF n'est aujourd'hui pas perçu comme partie intégrante de l'offre de services aux adhérents¹⁰⁷. Ce type d'informations sur les résultats de audits/contrôles se cantonne dans le meilleur des cas à être diffusé en interne de l'Opca : parmi la grosse moitié des Opca qui déclarent réaliser des audits/contrôles auprès des entreprises ou OF et pour lesquels cela a donné lieu à des rapports d'audit en 2013, un tiers prétend les porter à la connaissance du conseil d'administration de l'Opca de façon systématique, mais un quart dit ne jamais le faire, les 40 % restant le faisant au cas par cas en fonction du degré d'importance des dossiers.

¹⁰⁷ On pourrait même se risquer à dire que l'Opca, qui se perçoit comme un prestataire de services, a toujours peur que la mise en avant d'actions de contrôle (quel qu'en soit l'objet) n'effraye les adhérents, ce qui lui ferait courir le risque que ces derniers partent chez un autre Opca.

5.4 Des modalités de détection principalement fondées sur les signalements

[373] 90 % des Opcas déclarent avoir identifié en 2013 des fraudes ou suspicion de fraudes. Cependant, au-delà de cette réalité apparemment uniforme, les volumes détectés sont très disparates d'un Opcas à l'autre : tandis que l'un d'entre eux prétend en avoir identifiés plus de 1 300, qu'un autre en décompte 127, près de la moitié des Opcas (45 %) déclare en avoir recensé moins d'une douzaine sur l'année. Ce chiffre particulièrement faible au regard du nombre considérable de dossiers traités par les Opcas (cf. presque 3 millions de demandes de prise en charge reçues en 2013 et 4,5 millions de salariés formés) illustre le fait que, pour ce qui concerne la détection des fraudes, les Opcas sont majoritairement dans une position attentiste.

[374] En effet, la quasi-totalité de la détection des fraudes dont sont victimes les Opcas provient de signalements reçus de tiers (voir tableau ci-dessous), au premier rang desquels les SRC via les droits de communication qu'ils leur adressent (78 % des Opcas signalent cette modalité de détection), les salariés (72 %), les services de police et de gendarmerie (67 %) ou une entreprise (56 %). Il n'est pas surprenant que les organismes de formation ne soient cités que par 11 % des Opcas dans la mesure où ces derniers n'ont pas forcément connaissance des pratiques frauduleuses d'autres organismes intervenants auprès de l'Opcas. Il est plus surprenant néanmoins de constater que les informations fournies par d'autres Opcas ne soient citées que par deux Opcas sur les vingt, illustration flagrante du manque de dialogue et de coordination actuels entre Opcas sur la question de la maîtrise des risques et des fraudes.

[375] L'Opcas est lui-même à l'origine de la détection de fraudes principalement par le biais de ses agents (78 % des Opcas mentionnent cette source) qui, via des constats ponctuels (ex. croisement d'informations non cohérentes dans des demandes de prise en charge, déplacement chez un organisme de formation) mettent le doigt sur des fraudes. En revanche, les stratégies d'analyse des risques conduites par l'Opcas ou la mise en œuvre d'un programme anti-fraude formalisé ne sont que très rarement évoquées (seulement 17 % des Opcas mentionnent l'une ou l'autre), ce qui s'explique aisément par les faibles moyens des services d'audit et de contrôle des Opcas.

[376] Relevons cependant que, pour détecter de potentielles fraudes, plusieurs Opcas estiment efficace d'effectuer des croisements d'informations soit manuellement soit informatiquement, selon les critères suivants :

- les formations dispensées par des organismes de formation dotés de peu ou pas de salariés permanents qui augmentent de façon très rapide leur volume d'activités, qui partagent leurs commerciaux avec d'autres OF, qui n'ont pas de locaux pour recevoir les stagiaires et qui développent un gros volume d'activité sur le même thème dans une même zone géographique¹⁰⁸ ;
- les dossiers administrativement complets pour lesquels la même écriture peut être détectée sur les demandes de prise en charge et sur les attestations de présence ;
- les formations dont aucune absence, aucun décalage de dates, aucun retard d'envoi des pièces justificatives n'a été constaté.

¹⁰⁸ A noter cependant que plusieurs de ces informations ne sont pas à la disposition des Opcas (ex. partage de commerciaux entre plusieurs OF) ou le sont difficilement (ex. nombre de salariés).

Tableau 10 : Modalités de détection par les Opca des fraudes survenues en 2013

	Nombre d'Opca concernés	Pourcentage d'Opca concernés
Des informations fournies par un SRC	14	78%
Des informations fournies par des constats ponctuels des gestionnaires de l'OPCA	14	78%
Des informations fournies par des salariés	13	72%
Des informations fournies par les services de police ou de gendarmerie	12	67%
Des informations fournies par une entreprise	10	56%
Des informations fournies par un organisme de formation	2	11%
Des informations fournies par un autre OPCA	2	11%
Une stratégie d'analyse des risques par des équipes d'audit	2	11%
Un programme anti-fraude formalisé	1	6%

Source : Exploitation par l'Igas de l'enquête diffusée aux Opca le 19 mai 2014. Les pourcentages ont été établis sur les 18 Opca qui déclarent avoir constaté des fraudes en 2013.

- [377] En complément de la liste qui leur était proposée ci-dessus, quelques Opca ont signalé qu'ils arrivent de détecter des fraudes grâce à des dénonciations de d'autres types (ex. proche d'un dirigeant d'organisme de formation, ex-salarié d'un organisme de formation).

5.5 Des techniques d'établissement de la preuve variées mais insuffisamment structurées

- [378] 50 % des Opca affirment réaliser ou faire réaliser des audits/contrôles auprès à la fois des organismes de formation et des entreprises, un gros tiers des Opca déclare n'en faire ni auprès des uns ni auprès des autres et les 15 % restants en font auprès des entreprises mais pas auprès des OF. L'établissement des preuves est une difficulté régulièrement citée par les Opca. La mission relève néanmoins qu'ils ont à leur disposition des moyens d'investigation variés, pour peu qu'ils les aient prévus dans leurs clauses contractuelles et qu'ils sachent les mobiliser de manière efficace.

- [379] Tout d'abord, entrer en contact avec les stagiaires est un moyen largement utilisé pour s'assurer de la réalité d'une action de formation puisque 70 % des Opca déclarent y avoir recours. Cette entrée en contact avec les stagiaires se fait le plus souvent par questionnaire postal (65 % des Opca le mentionnent) ou par téléphone (53 %). D'autres possibilités existent néanmoins, le courriel (35 %), le déplacement dans l'entreprise après la formation (24 %) ou sur place pendant la formation (18 %). Cependant, il faut noter que les Opca expriment de réelles difficultés à entrer en contact avec les stagiaires car ils n'ont généralement pas leurs coordonnées personnelles, sauf pour certains dispositifs comme le contrat de professionnalisation.

- [380] Diligenter des contrôles sur place au sein des organismes de formation est une autre technique utilisée, même si elle est moins répandue. Ainsi, un peu plus du tiers des Opca déclarent en avoir effectué en 2013. Cependant, quatre limites apparaissent à ce type de contrôle :

1. Tout d'abord, ces contrôles sur place sont parfois mal pilotés et mal suivis par le siège : ainsi, plusieurs Opca ne sont pas en mesure de dénombrer les contrôles effectués au cours de l'année 2013. Cela peut s'expliquer tantôt par une absence de structuration de la remontée d'informations des délégations vers le siège, tantôt par une confusion opérationnelle entre ce qui relève à proprement parler d'un contrôle sur place et ce qu'il serait plus juste de considérer comme des visites partenariales auprès des OF.

2. Quoiqu'il en soit, pour les cinq Opca en mesure de dénombrer les contrôles sur place qu'ils ont effectués en 2013, dans tous les cas sauf un ces contrôles sont menés par les délégations régionales. Si une telle configuration se comprend aisément dans une logique de limitation des coûts inhérents à chaque contrôle, elle pose question du point de vue de la neutralité des agents qui effectuent ces contrôles si ces derniers ont eu à connaître auparavant de dossiers de demandes de prise en charge pour les entreprises ou les organismes de formation concernés. Le questionnaire n'ayant pas interrogé les Opca sur cet aspect, il n'est pas possible de savoir si des procédures *ad hoc* ont été mises en place au sein des délégations. La mission a néanmoins constaté que ce risque de neutralité faussée est réel puisque la mission l'a constaté chez un Opca contrôlée sur place.

3. La troisième limite à ces contrôles sur place est qu'ils ne sont souvent pas inopinés. En effet, six des sept Opca qui effectuent des contrôles sur place déclarent les annoncer préalablement aux OF (à noter cependant que trois parmi eux disent aussi pratiquer des visites inopinées). Seul un Opca déclare ne pratiquer que des visites inopinées. Pour ce même Opca, seuls des personnels du siège effectuent les contrôles ce qui évite toute difficulté de positionnement de l'agent contrôleur.

4. Une dernière limite à ces contrôles mérite d'être pointée : ces contrôles ne sont pas toujours encadrés par des procédures formalisées d'investigations. Ainsi, trois des sept Opca ne normalisent pas leurs contrôles. Ce manque de professionnalisme est d'autant plus problématique qu'il peut avoir des conséquences directes sur la fiabilité des preuves collectées et constats établis.

[381] En complément des enquêtes stagiaires et des contrôles sur place, certains Opca mentionnent d'autres techniques d'investigation comme la vérification des coordonnées des locaux dans lesquels auraient dû se dérouler la formation, la convocation d'un OF suspecté de fraude à un entretien contradictoire au siège de la délégation, le mandatement d'un huissier (ex. sommation interpellative) ou la demande à l'OF de toute une batterie de documents prouvant la réalité de l'action de formation (cf. supports pédagogiques, facture de sous-traitance, CV, copie de diplômes, contrat de travail, feuille de paie du formateur, tout élément prouvant l'existence d'un local (cf. contrat de bail, facture de location, contrat de mise à disposition de salle), documents d'évaluations de la formation) en fixant à l'OF concerné un délai de mise à disposition des différentes informations.

[382] Les rapports de suites donnés à ces investigations reflètent les différences de pratique précédemment décrites pour le recours au contrôle sur place. Si la majorité des Opca qui prétendent avoir diligenté des contrôles en 2013 déclarent avoir aussi réalisé des rapports d'audit, il est à noter que certains n'en font pas le décompte faute d'une connaissance suffisante par le siège de ce qui se pratique en délégation. Cela dit, dans la majorité des cas, les Opca déclarent avoir effectué en 2013 moins d'une vingtaine de rapports d'audit : la faiblesse de ce chiffre illustre le manque d'investissement de la fonction audit/contrôle à ce jour par les Opca, a fortiori lorsque ce chiffre est mis en regard des millions de stagiaires et entreprises pour lesquels les Opca interviennent et des dizaines de milliers d'organismes de formation que les Opca payent chaque année.

5.6 Les fraudes constatées sont très diverses

[383] Le cas de fraude cité de façon quasi-systématique par les Opca est celui d'une inexécution totale ou partielle de la formation, fraude souvent perpétrée grâce à la production de fausses attestations de présence ou fausses feuilles d'émargement. A ce cas standard, s'ajoute une multiplicité d'autres irrégularités ou fraudes possibles parmi lesquelles :

- Interspersion de bénéficiaire (ex. gérant non salarié qui bénéficie d'une action de formation au lieu du salarié inscrit)
- Formation fictive pour payer du matériel ou des outils informatiques à l'entreprise
- OF ayant un NDA caduc

- Détournement de dispositifs (ex. alternance)
- Non-conformité au programme préalablement annoncé

[384] Les investigations sur place de la mission ont montré qu'il existait encore d'autres types de fraudes, comme par exemple le fait de faire dispenser une formation par un formateur non habilité (ex. formation de sauveur secouriste du travail qui exige du formateur la possession d'un certificat d'aptitude ad hoc).

5.7 Les suites apportées aux fraudes constatées

5.7.1 Les mesures prises en cas de constat de fraudes sont très hétérogènes

[385] Lorsqu'une fraude a été constatée en 2013, les Opcas ont adopté des stratégies assez nettement différenciées. Parmi la douzaine de mesures de suites que la mission proposait aux Opcas dans le questionnaire, chaque Opcas en a sélectionné en moyenne 4. Cependant, cette moyenne cache des disparités considérables : alors que 3 Opcas ne choisissent aucune des mesures proposées¹⁰⁹, trois autres en sélectionnent huit différentes.

[386] La mesure la plus fréquemment citée par les Opcas est le signalement au SRC (67 %). Ce pourcentage n'est pas supérieur parce que les quelques fraudes relevées par certains Opcas ont été justement établies par les SRC qui en ont ensuite informé les Opcas. Cependant, ce taux moyen au regard de l'importance des flux d'information en sens inverse (cf. les droits de communication des SRC vers les Opcas concernant 78 % d'entre eux – tableau 5) reflète aussi le fait que tous les Opcas n'informent pas de façon systématique les SRC quand ils font le constat d'une fraude. Bien que la majorité des Opcas déclare signaler la totalité ou la quasi-totalité des fraudes constatées, certains n'en signalent aucun ou bien alors seulement une petite proportion.

[387] La moitié des Opcas déclare suspendre tout versement pour les prises en charge d'ores et déjà constatées. Cette pratique s'explique par le fait qu'une fois le paiement effectué, l'Opcas rencontre de grandes difficultés à se faire rembourser (cf. ci-dessous), même s'ils sont 39 % à déclarer faire néanmoins des démarches en ce sens de façon systématique et 28 % à engager des actions de recouvrement à l'amiable. On peut néanmoins s'interroger sur les risques juridiques pris par les Opcas à refuser de payer des formations pour lesquelles ces derniers ont préalablement donné un accord de prise en charge, dans la mesure où cette sanction n'est que rarement prévue dans leurs conditions générales de financement et que la fiabilité de la preuve n'est pas toujours assurée (cf. supra 5.5). Partant de ce constat, 22 % des Opcas refusent toute nouvelle prise en charge tant que les fonds indûment versés ne sont pas remboursés.

[388] Ils sont aussi 50 % à déclarer aller au contentieux, chiffre pour le moins étonnamment élevé si on n'en juge le peu de contentieux qu'engagent les Opcas (cf. ci-dessous).

[389] La suppression de la subrogation de paiement est mentionnée par 44 % des Opcas¹¹⁰. Il est d'ailleurs à noter que cette sanction est dans la grande majorité des cas appliquée à l'OF et non à l'entreprise. Ce pourcentage relativement bas signifie en creux que la moitié des Opcas qui ont recours à la subrogation de paiement et qui constatent des fraudes ne la remettent pas systématiquement en cause dès lors que sont constatées des irrégularités, élément qui interroge sur les actions de maîtrise des risques déployées par ces Opcas.

¹⁰⁹ Ce chiffre de prime abord étonnant s'explique de la façon suivante : un des trois Opcas n'a pas connu de fraude de la part d'OF ou d'entreprise mais uniquement de la part de personnes malveillantes qui ont détournées des chèques ; un autre a eu six cas de fraudes en 2013 mais toutes ont été signalées à l'Opcas à la suite d'investigation des SRC ; pour le dernier, il n'avait constaté en 2013 qu'une seule fraude. Quoiqu'il soit, le chiffre nul ou quasi nul de fraudes identifiées par l'Opcas lui-même est en tant que tel un signe d'alerte sur le fait que ses dispositifs de contrôle sont très probablement défaillants.

¹¹⁰ Un décompte ne prenant pas en compte les quelques Opcas qui n'autorisent pas la subrogation de paiement conduit à se situer plutôt légèrement au dessus de 50 %.

- [390] Enfin, certaines mesures sont plus rarement évoquées (cf. réouverture de dossiers financés les années passées (22 %), retrait de simplifications administratives antérieurement accordées (22 %)) pour des raisons aisément compréhensibles : dans un cas, les Opca manquent de moyens pour mener des investigations approfondies sur le passé ; dans l'autre, le faible nombre d'entreprises bénéficiaires de simplifications administratives explique ce bas pourcentage.

Tableau 11 : Mesures prises en 2013 par les Opca à la suite de constats de fraude

2013	Nombre d'Opca concernés	Pourcentage d'Opca concernés
Information-signallement des services de contrôle de la DIRECCTE (Service Régional de Contrôle - SRC)	12	67%
Suspension des engagements financiers et du versement des financements accordés, dans l'attente de régularisation	9	50%
Engagement de toute procédure contentieuse devant les juridictions civiles ou pénales	9	50%
Suppression de la subrogation de paiement quand l'entreprise en bénéficiait	8	44%
Demande systématique de remboursement des sommes déjà versées à tort en l'absence de régularisation de la situation	7	39%
Notification d'observations et de recommandations avec la possibilité de faire l'objet d'un contrôle ultérieur	5	28%
Engagement d'une action de recouvrement amiable des sommes indûment perçues	5	28%
Refus de nouvelles prises en charge tant que les fonds indûment perçus n'ont pas été remboursés en totalité	4	22%
Réouverture des dossiers financés au cours des dernières années	4	22%
Retrait de mesures simplifications administratives antérieurement accordées	4	22%
Avis au procureur de la République	2	11%

Source : Exploitation par l'Igas de l'enquête diffusée aux Opca le 19 mai 2014. Les pourcentages de réponses ne prennent en compte que les 18 Opca qui déclarent avoir constaté des fraudes en 2013.

5.7.2 Les demandes de remboursement ne sont pas systématiques et n'aboutissent pas toujours

- [391] Comme indiqué précédemment, la demande de remboursement en cas de fraude n'est pas systématique chez bon nombre d'Opca. Ainsi, presque un tiers des Opca déclarant avoir constaté des fraudes en 2013 n'ont effectué aucune demande de remboursement sur l'année. Cependant des Opca ne déclarant pas avoir subi de fraudes effectuent aussi des demandes de remboursement : en effet, l'un des deux premiers motifs les plus fréquemment cités par les Opca pour lesquels sont demandés des remboursements est le constat d'une erreur de l'Opca au moment du paiement (70 % des Opca mentionnent cette cause).

Tableau 12 : Motifs de demandes de remboursement signalés par les Opca en 2013

	Nombre d'Opca concernés	Pourcentage d'Opca concernés
Non exécution ou exécution partielle	14	70%
Constat d'une erreur de l'Opca au moment du paiement (trop versé)	14	70%
Soupçon de fraude	7	35%
Exécution non conforme au programme	5	25%
Constat d'un non respect des dates de formation préalablement fixées	3	15%

Source : Exploitation par l'Igas de l'enquête diffusée aux Opca le 19 mai 2014.

- [392] Les autres causes de demande de remboursement concernent toutes des suites de fraudes (cf. non exécution, exécution non conforme au programme, soupçon de fraude, constat d'un non respect des dates de formation préalablement fixées).
- [393] Il est difficile de retracer de façon fidèle les sommes versées indûment, les sommes dont le remboursement a été demandé et les sommes qui sont in fine remboursées : en effet, ces trois montants peuvent intervenir sur des exercices budgétaires différents ce qui en compliquent notablement le suivi. Les constats tendent néanmoins à montrer que les montants sont chaque fois plus réduits :
- Entre les constats de sommes versées indûment et les sommes dont le remboursement est sollicité : la baisse s'explique par le fait que les OPCA ne font pas systématiquement les demandes.
 - Entre les sommes dont le remboursement est sollicité et les sommes effectivement recouvrées : l'écart s'explique par le fait qu'un certain nombre d'OF frauduleux refusent de payer, voire même se mettent en liquidation si les sommes en jeu sont particulièrement importantes.

5.7.3 Des contentieux rares et mal suivis

- [394] Le déclenchement de contentieux est particulièrement rare. Ainsi, sur l'ensemble de l'année 2013, les OPCA pris tous ensemble déclarent n'avoir engagé que 11 contentieux, chiffre qui paraît *a priori* excessivement faible au regard du nombre de fraudes. La volonté des OPCA de régler autant que possible les conflits à l'amiable explique certes une partie de cet écart. Cependant, cette explication ne permet pas à elle seule de comprendre la faiblesse du nombre déclaré de contentieux engagés en 2013.
- [395] Les OPCA disent avoir un nombre de contentieux en instance (cf. procédures ouvertes et non encore closes) nettement plus important : 115 au 31 décembre 2013, dont les trois quarts concernent des problématiques de service non fait, partiellement fait ou non conforme à la réglementation ou au cahier des charges d'achat. Cet écart important entre le stock (contentieux en instance) et le flux (contentieux engagés en 2013) s'explique en partie par le fait que les procédures contentieuses sont longues et s'étalent souvent sur plusieurs années.
- [396] La mission ne s'explique cependant pas pourquoi l'écart est si important car, si tel était le cas, cela indiquerait qu'il faut près de dix ans en moyenne avant la résolution d'un contentieux, délai manifestement non conforme à la réalité. Il est donc probable que soit l'année 2013 était une année où les OPCA ont engagé moins de contentieux qu'auparavant (mais rien ne permettrait d'expliquer pourquoi), soit les OPCA ont sous-estimé le nombre de contentieux engagés en 2013. La mission privilégie cette explication dans la mesure où certains OPCA ont déclaré ne pas être en mesure de dénombrer les contentieux nouveaux engagés en 2013.
- [397] Cet aveu dénote à tout le moins des défaillances dans le suivi des contentieux. La mission relève ainsi que la gestion des litiges est souvent éclatée entre de multiples services (ex. service de la collecte, service qualité, service contrôle des organismes, DAF, service opérationnel intervention, service projet, direction générale, délégations régionales)¹¹¹ et qu'il n'existe pas toujours de service juridique qui pilote systématiquement le suivi de l'ensemble des litiges.
- [398] Quelque soit le nombre exact de contentieux gérés par les OPCA, ces éléments illustrent le fait que ces derniers en engagent peu.

¹¹¹ Un OPCA cite même cinq services différents en charge de la gestion des litiges au sein de la structure.

6 EVALUATION DE LA QUALITE DES FORMATIONS

[399] La mission a interrogé les Opcas sur les moyens par lesquels ils évaluent la qualité des formations : en effet, ces procédés peuvent, par incidence, permettre de détecter des défauts de réalisation ou des non conformités.

[400] Aucun Opcas ne mène à ce jour d'évaluation systématique de la qualité des formations qu'il finance (cf. tableau ci-dessous). La majorité des Opcas déclare le faire « parfois » (60 %). Dans la pratique, les efforts d'évaluation sont plus souvent concentrés sur les contrats de professionnalisation dans la mesure où des objectifs de taux de sortie vers l'emploi sont suivis.

Tableau 13 : Fréquence à laquelle les Opcas estiment évaluer la qualité des formations financées

	Nombre d'Opcas concernés	Pourcentage d'Opcas concernés
Toujours	0	0%
Souvent	6	30%
Parfois	12	60%
Jamais	2	10%

Source : Exploitation par l'Igas de l'enquête diffusée aux Opcas le 19 mai 2014.

[401] Parmi les moyens que les Opcas jugent pertinents pour évaluer la qualité des formations, l'enquête de satisfaction auprès des stagiaires est le procédé le plus largement plébiscité (cf. 90 % des Opcas la mentionnent). Viennent ensuite le système de labellisation-référencement des OF (80 %), les résultats obtenus en fin de formation (cf. qualification) (60 %) et la mise en place d'un comité de pilotage pour les formations achetées directement par l'Opcas (60 %).

[402] Il est notable que les Opcas ne placent pas, et ce de façon majoritaire, les contrôles sur place parmi les moyens pertinents d'évaluation de la qualité, et ce alors même que, lors des différents déplacements effectués par la mission, les Opcas rencontrés ont régulièrement souligné que ces contrôles sur place sont un des meilleurs moyens de s'assurer de la réalité du service fait. Cela illustre la déconnexion qui existe entre actions de contrôle de qualité et actions de contrôle de la réalité.

Tableau 14 : Moyens que les Opcas jugent pertinents pour évaluer la qualité des formations

	Nombre d'Opcas concernés	Pourcentage d'Opcas concernés
Enquête de satisfaction auprès des stagiaires	18	90%
Système de labellisation-référencement des OF	16	80%
Taux de stagiaires qualifiés (pour une formation qualifiante)	12	60%
Mise en place d'un comité de pilotage pour les seules formations achetées directement par l'OPCA	12	60%
Mise en place de référents chargés de suivre les formations	8	40%
Contrôle sur place pendant la formation	7	35%
Contrôle sur place avant la formation	5	25%
Contrôle sur place après la formation	2	10%
Mise en place d'un comité de pilotage pour les formations PF	2	10%
Mise en place d'un comité de pilotage pour les formations Pro	2	10%
Mise en place d'un comité de pilotage pour toutes les formations	1	5%

Source : Exploitation par l'Igas de l'enquête diffusée aux Opcas le 19 mai 2014.

[403] En sus de la liste de moyens proposés par la mission, les Opca citent d'autres procédés pertinents à leurs yeux, parmi lesquels :

- Le recours à des démarches qualité ;
- L'accès à une base de données nationale des bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation avec informations sur les moyens de fonctionnement des organismes ;
- L'élaboration de bilans qualitatifs du point de vue des formateurs.

7 CONCLUSION

[404] Les Opca jugent dans leur grande majorité les dispositifs de contrôle du service fait qu'ils ont mis en place efficaces mais insuffisants (cf. les trois quarts des Opca) (cf. *tableau ci-dessous*). Seulement trois considèrent leur système actuel de contrôle à la fois efficace et suffisant.

[405] Se trouvent, parmi ces trois Opca, les deux seuls Opca qui déclarent n'avoir identifié aucune fraude ou suspicion de fraudes en 2013, le dernier en ayant quant à lui détecté seulement 19. Il est dès lors particulièrement éclairant de relever le fait que, parmi ces trois Opca, deux ne diligents jamais de contrôle sur place, et un dit ne pas mener non plus d'enquête auprès des stagiaires pour s'assurer de la réalité du service fait. Loin de considérer que ces trois Opca ont trouvé un système de financement infaillible, la mission tend plutôt à considérer que ces Opca font tellement peu de contrôle approfondi des dossiers qu'ils ne détectent par conséquent pas ou quasiment pas de fraudes, ce qui, paradoxalement, semble leur laisser croire que leur dispositif de contrôle interne est performant.

Tableau 15 : Jugement par chaque Opca de ses pratiques quant au contrôle du service fait

	Nombre d'Opca concernés	Pourcentage d'Opca concernés
Sans réponse	1	5%
Efficaces et suffisantes	3	15%
Efficaces mais insuffisantes	15	75%
Peu efficaces mais suffisantes	0	0%
Peu efficaces et peu suffisantes	1	5%

Source : Exploitation par l'Igas de l'enquête diffusée aux Opca le 19 mai 2014.

[406] Afin d'atteindre un contrôle à la fois efficace et pertinent, les Opca estiment pour la majorité d'entre eux qu'il leur est nécessaire de positionner plus de personnes sur ces tâches. Cette augmentation de personnel dédiée au contrôle et à l'audit représente pour certains des multiplications par trois (passage de 1 à 3), quatre (passage de 7,5 à 30), voire six (passage de 1 à 6) les effectifs par rapport à ce qui existe à l'heure actuelle dans les services de contrôle et d'audit. 15 Opca déclarent dès lors que ce surcroît d'effectifs ne peut d'après eux pas être atteint sans nouveau(s) recrutement(s).