

**BILAN 2012**  
**DE L'ACTIVITÉ DES SERVICES DE CONTRÔLE**  
**DE LA DGEFP ET DES SERVICES RÉGIONAUX DE CONTRÔLE**



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI,  
DE LA FORMATION  
PROFESSIONNELLE  
ET DU DIALOGUE SOCIAL

# BILAN 2012 DE L'ACTIVITÉ DES SERVICES DE CONTRÔLE

## I. CHAMP DU CONTRÔLE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L'État exerce un contrôle administratif et financier sur les dépenses de formation exposées par les employeurs au titre de leur contribution au développement de la formation professionnelle continue et sur les actions de formation qu'ils conduisent (*C. trav. art. L. 6361-1 et L. 6361-2*).

Ce contrôle porte aussi sur les activités en matière de formation professionnelle conduites par les OPCA, les organismes de formation et leurs sous-traitants, les organismes chargés de réaliser des bilans de compétences, les organismes qui interviennent dans le déroulement des actions destinées à la validation des acquis de l'expérience (VAE), ainsi que sur les activités d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation en matière de formation professionnelle continue.

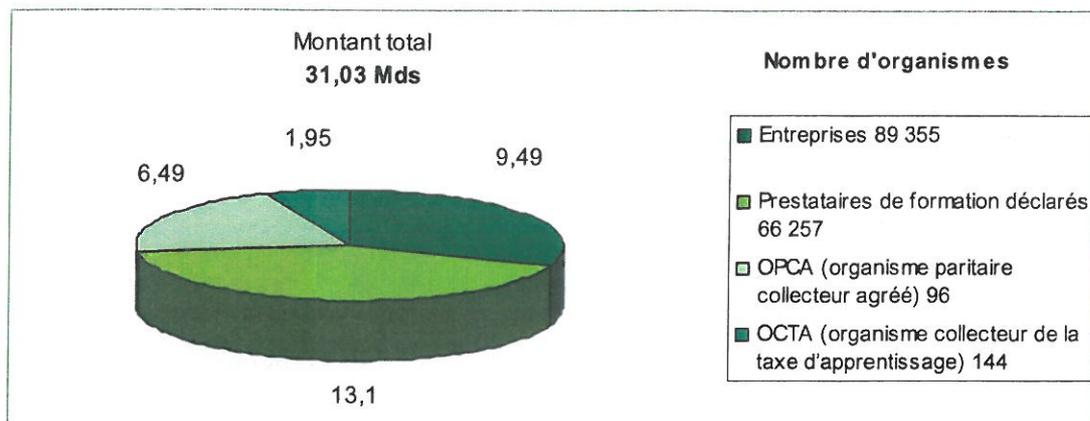
Par ailleurs, l'État exerce des contrôles administratif et financier en matière d'apprentissage (*C. trav. art. L. 6252-4 et suivants*).

Ces compétences de contrôle induisent d'autres activités :

- Pour réaliser leurs missions de contrôle, les services régionaux de contrôle (SRC) assurent le suivi des fichiers d'entreprises (90 000 déclarations annuelles) et d'organismes de formation. Ils instruisent les demandes des nouveaux organismes de formation et assurent les traitements administratifs qui y sont liés (14 000 nouvelles déclarations dont 12 000 enregistrements et 2 000 refus, plus de 60 000 bilans pédagogiques et financiers et plus de 10 000 caducités de déclarations prononcées par an).
- Ils fournissent, dans le cadre de leur champ d'intervention, toutes les informations nécessaires aux prestataires de formation lors des différentes phases déclaratives (enregistrement des organismes, modification des éléments de la déclaration, bilan pédagogique et financier, obligations juridiques et comptables, droits des stagiaires et documents à leur remettre) et assurent l'information du public sur les questions d'accès à la formation.

Le champ du contrôle de la formation représente des flux financiers de plus de 31 milliards d'euros et concerne plus de 150 000 acteurs répertoriés dans les fichiers des services.

CHAMP DU CONTRÔLE<sup>(1)</sup>



(1) Données 2010-2011 – À noter : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le nombre d'OPCA est de 48.

Source des données :  
Portail des applications du contrôle et de télédéclaration des organismes collecteurs - DGEFP

## II. LES SERVICES DE L'ÉTAT EN CHARGE DU CONTRÔLE

Répartis sur l'ensemble du territoire au sein des Directions (régionales) des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE et DIECCTE), les services régionaux de contrôle (SRC) s'assurent du respect de la réglementation et de la bonne utilisation des fonds de la formation professionnelle. À cet effet, ils sont coordonnés par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) via la Mission organisation des contrôles (MOC) de la Sous-direction des politiques de formation et du contrôle (Sd-PFC).

Ils réalisent, par ailleurs, le contrôle des opérations cofinancées par le Fonds social européen (FSE) sous l'autorité fonctionnelle de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) et bénéficient de l'appui de la MOC.

Pour mener à bien ces missions, les SRC et la MOC regroupent 181 agents (Etp) dont 157 susceptibles de faire des contrôles. Les agents de contrôle sont des inspecteurs et des contrôleurs du travail, des agents de la fonction publique de l'État de catégorie A assermentés et commissionnés à cette fin.

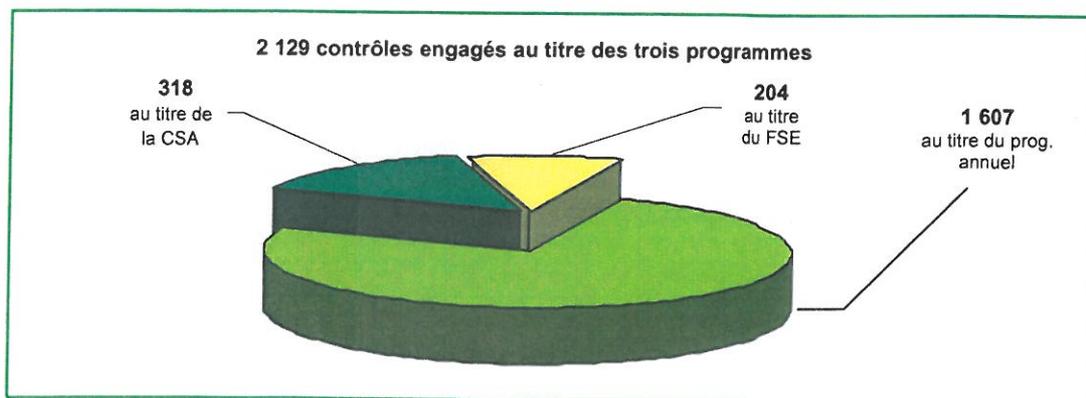
## III. LES PROCÉDURES DE CONTRÔLE

Les contrôles s'exercent dans le cadre d'une procédure contradictoire prévue par le code du travail, selon différentes phases :

- le contrôle peut se dérouler sur pièces ou sur place. Lors des vérifications sur place, le contrôle est en général précédé d'un avis de contrôle (facultatif). En cas de contrôle sur place, un avis de fin de période d'instruction est adressé à l'organisme ou à l'employeur ;
- le rapport de contrôle identifie les écarts entre les situations examinées et les règles de droit. Il peut formuler des recommandations et proposer aux autorités des sanctions administratives ou financières ;
- l'intéressé dispose de 30 jours ou plus pour présenter ses observations écrites et demander, le cas échéant, à être entendu ;
- sur la base du rapport de contrôle et d'éventuelles observations formulées par l'intéressé, le préfet de région ou le ministre peut prononcer des sanctions administratives ou financières ;
- en cas de désaccord avec la décision, une réclamation doit être formulée par l'intéressé auprès de son signataire. Une seconde décision sera prise suite à la réclamation ;
- si le désaccord persiste, l'intéressé peut exercer un recours pour excès de pouvoir auprès du tribunal administratif compétent.

## IV. TROIS PROGRAMMES DE CONTRÔLE MENÉS EN 2012

- Un programme annuel sur l'ensemble des acteurs avec deux priorités nationales :
  - le contrôle de la réalisation des actions de formation financées par les OPCA ;
  - le contrôle ciblé d'actions relevant du développement personnel, du bien-être ou la santé.
 Ce programme représente la plus grande partie des contrôles (cf. points IV.1A et IV.1B).
- Un premier exercice de contrôle de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) a été mené au second semestre 2012 (cf. point IV.2).
- Un programme spécifique de contrôle des opérations cofinancées par le FSE mené sous l'autorité fonctionnelle de la CICC (cf. point IV.3).



#### IV. 1A. CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES FONDS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

ORGANISMES CONTRÔLÉS	CONTRÔLES ENGAGÉS	PÉRIMÈTRE FINANCIER
Employeurs (hors CSA)	826	595 M€
Prestataires de formation	772	302 M€
OPCA	6	119 M€
Autres	3	2 M€
<b>Total</b>	<b>1 607</b>	<b>1 018 M€</b>

Les contrôles clos en 2012 ont donné lieu à 329 décisions préfectorales de corrections financières pour un montant de 29 millions d'euros

#### LES PRINCIPAUX DYSFONCTIONNEMENTS RELATIFS À LA RÉGLEMENTATION (en %)

CONTRÔLE D'EMPLOYEURS	FRÉQUENCE
Nature de la prestation	4,6
Inexécution d'action	9,93
Dépense non justifiée ou non conforme	12,71
Versement obligatoire à un OPCA non effectué	9,56
Consultation du Comité d'entreprise non conforme	8,6

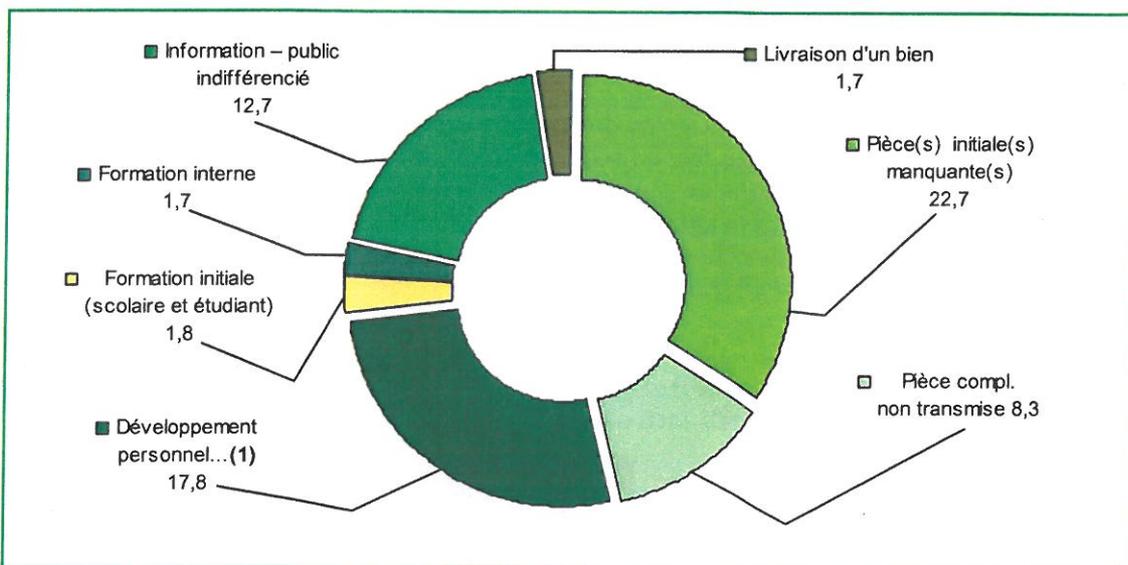
CONTRÔLE DE PRESTATAIRES DE FORMATION	FRÉQUENCE
Nature de la prestation	13,74
Organisation des formations	10,10
Inexécution d'action	8,16
Dépense non justifiée ou non conforme	9,72
Information des stagiaires non respectée	6,99
Règlement intérieur absent ou non conforme	8,68
Attestation de fin de formation	5,96
Pas de comptabilité séparée	13,73
Publicité non conforme	10,62

Outre l'activité de contrôle administratif et financier *a posteriori* des prestataires de formation, les SRC examinent l'ensemble des demandes d'enregistrement des nouveaux organismes de formation.

#### Enregistrement des nouveaux organismes de formation

14 171 dossiers déposés  
12 182 enregistrés  
1 989 refusés

#### LES PRINCIPAUX MOTIFS DE REFUS (en %)



(1) Développement personnel - conseil - coaching - bien-être - soin thérapeutique - loisir

À noter : 11 159 organismes ont été rendus caducs au 1<sup>er</sup> janvier 2013 pour ne pas avoir adressé leur bilan annuel retraçant leur activité de dispensateur de formation ou du fait de l'absence d'activité.

## IV. 1B. CAMPAGNE DE CONTRÔLES CIBLÉS

Les constats opérés lors des contrôles menés en 2010 et 2011 sur les prestations au croisement des champs santé, bien-être et développement personnel, ont montré qu'un organisme contrôlé sur trois a vu tout ou partie de son activité exclue du champ de la formation professionnelle.

Dans le cadre de ces contrôles, il a été observé qu'un grand nombre d'irrégularités vis-à-vis du code du travail concernait des prestations apparentées à des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique (PNCVT) dont l'offre n'a cessé de croître ces dernières années.

L'identification d'un secteur à risque peut présenter des caractéristiques problématiques en termes de santé publique, voire d'exercice illégal d'activités médicales ou paramédicales, et parfois de dérives sectaires. Ce constat a donc conduit la DGEFP à poursuivre la campagne de contrôle en ciblant les organismes dont les actions relèvent du champ de la santé, en particulier les PNCVT.

Ce ciblage a consisté, par exemple, à sélectionner des organismes se réclamant de la fiche ROME K1103 de Pôle emploi. Ce code mentionne les pratiques relatives à l'Iridologie, la Fascia thérapie, la Kinésiologie, le Reiki... (Cf. Guide 2012 Santé et dérives sectaires<sup>(1)</sup> de la MIVILUDES).

Cette deuxième campagne engagée en 2012, puis 2013, concerne 360 contrôles

RÉSULTATS DES CONTRÔLES CIBLÉS 2012-1 <sup>ER</sup> TRIMESTRE 2013	
Nombre de contrôles clos	193
Annulations de l'enregistrement comme organisme de formation	44
Requalifications partielles de l'activité entrant dans le champ de la Formation professionnelle continue	15
Demandes de reversement de dépenses au Trésor public	11
Signalements effectués auprès de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES)	4
Signalements au procureur de la République sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale	2

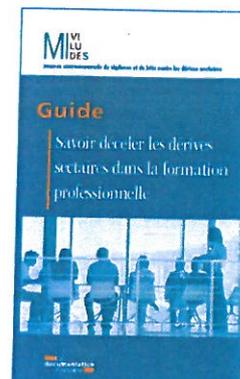
### PRÉVENTION ET LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES DANS LE CHAMP DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

#### **A noter**

Le colloque national<sup>(2)</sup>, qui s'est tenu à la Bibliothèque nationale de France le 9 février 2012, a été l'occasion de rappeler que « (...) Le contrôle et la lutte contre les dérives sectaires relèvent d'une responsabilité partagée entre l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle. Les entreprises, notamment les plus grandes dont le secteur d'activité est sensible, ont un rôle à jouer pour développer une véritable politique de contrôle au sein de leur groupe ».

Lors de ce colloque a été présenté le nouveau guide « *Savoir déceler les dérives sectaires dans la formation professionnelle* » rédigé par la MIVILUDES, en collaboration avec la DGEFP. Ce guide disponible sur le site précité<sup>(1)</sup> a été largement diffusé puisqu'il ne s'adresse pas seulement aux agents de contrôle, mais à tous les acteurs de la formation professionnelle, entreprises, collecteurs de fonds ou prescripteurs, qui devront se l'approprier pour en faire un outil opérationnel de vigilance.

Les efforts en matière de sensibilisation face au risque sectaire doivent être poursuivis notamment auprès des prescripteurs, financeurs de formation mais aussi auprès des organismes de certification, de qualification et de labellisation, et des acteurs intervenant dans les démarches de qualité.



<sup>(1)</sup> Accessibles sur le site <http://www.miviludes.gouv.fr>

<sup>(2)</sup> Journée de Prévention et de lutte contre les dérives sectaires dans la formation professionnelle

## IV.2. CONTRÔLE DE LA CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE À L'APPRENTISSAGE (CSA)

La loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 (art. 23 - § V) a modifié les dispositions relatives au quota de jeunes en alternance que doivent respecter les entreprises occupant au moins 250 salariés ainsi que le mode de calcul de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) due par celles qui ne respectent pas ce quota.

Pour que l'aspect incitatif de la mesure garde toute sa pertinence, il fallait parallèlement que l'État puisse contrôler les éléments déclarés à ce titre par les entreprises concernées (masse salariale, pourcentage d'alternants et progression de ce dernier d'une année sur l'autre).

Aussi, à l'instar des agents de l'administration fiscale, les agents de contrôle des SRC ont été autorisés à contrôler la contribution supplémentaire à l'apprentissage des employeurs (C. trav. art. L. 6361-5, L. 6252-4-1).

Par ailleurs, un dispositif réglementaire<sup>(1)</sup> permet dorénavant à l'administration de recevoir au 30 avril de l'année N l'ensemble des données collectées par les OCTA relatives à la détermination de la CSA assise sur la masse salariale des entreprises de plus de 250 salariés au titre de l'année N-1. Ces éléments chiffrés permettent d'identifier des éventuelles insuffisances de contribution des employeurs.

Ce contrôle s'effectue dans les mêmes conditions que pour les contrôles de la formation professionnelle. Ainsi, l'entreprise qui fait l'objet d'un tel contrôle bénéficie des garanties de procédure prévues (C. trav. art. L. 6362-8 à L. 6362-11).

En cas d'anomalie apparente (insuffisance du versement ou absence totale de versement à l'OCTA), les résultats du contrôle sur pièces sont notifiés à l'intéressé par écrit. Celui-ci dispose d'un délai pour présenter ses observations et toute pièce justificative avant que la décision préfectorale mette à sa charge un versement au Trésor public.

En cas de contestation, l'employeur doit saisir le préfet de région compétent d'une réclamation préalable avant tout contentieux.

### CONTRÔLES CSA TERMINÉS EN 2012

NOMBRE DE CONTRÔLES	ASSIETTE	NOMBRE DE DÉCISIONS	MONTANT DES SANCTIONS
318	10 728 435 €	67	538 882 €

Ces contrôles ont pour vocation à inciter les employeurs de plus de 250 salariés à embaucher des alternants et le cas échéant à sanctionner les entreprises manifestement défaillantes.

<sup>(1)</sup> Arrêté du 28 novembre 2011 modifiant l'arrêté du 24 juillet 2006 relatif à l'état mentionné à l'article R. 6242-16 du code du travail des organismes collecteurs habilités au titre des articles L. 6242-1 et L. 6242-2 du code du travail (J.O du 7 déc.)

## IV.3. CONTRÔLES D'OPÉRATIONS COFINANCÉES PAR LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Le Fonds social européen (FSE) est le principal levier financier en faveur de l'emploi de l'Union européenne. Il représente près de 10 % du budget total de l'Union européenne avec un investissement de plus de 10 milliards d'euros par an dans l'ensemble des États membres.

Pour la période de programmation 2007-2013, la contribution du FSE représente près de 5 milliards d'euros pour la France.

En application des règlements communautaires, des contrôles d'opérations doivent être réalisés. Ils sont confiés aux SRC et à la mission organisation des contrôles (MOC) de la DGEFP.

## CADRE JURIDIQUE ET MÉTHODOLOGIE DES CONTRÔLES

Ces contrôles d'opérations interviennent après d'autres phases de vérifications effectuées dans le cadre des contrôles de service fait et des contrôles de qualité gestion. D'autres contrôles (Commission, Cour des comptes européenne) peuvent intervenir auprès des bénéficiaires.

Cette superposition de différents niveaux de contrôles permet à la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), de se prononcer sur le niveau d'assurance obtenu à partir des audits de systèmes de gestion et de contrôle.

Les contrôles sont déterminés par la CICC selon une méthode de sélection aléatoire prenant en compte des strates définies par taille d'opérations et par types de gestionnaires : État, conseils régionaux, conseils généraux et communes, PLIE, autres gestionnaires (OPCA, GIP...).

La DGEFP a décidé d'externaliser dans le cadre d'un marché public une partie de la réalisation des contrôles d'opérations afin d'alléger la part de ces contrôles spécifiques « FSE » dans l'activité des services régionaux de contrôle des DIRECCTE.

50 % des contrôles d'opérations ont été confiés à des prestataires externes. Cette externalisation des contrôles entraîne toutefois une charge de travail dans le suivi des opérations réalisées par les prestataires pour la Mission organisation des contrôles de la DGEFP.

Tout contrôle d'opération s'effectue auprès du service gestionnaire, dans le but d'analyser la conformité des modalités de traitement du dossier et auprès du bénéficiaire, en vue d'une vérification des documents, pièces justificatives et données afférentes à l'opération concernée.

Les conclusions sont formalisées dans un rapport standard qui comprend trois volets :

- une appréciation sur la qualité de la gestion du dossier
- les résultats des investigations menées auprès du bénéficiaire
- une synthèse des conclusions des contrôleurs

Un premier rapport, ou « rapport provisoire », est adressé aux parties concernées, après avoir été validé par la CICC. Sa version définitive n'est produite qu'à l'issue d'une phase contradictoire permettant à chacun de produire des pièces manquantes et/ou de faire valoir tout argument de nature à modifier les conclusions proposées. Cette même version définitive doit également être validée par la CICC avant notification des conclusions du rapport à l'autorité de gestion ou à l'autorité de gestion déléguée.

### Procédure « plans de reprise » ou « plans d'actions »

Les résultats de ces contrôles d'opérations peuvent conduire à des constats d'irrégularités des dépenses déclarées et révéler d'éventuelles erreurs systémiques. Ces erreurs doivent donner lieu à des mesures correctrices, notamment par la reprise des opérations de contrôle de service fait défectueuses. Cette procédure est appelée « plans de reprise » ou « plans d'actions ».

### Contrôles d'opérations cofinancées par le FSE

204 contrôles menés en 2012

Dans 91 contrôles, des corrections financières sont proposées aux autorités de gestion, pour un montant de 9 592 896 euros.

TYPES DE GESTIONNAIRES	NBRE DE CONTRÔLES	MONTANT DE L'ÉCHANTILLON CONTRÔLÉ (en €)
État	48	7 647 172
Conseils régionaux	32	3 033 226
Conseils généraux	24	2 032 474
PLIE	34	2 164 804
Divers	32	2 183 956
Déclarations importantes <sup>(1)</sup>	34	252 951 807
<b>TOTAL</b>	<b>204</b>	<b>270 013 441</b>

<sup>(1)</sup> Il s'agit des déclarations d'opérations supérieures à 3 millions d'euros qui constituent pour la CICC une strate spécifique à contrôler (ex. des organismes tels que Pôle emploi, FPSPP, AFPA...)

## V. TRAITEMENT DU CONTENTIEUX

L'activité de contrôle génère une activité contentieuse. En 2012, 39 contentieux ont été engagés devant les juridictions administratives. Ils concernent en premier lieu des contrôles d'organismes de formation pour 25 d'entre eux, 12 sont relatifs à des contrôles d'employeurs et 2 concernent des opérations cofinancées par le Fonds social européen.

À la fin de l'année 2012, la Mission de l'organisation des contrôles a relevé 42 jugements et arrêts rendus par les juridictions administratives répartis ainsi :

- 36 décisions de justice favorables, dont :
  - 24 par les Tribunaux administratifs,
  - 9 par les Cours administratives d'appel,
  - 2 par le Conseil d'État,
  - 1 par le Conseil constitutionnel
- 6 décisions de justice défavorables.

Par comparaison, 32 jugements et arrêts avaient été rendus par les juridictions administratives en 2011 contre 35 en 2010 et 44 en 2009.

### UNE DÉCISION MAJEURE RENDUE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a déclaré que les articles L 6362-5, L 6362-7 et L 6362-10 du code du travail sont conformes aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il y a :

- absence d'atteinte disproportionnée au principe de liberté d'entreprendre car le législateur a poursuivi un but d'intérêt général en instituant un contrôle des activités conduites par les organismes en matière de formation professionnelle continue.
- absence d'atteinte au principe de légalité des délits et des peines dans la mesure où la définition des obligations pesant sur les organismes de formation est suffisamment précisée dans les articles du code du travail, et où le renvoi « *aux dispositions légales régissant ces activités* », mentionné dans l'article L 6362-5 du code du travail est circonscrit aux dispositions réglementant spécifiquement les activités de formation professionnelle continue.
- Enfin, la notion de bien-fondé des dépenses qui est mentionnée au code du travail ne présente pas de difficulté d'interprétation. Elle consiste à apprécier si des dépenses sont « *sinon strictement nécessaires, à tout le moins utiles à la réalisation des actions de formation professionnelle* ».

## VI. CONCLUSION

L'intervention des services de contrôle a donc pour légitimité de faire respecter l'application du droit commun régissant les activités conduites en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

Ils veillent ainsi à la bonne utilisation des fonds dédiés à la formation des salariés et des demandeurs d'emploi en s'assurant notamment de la réalisation des actions et du bien-fondé des dépenses afférentes.

Une prochaine réforme sur la formation professionnelle a été annoncée par le Président de la République. Ce rendez-vous sera l'occasion, avec tous les acteurs concernés, de rendre plus efficace l'investissement dans notre système de formation professionnelle et d'apprentissage qui constitue un outil majeur de la politique de l'emploi et de la sécurisation des parcours professionnels.