

LE CONTRÔLE
DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE
EN 1998, 1999 ET 2000

© La Documentation française - Paris, 2002

© Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité - Paris, 2002

ISBN : 2-11-005173-6

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

SOMMAIRE

■ LE CONTRÔLE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE : ACTEURS ET ENJEUX	7
RAPPEL HISTORIQUE ET JURIDIQUE	9
Les fondements juridiques du contrôle	9
Historique du contrôle	10
L'extension progressive du champ du contrôle	10
Le développement des moyens du contrôle	11
UNE PÉRIODE DE TRANSITION, DES TRANSFORMATIONS INTERNES ET EXTERNES	13
LES GRANDES ORIENTATIONS DU CONTRÔLE EN 1998, 1999 ET 2000	17
Les orientations du contrôle en 1998 et 1999	17
Les orientations 2000 : le contrôle du FSE et les questions des fichiers	18
LE CONTRÔLE EN CHIFFRES	20
Le champ du contrôle	20
Principaux indicateurs de l'activité de contrôle sur les trois ans	20
La répartition des redressements en 1988, 1999 et 2000	22
LE CONTRÔLE DANS LE CONTEXTE D'UNE POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE	24
Le « livre blanc » et le rapport Lindeperg	24
La « table ronde » (mars-septembre 2000)	25
La question de la « qualité de l'offre de formation »	26
Renforcer le professionnalisme des acteurs	28
Améliorer les procédures d'achat de formation	29
Un début de concrétisation : le projet de loi de modernisation sociale	30

■ LE CONTRÔLE DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS	31
LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS	33
La participation des employeurs en 2000	33
Évolution de la participation des employeurs de 10 salariés et plus depuis 1974	34
Nature des dépenses de formation consenties par les employeurs de 10 salariés et plus	36
Participation des entreprises selon la taille en 1999 (données définitives)	37
ÉVOLUTION DES OPÉRATIONS DE CONTRÔLE	39
FORMATIONS IMPUTABLES ET ACTIONS NON IMPUTABLES	43
L'appréciation de la nature des actions	43
Les organismes proches des mouvances sectaires et la formation professionnelle en entreprise	44
■ LES ORGANISMES COLLECTEURS PARITAIRES AGRÉÉS (OPCA)	47
LE SUIVI DES OPCA	49
Activité au titre des formations professionnelles en alternance	52
Activité au titre du plan de formation des employeurs occupant au minimum dix salariés	58
Activité au titre du capital de temps de formation (CTF)	63
Activité au titre du plan de formation des employeurs occupant moins de dix salariés	67
Activité au titre du congé individuel de formation	71
LE CONTRÔLE DES OPCA	82

■ LES ORGANISMES COLLECTEURS DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE	83
CONDITIONS DU CONTRÔLE	85
LE CHAMP DU CONTRÔLE	87
DÉVELOPPEMENTS ET LIMITES DU CONTRÔLE	89
■ LE CONTRÔLE DES ORGANISMES DE FORMATION	91
LE PROBLÈME DE L'IDENTIFICATION DES ORGANISMES DE FORMATION	93
LE MARCHÉ DE LA FORMATION	96
Données générales en 1998 et 1999	97
Données relatives aux organismes de formation exerçant à titre principal cette activité	99
ÉVOLUTION DES CONTRÔLES	103
■ LE CONTRÔLE DES CONVENTIONS COFINANCÉES PAR LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN	107
UNE OBLIGATION DE CONTRÔLE SUR UN CHAMP PLUS LARGE QUE CELUI DE LA FORMATION	109
ORGANISATION ET STRUCTURE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE EN FRANCE EN RÉPONSE AUX EXIGENCES DU RÈGLEMENT N° 2064/97	111
Fondements juridiques communautaires et réglementation nationale d'application	111
Descriptif du système de contrôle du FSE en France et organes impliqués	112
Les critères et la configuration d'un contrôle « 5 % »	115
Objet du contrôle FSE	116

LE CONTRÔLE EN CHIFFRES ET SES PREMIERS ENSEIGNEMENTS	118
Évolution depuis 1998 de l'activité de contrôle FSE	119
Données relatives à l'année 2000	120
Premiers enseignements des contrôles	121
■ AUTRES CONTRÔLES	123
CONCLUSION	127

L E CONTRÔLE
DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE :
ACTEURS ET
ENJEUX

RAPPEL HISTORIQUE ET JURIDIQUE

LES FONDEMENTS JURIDIQUES DU CONTRÔLE

Le contrôle de la formation professionnelle est une prérogative de l'État défini par le Code du travail qui pose le principe d'un contrôle administratif et financier de l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle continue.

L'article L. 991-1 du Code du travail dispose que l'État exerce un contrôle qui porte sur l'ensemble des moyens financiers, techniques et pédagogiques à savoir :

- les dépenses exposées par les employeurs au titre de leur obligation de formation professionnelle continue de leurs salariés ;
- les activités, en matière de formation professionnelle des organismes paritaires agréés, des organismes de formation, des organismes chargés de réaliser des bilans de compétences ;
- les activités d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation auxquelles l'État concourt par convention.

L'article L. 991-2 institue un contrôle des conditions d'exécution des actions de formation financées par lui.

L'article L. 119-1-1 soumet les organismes collecteurs de taxe d'apprentissage au contrôle de la formation professionnelle.

Un certain nombre de textes complètent ce dispositif dans des cas particuliers : exemple formation des artisans (loi du 3 décembre 1982), Code du travail adapté à la collectivité départementale de Mayotte, etc.

Les modalités de contrôle sont précisées dans le chapitre 1^{er} du titre IX du Livre IX du Code du travail.

L'ensemble de ces textes définit un contrôle des moyens mis en œuvre (à l'exclusion des qualités pédagogiques) permet-

tant de vérifier la réalité et la légalité des actions de formation professionnelle continue au sens large. L'examen financier, qui constitue une part très importante du contrôle, s'opérant, par nature, sur compte clos, explique que la majorité des investigations s'exerce a posteriori par rapport aux actions financées.

À ces textes, il faut ajouter les directives européennes régissant le contrôle de l'utilisation des fonds structurels : règlement CEE n° 2082/93 du 20 juillet 1993, n° 2064/97 du 15 octobre 1997, de la Commission des communautés européennes et n° 1260/1999 du 21 juin 1999 du Conseil de l'Union européenne.

Les services de contrôles sont missionnés dans ce cadre (essentiellement par rapport au Fonds social européen), mais d'autres services de l'État peuvent également participer à ces contrôles.

HISTORIQUE DU CONTRÔLE

La loi de 1971, qui a constitué la base du Livre IX du Code du travail sur la formation professionnelle continue, prévoit que des agents commissionnés par les préfets de régions sont chargés de procéder au contrôle a posteriori des dépenses effectuées par les entreprises et les organismes de formation ainsi que des dépenses des fonds d'assurances formation et des groupements d'employeurs. Ce contrôle concerne au départ la participation des employeurs de plus de 10 salariés à la formation de leur personnel.

L'EXTENSION PROGRESSIVE DU CHAMP DU CONTRÔLE

Le champ du contrôle s'est étendu progressivement à l'ensemble des acteurs relevant de la formation professionnelle :

- 1971 : mise en place du contrôle de la participation des employeurs à la formation de leurs salariés ;
- 1975 : extension du contrôle à l'ensemble des activités des organismes de formation faisant l'objet de conventions ;
- 1982-1985 : les organismes collecteurs pour la formation des artisans, les organismes paritaires collecteurs agréés au titre du congé individuel de formation et des formations en alternance, les engagements de développements de la formation professionnelle dans les entreprises ;

- 1990-1992 : les activités d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation, les organismes chargés des bilans de compétences, les contrats individuels de formation ;
- 1996 : les organismes collecteurs de taxe d'apprentissage ;
- 1997 : à partir de cette période, se mettent en place des campagnes systématiques de contrôles des conventions cofinancées par le Fonds social européen ;
- 2000-2001 : le projet de loi de modernisation sociale prévoit le contrôle des organismes accompagnant la validation des acquis de l'expérience.

LE DÉVELOPPEMENT DES MOYENS DU CONTRÔLE

- 1971-1973 : création de Cellules régionales de contrôle auprès des Délégués régionaux à la formation professionnelle et d'un Groupe national de contrôle auprès du Premier ministre et du ministre ou secrétaire d'État chargé de la formation professionnelle (quand il existe).

- 1975 : mise en place de la Déclaration d'existence et du bilan pédagogique et financier annuel des organismes de formation.

- 1984-1985 : réglementation de la publicité et du démarchage, des relations entre les organismes de formation et les stagiaires.

- 1985 : création d'un corps spécifique de contrôleurs et d'inspecteurs de la formation professionnelle assurant les tâches de contrôle (mais aussi d'instruction et de gestion) dans les Services régionaux de contrôle (SRC) au sein des Délégations régionales à la formation professionnelle (DRFP) ou, au niveau central, du Groupe national de contrôle (GNC) de la Délégation à la formation professionnelle (DFP). À partir de 1985, le ministre chargé de la formation professionnelle, sous l'autorité duquel se trouvent ces services, est le Ministre du travail (aujourd'hui de l'emploi et de la solidarité), assisté ou non d'un secrétaire d'État, selon les configurations des équipes gouvernementales.

- 1990-1992 : redéfinition de la procédure de contrôle (loi du 4 juillet 1990). Les entreprises doivent justifier de la réalité et du bien fondé (et non plus de la simple validité) des dépenses de formation, les organismes de formation doivent justifier de l'origine des fonds reçus, de la réalité des dépenses exposées et de la conformité de l'utilisation des fonds aux règles régissant

leurs activités. Les procédures de contrôle sont précisées, en particulier en ce qui concerne les débats contradictoires et recours pré-contentieux éventuels.

- 1993 : la loi « quinquennale » du 20 décembre 1993 sur la modernisation du financement de la formation professionnelle et le renforcement du contrôle renforce les pouvoirs du corps de l'inspection de la formation professionnelle et les sanctions pénales applicables. Le réseau des organismes collecteurs paritaires agréés est restructuré.

- 1995-1996: fusion des administrations déconcentrées (Délégations régionales à la formation professionnelle et Directions régionales du travail et de l'emploi en des Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle – DRTEFP) et des administrations centrales (fusion de la Délégation à la formation professionnelle et de la Délégation à l'emploi en une Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle – DGEFP).

- 1997-01 : intégration des inspecteurs et contrôleurs de la formation professionnelle qui le désirent dans le corps de l'inspection du travail.

- 2001 : le projet de loi de modernisation sociale prévoit la réforme de la déclaration d'existence (déclaration d'activité) et des compétences élargies des services régionaux de contrôle concernant les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage.

UNE PÉRIODE DE TRANSITION, DES TRANSFORMATIONS INTERNES ET EXTERNES

Pendant la période 1998-2000, les Services de contrôle ont été affectés par les conséquences d'importantes mutations dans l'organisation des structures du ministère de l'Emploi et de la Solidarité et dans le statut des personnels.

La période précédente avait été marquée par la rationalisation des structures, des services déconcentrés et de l'administration centrale, avec notamment en 1995, la fusion des Directions régionales du travail et de l'emploi (DRTE) et des Délégations régionales à la formation professionnelle (DRFP) – où se trouvaient les services régionaux de contrôle – pour former les Directions régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), et, en 1996, la fusion des échelons centraux Délégation à l'emploi (DE) et Délégation à la formation professionnelle (DFP) – où se trouvait le Groupe national de contrôle – pour former la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

L'organisation nouvelle devait permettre d'améliorer l'efficacité globale des services, de créer des synergies et des échanges de compétences. Néanmoins, dans un premier temps, et comme dans toute opération de ce genre, il fallait assurer l'interpénétration de cultures et de traditions différentes de structures ayant eu des histoires distinctes et des cheminements parallèles. Dans certains cas, et pendant une partie de la période traitée par le présent rapport, les réorganisations internes liées à cette fusion ont pu avoir, provisoirement, un impact négatif (en terme d'effectifs) sur les services de contrôle, notamment au niveau du GNC.

Ces difficultés passagères ont été accentuées par certains effets d'une autre restructuration interne (statutaire celle-ci), le processus d'intégration de la majorité des contrôleurs et inspecteurs de la formation professionnelle dans les corps des contrôleurs et inspecteurs du travail. Là encore, on pouvait attendre des bénéfices de cette réorganisation, avec la création de corps uniques permettant une meilleure mobilité professionnelle des agents et un réel enrichissement des carrières et des compétences.

Malheureusement, dans un premier temps, ce processus d'intégration a eu un impact négatif sur le contrôle, surtout au niveau des inspecteurs. En effet, dans l'attente d'un recrutement et d'une formation initiale unifiée dans le nouveau corps élargi, les recrutements et formations initiales spécifiques aux inspecteurs de la formation professionnelle ont été interrompus (la dernière promotion d'inspecteurs de la formation professionnelle a été titularisée en 1995). Mais les délais de la mise en œuvre de l'intégration ont été tels, qu'il a fallu attendre 2001 pour voir la titularisation d'un contingent de nouveaux inspecteurs du travail affecté au contrôle de la formation professionnelle.

De plus, l'intégration des inspecteurs a été réalisée progressivement au moyen d'une série d'examens professionnels, organisée de 1998 à 2001 (l'intégration des contrôleurs se faisant, elle sans formalités particulières), entraînant dès 1999 un mouvement de mutation d'anciens inspecteurs de la formation professionnelle, notamment vers les sections d'inspection du travail, sans que la réciproque existe. Enfin, les modalités d'intégration des inspecteurs principaux et chefs de service de la formation professionnelle, ne permettant pas l'intégration de tous ceux qui en faisaient la demande, a contribué à perturber le contrôle.

Toutes ces difficultés ont eu un impact sur les effectifs des services de contrôle.

Tableau des effectifs (inspecteurs et contrôleurs) affectés aux contrôles dans les services

(Équivalents temps pleins)	1998	1999	2000
Services régionaux de contrôles	118,3	109,3	110,7
Groupe national de contrôle	5,8	2,2	4,3
Total	124,1	111,5	115

Cet affaiblissement du contrôle était conjoncturel, le redressement amorcé en 2000 a été conforté en 2001 et doit être poursuivi dans les prochaines années avec le recrutement et la formation de nouveaux contingents d'inspecteurs et de contrôleurs du travail affectés au contrôle de la formation professionnelle.

En 2001, 133,9 agents, dont 5,7 au GNC, sont affectés au 31 juillet au contrôle.

Il convient de relativiser ce constat notamment au regard des agents affectés au GNC.

Les effectifs du GNC ont été réduits en 1998 et 1999 par rapport aux années antérieures ; néanmoins, les fonctions de suivi des organismes collecteurs ont pu être assumées, dans une période particulièrement importante, puisqu'il s'agissait de vérifier les effets de la réforme du dispositif de collecte de fonds mutualisés.

Le GNC est également parvenu à poursuivre son action d'animation et d'appui aux services régionaux et de suivi des contentieux dont le nombre a commencé à croître en 1999. En revanche, compte tenu des effectifs, il a cessé tout contrôle sur place. Ceux-ci n'ont repris qu'au printemps 2000.

Les effectifs du GNC incluant les agents du « pôle contrôle » et ceux du « pôle suivi des OPCA » étaient en effet sur la période de :

	1998	1999	2000	2001	Prévision 2002
Effectifs GNC	13,4	10,8	11,9	13,3	14,3
(dont inspecteurs au pôle contrôle)	(5,8)	(2,2)	(3,8)	(4,8)	(5,8)

L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui a abordé la question du contrôle de la formation professionnelle en 1999-2000 a d'ailleurs souligné que cet effort de recrutement, de formation et d'animation des services (largement renouvelés dans leurs effectifs) devait être une priorité du Groupe national de contrôle. Ce constat de l'IGAS venait après les rapports émanant des parlementaires, de la Cour des comptes ou de l'Inspection générale des finances qui, à divers titres, avaient souligné l'importance du contrôle de la formation professionnelle et la nécessité de le renforcer. Dans cet esprit, un effort particulier a été réservé, à partir de 2000, à la forma-

tion, dans le cadre d'une réforme plus générale de la formation initiale et continue des agents.

Depuis 2000, la formation initiale de l'ensemble des nouvelles promotions d'inspecteurs élèves du travail (IET) a été restructurée. Elle se déroule sur 18 mois et se décompose en deux phases.

- **Phase générale** (10 mois) pour acquérir une culture professionnelle.

- **Phase de spécialisation** (8 mois) ayant pour objectif l'acquisition par les IET des gestes professionnels indispensables à leur prise de poste.

À ce titre, trois filières ont été mises en place : inspecteurs du travail « en section » ; inspecteurs du travail affectés aux fonctions « emploi » (dans les directions régionales et départementales) ; inspecteurs du travail affectés au « contrôle de la formation professionnelle ».

La première promotion est sortie début juillet 2001.

Parallèlement, la formation continue des agents en poste dans les SRC a été réorganisée.

Au cours du deuxième semestre 2000, le Groupe national de contrôle a amorcé en collaboration avec l'Institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) une réflexion sur l'amélioration de la maîtrise du processus de contrôle sous quatre aspects :

- principes juridiques fondamentaux régissant notamment les acteurs de la FPC ;
- stratégie d'investigation pour optimiser le contrôle d'une structure ;
- analyse financière et comptable ;
- traduction en droit administratif (motivation de la décision).

Elles ont trouvé leur concrétisation dans le programme de formation de l'INTEFP au titre de l'année 2001.

LES GRANDES ORIENTATIONS DU CONTRÔLE EN 1998, 1999 ET 2000

Chaque année, les grands axes du contrôle sont fixés par la Délégation générale à la formation professionnelle par la circulaire aux préfets de région et aux directeurs régionaux du travail de l'emploi et de la formation professionnelle. Cette circulaire, fondée sur les priorités définies par le Groupe national de contrôle, ne constitue pas pour les services régionaux de contrôle des directives mais des orientations que les services déconcentrés peuvent moduler en fonction de leur situation ou de considérations régionales.

LES ORIENTATIONS DU CONTRÔLE EN 1998 ET 1999

Par circulaire du 11 février 1998, Madame Rose Marie Van Lerberghe, Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, définissait ainsi pour l'année 1998 plusieurs axes.

Tout d'abord, le contrôle des organismes collecteurs de taxe d'apprentissage. Celui-ci, institué par la loi du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage, était encore une nouveauté. Les toutes premières investigations dataient de l'année précédente. Il s'agissait en conséquence d'approfondir les connaissances ainsi précédemment acquises.

De plus, pour répondre aux obligations imposées par l'Union européenne, les contrôles des conventions cofinancées par les fonds européens constituaient une deuxième priorité. Eu

égard à l'ampleur de l'objectif fixé par la Commission européenne (contrôle de 5 % des financements européens et nationaux), ces contrôles, dans le cadre de la programmation 1996-2000 de l'utilisation des fonds structurels européens, allaient prendre au fil de cette année 1998 et des suivantes une part de plus en plus importante, jusqu'à constituer la grande majorité (voire dans quelques régions la quasi totalité) des activités de contrôle.

La circulaire proposait aux services de ne pas négliger pour autant d'autres domaines, en particulier de maintenir un niveau de contrôle suffisant sur les organismes de formation et sur les organismes collecteurs paritaires agréés, ainsi que sur les conditions de financement de la participation des employeurs, notamment en cas de recours à des contrats d'insertion en alternance. Elle proposait aussi d'envisager des contrôles des conventions de formation relevant du Livre III du Code du travail (Fonds national pour l'emploi) pour mettre à profit les synergies nées de la fusion des services du travail et de la formation professionnelle. Cette dernière orientation n'a toutefois donné lieu qu'à peu de concrétisations sur le terrain.

L'année suivante, le 11 février 1999, Madame la Déléguée générale reprenait, dans la circulaire d'orientation 1999, les mêmes axes, la première priorité affichée étant clairement celle du contrôle des actions cofinancées par les fonds européens. Le contrôle des organismes collecteurs de taxe d'apprentissage demeurait affiché, de manière à inciter l'ensemble des services à développer leur connaissance du terrain en ce domaine, tandis qu'il était proposé également de privilégier, dans les contrôles d'organismes de formation, les organismes relativement importants (10 millions de chiffre d'affaires) et de ne pas négliger, dans la définition de priorité proprement régionale, les actions engagées dans le cadre du Programme TRACE ou les contrats d'insertion en alternance.

LES ORIENTATIONS 2000 : LE CONTRÔLE DU FSE ET LES QUESTIONS DES FICHIERS

Enfin pour l'année 2000, la circulaire du 4 février de Madame Catherine Barbaroux, nouvelle Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, maintenait les mêmes axes, avec toujours les contrôles européens en première priorité. Mais, cette circulaire abordait également un autre point important, qui se situe « en amont » des opérations de contrôle,

celui de la gestion des fichiers des Services régionaux de contrôle.

Les services régionaux de contrôle gèrent en effet deux très importants fichiers dont les informations sont utilisées pour les contrôles proprement dits, mais aussi pour l'élaboration de statistiques sur la formation professionnelle continue. Il s'agit, d'une part, du fichier des déclarations fiscales « 2483 » relatives à la participation des employeurs de plus de dix salariés à la formation de leurs personnels et des fichiers annexes (notamment des déclarations fiscales « 2068 » relatives au crédit d'impôt formation) et, d'autre part, du fichier des déclarations d'existence et des bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation.

En 2000, la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité avec le Groupe national de contrôle ainsi que le Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ) et les services fiscaux ont entamé une réflexion sur « le bon usage » de ces fichiers et la fiabilité des informations qu'ils fournissent. Cette réflexion, a été initiée dans un premier sur l'usage pertinent du fichier « 2483 » et devrait aboutir à des propositions concrètes en 2002.

Les différentes circulaires d'orientation reflétaient l'importance de l'effort demandé pour satisfaire aux exigences du contrôle européen. Cet effort (dont le contenu est développé dans un chapitre postérieur), s'est évidemment fait au détriment d'autres formes de contrôle. Ceci ne signifie pas que le contrôle a totalement déserté des secteurs aussi importants que ceux du réseau d'accueil (Permanence d'accueil, d'information et d'orientation et Mission locale) – car ces structures sont très généralement concernées par des financements européens – ou des organismes de formation – car nombre de ces organismes sont partis prenantes de conventions cofinancées par l'Europe (mais il est vrai qu'il s'agit d'une population d'organismes particulière) – ou même par la formation des salariés en entreprise qui peut-elle aussi faire l'objet de financement européen. Mais incontestablement les contrôles des actions cofinancées par le Fonds social européen (et dans certains cas d'autres fonds structurels européens, FEDER ou FEOGA) a pesé lourd dans l'activité (cf. ci-après).

LE CONTRÔLE EN CHIFFRES

LE CHAMP DU CONTRÔLE

Le champ du contrôle de la formation professionnelle couvre la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue des salariés et des non-salariés et le crédit d'impôt formation, les activités conduites en matière de formation par les organismes collecteurs, les organismes de formation, les organismes du réseau d'accueil, les organismes qui réalisent des bilans de compétences et les organismes chargés de l'information sur la formation. À ce champ défini par le Livre IX du Code du travail s'ajoute le contrôle des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage et le contrôle des conventions du Fonds social européen. En terme financier, le contrôle porte sur plus de 130 milliards de francs (plus de 20 milliards d'euros).

Le nombre de structures contrôlables était de 218 889 en 1998, 206 586 en 1999 et 206 444 en 2000.

PRINCIPAUX INDICATEURS DE L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE SUR LES TROIS ANS

Les principaux indicateurs sont le nombre d'opérations de contrôle et son taux de couverture, les montants financiers contrôlés au regard des montants contrôlables et les montants des redressements. Ils font apparaître une nette baisse de l'activité de contrôle jusqu'en 2000.

Activité de contrôle	1998	1999	2000
Nombre d'opérations de contrôle et % par rapport au nombre total de structures	2 407 1,10 %	1 507 0,73 %	1 680 0,81 %

Activité de contrôle (<i>suite</i>)	1998	1999	2000
Montants financiers contrôlés en :			
Millions de francs	2 629 MF	1 691 MF	3 196 MF
Millions d'euros	400,86 M€	257,79 M€	487,24 M€
% des sommes contrôlées par rapport aux sommes contrôlables	2,6 %	1,51 %	2,31 %
Redressements et rejets en :			
Millions de francs	134 MF	75 MF	124 MF
Millions d'euros	20,42 M€	11,43 M€	18,96 M€
Redressements/sommes vérifiées	5,09 %	4,43 %	3,9 %

L'évolution des différents indicateurs laisse clairement apparaître la baisse du niveau d'activité due aux problèmes de restructuration évoqués ci-dessus. Cette situation est confirmée si l'on analyse le nombre d'opérations de contrôle sur une période plus longue.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre d'opérations de contrôle	2 839	3 496	2 895	2 407	1 507	1 680

Ce constat négatif doit cependant être nuancé si l'on tient compte de l'aspect qualitatif des opérations. En effet, la période 1998-2000 est aussi la période de développement des contrôles de conventions cofinancées par le Fond social européen. Ces contrôles ont très fortement mobilisé les services, au détriment d'autres opérations de contrôles moins lourdes.

Les répartition des opérations selon les différents champs de contrôle possible est la suivante :

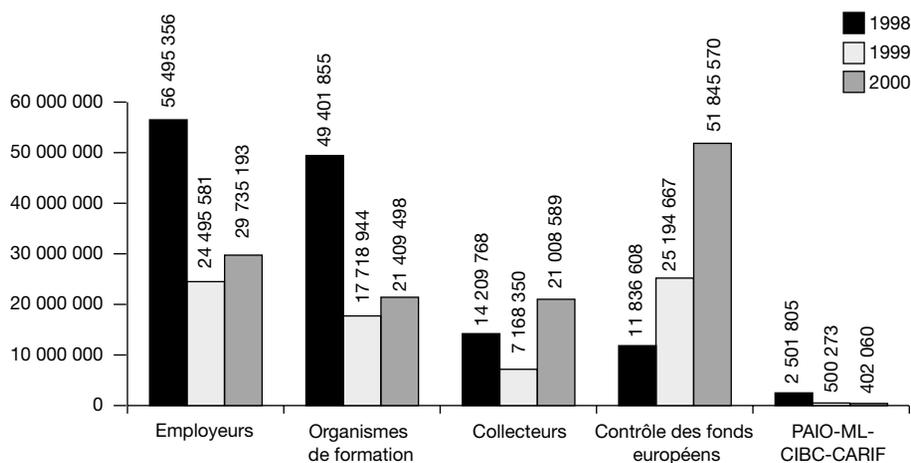
Répartition des contrôles	1998		1999		2000	
Entreprises	1 374	57,08 %	832	55,21 %	957	56,96 %
Organismes de formation	822	34,16 %	235	15,59 %	209	12,44 %
Collecteurs des fonds de la formation	33	1,37 %	12	0,79 %	8	0,48 %
Collecteurs de la taxe d'apprentissage					14	0,83 %
Réseau d'accueil, CIBC, CARIF, APP, Autres	15	0,62 %	19	1,26 %	11	0,65 %
Conventions du FSE	163	6,77 %	409	27,15 %	481	28,64 %
Total	2 407	100 %	1 507	100 %	1 680	100 %

On constate ainsi une nette diminution du nombre des contrôles sur pièces ou sur place de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue des salariés.

Cependant, le contrôle administratif et financier de la participation des employeurs ainsi que le contrôle des dépenses exposées ouvrant droit au crédit d'impôt formation représentent sur la période triennale plus de 50 % des opérations engagées.

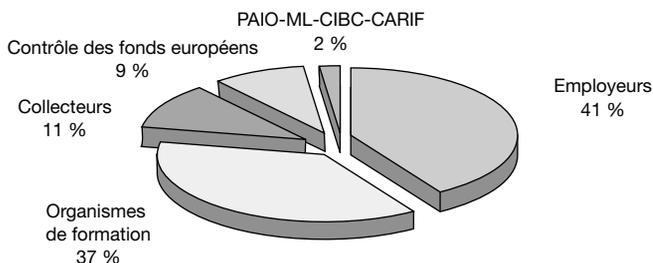
Pour mieux appréhender le contrôle, il convient de procéder à la répartition des montants totaux de redressements.

LA RÉPARTITION DES REDRESSEMENTS EN 1988, 1999 ET 2000

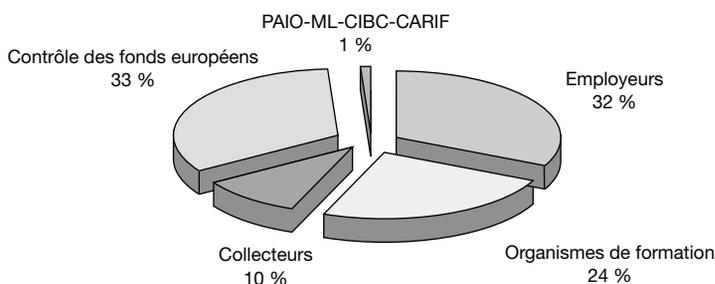


On constate que les montants redressés au titre du contrôle de la participation des employeurs et du crédit d'impôt formation ont baissé. Il en va de même des contrôles de l'activité des dispensateurs de formation. À l'inverse, le montant des redressements opérés sur les fonds européens s'est accru durant la période triennale.

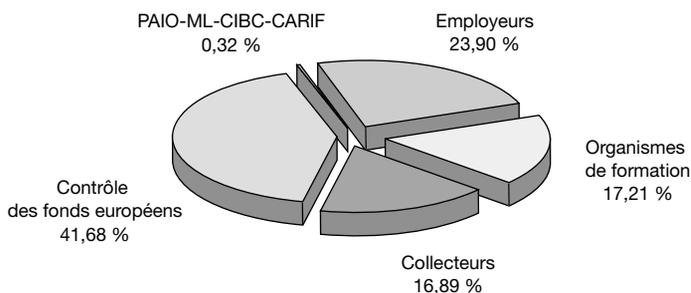
Pourcentage de redressement par catégorie en 1998



Pourcentage de redressement par catégorie en 1999



Pourcentage de redressement par catégorie en 2000



À titre indicatif, si l'on rapporte le montant des redressements opérés à l'effectif des services de contrôle (inspecteurs et contrôleurs) le montant des redressements par agent et le rendement unitaire moyen par dossier s'élèvent à :

Rendements unitaires	1998	1999	2000
Rendement unitaire moyen par agent	1 083 363 F (165 157 €)	673 338 F (102 649 €)	1 081 739 F (164 910 €)
Rendement unitaire moyen par dossier	55 856 F (8 515 €)	49 819 F (7 594 €)	74 408 F (11 288 €)

LE CONTRÔLE DANS LE CONTEXTE D'UNE POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Les missions de contrôle consistent d'abord et avant tout à s'assurer du bon respect des règles applicables à la formation professionnelle. Mais ces missions « régaliennes » ne s'exercent pas dans l'abstrait. Les priorités et les modes opératoires prennent en compte un contexte. Pour que le contrôle contribue à la régulation d'un système, les services de contrôle doivent avoir une connaissance de ce système, de la manière dont il fonctionne et dont il évolue. Les investigations du contrôle fournissent d'ailleurs de précieuses informations en la matière, elles peuvent enrichir, voire infléchir certaines analyses et éclairent utilement les prises de décisions.

Pour la période considérée par le présent rapport (1998-2000), certains éléments de contexte méritent ainsi d'être, du point de vue du contrôle, soulignés.

LE « LIVRE BLANC » ET LE RAPPORT LINDEPERG

Le Secrétariat d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle a publié le 17 mars 1999 un rapport intitulé *La formation professionnelle, diagnostic, défi et enjeux*. Ce « livre blanc » constatait certaines difficultés du développement de la formation professionnelle en France, notamment l'inadaptation de la formation à la mobilité professionnelle des salariés,

l'inégalité d'accès à la formation en particulier au détriment des femmes, des personnes peu qualifiées et des salariés des PME, les difficultés de réponses aux nouveaux besoins de qualification.

Ce rapport faisait un certain nombre de propositions et définissait des champs d'expérimentations mises en œuvre dans plusieurs régions pour chercher des réponses aux difficultés rencontrées.

Au cours des années précédentes plusieurs rapports, de parlementaires, de la Cour des comptes ou d'inspections générales (finances, affaires sociales) avaient constaté une certaine opacité dans le jeu des acteurs de la formation professionnelle et déploré la faiblesse des contrôles dans ce domaine. Cette nécessité de clarification était à nouveau soulignée dans le rapport de la mission parlementaire rendu par Monsieur Gérard Lindeperg le 8 octobre 1999.

LA « TABLE RONDE » (MARS-SEPTEMBRE 2000)

Dans cet esprit, la « table ronde » ouverte le 28 mars 2000 par Madame Nicole Péry, Secrétaire d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle, regroupant des professionnels et personnalités qualifiées avait pour but de prolonger cette réflexion sur l'offre de formation en particulier sous l'angle, fondamental pour le contrôle, des dysfonctionnements de l'offre de formation et plus globalement de la relation entre l'offre et la demande.

Trois difficultés particulières ont été relevées :

- la difficulté des acteurs du système de formation professionnelle à trouver un équilibre entre la quasi absence de réglementation de l'accès au marché (déclaration préalable d'existence) et des tentatives, probablement trop ambitieuses d'encadrement très strict de l'accès au marché (habilitation, agrément) ;
- la difficulté résultant des modes de fonctionnement des pouvoirs publics (la « commande publique ») et la question de leur adaptation aux réalités et aux contraintes des demandeurs et des producteurs de formation ;
- une idée de la modalité dominante de production de la formation comme « stage », imprégnée fortement par une conception scolaire, caractérisée par l'unité de lieu, de temps et

de contenu, alors même que se manifeste partout une volonté de développer systématiquement de nouvelles modalités de formation plus souples et plus ouvertes.

Des groupes de travail ont été ainsi constitués autour de ces trois interrogations : la qualité de la formation, la commande publique et les nouvelles modalités de formation.

À l'évidence, ces travaux pouvaient avoir des conséquences sur la mise en œuvre du contrôle, en particulier ceux du groupe de travail sur la qualité de la formation. En effet, si l'article L. 991-2 du Code du travail exclut « les qualités pédagogiques » du champ du contrôle, le législateur a prévu un contrôle des moyens pédagogiques, techniques et financiers mis en œuvre, de la réalité et de la légalité des actions et des conditions d'activité des acteurs de la formation professionnelle. Dès lors, les contrôles permettent non seulement d'apprécier les éventuels écarts entre la règle et les faits et éventuellement de les sanctionner, mais ils fournissent par ailleurs des informations susceptibles de faire évoluer les textes législatifs et réglementaires afin de contribuer à une plus grande qualité de l'offre de formation.

Les débats à l'intérieur des trois groupes de travail ont rapidement conduit à constater que les questionnements spécifiques à chacun constituaient trois entrées différentes sur un sujet commun, celui de la notion même de formation. Pour le groupe « qualité de l'offre », cette convergence résulte de la logique même de la démarche qualité : à partir du moment où on raisonne en terme de qualité d'un processus, on s'interroge nécessairement, non seulement sur les moyens, mais aussi sur ce que ces moyens produisent. La démarche du commanditaire, interrogé par le groupe « commande publique », vient naturellement se centrer sur l'objet de la commande, notamment au travers de l'évaluation. Enfin, les évolutions des modalités de formation, étudiées par le troisième groupe de travail, ne peuvent s'analyser sans replacer ces moyens par rapport à une finalité.

LA QUESTION DE LA « QUALITÉ DE L'OFFRE DE FORMATION »

Les travaux du groupe « qualité de l'offre » ont permis de dégager trois axes de propositions : le premier invite à replacer l'individu au centre du système de formation, le second porte sur les moyens de renforcer le professionnalisme des acteurs et

le troisième propose une clarification de l'environnement juridique et institutionnel. Ces trois axes, en particulier les deux derniers, concernent le contrôle.

Le développement de la qualité suppose que l'individu en formation joue un rôle accru dans la définition des besoins, l'identification de l'offre la mieux adaptée et l'évaluation de la formation suivie. Le groupe de travail a, sur ce point, proposé plusieurs améliorations.

Par exemple, l'établissement d'un contrat de formation, engagement contractualisé et réciproque entre l'offreur et le bénéficiaire, permettrait de formaliser le contenu de la formation et servirait de référence négociée et partagée à l'évaluation de la qualité de la formation. Il serait utile de prévoir des modalités de recours. À noter que dans les cas où le formé n'est pas l'acheteur, l'exercice du recours devrait s'effectuer en relation avec le financeur de la formation (cas en particulier des salariés des entreprises). Actuellement, le recours n'est effectif et observable que dans les cas où le plaignant est le payeur de la formation. Encore faut-il noter le faible nombre de plaintes enregistrées.

Le groupe de travail a aussi proposé de faire un bilan précis des dispositions existantes en matière de représentation des stagiaires. Leur application comme leur portée semblent mal connues et toute modification des textes devrait être subordonnée à une évaluation.

Plus généralement, il est sans doute nécessaire de développer l'information sur les droits de l'individu vis-à-vis de la formation. Ceci suppose de promouvoir les voies et moyens d'information dans les différents réseaux publics d'accueil, d'information et d'orientation, dans les entreprises, dans les écoles, dans les médias.

L'individu formé doit être protégé par le contrôle social de proximité dans l'entreprise. La mise en œuvre du droit pour les salariés devrait s'opérer en lien avec l'entreprise afin de favoriser la construction de parcours professionnels, mais cela suppose que les représentants du personnel jouent un rôle actif dans ce processus. Ceci n'épuise pas pour autant la question du contrôle du droit individuel par la puissance publique, en particulier pour les personnes en situation de précarité sur le marché du travail ou pour les salariés des petites entreprises. Cela souligne également le rôle accru que devraient jouer les OPCA vis-à-vis des PME dans leur contribution à l'assistance des sala-

riés pour l'étude et l'organisation de leurs itinéraires de formation professionnelle.

En tant que client ou acheteur de formation, il conviendrait de mettre en œuvre des dispositions susceptibles d'informer et de protéger un acteur isolé (individu, petite entreprise) dont les ressources et les compétences dans l'achat sont évidemment bien moindres que celles des acheteurs institutionnels.

RENFORCER LE PROFESSIONNALISME DES ACTEURS

La qualité de la formation est la résultante du professionnalisme des différents acteurs concernés et de leurs interactions : capacité du bénéficiaire final à formuler son besoin, capacité de l'acheteur ou du prescripteur à formuler sa demande, capacité de l'offreur à y répondre. Ce dernier ne peut être tenu pour seul responsable de la qualité dans un processus complexe dont on a déjà souligné les incertitudes, et qui dépend fortement de la pertinence des informations échangées et de l'engagement de chacun.

Outre l'action en direction des offreurs, il convient de renforcer les règles et dispositifs susceptibles de mieux asseoir le professionnalisme de la demande et, en particulier, celui des pouvoirs publics. Il est aussi nécessaire de veiller à doter des instruments adéquats les PME et leurs salariés dont on sait qu'ils sont en général les moins « outillés » pour exprimer leurs besoins.

Le professionnalisme des offreurs doit être apprécié au moins à deux niveaux : celui de la prestation individuelle de formation et celui de l'organisme de formation. Ces deux niveaux, bien que liés, doivent être distingués, même s'il existe une relation étroite entre le professionnalisme d'un organisme et celui de ses formateurs du fait du lien de subordination entre ces derniers et l'entité économique.

Plusieurs vecteurs de reconnaissance du professionnalisme des organismes de formation peuvent être identifiés et combinés :

- la satisfaction de l'acheteur ;
- un statut, une certification ;
- une reconnaissance par les pairs au travers d'une chambre syndicale, une branche professionnelle.

Parmi les mesures envisagées par le groupe de travail, certaines méritent d'être soulignées :

- identifier les « entreprises de formation » en les distinguant des dispensateurs individuels ne disposant pas d'une structure d'appui ;
- maintenir une déclaration des organismes de formation généralisée à toutes les formes d'offre. Ceci permettrait d'éviter la « fermeture » du marché et de connaître statistiquement l'ensemble de la branche économique. La mise en œuvre devrait toutefois être rationalisée, notamment en éliminant les déclarations d'intervenants subordonnés à un organisme déjà déclaré et en rapprochant le régime d'exonération de TVA du droit commun pour empêcher les déclarations pour simple convenance fiscale ;
- renforcer les moyens de contrôle de l'État. Il s'agit de garantir le respect des règles légales et exercer la légitime surveillance vis-à-vis des comportements douteux (formations non réalisées, dérives sectaires, etc.). Mais aussi développer ou redéployer ces moyens vers l'évaluation des pratiques et des résultats concernant les différentes formes de formation.

AMÉLIORER LES PROCÉDURES D'ACHAT DE FORMATION

Améliorer la qualité de l'offre de formation, c'est aussi rendre les acheteurs plus exigeants, informés et outillés. Pour cela, il faut les doter de repères, de règles ou dispositifs de nature à formuler ces exigences et, au-delà, à diffuser de « bonnes pratiques ». Cela implique de distinguer entre plusieurs « familles » d'acheteurs :

- les entreprises ;
- les médiateurs (tels les OPCA qui peuvent exercer une fonction d'achat au titre de leurs adhérents même si cela n'est pas leur vocation initiale) ;
- les collectivités publiques (pour leurs besoins propres ou pour des tiers) ;
- les ménages (dans un objectif « d'employabilité » ou de citoyenneté).

Ces quatre familles d'acheteurs posent des questions au législateur quant à l'opportunité et à la forme de son intervention pour garantir la pertinence de l'achat. Ainsi, le législateur pourrait intervenir sur les processus d'achat pour lesquels la

puissance publique est financeur ou garante d'un droit. Dans ce cas, l'achat pourrait s'accompagner de l'exigence du respect d'une procédure. Ainsi, plutôt qu'intervenir sur le marché, l'État pourrait agir sur les processus de médiatisation de l'achat. Le rôle de l'État pourrait être celui d'un facilitateur d'information, un régulateur du système de formation professionnelle.

Cette question est aussi cruciale pour les médiateurs, OPCA (qui sont avant tout des financeurs) ou les collectivités publiques qui définissent de manière large le profil des publics bénéficiaires. Le rôle des OPCA comme « médiateur » dans l'achat des formations est important en particulier pour les PME.

Enfin, l'achat des ménages est appelé à occuper une place croissante sur le marché de la formation. Plus généralement, on peut supposer qu'à l'avenir, avec le droit individuel à la formation, l'individu aura de plus en plus le choix de ses formations (coinvestissement négocié dans le cadre des 35 heures, moyens offerts par Internet...).

Le fondement juridique des pratiques actuelles est jugé souvent fragile. Une recherche de clarification des procédures d'achat de la commande publique est envisageable. Faisant l'objet du travail d'une commission dédiée, ce thème ne sera pas développé ici.

UN DÉBUT DE CONCRÉTISATION : LE PROJET DE LOI DE MODERNISATION SOCIALE

Plusieurs des idées du « livre blanc » ou de la « table ronde » allaient trouver un début de concrétisation dans la discussion du projet de loi de modernisation sociale qui commençait fin 2000, et dans les négociations entre partenaires sociaux en 2001.

LE CONTRÔLE DE
LA PARTICIPATION
DES EMPLOYEURS

LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS

LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS EN 2000

Les résultats provisoires consécutifs au traitement des déclarations fiscales n° 2483 des employeurs font apparaître un taux de participation financière des entreprises de 10 salariés et plus à la formation professionnelle qui s'élève à 3,18 % en 2000. Ce taux est en baisse significative par rapport à ceux enregistrés en 1999 (3,22 %) et 1998 (3,23 %).

Toutefois, l'évolution de ce taux sur les cinq dernières années montre des variations importantes selon la taille des entreprises.

L'effort de formation diminue régulièrement dans les entreprises de plus de 2000 salariés. Il passe de 5,06 % en 1994 à 4,87 % en 1996 puis à 4,40 % en 2000.

Sur la même période, le taux de participation financière pour les entreprises de petite taille (10 à 19 salariés) est de 1,61 % en 1994 et de 1,73 % en 1996 contre 1,68 % en 2000.

En outre, on notera que les entreprises ayant entre 10 et 500 salariés, font de plus en plus appel aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour former leurs salariés. Leur contribution financière aux OPCA au titre du plan de formation est croissante puisqu'elle passe de 3 175 MF (484 M€) en 1995 à 4 828 MF (736 M€) en 2000.

La participation des entreprises à la formation continue en 2000

(données provisoires)

	Entreprises de 10 salariés et plus	Entreprises de moins de 10 salariés	Total
Nombre d'entreprises (unité)	108 712	1 057 864	1 166 576
Nombre de salariés (unité)	9 927 696	3 510 000	13 437 696
Dépenses déductibles (en millions d'euros et de francs)	7 101 M€ 1 854,91 MF	282,78 M€ 48 434,42 MF	7 383,78 M€ 46 580 MF
Nombre total de stagiaires (unité) :	3 656 395	nd	nd
<i>Plan de formation</i>	3 559 958	310 243	3 870 201
<i>Congé individuel de formation (CIF)</i>	13 869	nd	nd
<i>Alternance (2)</i>	76 105	nd	nd
<i>Bilans de compétences</i>	6 463	nd	nd
Nombre d'heures de stage (en millions d'heures) :			
<i>Plan de formation</i>	148	14	162
<i>CIF et bilans de compétences</i>	119	nd	nd
<i>Alternance</i>	4	nd	nd
<i>Alternance</i>	25	nd	nd

Source : exploitation des déclarations fiscales des employeurs n° 24-83 (CEREQ) et des états statistiques et financiers des organismes collecteurs pour les entreprises de moins de 10 salariés (GNC).

ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS DE 10 SALARIÉS ET PLUS DEPUIS 1974

Au cours de la période 1974-1999, on observe nettement trois grandes périodes quant aux évolutions des principaux indicateurs de la formation professionnelle continue :

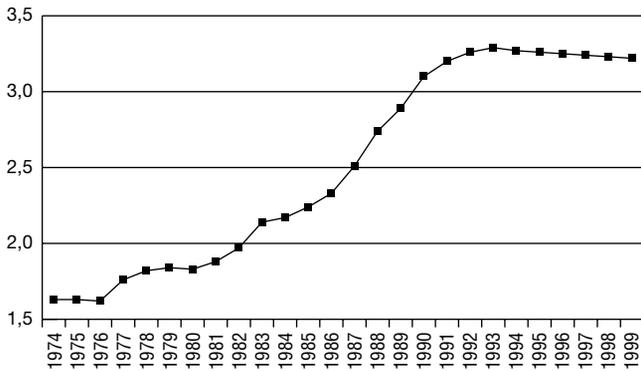
- 1974-1980 : c'est la période de démarrage de la loi et de son inscription progressive dans les pratiques des entreprises. On constate une relative stabilité du taux d'accès des salariés à la formation tandis que le taux de participation financière entame sa croissance dès 1976 ;

- 1980-1991 : c'est la période de modernisation de l'appareil productif marquée par des investissements technologiques et organisationnels lourds et des mesures de productivité dans les grandes entreprises industrielles. Cette période se concrétise par une hausse continue du taux d'accès des salariés à la formation professionnelle. La formation continue y acquiert un rôle stratégique, ce qui se traduit par une envolée de la participation

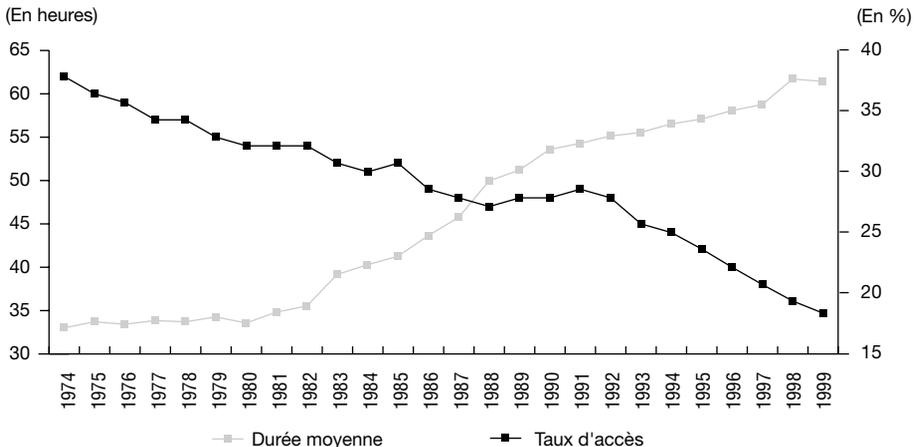
financière des entreprises. Le coût horaire des stages fléchit et la croissance du taux de participation financière résulte essentiellement de l'augmentation du taux d'accès ;

- à partir de 1991, la courbe du taux de participation financière s'infléchit, marquée d'abord par une stagnation puis par une baisse (3,18 % en 2000 contre 3,29 % en 1993). Le taux d'accès, quant à lui, continue de croître bien qu'à un rythme beaucoup moins soutenu. L'accélération de la baisse de la durée des stages et le fléchissement de la croissance du taux d'accès expliquent l'essentiel de la décélération du taux de participation financière. Cela traduit, au niveau des comportements des entreprises, une nouvelle conception de la formation continue. Le maintien du taux de stagiaire, la substitution des formations de type internes aux dépenses externes de formation, contribuent également à expliquer ce retournement.

Taux de participation financière
(En %)



Évolution du taux d'accès et de la durée moyenne des formations



NATURE DES DÉPENSES DE FORMATION CONSENTIES PAR LES EMPLOYEURS DE 10 SALARIÉS ET PLUS

En 2000, les dépenses estimées de formation professionnelle des entreprises de 10 salariés et plus sont restées pratiquement au même niveau (7 101 M€ – 46 579 MF) que celles enregistrées en 1999 (7 068 M€ – 46 363 MF). Rapportées à la masse salariale brute, ces dépenses représentent un taux de participation financière de 3,18 %, en baisse par rapport à celui de 1999 (3,23 %) et de 1998 (3,23 %).

La participation a concerné 105 086 employeurs en 1998, 108 744 employeurs en 1999 et 108 711 employeurs selon les données provisoires de 2000 pour des masses salariales brutes respectives de 1 400 milliards de francs (MdF) – 213 milliards d'euros (Md€) en 1998, 1 443 MdF – 220 Md€ en 1999 et 1 462 MdF – 223 Md€ en 2000.

En 2000, les dépenses déductibles de formation continue pour les salariés sont très proches de celles enregistrées en 1999 et en 1998. En outre, la structure de ces dépenses est pratiquement inchangée à l'exception :

- des versements aux organismes paritaires collecteurs agréés qui augmentent légèrement notamment au titre du plan de formation ;
- du montant des rémunérations versées aux stagiaires qui se tasse légèrement.

Enfin, le financement de la formation professionnelle en alternance poursuit la tendance à la hausse enregistrée depuis quelques années.

Évolution de la répartition des dépenses déductibles

(en millions de francs et d'euros)

Participation des employeurs	1998			1999			2000		
	MF	M€	%	MF	M€	%	MF	M€	%
Total des dépenses internes:	6 413	978	13,9	6 369	971	13,4	6 487	989	13,6
- dépenses de fonctionnement	6 051	923	13,1	6 087	928	12,8	6 205	946	13,0
- dépenses d'équipement	362	55	0,8	282	43	0,6	282	43	0,6
Total des dépenses externes (convention et bilans de compétences)	8 715	1 481	18,8	9 006	1 373	19,0	8 947	1 364	18,8

Participation des employeurs	1998			1999			2000		
	MF	M€	%	MF	M€	%	MF	M€	%
Rémunérations des stagiaires	14 626	2 230	31,6	14 635	2 231	30,8	14 476	2 207	30,5
Transport et hébergement	1 184	180	2,6	1 187	181	2,5	1 207	184	2,5
Versements :	8 727	1 330	18,9	9 518	1 451	20,0	9 603	1 464	20,2
- à des OPCA (plan de formation)	5 889	898	12,7	6 574	1 003	13,8	6 658	1 015	14,0
- à des OPCA (CIF)	2 166	330	4,7	2 210	337	4,7	2 198	335	4,6
- au capital de temps de formation	672	102	1,5	734	112	1,5	747	114	1,6
Financement de l'alternance	5 507	840	11,9	5 707	870	12,0	5 779	881	12,2
Autres	1 076	164	2,3	1 115	170	2,3	1 036	158	2,2
Total des dépenses déclarées	46 248	7 050	100	47 537	7 247	100	47 537	7 247	100
Subventions perçues (à déduire)	972	148		1 056	161		958	146	
Total des dépenses déductibles	45 276	7 002		46 481	7 086		46 579	7 101	

Source : exploitation des déclarations fiscales des employeurs n° 2483, Céreq.

PARTICIPATION DES ENTREPRISES SELON LA TAILLE EN 1999 (DONNÉES DÉFINITIVES)

Dans le prolongement des années précédentes, le taux de participation financière des entreprises de 10 salariés et plus continue de diminuer. Cette baisse globale est avant tout le fait des entreprises de plus de 2000 salariés (5,06 % en 1994, 4,90 % en 1995, 4,87 % en 1996, 4,73 % en 1997, 4,65 % en 1998 et 4,42 % en 1999). À l'opposé, les entreprises de 10 à 19 salariés voient leur taux de participation financière passer de 1,61 % en 1994 à 1,84 % en 1999.

Toutefois, la participation des entreprises à l'effort de formation continue de croître en même temps que la taille de l'entreprise. En revanche, l'écart diminue entre les taux de participation financière des grandes et des petites entreprises : 1,84 % de la masse salariale pour les entreprises de 10 à 19 salariés, contre 4,42 % pour les entreprises de plus de 2 000 salariés (respectivement 1,73 % et 4,87 % en 1996).

Évolution du taux de participation financière depuis 1996 (en %)

	1996	1997	1998	1999	2000 (données provisoires)
10 – 19 salariés	1,73	1,69	1,77	1,84	1,68
20 – 49 salariés	1,87	1,90	1,89	2,01	1,97
50 – 249 salariés	2,52	2,52	2,53	2,44	2,42
250 – 499 salariés				2,99	2,91
500 – 1999 salariés	3,48	3,47	3,54	3,55	3,52
2000 salariés et plus	4,87	4,73	4,65	4,42	4,40
Ensemble	3,25	3,24	3,23	3,22	3,18

Source : exploitation des déclarations fiscales des employeurs n° 2483, Céreq.

Il convient de relativiser ce type de constat ; le poids des grandes entreprises dans le volume global des dépenses déductibles reste en effet très élevé, même si celui-ci a tendance à diminuer (40,7 % contre 1,9 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés).

On note cependant dans les petites entreprises de 10 à 19 salariés, une augmentation du pourcentage de salariés ayant suivi un stage (10,5 % en 1999 contre 8,6 % en 1998 et 8,3 % en 1997).

ÉVOLUTION DES OPÉRATIONS DE CONTRÔLE

Le contrôle de la participation des employeurs s'exerce exclusivement auprès des employeurs de plus de dix salariés. En effet, pour la participation des employeurs de moins de dix salariés, l'ensemble des sommes affectées à la formation professionnelle dans le cadre de l'obligation légale est versé aux organismes paritaires collecteurs agréés pour la contribution des moins de dix salariés.

Depuis plusieurs années, le champ du contrôle recouvre un peu plus de 100 000 employeurs.

Les contrôles s'effectuent sur pièces ou sur place. Ces contrôles peuvent avoir pour conséquence de procéder au contrôle des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt formation.

Le nombre d'opérations de contrôle de la participation des employeurs a nettement diminué depuis la mise en œuvre du contrôle des fonds européens. Cependant, il convient de préciser que ce type de contrôle n'a jamais été totalement négligé par les services. Ainsi ces contrôles représentent 63 % des opérations en 1998, 50 % en 1999 et 56 % en 2000.

Données générales relatives aux contrôles de la participation des employeurs

Activités de contrôle	1998	1999	2000
Nombres d'opérations de contrôle	1 533	760	957
Montants financiers contrôlés	401 880 062 F (61 266 220 €)	204 209 246 F (31 131 498 €)	223 210 293 F (34 028 189 €)
Redressements et rejets	56 495 356 F (8 612 661 €)	30 926 043 F (4 714 644 €)	29 735 193 F (4 533 100 €)

En 1998, les redressements relatifs au contrôle de la participation des employeurs représentaient 42,02 % des sommes totales redressées. Malgré un nombre de contrôle moindre, ce taux se maintient à 41,19 % en 1999, mais en 2000 il chute à 24 %.

Cette situation s'explique par les priorités données aux services régionaux en matière de contrôle FSE.

D'une part, entre 1998 et 1999, le contrôle de la participation des employeurs a été réduit pour dégager plus de moyens humains dans les services afin d'atteindre les objectifs fixés.

D'autre part, alors que le nombre de contrôles de la participation se stabilise entre 1999 et 2000, les contrôles FSE, mieux ciblés et plus importants débouchaient sur un montant total de redressements plus important, diminuant en conséquence le poids des redressements effectués sur la participation des employeurs au regard du montant total des redressements.

L'analyse des données sur les trois années fait apparaître par ailleurs un fort taux de sanctions financières dans ces contrôles :

Taux de redressement (redressements/sommes vérifiées)	1998	1999	2000
Taux de redressement tout champ confondu	5,09 %	4,43 %	3,9 %
Taux de redressement en matière de participation	14,05 %	15,14 %	13,32 %

Le taux est quatre fois plus important en matière de participation. Ce constat s'explique principalement du fait que les contrôles de la participation sont ciblés sur des dysfonctionnements probables nettement identifiables :

- l'absence de consultation du comité d'entreprise pour les entreprises de 50 salariés et plus ;
- le recours à des conventions de formation pluriannuelles non conformes à l'article L. 920-1 qui ne prévoient pas notamment l'objet des actions de formation ;
- l'absence de régularisation de la part des entreprises suite à l'inexécution de conventions de formation venues à leur échéance ;
- des déclarations de versement à des organismes paritaires collecteurs sans justificatifs.

Enfin, il convient de signaler que la déqualification d'une action de formation entraîne le rejet des coûts inhérents à l'ac-

tion, mais aussi le rejet des salaires des salariés/stagiaires qui ont été imputés.

Outre les contrôles sur pièces ou sur place, l'examen des déclarations relatives à la participation des employeurs permet d'apprécier les efforts des entreprises.

Le taux de participation des entreprises de plus de 10 salariés à la formation de leurs personnels est demeuré stable depuis plusieurs années, autour de 3,22 % de la masse salariale. On peut dans ces conditions s'interroger sur l'intérêt de contrôler les dépenses d'entreprises qui dans leurs très grande majorité dépassent leurs obligations légales.

Cependant, ce contrôle peut permettre d'avoir une appréciation plus précise de la réalité des formations sur le terrain et de contribuer indirectement à l'amélioration quantitative et qualitative des pratiques.

Quantitativement, le taux moyen de participation recouvre évidemment de grandes disparités selon les branches, la taille des entreprises, la qualification des salariés. Le taux de participation atteint 10 % dans les transports aériens contre 1,55 % dans la pêche et l'aquaculture ou 1,77 % dans les constructions, travaux et finitions (chiffres 1999). Si le nombre de personnes suivant des formations est considérable (3 664 499 stagiaires en 2000), le taux d'accès à la formation des salariés individuels varie également énormément (83,8 % dans la banque et 2,2 % dans la pêche et l'aquaculture).

Qualitativement, il est frappant de constater la baisse tendancielle continue des durées moyennes de formation. Le nombre total d'heures de formation déclarées par les entreprises demeure considérable (de l'ordre de 151 millions en 1998 et 1999) mais la durée moyenne des formations n'a cessé de décroître, passant sous la barre des 35 heures en 1999 (34,7 heures en 1999, 36,1 heures en 1998) alors qu'elle était de 48 heures en 1992 et de 62 heures en 1974.

Cette évolution conduit les services régionaux de contrôle à examiner avec plus d'attention la nature de certaines actions courtes (quelques heures) qui s'apparentent beaucoup plus à de simples pratiques d'information ou d'adaptation à un matériel, non imputable sur l'obligation de participation, qu'à des formations qualifiantes ou d'adaptations à un emploi, actions de formations imputables au sens de l'article L. 900-2 du Code du travail (cf. ci-après problèmes d'imputabilité des dépenses).

Il faut cependant souligner que depuis plusieurs années déjà, le contrôle de la participation des employeurs est assuré dans des conditions très variables d'une région à l'autre. Il demeure une activité importante (contrôle sur place et sur pièces) dans certaines régions (souvent petites ou moyennes), tandis que d'autres, accaparées par les tâches de gestion de fichier d'une part, de contrôles très importants d'autre part, accordent beaucoup moins de temps à cette activité. Les impératifs de contrôles européens, qui ne concernent les entreprises que dans des contextes très particuliers d'aide à la qualification ou à la formation, n'ont fait qu'accentuer cette tendance.

Enfin, il convient de noter l'importance croissante des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) dans le financement de la formation des personnels d'entreprises (de plus et de moins de dix salariés). La situation des OPCA et de leur contrôle est examinée dans un chapitre particulier du présent rapport.

FORMATIONS

IMPUTABLES ET ACTIONS

NON IMPUTABLES

L'APPRÉCIATION DE LA NATURE DES ACTIONS

Les problèmes d'appréciation de la nature du caractère imputable de certaines actions de courte durée concernent plusieurs type de prestations identifiées à l'occasion de contrôles, notamment :

- les actions relevant de la simple prise en main d'un matériel ou de familiarisation avec un poste de travail ;
- les prestations de recrutement et de conseil (sauf dans le cas où ces dernières sont intrinsèquement liées à des actions de formation) ;
- les dépenses de matériel, de documentation... quand elles ne peuvent pas être rattachées à des dépenses de formation ;
- les pratiques de « coaching » de tutorat ou d'accompagnement, qui ne constituent pas, en elles-mêmes des actions de formation. En revanche, la formation de personnels encadrant à ces pratiques peut constituer une formation effective ;
- les actions – en générale obligatoire – liées à la sécurité des personnes employées dans certaines situations ou fréquentant certains locaux, les exercices d'évacuation..., qui sont exclues de la participation des employeurs par l'article L. 231-3-1 du Code du travail. A contrario, les formations spécifiques de personnels affectés à des tâches particulières liées à la sécurité et permettant d'acquérir, en la matière, des qualifications utilisables dans des situations de travail diversifiées, sont imputables ;
- les actions qui relèvent de la thérapie, du bien-être ou des loisirs.

LES ORGANISMES PROCHES DES MOUVANCES SECTAIRES ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN ENTREPRISE

L'attention des Services régionaux de contrôle (SRC) a été attirée à plusieurs reprises ces dernières années sur l'activité de certains organismes de formation réputés appartenir à des mouvances considérées comme sectaires. Même si le phénomène est quantitativement très limité (certainement moins de 1 % du chiffre d'affaires global de formation), il demeure préoccupant. Il concerne essentiellement la formation de salariés, notamment dans les entreprises moyennes, et pratiquement pas les actions de formation financées par les pouvoirs publics. Les SRC ont exercé en conséquence une « veille » en ce domaine, en relation avec la Mission interministérielle de lutte contre les sectes instituée auprès du Premier ministre. Cependant, il est important de souligner dans quel contexte celle-ci s'exerce.

Du point de vue du problème général posé par ce type d'organismes, la Commission parlementaire d'enquête a souligné dans son rapport sur « les sectes et l'argent » de juin 1999, la présence sur le marché de la formation professionnelle d'organismes « émanant ou liés à un mouvement sectaire ».

Il est évident que les SRC n'interviennent que dans le cadre du droit et plus particulièrement de l'application de la législation en matière de formation professionnelle, sans autres considérations, et vérifient en particulier la régularité de la situation administrative et des conditions d'activité de tout organisme qui lui est signalé.

Par ailleurs, suite aux constatations faites par divers services régionaux, le Groupe national de contrôle (GNC) a rappelé que certaines prestations offertes par des organismes ne pouvaient pas être considérées comme des actions de formation au sens de l'article L. 900-2 du Code du travail et donc bénéficiaire de financement dans le cadre du plan de formation des entreprises (notamment en matière « d'épanouissement personnel » ou de prestations liées à des activités de recrutement), ce qui ne préjuge en rien de la légalité de ces activités par ailleurs.

Deux étapes importantes dans la lutte contre les pratiques sectaires méritent d'être soulignées à ce sujet :

- la circulaire DGEFP n° 180 du 25 mai 2001 relative aux pratiques sectaires dans le domaine de la formation professionnelle ;

- deux jugements du Tribunal administratif de Nantes suite à des contrôles du SRC. Ils précisent la notion de développement personnel en regard de celle d'action de formation professionnelle continue contenue dans le Livre IX du Code du travail (T.A de Nantes du 21 janvier et 18 février 2000).

Ainsi, bien au-delà du problème particulier des dérives sectaires, se pose le problème plus général de la définition de l'action de formation par rapport aux activités de loisir, d'épanouissement personnel, de thérapie, etc.

L ES ORGANISMES
COLLECTEURS
PARITAIRES AGRÉÉS
(OPCA)

LE SUIVI DES OPCA

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle et l'avenant du 5 juillet 1994 à l'Accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991 ont posé les bases d'un nouvel appareil de collecte des fonds de la formation professionnelle.

Le décret d'application de l'article 74 de la loi du 20 décembre 1993 a fixé les conditions d'agrément et les règles de fonctionnement des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle continue, selon quelques grands principes :

- la gestion paritaire des fonds ;
- la possibilité de créer des organismes collecteurs nationaux de branche ou des organismes collecteurs interprofessionnels, nationaux ou régionaux ;
- un seuil de collecte ;
- la séparation des activités de collecteur de fonds et de dispensateur de formation ;
- la mutualisation des fonds collectés.

Les accords de branche relatifs aux obligations des entreprises à l'égard du financement de la formation professionnelle ont prévu, à des degrés divers, l'obligation de versement à un organisme collecteur de branche.

Par ailleurs, l'article 3 de la loi n° 95-882 du 4 août 1995, relative à des mesures pour l'emploi et la sécurité sociale, qui a modifié l'article 30 de la loi de finances pour 1985, a prévu que les organismes paritaires à compétence nationale et professionnelle reversent aux organismes collecteurs paritaires interprofessionnels 35 % du montant des contributions qu'ils ont reçues des employeurs occupant dix salariés et plus au titre des formations professionnelles en alternance, dans le respect de la décision des employeurs.

Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux organismes collecteurs correspondant à des secteurs professionnels

pour lesquels il existe une taxe parafiscale affectée au développement de la formation professionnelle des jeunes ou un accord de branche conclu avant le 5 juillet 1994, en vue d'assurer la prise en charge des dépenses de fonctionnement des centres de formation d'apprentis.

En application de ces principes, 98 organismes collecteurs paritaires des fonds de la formation professionnelle continue sont agréés. Ils se substituent aux 255 organismes agréés avant l'intervention de la loi quinquennale et de son décret d'application.

Les organismes collecteurs paritaires agréés (OCPA) se répartissent comme suit :

- 40 organismes nationaux professionnels ;
- 1 organisme national interbranches (OPCIB) ;
- 2 organismes nationaux interprofessionnels (AGEFOS-PME, IPCO) ;
- 24 organismes régionaux interprofessionnels (les OPCAREG) ;
- 31 organismes uniquement gestionnaires du congé individuel de formation dont 26 régionaux (FONGECIF) et 5 nationaux (AGECIF).

Les états statistiques et financiers

Le suivi de l'activité des organismes collecteurs s'opère à partir de l'état statistique et financier que les organismes doivent adresser chaque année à l'autorité qui les a agréés conformément à l'article R. 964-1-9 du Code du travail.

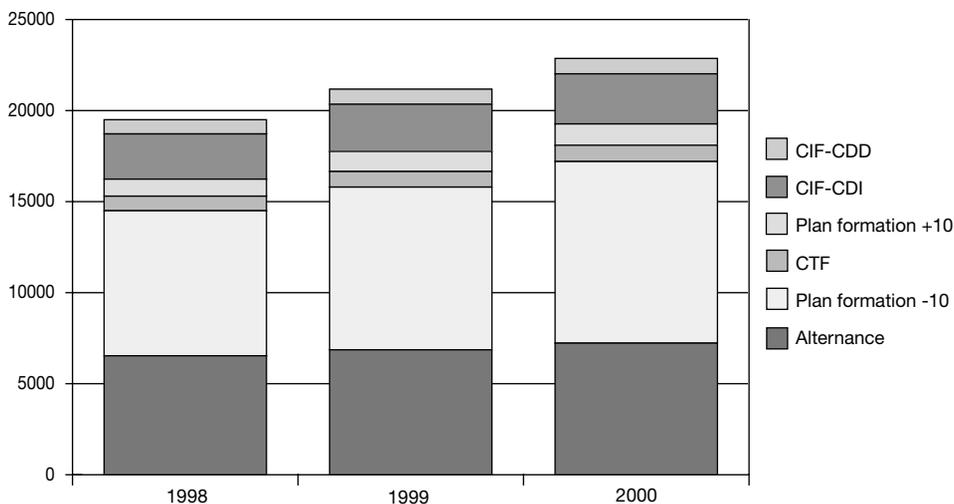
Il convient de distinguer l'activité des organismes collecteurs paritaires agréés (OCPA) selon les sections « formations professionnelles en alternance », « plan de formation des entreprises de dix salariés et plus », « capital de temps de formation (CTF) », « plan de formation des entreprises de moins de dix salariés » et « congé individuel de formation (CDI et CDD) », qui font l'objet d'un suivi comptable distinct.

Les informations qui suivent sont issues du traitement des états statistiques et financiers (*données provisoires pour l'année 2000*).

La collecte comptabilisée par les organismes collecteurs paritaires agréés en 1998, 1999 et 2000

Agréments	1998			1999			2000			Progression 1998/2000
	en MF	en M€	en %	en MF	en M€	en %	en MF	en M€	en %	
Alternance	6 535	996	34 %	6 863	1 046	32 %	7 228	1 102	32 %	11 %
Plan formation +10	7 964	1 214	41 %	8 934	1 362	42 %	9 974	1 521	44 %	25 %
CTF	801	122	4 %	858	131	4 %	895	136	4 %	12 %
Plan formation -10	935	143	5 %	1 104	168	5 %	1 170	178	5 %	25 %
CIF-CDI	2 484	379	13 %	2 591	395	12 %	2 753	420	12 %	11 %
CIF-CDD	781	119	4 %	828	126	4 %	845	129	4 %	8 %
Total	19 500	2 973	100 %	21 178	3 229	100 %	22 865	3 486	100 %	17 %

En millions de francs



En 2000, les OCPA ont comptabilisé une collecte globale de 22 865 millions de francs, affichant ainsi une augmentation de 17 % sur la période 1998-2000. L'évolution croissante de la collecte globale est liée principalement aux fonds collectés au titre du plan de formation des entreprises employant plus de 10 salariés qui représentent 44 % de la collecte globale en 2000 et qui augmentent de 25 % sur la période 1998-2000.

ACTIVITÉ AU TITRE DES FORMATIONS PROFESSIONNELLES EN ALTERNANCE

En pourcentage de la masse salariale brute annuelle (à l'exclusion des rémunérations versées aux intermittents du spectacle pour les entreprises relevant de l'AFDAS), les employeurs occupant dix salariés et plus doivent consacrer aux contrats d'insertion en alternance 0,4 % ou 0,3 % (selon qu'ils sont ou non redevables de la taxe d'apprentissage visée à l'article 224 du Code général des impôts), et les employeurs occupant moins de dix salariés, 0,1 % s'ils sont redevables de la taxe d'apprentissage.

Les employeurs de dix salariés et plus peuvent s'exonérer soit en cotisant auprès d'un des 67 OCPA (Organisme Collecteur Paritaire Agréé) agréés à cet effet, soit en accueillant des jeunes en contrat d'insertion en alternance et en déduisant des sommes forfaitaires au titre de leur formation. Qu'elle entre ou non dans le champ d'application d'un accord collectif prévoyant le versement à un OCPA, la grande majorité des entreprises choisit l'adhésion à un organisme collecteur comme mécanisme d'utilisation des contributions « jeunes ».

Pour les employeurs de moins de dix salariés, le versement à un OCPA est le seul mode libérateur.

Parmi les 67 organismes bénéficiant de l'agrément de l'État au titre de l'article 30 de la loi de finances pour 1985 n° 84-1208 du 29 décembre 1984, on distingue :

- 40 organismes nationaux professionnels ;
- 1 organisme national inter-branches ;
- 2 organismes nationaux interprofessionnels ;
- 24 organismes régionaux interprofessionnels (les OPCAREG).

LES ENTREPRISES VERSANTES

Le nombre d'entreprises ayant effectué un versement libérateur au titre des formations professionnelles en alternance est passé de 833 988 en 1998 à 864 605 en 2000. Le nombre de salariés couverts est aussi en constante augmentation entre 1998 et 2000 (13 millions en 1998 et près de 14 millions en 1999) et s'élève en 2000 à près de 15 millions.

La contribution moyenne est de 8 200 francs (1 250 euros) en 2000 (7 800 francs en 1998 et 8 000 francs en 1999).

En 2000, les entreprises de 500 salariés et plus sont à l'origine de plus de 40 % de la collecte des OCPA, alors qu'elles représentent moins de 1 % des entreprises cotisantes (constituées à 81,20 % d'entreprises de moins de dix salariés). Cette tendance est aussi observée sur les années 1998 et 1999.

Taille des entreprises (nombre de salariés)								
	moins de 10	de 10 à 49	de 50 à 199	de 200 à 499	de 500 à 1999	2000 et plus	non répartis	Total
Nombre d'entreprises versantes	702 064	127 242	26 802	5 633	2 451	413	0	864 605
%	81,20	14,72	3,10	0,65	0,28	0,05	0,00	100,00
Nombre de salariés couverts (<i>en millions</i>)	2,40	2,82	2,47	1,67	2,16	3,41	0	14,92
%	16,11	18,92	16,53	11,14	14,48	22,82	0,00	100,00
Contributions perçues au titre de 2000 (<i>en MF</i>)	347,87	1 423,27	1 377,04	980,43	1 340,28	1 604,73	2,54	7 076,16
Contributions perçues au titre de 2000 (<i>en M€</i>)	53,03	216,98	209,93	149,47	204,32	244,64	0,39	1 078,75
%	4,92	20,11	19,46	13,86	18,94	22,68	0,04	100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

LES PRODUITS ET CHARGES

Le montant des produits comptabilisés par les organismes collecteurs paritaires agréés au titre des formations professionnelles en alternance s'élève en 1998 à 9 228 millions de francs, en 1999 à 9 802 millions de francs, et en 2000 à 10 199 millions de francs. Celui-ci se décompose comme suit :

Alternance : montant des produits 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Collecte des fonds au titre de la formation professionnelle :	7 228,47	1 101,97
dont collecte 0,1 %	374,53	57,10
dont collecte 0,3 %	969,23	147,76
dont collecte 0,4 %	5 661,26	863,05
dont non répartis	223,45	34,06

	En millions de francs	En millions d'euros
Subventions d'exploitation	10,90	1,66
Transferts de fonds mutualisés, reçus de l'AGEFAL	1 706,24	260,11
Transferts au titre du IV bis de l'art. 30 de la loi de finances pour 1985 (35 % interpro.)	577,80	88,09
Transferts au titre de la dévolution des biens	1,55	0,24
Produits financiers	152,51	23,25
Produits exceptionnels	38,86	5,92
Reprises sur amortissements et provisions	459,25	70,01
Autres produits	23,64	3,60
Total des produits	10 199,22	1 554,86

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

N.B. : le montant de collecte mentionné dans le tableau ci-dessus correspond à la collecte comptabilisée par les organismes dans leur compte de résultat clos au 31 décembre 2000.

Le tableau figurant à la rubrique « Les entreprises versantes », page 53, fait apparaître quant à lui les contributions perçues par les organismes au titre de l'obligation 2000 des entreprises, obligation dont elles doivent se libérer avant le 1^{er} mars 2001.

De 1998 à 2000, le montant des charges comptabilisées par les OCPA connaît une hausse de près 500 millions de francs. En 2000, il s'élève à 9 958 millions de francs et se décompose ainsi :

Alternance : montant des charges 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Charges de gestion	576,48	87,88
Formation professionnelle en alternance :	5 945,21	906,34
dont information, sensibilisation	126,25	19,25
dont contrat de qualification	4 915,71	749,40
dont contrat d'adaptation	721,38	109,97
dont contrat d'orientation	57,96	8,84
dont formation des tuteurs	61,50	9,38
dont financement de dépenses liées à l'exercice de la fonction tutorale	20,04	3,06
dont autres	42,37	6,46
Fonctionnement des Centres de formation d'apprentis	1 024,58	156,20
Transferts de fonds mutualisés, versés à l'AGEFAL	748,91	114,17

Alternance : montant des charges 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Transferts au titre du IV bis de l'art. 30 de la loi de finances pour 1985 (35 % interpro.)	994,23	151,57
Transferts au titre de la dévolution des biens	0,19	0,03
Charges financières	0,74	0,11
Charges exceptionnelles	44,39	6,77
Dotations aux amortissements et aux provisions	558,15	85,09
Autres charges	64,78	9,88
Total des charges	9 957,65	1 518,03

Données provisoires 2000 - Source DGEFP-GNC.

Rappel : le plan comptable adapté prévoit la comptabilisation des charges de formation payées ou à payer pour des actions de formation en cours et réalisées dans l'exercice considéré (engagements pris sur l'exercice 2000 et les exercices antérieurs). Les engagements de financement des formations – qui couvrent la part restant à réaliser des actions de formation – sont suivis hors bilan. Ils représentent plus de 6,8 milliards de francs (1,04 milliard d'euros) au 31 décembre 2000.

LES PRISES EN CHARGE

Les organismes collecteurs paritaires agréés au titre des formations professionnelles en alternance prennent en charge les dépenses de formation exposées dans le cadre de contrats de qualification, d'adaptation à l'emploi ou d'orientation dans la limite de forfaits (forfait de 60 francs [9,15 euros] – modulable – par heure de formation pour les contrats de qualification, de 50 francs [7,62 euros] par heure pour les contrats d'adaptation et d'orientation).

Nombre de contrat pris en charge

Type de contrat	1998	1999	2000	Progression 1998/2000
Qualification	115 941	124 526	139 156	20 %
Adaptation	60 599	57 127	67 134	11 %
Orientation	5 426	6 203	7 523	39 %
Total	181 966	187 856	213 813	18 %

Les OCPA ont déclaré avoir accepté en 2000 de prendre en charge 213 813 contrats contre 181 966 en 1998, entraînant ainsi une progression de 18 %.

La prise en charge moyenne connaît, elle, un tassement ; elle s'élève, en 2000, pour le contrat de qualification à 49 580 francs (7 558 euros), pour le contrat d'adaptation à 11 810 francs (1 800 euros) et pour le contrat d'orientation à 10 200 francs (1 555 euros).

Quant à la durée moyenne de la formation prise en charge, elle reste stable, avec respectivement, en 2000, 852 heures, 257 heures et 216 heures.

Sur les trois années, la part des petites entreprises parmi les employeurs de jeunes sous contrat de qualification est toujours prépondérante. Près de 70 % des contrats de qualification financés ont été conclus par des entreprises de moins de 50 salariés.

En 2000, les formations prévues au contrat et prises en charge représentent un nombre total d'heures-stagiaires égal à 118,6 millions (+20 % par rapport à 1998) pour le contrat de qualification, 17,2 millions (+17 % par rapport à 1998) pour le contrat d'adaptation et 1,6 million (+45 % par rapport à 1998) pour le contrat d'orientation (heures d'actions d'orientation professionnelle).

Les tableaux suivants présentent, pour le contrat de qualification, en 2000, le nombre de formations selon le niveau de la formation et selon la sanction prévue au contrat.

**Contrat de qualification :
niveau de la formation prévue au contrat et prise en charge**

Niveau →	I et II	III	IV	V	Non répartis	Total
Contrat de qualification	4 675 3,36 %	40 553 29,14 %	46 884 33,69 %	46 520 33,43 %	524 0,38 %	139 156 100,00 %

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

La tendance constatée pour le niveau de formation visé pour les contrats de qualification est stable de 1998 à 2000.

**Contrat de qualification :
sanction de la formation prévue au contrat et prise en charge**

Sanction →	Diplôme d'État (ou national)	Titre ou diplôme homologué	Liste CPNE ⁽¹⁾ ou CQP ⁽²⁾	Qualification reconnue dans les classifications d'une CC ⁽³⁾ de branche	Non répartis	Total
Contrat de qualification	61 446 44,16 %	29 476 21,18 %	13 260 9,53 %	33 620 24,16 %	1 354 0,97 %	139 156 100,00 %

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

(1) Commission paritaire nationale de l'emploi

(2) Certificat de qualification professionnelle

(3) Convention collective

Le diplôme d'État conforte sa position de première sanction de la formation prévue au contrat de qualification, en passant de 32 659 contrats en 1998 à 61 446 contrats en 2000.

L'INTERVENTION DE L'AGEFAL

Agréée par arrêté du Ministre chargé de la formation professionnelle en vertu des dispositions de l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 1986 (n° 86-1318 du 30 décembre 1986) et de son décret d'application n° 87-254 du 10 avril 1987, l'Association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL), créée le 9 janvier 1987 par les partenaires sociaux, est chargée de la régulation du système de financement de l'alternance.

L'AGEFAL est alimentée par les disponibilités excédentaires des OCPA agréés au titre de l'alternance, la part des 35 % de la contribution alternance des entreprises non reversée par les OCPA de branches aux OCPA interprofessionnels en application de l'article 30 IV-bis de la loi de finances pour 1985 modifié, les sommes versées au Trésor public par les entreprises, à défaut de versement à un OCPA, au titre de la contribution alternance.

En contrepartie, l'AGEFAL garantit les engagements de financement de formation (EFF) souscrits par les OCPA déficitaires auprès des entreprises et couvre les besoins constatés de trésorerie de ces derniers.

Un commissaire du Gouvernement est désigné par le ministre chargé de la formation professionnelle auprès de l'AGEFAL, qui adresse chaque année un compte rendu d'activité à l'autorité administrative.

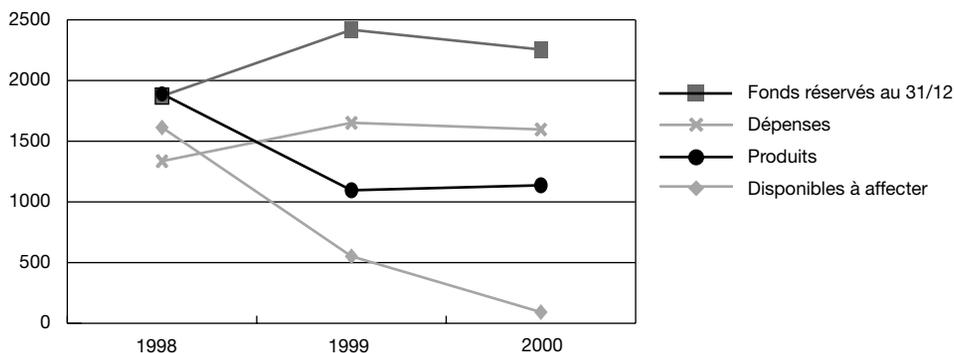
Au titre de 2000, les produits de l'AGEFAL s'élèvent à 1 137 millions de francs (173,33 millions d'euros), dont 619 millions de francs (94,37 millions d'euros) d'excédents reçus au titre de 1999, et les dépenses à 1 597 millions de francs (243,46 millions d'euros), dont 1 562 millions de francs (238,13 millions d'euros) de fonds réservés versés à 27 OCPA pour couvrir leurs besoins réels et constatés de trésorerie.

Les fonds disponibles à affecter au 31 décembre sont passés de 552 millions de francs (84,15 millions d'euros) en 1999 à 92 millions de francs (14,03 millions d'euros) en 2000.

En regard, au 31 décembre 2000, les fonds réservés par l'AGEFAL pour couvrir les besoins des OPCA déficitaires s'élevaient à 2,255 milliards de francs (343,77 millions d'euros).

Évolution de l'activité de l'AGEFAL

En millions de francs



ACTIVITÉ AU TITRE DU PLAN DE FORMATION DES EMPLOYEURS OCCUPANT AU MINIMUM DIX SALARIÉS

66 organismes collecteurs paritaires agréés perçoivent des contributions d'employeurs de dix salariés et plus dans le cadre du plan de formation.

Parmi les OCPA bénéficiant de l'agrément de l'État au titre de l'article L. 961-9 du Code du travail, on compte :

- 39 organismes nationaux professionnels ;
- 1 organisme national inter-branches ;
- 2 organismes nationaux interprofessionnels ;
- 24 organismes régionaux interprofessionnels (les OPCAREG).

Outre le versement à un OCPA (libre ou obligatoire en application d'une convention collective de branche), l'employeur dispose d'autres moyens pour s'acquitter de sa participation au développement de la formation professionnelle continue, comme le financement direct d'actions de formation au bénéfice de ses salariés.

LES ENTREPRISES VERSANTES

Le nombre d'entreprises ayant effectué un versement libératoire au titre du plan de formation auprès d'un OCPA passe de 147 423 en 1998 à 164 694 en 2000. Le nombre de salariés couverts s'élève en 1998 et en 1999 à plus de 8 millions et en 2000 à plus de 10 millions. Sur la période 1998-2000, les entreprises occupant moins de 50 salariés représentent une part importante (71,63 % en 1998 et 75,49 % en 2000) des entreprises adhérentes.

Taille des entreprises (nombre de salariés)							
	moins de 10	de 50 à 199	de 200 à 499	de 500 à 1.999	2.000 et plus	non répartis	Total
Nombre d'entreprises versantes	124 325	25 975	5 188	1 841	287	7 078	164 694
%	75,49	15,77	3,15	1,12	0,17	4,30	100,00
Nombre de salariés couverts (<i>en millions</i>)	2,68	2,37	1,50	1,55	1,98	0,001	10,07
%	26,57	23,52	14,91	15,36	19,63	0,01	100,00
Contributions perçues au titre de 2000 (<i>en MF</i>)	3 244,85	2 726,91	1 548,85	1 331,18	964,72	35,85	9 852,36
Contributions perçues au titre de 2000 (<i>en M€</i>)	494,67	415,71	236,12	202,94	147,07	5,47	1 501,98
%	32,93	27,68	15,72	13,51	9,79	0,36	100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

La contribution moyenne connaît une hausse sur les trois années, elle est de 48 400 francs en 1998, de 53 800 francs en 1999 et de 59 800 francs (9 116 euros) en 2000.

LES PRODUITS ET CHARGES

Le montant des produits comptabilisés par les OCPA au titre du plan de formation s'élève en 2000 à 10 669 millions de francs (1 626 millions d'euros) (+17 % sur la période 1998-2000). Il se décompose comme suit :

Plan ≥10 : montant des produits 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Collecte des fonds au titre de la formation professionnelle – Plan ≥10	9 973,52	1 520,45
Subventions d'exploitation	216,59	33,02
Transferts au titre de la dévolution des biens	1,49	0,23
Produits financiers	155,93	23,77
Produits exceptionnels	43,48	6,63
Reprises sur amortissements et provisions	232,16	35,39
Autres produits	45,57	6,95
Total des produits	10 668,73	1 626,44

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

N.B. : le montant de collecte mentionné dans le tableau ci-dessus correspond à la collecte comptabilisée par les organismes dans leur compte de résultat clos au 31 décembre 2000. Le tableau figurant page 51 fait apparaître quant à lui les contributions perçues par les organismes au titre de l'obligation 2000 des entreprises, obligation dont elles doivent se libérer avant le 1^{er} mars 2001.

Au cours de la même période, le montant des charges comptabilisées est de 9 961 millions de francs – 1 519 millions d'euros – (+13 % sur la période 1998-2000). Il se décompose comme ci-après.

Plan ≥10 : montant des charges 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Charges de gestion	621,74	94,78
Charges au titre de financement de formations – Plan ≥10 :	8 906,27	1 357,75
dont études et recherches	48,07	7,33
dont information	115,54	17,61
dont coûts pédagogiques	5 748,20	876,31
dont salaires, charges sociales légales et contractuelles assises sur les rémunérations	2 231,92	340,25
dont frais de transport et d'hébergement	462,58	70,52
dont matériel pédagogique	56,51	8,61
dont charges liées aux congés de bilans de compétence et congés pour examen	2,25	0,34
dont financement du CIF	0,93	0,14
dont financement du CTF	113,13	17,25
dont formation – Non réparties	127,14	19,38
Transferts réalisés dans le cadre de l'article R. 952-4 du Code du travail (mutualisation élargie)	32,56	4,96
Transferts de fonds au titre des disponibilités excédentaires, versés au Trésor public	8,97	1,37
Charges financières	1,32	0,20
Charges exceptionnelles	44,91	6,85
Dotations aux amortissements et aux provisions	302,71	46,15
Autres charges	42,36	6,46
Total des charges	9 960,85	1 518,52

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

Rappel : le plan comptable adapté prévoit la comptabilisation des charges de formation payées ou à payer pour des actions de formation en cours et réalisées dans l'exercice considéré (engagements pris sur l'exercice 2000 et les exercices antérieurs). Les engagements de financement des formations – qui couvrent la part restant à réaliser des actions de formation – sont suivis hors bilan. Ils représentent près de 1,35 milliards de francs (206 millions d'euros) au 31 décembre 2000.

LES PRISES EN CHARGE

En 2000, les organismes collecteurs paritaires agréés au titre du plan de formation ont accepté de prendre en charge, totalement ou partiellement, les dépenses liées à la réalisation d'actions de formation touchant 1,6 million de personnes (hausse du nombre de stagiaires de +7 % sur les trois années), soit 61,9 millions d'heures-stagiaires.

Plus précisément, les OCPA sont intervenus dans le cadre des dispositions des articles L. 951-1 et R. 964-15 du Code du travail à hauteur de :

- 61 226 246 heures-stagiaires concernant 1 593 510 salariés s'inscrivant dans des plans de formation d'entreprises. Parmi ces stagiaires, 1 062 réalisaient un bilan de compétences et 20 097 bénéficiaient d'un cofinancement du plan sur une action suivie dans le cadre du dispositif du CTF (capital temps de formation) ;
- 511 411 heures-stagiaires concernant 4 595 bénéficiaires de congés individuels de formation ;
- 11 834 heures-stagiaires concernant 1 076 bénéficiaires d'actions de conversion dans le cadre de conventions de conversion ;
- 142 170 heures-stagiaires concernant 446 demandeurs d'emploi ;
- 4 068 heures-stagiaires concernant 163 cadres bénévoles du mouvement coopératif, associatif ou mutualiste.

Le nombre d'actions de formation prises en charge (hors bilans de compétences) s'élève à 895 565¹ en 2000. L'analyse des actions de formation prises en charge (hors bilans de compétences) sur la période 1998-2000, confirme que dans le cadre du plan de formation, il s'agit de formations courtes (en 2000, 81,52 % ont une durée inférieure à 40 heures), ne donnant lieu à aucune certification dans 95 % des cas. L'action de formation moyenne dure 69 heures et donne lieu à intervention de l'OCPA à hauteur de 10 700 francs (1 631 euros – coûts pédagogiques + coûts annexes) en 2000 (9 500 en 1998 et 10 000 francs en 1999).

Plan ≥10 : durée de la formation

Durée →	Moins de 40 h	De 40 à 149 h	De 150 à 299 h	De 300 à 499 h	500 h et plus	Total
Nombre d'actions	730 043	131 277	18 050	6 849	9 346	895 565
%	81,52	14,66	2,02	0,76	1,04	100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

(1) L'écart entre le nombre d'actions de formation et le nombre de stagiaires trouve son origine dans l'existence d'actions intra-entreprises, destinées aux salariés d'une même entreprise : les actions de ce type ont été prises en compte pour une seule unité, quel que soit le nombre de stagiaires concernés.

Plan ≥10 : modalités de certification

Certification →	Diplôme d'État (ou national)	Titre ou diplôme homologué	CPNE ⁽¹⁾ ou CQP ⁽²⁾	Qualification/ CC ⁽³⁾ de branche	Pas de certification	Non répartis	Total
Nombre d'actions	4 461	9 712	5 161	18 123	855 395	2 713	895 565
%	0,50	1,08	0,58	2,02	95,51	0,30	100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

(1) Commission paritaire nationale de l'emploi

(2) Certificat de qualification professionnelle

(3) Convention collective

En 2000, sur les 1 598 728 stagiaires (hors bilans de compétences) participant à une ou plusieurs actions de formation, 58,27 % sont issus d'entreprises de moins de 200 salariés (30,92 % d'entreprises de moins de 50 salariés). Sur la période 1998-2000, la formation profite principalement aux employés (38,39 % en 2000), aux « 25-44 ans » (64,58 % en 2000) et aux hommes (57,14 % en 2000).

ACTIVITÉ AU TITRE DU CAPITAL DE TEMPS DE FORMATION (CTF)

Le dispositif du CTF a été mis en place par l'avenant du 5 juillet 1994 à l'Accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991, qui a défini ses principes de mise en œuvre et notamment ses modalités de financement. Ainsi, le CTF est financé par un prélèvement sur le versement de 0,20 % de la masse salariale destiné au financement du CIF, prélèvement ne pouvant excéder 50 % dudit versement (le taux effectif est défini par accord de branche).

Cette contribution est collectée et gérée par les 23 OCPA de branche concernés au sein d'une section particulière du plan de formation des entreprises de dix salariés et plus.

LES ENTREPRISES VERSANTES

Le nombre d'entreprises couvertes par un accord de branche conclu au titre du capital de temps de formation passe de 70 599 en 1998 à 77 154 en 2000. Le nombre de salariés concernés s'élève en 2000 à 5,94 millions, soit une progression de 10 % sur la période 1998-2000. La contribution moyenne s'élève à 11 440 francs (1 744 euros) en 2000, elle augmente de 5 % par rapport à 1998.

Taille des entreprises (nombre de salariés)							
	moins de 10 ⁽¹⁾	de 10 à 49	de 50 à 199	de 200 à 499	de 500 à 1999	2000 et plus	Total
Nombre d'entreprises versantes	169	57 925	14 372	3 132	1 342	214	77 154
%	0,22	75,08	18,63	4,06	1,74	0,28	100,00
Nombre de salariés couverts (en millions)	0,004	1,37	1,32	0,91	1,16	1,18	5,94
%	0,06	23,11	22,26	15,27	19,46	19,84	100,00
Contributions perçues au titre de 2000 (en MF)	0,002	183,68	192,21	141,18	196,91	168,70	882,68
Contributions perçues au titre de 2000 (en M€)	0,0004	28,00	29,30	21,52	30,02	25,72	134,56
%	0,00	20,81	21,78	15,99	22,31	19,11	100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

(1) Lorsque l'accord de branche le prévoit

LES PRODUITS ET CHARGES

En 2000, le montant des produits comptabilisés par les OCPA au titre du CTF est de 1 091 millions de francs (166 millions d'euros) – soit une hausse de 16 % sur la période 1998-2000). Il se décompose comme suit :

CTF : montant des produits 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Collecte des fonds au titre de la formation professionnelle – CTF	895,31	136,49
Subventions d'exploitation	6,84	1,04
Produits financiers	45,44	6,93
Produits exceptionnels	0,96	0,15
Reprises sur amortissements et provisions	142,63	21,74
Autres produits	0,19	0,03
Total des produits	1 091,37	166,38

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

N.B. : le montant de collecte mentionné dans le tableau ci-dessus correspond à la collecte comptabilisée par les organismes dans leur compte de résultat clos au 31 décembre 2000. Le tableau figurant page 51 fait apparaître quant à lui les contributions perçues par les organismes au titre de l'obligation 2000 des entreprises, obligation dont elles doivent se libérer avant le 1^{er} mars 2001.

Au cours de la même période, le montant des charges comptabilisées est de 1 039 millions de francs (158 millions d'euros) – soit une hausse de 13 % sur la période 1998-2000. Il se décompose comme suit :

CTF : montant des charges 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Charges de gestion	61,70	9,41
Charges au titre de financement de formations CTF :	751,82	114,61
dont études et recherches	11,73	1,79
dont information	16,77	2,56
dont coûts pédagogiques	356,35	54,33
dont salaires, charges sociales légales et contractuelles assises sur les rémunérations	327,99	50,00
dont frais de transport et d'hébergement	33,78	5,15
dont matériel pédagogique	5,20	0,79
Transferts de fonds au titre des disponibilités excédentaires, versés au COPACIF	116,96	17,83
Charges financières	0,93	0,14
Charges exceptionnelles	10,99	1,68
Dotations aux amortissements et aux provisions	77,31	11,79
Autres charges	19,71	3,00
Total des charges	1 039,41	158,46

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

Rappel : le plan comptable adapté prévoit la comptabilisation des charges de formation payées ou à payer pour des actions de formation en cours et réalisées dans l'exercice considéré (engagements pris sur l'exercice 2000 et les exercices antérieurs). Les engagements de financement des formations – qui couvrent la part restant à réaliser des actions de formation – sont suivis hors bilan. Ils représentent 485 millions de francs (74 millions d'euros) au 31 décembre 2000.

En application de l'article 131 de la loi de finances pour 2000 du 30 décembre 1999, le COPACIF (Comité paritaire du congé individuel de formation) est compétent pour recevoir les disponibilités excédentaires dégagées au titre du capital de temps de formation, et les affecter aux OPACIF déficitaires.

Le décret n° 2000-364 du 26 avril 2000 a harmonisé les règles de calcul des disponibilités excédentaires du CTF avec celles des régimes alternance et CIF, en limitant les disponibilités dont un organisme attributaire de la contribution affectée au CTF peut disposer au 31 décembre d'une année donnée à un tiers des charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos.

En application de ce décret, le COPACIF déclare avoir encaissé, au 1^{er} septembre 2001, 103,7 millions de francs (15,8 millions d'euros) au titre des disponibilités excédentaires évaluées au 31 décembre 2000 (*données provisoires*).

LES PRISES EN CHARGE

Les OCPA ont accepté de participer au financement de 46 826 actions de formation en 1998, de 49 355 en 1999 et de 48 777 en 2000.

En moyenne, en 2000, l'action de formation, financée sur 143 heures (152 heures en 1999), donne lieu à intervention de l'OCPA sur la section particulière CTF à hauteur de 17 300 francs (2 637 euros) – coûts pédagogiques + coûts annexes (19 747 francs en 1999).

Sur la période 1998-2000, le nombre d'actions de formation qui ont une durée inférieure à 300 heures demeure élevé (89 % des actions de formation en 1998, et 91,45 % en 2000). 92,26 % des actions de formation ne donnent lieu à aucune certification.

CTF : durée de la formation

Durée →	Moins de 40 h	De 40 à 149 h	De 150 à 299 h	De 300 à 499 h	500 h et plus	Total
Nombre d'actions	21 374	16 499	6 732	2 285	1 887	48 777
%	43,82	33,83	13,80	4,68	3,87	100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

CTF : modalités de certification

Certification →	Diplôme d'État (ou national)	Titre ou diplôme homologué	CPNE ⁽¹⁾ ou CQP ⁽²⁾	Qualification/CC ⁽³⁾ de branche	Pas de certification	Total
Nombre d'actions	1 301	1 344	716	412	45 004	48 777
%	2,67	2,76	1,47	0,84	92,26	100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

(1) Commission paritaire nationale de l'emploi

(2) Certificat de qualification professionnelle

(3) Convention collective

Le nombre de stagiaires ayant participé à une ou plusieurs actions de formation est passé de 52 784 en 1998 à 55 575 en 2000. Plus de la moitié des stagiaires sont issus d'entreprises de moins de 200 salariés (58,08 % en 2000 et 36,23 % d'entreprises de moins de 50 salariés). De 1998 à 2000, la formation profite principalement aux ouvriers qualifiés (33,07 % en 2000), aux « 25-44 ans » (69,26 % en 2000) et aux hommes (79,62 % en 2000).

ACTIVITÉ AU TITRE DU PLAN DE FORMATION DES EMPLOYEURS OCCUPANT MOINS DE DIX SALARIÉS

En vertu de l'article L. 952-1 du Code du travail, les employeurs occupant moins de dix salariés ont l'obligation de verser une contribution minimum de 0,15 % du montant des salaires payés au cours de l'année civile à un OCPA.

Parmi les 64 OCPA bénéficiant de l'agrément de l'État au titre de l'article L. 952-1 du Code du travail, on compte :

- 38 organismes nationaux professionnels ;
- 1 organisme national inter-branches ;
- 1 organisme national interprofessionnel ;
- 24 organismes régionaux interprofessionnels (les OPCAREG).

LES ENTREPRISES VERSANTES

Le nombre des entreprises versant auprès des OCPA leur participation au développement de la formation continue s'élève à 1 057 864 en 2000 contre 999 047 en 1998, affichant ainsi une augmentation 6 % du nombre des entreprises versantes. Le nombre de salariés couverts, par contre, reste stable sur la même période (3,51 millions de salariés en 2000). Le montant des contributions perçues a atteint 964,26 millions de francs sur l'assiette 1998 et 1 108,53 millions de francs (168,99 millions d'euros) sur l'assiette 2000.

La contribution moyenne est de 970 francs en 1998, de 1 020 francs en 1999 et de 1 050 francs (160 euros) en 2000.

LES PRODUITS ET CHARGES

Le montant des produits comptabilisés par les OCPA au titre du plan de formation des entreprises de moins de dix salariés s'élève en 2000 à 1 412 millions de francs (215 millions d'euros) – soit une augmentation de +35 % sur la période 1998-2000. Il se décompose comme suit :

Plan <10 : montant des produits 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Collecte des fonds au titre de la formation professionnelle – Plan <10	1 170,11	178,38
Subventions d'exploitation	49,92	7,61
Transferts au titre de la dévolution des biens	0,31	0,05
Transferts réalisés dans le cadre de l'article R. 952-4 du Code du travail (mutualisation élargie)	32,57	4,97
Produits financiers	22,69	3,46
Produits exceptionnels	3,38	0,52
Reprises sur amortissements et provisions	98,82	15,07
Autres produits	34,53	5,26
Total des produits	1 412,34	215,31

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

N.B. : le montant de collecte mentionné dans le tableau ci-dessus correspond à la collecte comptabilisée par les organismes dans leur compte de résultat clos au 31 décembre 2000. Le tableau figurant page 51 fait apparaître quant à lui les contributions perçues par les organismes au titre de l'obligation 2000 des entreprises, obligation dont elles doivent se libérer avant le 1^{er} mars 2001.

Au cours de la même période, le montant des charges comptabilisées est de 1 207 millions de francs (184 millions d'euros) – soit une augmentation de 22 % sur la période 1998-2000. Il se décompose comme ci-après.

Plan <10 : montant des charges 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Charges de gestion	107,11	16,33
Charges au titre de financement de formations Plan <10 :	966,99	147,42
dont études et recherches	9,58	1,46
dont information	65,98	10,06
dont coûts pédagogiques	750,79	114,46
dont salaires, charges sociales légales et contractuelles assises sur les rémunérations	105,49	16,08
dont frais de transport et d'hébergement	26,08	3,98
dont matériel pédagogique	0,93	0,14
dont formation – Non réparties	8,13	1,24
Transferts de fonds au titre des disponibilités excédentaires, versés au Trésor public	0,00	0,00
Charges financières	0,39	0,06
Charges exceptionnelles	5,55	0,85
Dotations aux amortissements et aux provisions	119,32	18,19
Autres charges	7,45	1,14
Total des charges	1 206,81	183,98

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

Rappel : le plan comptable adapté prévoit la comptabilisation des charges de formation payées ou à payer pour des actions de formation en cours et réalisées dans l'exercice considéré (engagements pris sur l'exercice 2000 et les exercices antérieurs). Les engagements de financement des formations – qui couvrent la part restant à réaliser des actions de formation – sont suivis hors bilan. Ils représentent près de 166 millions de francs (25,31 millions d'euros) au 31 décembre 2000.

LES PRISES EN CHARGE

Les organismes collecteurs paritaires agréés au titre du plan de formation des entreprises de moins de dix salariés ont accepté de prendre en charge, totalement ou partiellement, les dépenses liées à la réalisation d'actions de formation touchant 283 842 personnes en 1998, 300 483 en 1999 et 310 243 en 2000.

Parmi les personnes prises en charge en 2000, 132 salariés ont réalisé un bilan de compétences, 6 966 salariés ont bénéficié d'un cofinancement du plan sur une action suivie dans le cadre du dispositif du CTF et 192 sont demandeurs d'emploi. Ces actions de formation représente au total 11,4 millions d'heures-stagiaires.

Le nombre d'actions de formation prises en charge (hors bilans de compétences) passe de 209 059 en 1998 à 232 849 en 2000².

De l'analyse des actions de formation prises en charge sur la période 1998-2000, il ressort que la durée moyenne de l'action de formation augmente peu entre 1998 et 2000 (45 heures en 1998 et 49 heures en 2000) et que la prise en charge moyenne diminue de 2 % en un an [4 400 francs (671 euros) – coûts pédagogiques + coûts annexes – en 2000]. On constate aussi que ces actions de formation sont de courte durée (78,96 % des actions ont une durée inférieure à 40 heures en 2000) et qu'elles ne donnent pas lieu à certification dans 77,66 % des cas en 2000.

Plan <10 : durée de la formation

Durée →	Moins de 40 h	De 40 à 149 h	De 150 à 299 h	De 300 à 499 h	500 h et plus	Total
Nombre d'actions	183 862	39 992	5 552	2 026	1 417	232 849
%	78,96	17,18	2,38	0,87	0,61	100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

Plan <10 : modalités de certification

Certification →	Diplôme d'État (ou national)	Titre ou diplôme homologué	CPNE ⁽¹⁾ ou CQP ⁽²⁾ ou qualification reconnue CC ⁽³⁾ de branche	Pas de certification	Non répartis	Total
Nombre d'actions	2 578	3 480	45 480	180 825	486	232 849
%	1,11	1,49	19,53	77,66	0,21	100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

(1) Commission paritaire nationale de l'emploi

(2) Certificat de qualification professionnelle

(3) Convention collective

En 2000, sur les 310 111 stagiaires (hors bilans de compétences) participant à une ou plusieurs actions de formation, 41,17 % sont des employés, 63,52 % ont de 25 à 44 ans et 54,58 % sont des hommes.

(2) L'écart entre le nombre d'actions de formation et le nombre de stagiaires trouve son origine dans l'existence d'actions intra-entreprises, destinées aux salariés d'une même entreprise : les actions de ce type ont été prises en compte pour une seule unité, quel que soit le nombre de stagiaires concernés.

ACTIVITÉ AU TITRE DU CONGÉ INDIVIDUEL DE FORMATION

Sont agréés au titre du congé individuel de formation (CIF) 43 organismes (OPACIF) : 26 organismes interprofessionnels régionaux (les FONGECIF), 5 AGECEF professionnels nationaux et 12 organismes professionnels nationaux.

ACTIVITÉ AU TITRE DU CONGÉ INDIVIDUEL DE FORMATION DES SALARIÉS SOUS CONTRAT À DURÉE INDÉTERMINÉE (CIF-CDI)

Les OPACIF collectent la contribution des entreprises de 10 salariés et plus (0,20 % de la masse salariale, moins en cas d'accord de branche au titre du CTF), destinée au financement du congé individuel de formation et du congé de bilan de compétences.

Les entreprises versantes

En 2000, 205 990 entreprises ou établissements ont effectué un versement libératoire au titre du CIF-CDI auprès d'un OPACIF. Le nombre de salariés couverts reste stable (plus de 12 millions de salariés). La contribution moyenne est passée de 10 135 francs en 1998 à 12 880 francs (1 964 euros) en 2000, affichant ainsi une augmentation de 27 % en trois ans.

Taille des entreprises (nombre de salariés)								
	moins de 10	de 10 à 49	de 50 à 199	de 200 à 499	de 500 à 1999	2000 et plus	non répartis	Total
Nombre d'entreprises ou d'établissements versants	56 852	108 104	30 710	6 713	2 699	467	445	205 990
%	27,60	52,48	14,91	3,26	1,31	0,23	0,22	100,00
Nombre de salariés couverts (<i>en millions</i>)	0,17	2,57	2,73	1,80	1,89	3,19	0,00	12,35
%	1,35	20,85	22,08	14,59	15,33	25,80	0,00	100,00
Contributions perçues au titre de 2000 (<i>en MF</i>)	96,78	522,39	556,24	399,84	492,48	584,39	0,76	2 652,88
Contributions perçues au titre de 2000 (<i>en M€</i>)	14,75	79,64	84,80	60,96	75,08	89,09	0,12	404,43
%	3,65	19,69	20,97	15,07	18,56	22,03	0,03	100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

Les produits et charges

Le montant des produits comptabilisés par les OPACIF (CIF-CDI) connaît un tassement au cours des trois années, il passe de 3 960 millions de francs en 1998 à 3 941 millions de francs (601 millions d'euros) en 2000. Il se décompose comme suit :

CIF-CDI : montant des produits 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Collecte des fonds au titre de la formation professionnelle – CIF-CDI	2 752,61	419,63
Subventions d'exploitation	189,56	28,90
Transferts de fonds mutualisés, reçus du COPACIF	255,95	39,02
Transferts au titre de la dévolution des biens	0,02	
Produits financiers	87,32	13,31
Produits exceptionnels	167,36	25,51
Reprises sur amortissements et provisions	482,06	73,49
Autres produits	6,55	1,00
Total des produits	3 941,43	600,87

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

N.B. : le montant de collecte mentionné dans le tableau ci-dessus correspond à la collecte comptabilisée par les organismes dans leur compte de résultat clos au 31 décembre 2000. Le tableau figurant page 51 fait apparaître quant à lui les contributions perçues par les organismes au titre de l'obligation 1999 des entreprises, obligation dont elles doivent se libérer avant le 1^{er} mars 2001.

Au cours de la même période, le montant des charges comptabilisées augmente de 12 % en trois ans, il passe de 3 389 millions de francs en 1998 à 3 780 millions de francs (576 millions d'euros) en 2000. Il se décompose comme suit :

CIF-CDI : montant des charges 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Charges de gestion	215,96	32,92
Congés de formation – CDI :	2 924,42	445,82
dont information	22,95	3,50
dont coûts pédagogiques	836,15	127,47
dont salaires, charges sociales légales et contractuelles assises sur les rémunérations	1 920,31	292,75
dont frais de transport et d'hébergement	42,06	6,41

	En millions de francs	En millions d'euros
dont matériel pédagogique	0,12	0,02
dont charges liées aux congés de bilans de compétences et congés pour examen	102,83	15,68
Transferts de fonds mutualisés, versés au COPACIF	36,46	5,56
Charges financières	0,48	0,07
Charges exceptionnelles	106,53	16,24
Dotations aux amortissements et aux provisions	488,63	74,49
Autres charges	7,38	1,13
Total des charges	3 779,86	576,24

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

Rappel : le plan comptable adapté prévoit la comptabilisation des charges de formation payées ou à payer pour des actions de formation en cours et réalisées dans l'exercice considéré (engagements pris sur l'exercice 2000 et les exercices antérieurs). Les engagements de financement des formations – qui couvrent la part restant à réaliser des actions de formation – sont suivis hors bilan. Ils représentent plus de 2,5 milliards de francs (380 millions d'euros) au 31 décembre 2000.

Les prises en charge

Le nombre de demandes prises en charges par les OPACIF en 2000 est en hausse (+21 %) par rapport à 1998. Il en est de même pour les bilans de compétences qui affichent une augmentation de 65 % en trois ans.

CIF-CDI et bilans de compétences : analyse des demandes traitées dans l'année

Demandes →	Acceptées	Refusées	Transférées ou abandonnées	En instance au 31/12/00
CIF-CDI en 1998	22 109	18 265	1 650	4 075
%	54,76	45,24		
CIF-CDI en 1999	23 957	18 940	1 583	5 559
%	55,85	44,15		
CIF-CDI en 2000	26 661	17 853	1 462	6 414
%	59,89	40,11		
Bilans de compétences	9 684	502	570	294
En 1998 %	95,07	4,93		
Bilans de compétences	11 787	712	255	341
En 1999 %	94,30	5,70		
Bilans de compétences	15 949	625	205	779
En 2000 %	96,23	3,77		

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

La prise en charge moyenne d'un CIF-CDI passe de 110 000 francs en 1998 à 128 000 francs (19 513 euros) – rémunération comprise – en 2000, celle d'un bilan de compétences de 6 000 francs à 7 000 francs (1 067 euros).

De 1998 à 2000, la durée moyenne d'un CIF diminue légèrement, elle passe de 924 heures en 1998 à 913 heures en 2000, mais les formations suivies dans le cadre du CIF-CDI restent des formations de longue durée (35 % ont une durée supérieure à 1 200 heures en 2000). Ces formations conduisent à un diplôme d'État ou à un titre homologué pour 65 % d'entre elles.

CIF-CDI : modalités de certification

Certification →	Diplôme d'État (ou national)	Titre ou diplôme homologué	CPNE ⁽¹⁾ ou CQP ⁽²⁾	Qualification/ CC ⁽³⁾ de branche	Pas de certification	Total
Nombre de CIF	10 240	7 010	1 357	1 196	6 858	26 661
%	38,41	26,29	5,09	4,49	25,78	100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

(1) Commission paritaire nationale de l'emploi

(2) Certificat de qualification professionnelle

(3) Convention collective

Le profil-type des bénéficiaires d'un CIF-CDI et d'un congé de bilans de compétences se confirme au cours de la période 1998-2000.

Majoritairement, les bénéficiaires d'un CIF-CDI sont des employés (à 46,03 % en 2000, dont 64,05 % de femmes), et sont âgés de moins de 35 ans (à 52,44 % en 2000). Plus de la moitié d'entre eux sont issus d'entreprises de moins de 200 salariés (57,04 % en 2000) et sont des hommes (58,14 % en 2000).

CIF-CDI : salariés bénéficiaires et heures-stagiaires, par catégorie socioprofessionnelle (C.S.P.)

C.S.P. ↓	Nombre de bénéficiaires	Nombre d'heures-stagiaires	Durée moyenne d'un CIF
Ouvriers non qualifiés %	2 156 8,09	1 771 244 7,28	822 h
Ouvriers qualifiés %	5 616 21,06	4 621 195 18,99	823 h
Employés %	12 272 46,03	11 740 875 48,25	957 h

C.S.P. ↓	Nombre de bénéficiaires	Nombre d'heures- stagiaires	Durée moyenne d'un CIF
Techniciens, agents de maîtrise et autres professions intermédiaires %	4 285 16,07	4 281 832 17,60	999 h
Ingénieurs et cadres %	2 332 8,75	1 916 009 7,87	822 h
Non répartis %	0 0,00	3 070 0,01	-
Total %	26 661 100,00	24 334 225 100,00	913 h

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

Majoritairement, les salariés bénéficiaires d'un congé de bilans de compétences sont des employés (à 52,33 % en 2000), et sont âgés de moins de 45 ans (à 88,41 % en 2000). Plus de la moitié d'entre eux sont des femmes (61,41 % en 2000).

AU TITRE DU CONGÉ INDIVIDUEL DE FORMATION DES ANCIENS TITULAIRES DE CONTRAT À DURÉE DÉTERMINÉE (CIF-CDD)

Les OPACIF collectent la contribution due par les entreprises employant des salariés en contrat à durée déterminée, quelle que soit leur taille, et calculée sur la base de 1 % de la masse annuelle des salaires des titulaires de CDD.

Les entreprises versantes

Le nombre d'entreprises ou d'établissements ayant effectué un versement libératoire au titre du CIF-CDD auprès d'un OPACIF passe de 390 022 en 1998 à 445 871 en 2000, soit une hausse de +14 %. La contribution moyenne, par contre, baisse de 9 % sur la même période (1 700 francs en 2000).

Taille des entreprises (nombre de salariés)								
	moins de 10	de 10 à 49	de 50 à 199	de 200 à 499	de 500 à 1.999	2.000 et plus	non répartis	Total
Nombre d'entreprises ou d'établissements versants	275 845	125 388	33 686	6 708	2 873	512	859	445 871
%	61,87	28,12	7,56	1,50	0,64	0,11	0,19	100,00
Contributions perçues au titre de 2000 (en MF)	158,87	189,49	173,99	105,27	101,46	43,81	2,13	775,03
Contributions perçues au titre de 2000 (en M€)	24,22	28,89	26,52	16,05	15,47	6,68	0,32	118,15
%	20,50	24,45	22,45	13,58	13,09	5,65	0,28	100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

Les produits et charges

Le montant des produits comptabilisés par les OPACIF dans la section particulière relative au CIF-CDD est stable par rapport à 1998 (+1 %), il s'élève en 2000 à 949 millions de francs (145 millions d'euros). Il se décompose comme suit :

CIF-CDD : montant des produits 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Collecte des fonds au titre de la formation professionnelle – CIF-CDD	845,42	128,88
Subventions d'exploitation	12,76	1,95
Transferts de fonds mutualisés, reçus du COPACIF	23,86	3,64
Produits financiers	17,20	2,62
Produits exceptionnels	1,37	0,21
Reprises sur amortissements et provisions	6,36	7,07
Autres produits	1,77	0,27
Total des produits	948,73	144,63

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

N.B. : le montant de collecte mentionné dans le tableau ci-dessus correspond à la collecte comptabilisée par les organismes dans leur compte de résultat clos au 31 décembre 2000. Le tableau figurant page 51 fait apparaître quant à lui les contributions perçues par les organismes au titre de l'obligation 2000 des entreprises, obligation dont elles doivent se libérer avant le 1^{er} mars 01.

Au cours de la même période, le montant des charges comptabilisées connaît en revanche une hausse par rapport à 1998 (+21 %). En 2000, le montant des charges comptabilisées est de 967 millions de francs (147 millions d'euros). Il se décompose comme suit :

CIF-CDD : montant des charges 2000

	En millions de francs	En millions d'euros
Charges de gestion	69,08	10,53
Congés de formation – CDD :	724,53	110,45
dont information	12,66	1,93
dont coûts pédagogiques	218,31	33,28
dont salaires, charges sociales légales et contractuelles assises sur les rémunérations	446,25	68,03
dont frais de transport et d'hébergement	14,29	2,18
dont matériel pédagogique	2,72	0,41
dont charges liées aux congés de bilans de compétences et congés pour examen	30,30	4,62
Transferts de fonds mutualisés, versés au COPACIF	112,68	17,18
Charges financières	0,23	0,04
Charges exceptionnelles	0,62	0,09
Dotations aux amortissements et aux provisions	57,68	8,79
Autres charges	2,10	0,32
Total des charges	966,92	147,41

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

Rappel : le plan comptable adapté prévoit la comptabilisation des charges de formation payées ou à payer pour des actions de formation en cours et réalisées dans l'exercice considéré (engagements pris sur l'exercice 2000 et les exercices antérieurs). Les engagements de financement des formations – qui couvrent la part restant à réaliser des actions de formation – sont suivis hors bilan. Ils représentent 495 millions de francs (75 millions d'euros) au 31 décembre 2000.

Les prises en charge

Le nombre de demandes prises en charges par les OPACIF en 2000 est en hausse (+20 %) par rapport à 1998. Il en est de même pour les bilans de compétences qui affichent une augmentation de +59 % en trois ans.

CIF-CDD et bilans de compétences : analyse des demandes traitées dans l'année

Demandes →	Acceptées	Refusées	Transférées ou abandonnées	En instance au 31/12/00
CIF-CDI en 1998 %	5 492 78,31	1 521 21,69	478	76
CIF-CDI en 1999 %	5 968 83,82	1 152 16,18	448	128
CIF-CDI en 2000 %	6 567 88,09	888 11,91	493	207
Bilans de compétences En 1998 %	2 754 97,69	65 2,31	11	4
Bilans de compétences En 1999 %	3 997 96,34	152 3,66	249	16
Bilans de compétences En 2000 %	4 374 99,70	13 0,30	13	13

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

Sur la période 1998-2000, la prise en charge moyenne d'un CIF-CDD augmente de +14 %, elle passe de 107 000 francs en 1998 à 122 500 francs (18 675 euros) – rémunération comprise – en 2000. La prise en charge moyenne d'un bilan de compétences augmente aussi (+11%), elle s'élève à 7 800 francs (1 189 euros) en 2000.

La durée moyenne d'un CIF-CDD passe de 896 heures en 1998 à 919 heures en 2000. On constate que, sur les trois années, les formations suivies dans le cadre du CIF-CDD sont généralement de longue durée (30,90 % en 1998 et 33,20 % en 2000 ont une durée supérieure à 1 200 heures), et qu'elles conduisent à un diplôme d'État ou à un diplôme homologué (54,3 % en 1998 et 57,69 % en 2000).

CIF-CDD : modalités de certification

Certification →	Diplôme d'État (ou national)	Titre ou diplôme homologué	CPNE ⁽¹⁾ ou CQP ⁽²⁾	Qualification/ CC ⁽³⁾ de branche	Pas de certification	Total
Nombre de CIF %	2 117 32,24	1 671 25,45	458 6,97	216 3,29	2 105 32,05	6 567 100,00

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

(1) Commission paritaire nationale de l'emploi (2) Certificat de qualification professionnelle (3) Convention collective

Comme pour les bénéficiaires d'un CIF-CDI, majoritairement, les bénéficiaires d'un CIF-CDD sont des employés (à 58,47 % en 1998 et à 66,50 % en 2000, dont 75,50 % de femmes), et sont âgés de moins de 35 ans (à 63,22 % en 2000).

CIF-CDD : salariés bénéficiaires et heures-stagiaires, par catégorie socioprofessionnelle (C.S.P.)

C.S.P. ↓	Nombre de bénéficiaires	Nombre d'heures- stagiaires	Durée moyenne d'un CIF
Ouvriers non qualifiés %	316 4,81	281 322 4,66	890 h
Ouvriers qualifiés %	686 10,45	584 177 9,68	852 h
Employés %	4 367 66,50	4 131 786 68,48	946 h
Techniciens, agents de maîtrise et autres professions intermédiaires %	804 12,24	737 315 12,22	917 h
Ingénieurs et cadres %	394 6,00	298 675 4,95	758 h
Total %	6 567 100,00	6 033 275 100,00	919 h

Données provisoires 2000 – Source DGEFP-GNC.

L'INTERVENTION DU COPACIF

L'article L. 961-13 du Code du travail introduit par l'article 29 de la loi de finances pour 1996 du 30 décembre 1995 a créé un fonds national habilité à recueillir les excédents financiers des organismes collecteurs gérant les contributions des employeurs au financement du CIF.

L'organisation de ce fonds a été confiée aux organisations syndicales interprofessionnelles de salariés et d'employeurs représentatives au plan national.

Le COPACIF (Comité paritaire du congé individuel de formation), institué par les partenaires sociaux par l'avenant du 21 septembre 1982 pour veiller au bon fonctionnement de la gestion paritaire du dispositif du congé individuel de formation, et agréé par arrêté du 5 juin 1996 du Ministre chargé de la

formation professionnelle, a ainsi vocation à gérer les excédents financiers des OPACIF et à les réaffecter aux organismes déficitaires après constatation de besoins de trésorerie.

En outre, en application de l'article 131 de la loi de finances pour 2000 du 30 décembre 1999, il est désormais compétent pour recevoir les disponibilités excédentaires dégagées au titre du capital de temps de formation, et les affecter aux OPACIF déficitaires.

Un commissaire du Gouvernement est désigné par le ministre chargé de la formation professionnelle auprès du COPACIF, qui adresse chaque année un compte rendu d'activité à l'autorité administrative.

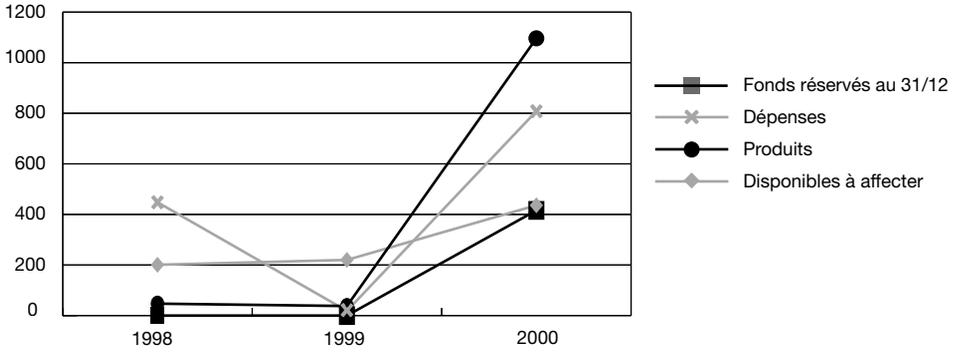
Au titre de 2000, les produits du COPACIF s'élèvent à 1 024 millions de francs (156,11 millions d'euros), dont 417,06 millions de francs (63,66 millions d'euros) de disponibilités excédentaires évaluées au 31 décembre 1999 au titre du CIF, et 565,7 millions de francs (86,24 millions d'euros) au titre du CTF. Le COPACIF a recueilli pour la première fois les disponibilités excédentaires au titre du CTF en 2000. Les dépenses s'élèvent à 808 millions de francs (123,18 millions d'euros), dont 295 millions de francs (45 millions d'euros) de fonds réservés versés aux 26 OPACIF pour couvrir les besoins réels et constatés de trésorerie.

En 2000, le fonds a décidé de réserver pour les exercices 2000 et 2001 un montant de 711 millions de francs (108,39 millions d'euros) à destination des organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation. Après déduction des versements opérés à ce titre, le solde restant dû au 31 décembre 2000 s'élève à 416 millions de francs (63,42 millions d'euros).

Les fonds disponibles à affecter au 31 décembre sont passés de 220 millions de francs (33,54 millions d'euros) en 1999 à 436 millions de francs (66,47 millions d'euros) en 2000. En regard, au 31 décembre 2000, comme l'indique le paragraphe précédent, les fonds réservés par le COPACIF s'élèvent à 416 millions de francs (63,42 millions d'euros).

Évolution de l'activité du COPACIF

En millions de francs



LE CONTRÔLE DES OPCA

Activités de contrôle	1998	1999	2000
Nombres d'organismes contrôlés	33	12	8
Montants financiers contrôlés	961 396 007 F (146 563 876 €)	191 281 204 F (29 160 631 €)	559 131 835 F (85 239 098 €)
Redressements et rejets	14 209 768 F (2 166 265 €)	1 794 480 F (273 566 €)	19 737 527 F (3 008 966 €)

Pendant la période considérée, les difficultés, exposées par ailleurs, du Groupe national de contrôle n'ont pas permis de mettre en œuvre des contrôles d'activité sur place d'OPCA agréés au plan national (en dehors du suivi financier de tous les OPCA assurés par le GNC). Les contrôles concernant des organismes collecteurs paritaires agréés ont donc été uniquement réalisés dans organismes agréés au plan régional, FONGECIF et OPCAREG. Ce déséquilibre dans les opérations de contrôle devra être compensé dans les années qui viennent. Toutefois les OPCA nationaux n'ont pas été totalement exclus du champ d'activité des Services régionaux de contrôle dans la mesure où certains contrôles de conventions cofinancées par le Fonds social européen concernaient également des OPCA nationaux de branche ou le réseau interprofessionnel agréé nationalement d'AGEFOS-PME.

Les problèmes rencontrés concernent essentiellement des dépassements des plafonds autorisés de frais de collecte et de gestion et parfois la contestation des montants de disponibilités excédentaires et des versements aux organismes nationaux (AGEFAL et COPACIF).

Le contrôle a aussi constaté ponctuellement des problèmes de compétence territoriale ou de branche (organismes intervenant hors de leur champ), de TVA ou de gestion du paritarisme.

L ES ORGANISMES
COLLECTEURS
DE LA TAXE
D'APPRENTISSAGE

CONDITIONS DU CONTRÔLE

L'apprentissage est la plus ancienne forme de formation en alternance. L'organisation de l'apprentissage relève du Livre I du Code du travail, puisque les apprentis sont titulaire d'un contrat de travail, mais non du Livre IX, s'agissant de formation initiale et non de formation continue.

Pour financer l'apprentissage, le législateur a instauré une obligation de financement aux entreprises sous forme de taxe (depuis 1925). L'entreprise dispose de plusieurs possibilités pour s'acquitter de cette taxe : soit s'acquitter de la taxe dont elle est redevable auprès du Trésor public ou en effectuant directement des versements libératoires auprès de bénéficiaires (centres de formation d'apprentis, écoles...), soit par l'intermédiaire d'un organisme collecteur agréé à cet effet par l'État (préfets de département, ministres).

La loi n° 96-376 du 6 mai 1996 (article L 119-1-1 du Code du travail) a prévu le contrôle financier des organismes collecteurs des versements des employeurs au titre de la taxe par les inspecteurs et contrôleurs des services de contrôle de la formation professionnelle. Le contrôle pédagogique des écoles et centres de formation d'apprentis est assuré par les services d'inspection de l'apprentissage de l'éducation nationale et les contrôles de la situation des apprentis sur le lieu de travail relèvent de la compétence des sections d'inspection du travail.

Les collecteurs doivent par ailleurs fournir, au plus tard le 30 avril de chaque année, au comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi intéressé, un état détaillé des versements et depuis 2000, informer le 1^{er} août de chaque année le conseil régional du montant de la taxe d'apprentissage qu'ils ont collectée dans la région ainsi que du concours qu'ils ont apporté aux centres et établissements de la région (article 2 du décret 2000-470 du 31 mai 2000 – article R.119-3 du Code du travail).

Le contrôle va donc vérifier le respect des obligations du collecteur (conditions de dates de versement, respects des obligations d'information, etc.), l'origine des ressources collectées et la régularité des versements aux bénéficiaires.

Les axes du contrôle ont été précisés par la circulaire GNC 98-037 du 11 février 1998 de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle demandant aux services de contrôle de vérifier plus particulièrement :

- le montant de la collecte perçue par les collecteurs ;
- le montant des produits financiers réalisés et l'affectation de leur utilisation ;
- le montant éventuel de frais de gestion prélevé sur la taxe d'apprentissage ;
- le respect des consignes des entreprises par les collecteurs de la taxe d'apprentissage en ce qui concerne les versements qu'ils doivent effectuer auprès des établissements nommément désignés par les entreprises ;
- les dates des versements opérés par les collecteurs à leurs bénéficiaires.

LE CHAMP DU CONTRÔLE

Les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage se répartissent selon trois catégories : les collecteurs de droit (les établissements consulaires), les collecteurs agréés par le Préfet de département et les organismes agréés dans le cadre d'une convention cadre signée avec le ministère de l'Éducation nationale. En 1998, le Groupe national de contrôle (GNC) avec l'appui des services régionaux de contrôle (SRC) a dressé la liste des collecteurs estimant la collecte en 1997 à 5 700 millions de francs soit 869 millions d'euros pour 556 organismes.

Les rapports d'activités des SRC font état d'une collecte de 6 146 MF (937 M€) en 2000 avec des variations importantes entre les régions :

Montant de la collecte	En MF	En M€	Montant de la collecte	En MF	En M€
Alsace	70,35	10,72	Lorraine	74,00	11,28
Aquitaine	145,00	22,10	Midi-Pyrénées	122,00	18,60
Auvergne	53,13	8,10	Nord-Pas-de-Calais	233,77	35,64
Bourgogne	96,16	14,66	Basse-Normandie	74,41	11,34
Bretagne	140,00	21,34	Haute-Normandie	95,00	14,48
Centre	146,70	22,36	Pays-de-Loire	211,00	32,16
Champagne-Ardenne	81,10	12,36	Picardie	102,02	15,55
Corse	14,90	2,27	Poitou-Charentes	64,53	9,84
Franche Comté	63,56	9,69	PACA	204,11	31,12
Ile-de-France	2 959,68	451,20	Rhône-Alpes	380,00	57,93
Languedoc Roussillon	108,00	16,46	Dom Tom	43,00	6,55
Limousin	26,00	3,96	Conventions nationales	640,00	97,56

De plus, les organismes collectent dans chaque région des sommes très inégales. À titre d'exemple la collecte en Ile-de-France représente 2 959 millions de francs (451 millions d'euros) répartis comme suit :

Collecteurs	Nombre	Montant en MF	Montant en M€
Collecteurs de droit	16	1 062	162
Chambres de Commerce et d'Industrie	6	1 044	159
Chambres de Métiers et d'Agriculture	10	18	3
Collecteurs agréés	92	1 896	289

L'un de ces collecteurs a reçu 8 263 euros (54 200 francs) tandis qu'un autre a collecté plus de 63 millions d'euros (+ de 413 millions de francs)

À titre indicatif :

- 33 collecteurs agréés par les préfets des départements de la région d'Ile-de-France collectent plus d'un million d'euros ;
- 12 organismes ont collecté de 500 000 euros à 1 million d'euros ;
- 28 organismes ont collecté de 152 000 euros à 500 000 euros ;
- 18 organismes ont collecté de 8 263 euros à 152 000 euros.

Afin de mieux cerner cette collecte, il est prévu par le projet de loi de modernisation sociale de concentrer celle-ci en instituant un seuil pour l'agrément des organismes collecteurs agréés. De plus, cet agrément serait à l'avenir délivré par les préfets de région.

Ces mesures devraient permettre de réduire le nombre d'organismes collecteurs agréés et ainsi de mieux suivre leur activité.

DÉVELOPPEMENTS ET LIMITES DU CONTRÔLE

Activités de contrôle	1998	1999	2000
Nombres d'organismes contrôlés	39	31	14
Montants financiers contrôlés	339 766 000 F (51 796 993 €)	554 580 000 F (84 545 176 €)	305 626 191 F (46 592 412 €)
Redressements et rejets	4 205 000 F (641 048 €)	1 405 000 F (214 191 €)	19 737 527 F (3 008 966 €)

Les différents rapports relèvent plusieurs types de dérives ou d'infractions à la législation.

- Certains collecteurs disposent de bordereaux de collectes « non neutres ». Ces bordereaux sont établis afin d'orienter l'entreprise dans un choix de reversement des sommes vers des structures affiliées au collecteur-répartiteur.

- Les délais de reversement au 30 avril ne sont pas respectés. Ces versements tardifs pénalisent les centres de formation et les écoles. La collecte n'est pas toujours intégralement reversée. Les dépassements de date autorisée pour le versement aux bénéficiaires ont été sanctionnés par les services de contrôle quand ils résultaient d'une pratique du collecteur tendant à conserver indûment des sommes qui aurait pu être affectées aux centres de formation d'apprentis et écoles concernés plus rapidement. Quand il s'agissait de difficultés techniques des collecteurs à « tenir les délais », au regard de la complexité des opérations de collecte et de redistribution, il n'a pas été procédé au redressement des sommes concernées. Les constats de ces difficultés ont amené les services de contrôle à proposer une modification réglementaire des délais de reversement. La date devait être fixée en tenant compte des impératifs et des contraintes techniques des organismes collecteurs sans toutefois autoriser une thésaurisation excessive de la taxe d'ap-

prentissage. De plus, le reversement aux centres de formation et aux écoles devait s'effectuer avant les vacances d'été afin que ces organismes disposent des financements nécessaires à leur fonctionnement pour la rentrée scolaire. C'est pourquoi il a été proposé de fixer la date au 30 juin.

- Dans certains cas, les fonds sont versés à des organismes habilités qui les reversent à des structures non habilitées.

- Des sociétés interviennent pour le compte des organismes collecteurs et se font rémunérer leurs prestations de démarchage par le biais des CFA. Ces pratiques qui s'apparentent à de la « sous-traitance » de collecte peuvent entraîner de véritables détournements de taxe au détriment des bénéficiaires, centres de formation et écoles. Cependant la mise en évidence de tels détournements est difficile pour le contrôle qui n'a pas de possibilité d'investigations dans ces structures « sous-traitantes ». Suite à ces constats une modification de la législation devrait permettre d'éviter ces pratiques de « sous-traitance » plus ou moins occulte de la collecte.

- Enfin, des mécanismes d'entente entre collecteurs, disposant chacun de leurs réseaux de CFA et d'entreprises, opacifient le système.

LE CONTRÔLE
DES ORGANISMES
DE FORMATION

Le marché de la formation professionnelle continue est un marché libre. Toute personne ou structure qui souhaite mettre en œuvre des formations pour le compte de tiers est soumise à la seule déclaration préalable d'existence.

Cette situation conduit à un marché dispersé.

LE PROBLÈME

DE L'IDENTIFICATION

DES ORGANISMES

DE FORMATION

Le principe d'une déclaration préalable des organismes de formation tentait de répondre à deux préoccupations : celle de laisser libre l'intervention des acteurs sur un marché ouvert et celle d'identifier précisément ces mêmes acteurs. En rendant obligatoire la déclaration des personnes physiques ou morales de droit privé désirant souscrire des conventions ou contrats de formation professionnelle (article L. 920-4 du Code du travail), le législateur avait le souci de permettre cette identification des véritables promoteurs des prestations de formation. Le bilan pédagogique et financier annuel (article L. 920-5 du Code du travail) permettait de suivre l'activité de ces organismes et d'avoir une vue d'ensemble du secteur. Un mécanisme de « caducité » de la déclaration (en cas de non-activité ou de non-réponse à l'administration pendant deux ans) permettait de « purger » les fichiers des organismes inexistants ou défaillants.

Cependant, au fil des années, ce système s'est perverti. Le caractère « préalable » de la déclaration a favorisé une véritable « inflation déclarative », par la multiplication de déclarations sans objet, de déclarations de simples intervenants travaillant

dans le cadre de formations organisées par d'autres, de déclarations de pure opportunité (pour bénéficier par exemple d'un régime d'exonération de TVA tout à fait exorbitant du droit commun), etc. À l'évidence le nombre de structures déclarées (près de 70 000 en 1999) n'a plus aucun rapport avec le nombre de structures réellement actives – au moins 1 franc et 1 stagiaire – (45 000 en 1999), qui lui même ne correspond pas au nombre réel d'entrepreneurs de formation autonomes sans doute inférieur à 20 000 (cf. Isabelle Baudequin, Annie Chanut, Alexandre Meliva, *Étude de la démographie des organismes de formation continue*, document d'étude de la DARES n° 45, juin 2001).

Nombre d'organismes de formation comptabilisé sur 5 ans

	1995	1996	1997	1998	1999
Déclaré au 31 décembre	58 198	49 348	67 347	62 915	69 336
Actif au 31 décembre	37 779	38 179	40 362	45 876	45 070
Taux d'activité	65 %	77 %	60 %	73 %	65 %

Par ailleurs, les tentatives du législateur d'encadrer plus étroitement le marché, avec par exemple notamment une procédure « d'agrément » des organismes de formation prévue par la loi n° 95-116 du 4 février 1995 (article L. 920-4, 5° à 8° alinéas du Code du travail), se sont avérées inapplicables en pratique, non sans contribuer à renforcer un amalgame entre une simple déclaration d'un organisme destiné à exister (déclaration préalable) et une reconnaissance ou un agrément des qualités professionnelles de cet organisme. Or, pendant ce temps, l'amélioration des pratiques des acheteurs de formation (notamment publics), le recours aux cahiers des charges d'une part, le développement de certifications professionnelles d'autres part, venaient remplir la fonction que le législateur avait imaginé avec cette procédure, de manière efficace et adaptée à la réalité.

Les services de contrôle, surchargés par la gestion de fichiers « d'organismes » fantomatiques et constatant les équivoques que la situation créait sur le terrain ont souligné l'importance d'une clarification. En 1998, la Cour des comptes dressait le même constat.

Tirant profit de la réflexion menée par la « table ronde » déjà évoquée, diverses mesures ont été inscrites au projet de loi de modernisation sociale en débat en 2001. Ces nouvelles mesures tendent à modifier les modalités de déclaration des

organismes de formation transformée en déclarations d'activité et à supprimer des équivoques concernant « l'agrément ». Elles devraient permettre une meilleure lisibilité du marché et une plus grande transparence de la capacité réelle, qualitative et quantitative, de l'offre de formation.

LES ORGANISMES DE FORMATION ÉTRANGERS

L'article R. 921-3 du Code du travail prévoit que les organismes de formation qui exercent une activité mais dont le siège social est situé à l'étranger doivent désigner un représentant domicilié en France, habilité à répondre en leur nom aux obligations du Code du travail (notamment en termes de déclaration d'existence et bilan pédagogique et financier). La Commission européenne a considéré qu'une telle disposition ne pouvait s'appliquer en l'état aux organismes dont le siège social se situe au sein de l'Union. Une solution a été trouvée à ce problème avec le décret 99-1078 du 20 décembre 1999 dispensant de cette formalité les organismes ressortissant « de l'espace économique européen » qui n'interviennent qu'occasionnellement sur le territoire français. L'obligation est en revanche maintenue pour les organismes communautaires ayant une activité régulière en France, ce qui, du fait de la permanence de cette activité, ne semble poser en pratique aucun problème.

LE MARCHÉ

DE LA FORMATION

L'article L. 991-1 2 du Code du travail dispose que l'État exerce un contrôle administratif et financier sur les activités conduites en matière de formation professionnelle continue par les organismes de formation.

Ces derniers rendent compte de cette activité par le biais du bilan pédagogique et financier qu'ils doivent adresser chaque année aux services régionaux de contrôle.

De l'examen de ces bilans, il ressort que plus de 45 000 organismes ont eu une activité en 1998 et 1999. Les données finales ne sont pas encore disponibles pour 2000.

Sur la période 1998-1999, le chiffre d'affaires des organismes s'est établi à 42,3 milliards de francs (6,5 milliards d'euros) mais cette donnée ne rend pas intégralement compte du marché. En effet, divers dysfonctionnements sont constatés chaque année lors des contrôles sur pièces des dossiers ou lors des contrôles sur place :

- certains organismes, sous-traitant pour le compte d'autres organismes de formation, ne sont pas déclarés ou n'adressent pas leur bilan pédagogique et financier aux services régionaux de contrôle dont ils relèvent ;
- certains organismes sous-estiment leur chiffre d'affaires par méconnaissance, notamment lorsqu'ils perçoivent des fonds des particuliers qui achètent à leurs frais des formations ;
- enfin, des organismes n'adressent pas leur bilan par omission.

Beaucoup d'organismes régularisent un ou deux ans après ces situations. Cependant les données annuelles recueillies ne peuvent plus rétroactivement être intégrées aux statistiques.

DONNÉES GÉNÉRALES EN 1998 ET 1999

En 1999, 45 070 prestataires se sont partagés le marché de l'offre de formation continue (hors formation en interne) contre 45 825 organismes de formation (OF) en 1998.

Le chiffre d'affaires total réalisé par les organismes de formation tel qu'il ressort de l'exploitation des bilans pédagogiques et financiers par les services régionaux de contrôle s'élève à 42,3 milliards de francs (6,5 milliards d'euros) en 1999. Il est identique à la somme des chiffres d'affaires des organismes déclarés au titre de l'année 1998.

Le nombre de stagiaires se maintient à plus de 12 millions en 1999, nombre symbolique qui avait été dépassé en 1998 (moins de 11 millions en 1997, 10 millions en 1996) et les heures stagiaires augmentent pour la troisième année consécutive (890 millions en 1998 et 916 millions en 1999).

L'offre de formation se partage entre les organismes publics ou parapublics, ceux du secteur privé à but lucratif ou non lucratif, et des personnes exerçant à titre individuel une activité de formation.

Les prestataires privés perçoivent 80 % des produits en 1998 et 83 % en 1999.

La structure, selon leur origine, des fonds reçus par les prestataires de formation, a peu évolué entre 1998 et 1999. Les entreprises et les organismes collecteurs ont contribué pour un peu plus de la moitié du chiffre d'affaires du marché de la formation (52 % en 1998 et en 1999). Les pouvoirs publics ne représentent que 29 % des ressources des organismes en 1998 et 28 % en 1999.

La part des fonds issus de la sous-traitance entre organismes de formation, des particuliers ou des autres produits, représentent près de 20 % des financements en 1998 et en 1999.

1998	Nature des produits et montant en millions de francs (MF) et millions d'euros (M€)						
Catégorie d'OF	Produits provenant des entreprises	Produits provenant des OPCA	Produits provenant des pouvoirs publics	Produits provenant des particuliers	Produits provenant de contrat conclu avec d'autres OF	Autres produits au titre de la FPC	Total des produits au titre de la FPC
OF privés	14 399 MF 2 195 M€ 87 %	4 441 MF 677 M€ 82 %	8 268 MF 1 260 M€ 68 %	1 743 MF 265 M€ 75 %	2 187 MF 333 M€ 92 %	2 950 MF 450 M€ 83 %	33 989 MF 5 181 M€ 80 %
OF publics et parapublics	2 121 MF 323 M€ 13 %	979 MF 149 M€ 18 %	3 905 MF 595 M€ 32 %	572 MF 87 M€ 25 %	185 MF 28 M€ 8 %	606 MF 92 M€ 17 %	8 369 MF 1 276 M€ 20 %
Total	16 520 MF 2 518 M€ 100 %	5 420 MF 826 M€ 100 %	12 173 MF 1 855 M€ 100 %	2 316 MF 353 M€ 100 %	2 371 MF 361 M€ 100 %	3 556 MF 542 M€ 100 %	42 358 MF 6 457 M€ 100 %

1999	Nature des produits et montant en millions de francs (MF) et millions d'euros (M€)						
Catégorie d'OF	Produits provenant des entreprises	Produits provenant des OPCA	Produits provenant des pouvoirs publics	Produits provenant des particuliers	Produits provenant de contrat conclu avec d'autres OF	Autres produits au titre de la FPC	Total des produits au titre de la FPC
OF privés	14 656 MF 2 234 M€ 89 %	4 804 MF 732 M€ 84 %	8 740 MF 1 332 M€ 73 %	1 926 MF 294 M€ 77 %	2 278 MF 347 M€ 93 %	2 869 MF 437 M€ 86 %	35 281 MF 5 378 M€ 83 %
OF publics et parapublics	1 739 MF 265 M€ 11 %	897 MF 136 M€ 16 %	3 216 MF 490 M€ 27 %	584 MF 89 M€ 23 %	164 MF 25 M€ 7 %	476 MF 72 M€ 14 %	7 079 MF 1 079 M€ 17 %
Total	16 395 MF 2 500 M€ 100 %	5 701 MF 869 M€ 100 %	11 956 MF 1 823 M€ 100 %	2 511 MF 382 M€ 100 %	2 443 MF 372 M€ 100 %	3 345 MF 510 M€ 100 %	42 360 MF 6 458 M€ 100 %

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE STAGIAIRES ET DE LA DURÉE DE FORMATION

En 1998, le cap des 12 millions de stagiaires est dépassé, en augmentation de 17 % par rapport à 1997. C'est la plus forte augmentation observée depuis 1990. L'année 1999 confirme cette augmentation. En 8 ans, le nombre de stagiaires formés a

ainsi pratiquement doublé. Les heures de formation correspondantes augmentent nettement moins. Elles atteignent toutefois leur maximum avec 890 millions d'heures dispensées et 916 millions en 1999, alors que depuis 3 ans (1995-1997) elles ne dépassaient pas 800 millions. Depuis 1990, comme le nombre des heures-stagiaires croît moins vite que le nombre d'individus, la durée moyenne des formations diminue, passant de 105 heures en 1990 à 71 heures en 1998. En 1999, la durée moyenne des formations réalisées par stagiaire remonte à 72,2 heures.

Avec 187 heures en moyenne en 1998 et 171 en 1999, les demandeurs d'emplois suivent les formations les plus longues, notamment dans les organismes publics et parapublics (246 heures en 1998 et 225 en 1999, contre 89 heures en 1998 et 99 en 1999 pour les prestataires individuels). Les formations les plus courtes sont dispensées aux salariés pour lesquels la durée avoisine 50 à 55 heures (52 heures en 1998 et 56 heures en 1999). Entre ces deux extrêmes, les particuliers bénéficient de formations de durée moyenne (97 heures en 1998 et 1999).

LE NIVEAU DE FORMATION

Près d'un stagiaire sur deux (47,4 % en 1999 et 46 % en 1998) bénéficie d'une formation de niveau sans référence (ne correspondant pas à un diplôme particulier, comme les formations générales aux langues ou à la bureautique) contre 40 % en 1997 et 4 % des stagiaires ont suivi des formations de niveau VI (fin de scolarité obligatoire) en 1997 et 1998. Entre ces deux extrêmes, la part des stagiaires suivant des formations en 1997 et 1998 de niveau I à V oscille entre 10 et 15 %.

DONNÉES RELATIVES AUX ORGANISMES DE FORMATION EXERÇANT À TITRE PRINCIPAL CETTE ACTIVITÉ

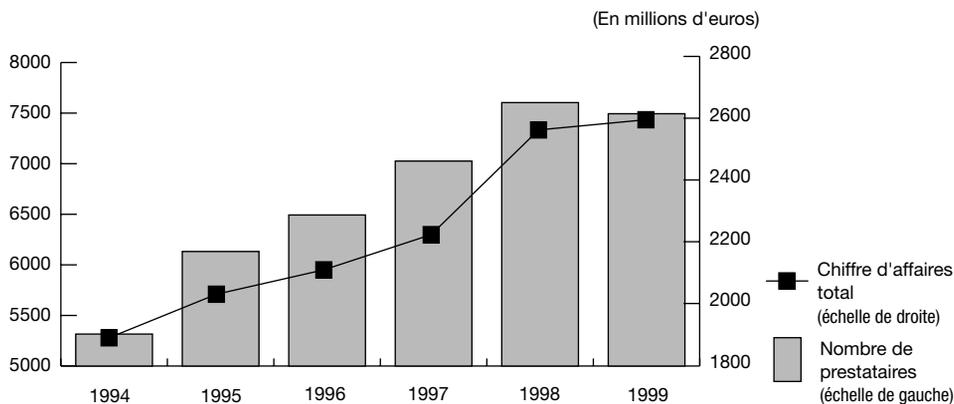
En 1999, près de 7000 organismes ont exercé à titre principal (code NAF 804C) une activité de formation. Ils ont réalisé un chiffre d'affaires de 2,6 Milliards d'euros (Md€), soit 17 milliards de francs (MdF), formé plus de 4 millions de stagiaires représentant 350 millions d'heures de formation.

Si, sur la période 1994-1999, le nombre de prestataires de formation a augmenté de 40 %, en 1999, il diminue pour la

première fois (-1,4 %). Le chiffre d'affaires global dégagé par les organismes dispensateurs de formation a lui aussi progressé, passant de 1,9 Md€ (12,4 MdF) en 1994 à 2,6 Md€ (17,05 MdF) en 1999 avec néanmoins une progression moins rapide en 1999 que les quatre années précédentes.

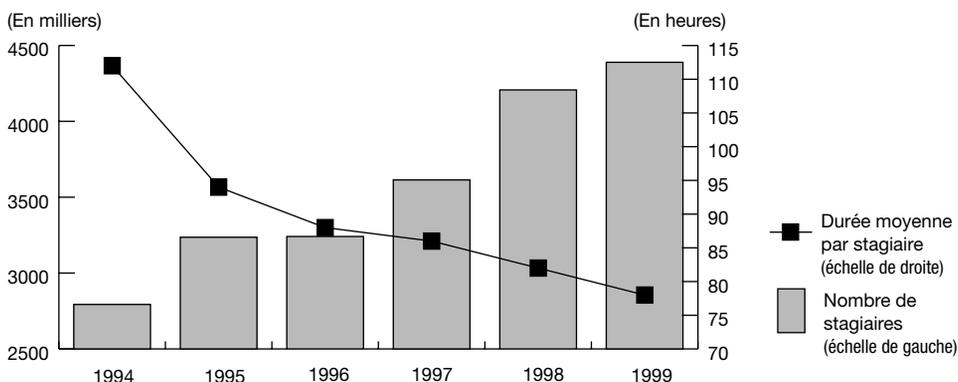
Le nombre de stagiaires a augmenté de plus de 50 %. Le nombre d'heures-stagiaires a crû plus lentement, ce qui témoigne d'une diminution importante de la durée moyenne des formations (112 heures en 1994, 78 heures en 1999).

Nombre de prestataires et chiffre d'affaires total



Source : bilans pédagogiques et financiers, MES-exploitation DARES.

Évolution du nombre de stagiaires et de la durée moyenne de formation



Source : bilans pédagogiques et financiers, MES-exploitation DARES.

Près de la moitié des ressources des organismes de formation proviennent des entreprises et des organismes collecteurs. L'augmentation des ces fonds (+3 %) est de moindre amplitude que celle enregistrée entre 1997 et 1998 (+19 %). La part des

fonds provenant des pouvoirs publics diminue légèrement (-1 point par rapport à 1998).

Les organismes du secteur privé restent les partenaires privilégiés des entreprises et des organismes collecteurs, mais la part du secteur privé à but non lucratif régresse, au profit du secteur privé à but lucratif.

Les pouvoirs publics s'adressent principalement aux organismes du secteur privé non lucratif (la moitié des sommes dépensées), au secteur privé lucratif, et à l'Éducation nationale. Cette dernière voit sa part régresser au profit des autres prestataires publics ou parapublics et du secteur privé lucratif. L'AFPA, bien qu'étant le principal bénéficiaire de l'augmentation des fonds dépensés, n'en représente toujours qu'une faible part (4 %). Les fonds issus de la sous-traitance entre organismes de formation, des particuliers ou des autres produits (exportation de formation, vente d'outils pédagogiques, prestations de

Répartition en % selon leur statut des produits reçus en 1999 par les organismes de formation (OF) dont l'activité principale est la formation professionnelle (code NAF 804C)

Origine des produits Statut des organismes de formation (OF)	Entreprises	Organismes collecteurs	Pouvoirs publics	Particuliers	Autres organismes de formation	Autres produits	Total	Évolution 1999/1998
Éducation nationale	9,5 %	7,7 %	18,6 %	15,2 %	4,6 %	11,1 %	12,5 %	- 4,2 %
AFPA (hors commande publique)	3,9 %	6,8 %	4,6 %	1,6 %	0,2 %	0,1 %	4,0 %	+ 16,6 %
Autres OF publics ou parapublics	1,0 %	1,9 %	3,8 %	3,8 %	2,2 %	3,5 %	2,5 %	+ 8,2 %
Organismes consulaires	1,1 %	2,4 %	1,3 %	2,4 %	0,4 %	2,1 %	1,4 %	+ 1,5 %
Individuels	3,6 %	2,3 %	1,8 %	4,1 %	23,5 %	1,5 %	3,7 %	+ 12,3 %
OF privé à but lucratif	51,3 %	37,0 %	20,6 %	41,7 %	37,2 %	34,7 %	36,3 %	+ 8,7 %
OF privé à but non lucratif	29,6 %	41,9 %	49,2 %	31,4 %	31,9 %	46,9 %	39,6 %	- 5,4 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	+ 1,3 %
En millions d'euros	888 M€	369 M€	899 M€	106 M€	139 M€	186 M€	2 586 M€	
En millions de francs	5 824 MF	2 420 MF	5 897 MF	695 MF	911 MF	1 220 MF	16 963 MF	
Évolution 1999/1998 en %	+ 1,4 %	+ 7,7 %	- 0,5 %	+ 3,8 %	+ 5,4 %	- 6,2 %	1,3 %	

Source : bilans pédagogiques et financiers, MES-exploitation DARES.

conseil), se dirigent également un peu plus vers le secteur privé lucratif au détriment du secteur privé non lucratif.

Bien qu'ils ne représentent plus que 5 % des organismes (8 % en 1994), les organismes du secteur public ou parapublic réalisent encore 1/5 du chiffre d'affaires, forment 14 % des stagiaires pour 23 % des heures-stagiaires. À l'opposé, les prestataires exerçant à titre individuel, représentent maintenant 30 % de l'ensemble des prestataires (+7 points par rapport à 1994), mais ne génèrent que 4 % du chiffre d'affaires (3 % en 1994).

Les organismes dispensateurs de formation sont plutôt jeunes : les trois quarts d'entre eux ont moins de 10 ans, mais ne réalisent que la moitié de l'activité financière et pédagogique. Il existe donc un noyau dur d'organismes plus anciens, qui résistent à la concurrence des plus jeunes.

ÉVOLUTION DES CONTRÔLES

Le nombre de contrôles de dispensateurs de formation a diminué entre 1998 et 1999 ainsi que le montant des redressements opérés sur ces structures :

Contrôle des dispensateurs de formation	1998	1999	2000
Nombres d'organismes contrôlés	822	235	209
Montants financiers contrôlés	1 149 169 992 F (175 189 835 €)	617 482 899 F (94 134 661 €)	548 164 062 F (83 567 072 €)
Redressements	49 401 855 F (7 531 264 €)	23 825 616 F (3 632 191 €)	21 409 498 F (3 263 856 €)

Néanmoins, il convient d'atténuer ce constat. En effet, les efforts des services ont été concentrés sur le contrôle des conventions cofinancées par le Fonds social européen en 1999 et 2000 pour respecter les critères imposés par l'Europe (cf. Chapitre *Contrôle des conventions cofinancées par le FSE*).

Ces contrôles n'avaient concerné que 163 conventions en 1998 mais plus de 400 opérations en 1999 et 2000.

Or, les dispensateurs de formation sont les principaux signataires de ces conventions.

Ainsi en 2000, 113 organismes de formation ont été contrôlés dans le cadre de 141 conventions qu'ils avaient signées pour des formations cofinancées par le FSE.

Les contrôles opérés ces dernières années au sein des organismes actifs dans la formation des salariés, des salariés en contrats d'insertion en alternance ou dans les formations financées par les pouvoirs publics (demandeurs d'emploi principalement) ont mis en évidence certains problèmes récurrents.

PROBLÈMES ADMINISTRATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

Il s'agit des errements ou infractions qui, au-delà de leurs aspects formels, peuvent être l'indice de problèmes plus graves :

- absence fréquente de comptabilité séparée pour les activités de formation des organismes (très nombreux) dont la formation n'est pas l'activité principale : il en résulte une très grande difficulté à identifier les dépenses relatives à la formation elle-même, ce qui masque parfois des détournements de fonds ou des abus de biens sociaux ;

- non-respect des dispositions prévues pour l'information (souvent) et la représentation (très souvent) des stagiaires ; en général, ce type d'infraction relève surtout d'un manque de rigueur de la part de l'organisme et donne lieu à des observations, mais parfois il s'agit de la manifestation de formes d'escroqueries quant à la nature même des formations, de la non-existence de formateurs qualifiés, etc. À noter que les contrôles des fonds européens (FSE) ont révélé que peu d'organismes satisfaisaient à l'obligation réglementaire d'information des bénéficiaires sur l'existence de financements communautaires ;

- non-respect de l'obligation de transmission annuelle du bilan pédagogique et financier (ce qui entraîne la caducité de la déclaration de l'organisme), mais en général la bonne foi de la structure n'est pas en cause.

PROBLÈMES DE RÉALITÉ ET DE LÉGALITÉ DES ACTIONS DE FORMATION

Les fréquentes difficultés de justification des actions, matérielles (exemple : absence d'attestations de présence des stagiaires ou de planning des formateurs) ou financières (factures imprécises, comptabilisation confuse...) de la part des organismes peuvent être révélatrices :

- d'un manque de professionnalisme et de compétence de l'organisme ;

- de problèmes plus graves liés :

- à la non-réalisation de la formation affichée (cas fréquent dans les actions de formation de contrats de qualification) dans des proportions parfois considérables,

- à l'utilisation des fonds à d'autres fins que la formation (par exemple à des actions obligatoires d'hygiène, de sécurité pour le public, d'actions de conseil, de motivation interne, d'activité professionnelle ordinaire sous prétexte de formation « sur le tas », etc.),
- à des dépenses de l'organisme sans rapport avec l'activité de formation (dépenses somptuaires, voyages et autres dépenses sans objet professionnel, loyers surfacturés, etc.).

Malgré ces constats, il convient de signaler que le taux de redressement des dispensateurs de formation est proche de la moyenne établie pour l'ensemble des contrôles tout champ confondu (contrôle de la participation des employeurs, des organismes de formation, des conventions cofinancées par le FSE, des structures du réseau d'accueil et des collecteurs).

Taux de redressement (redressements / sommes vérifiées)	1998	1999	2000
Taux de redressement tout champ confondu	5,09 %	4,43 %	3,90 %
Taux de redressement des dispensateurs de formation	4,30 %	3,86 %	3,90 %

LE CONTRÔLE
DES CONVENTIONS
COFINANCÉES PAR
LE FONDS SOCIAL
EUROPÉEN

UNE OBLIGATION DE CONTRÔLE SUR UN CHAMP PLUS LARGE QUE CELUI DE LA FORMATION

Si des contrôles de conventions cofinancées par les fonds européens ont eu lieu dans les années antérieures à celle traitées par ce rapport, ce n'est vraiment qu'à partir de 1998 que ce type de contrôle a connu son plein développement. Ces contrôles portent sur les conventions conclues en application de la programmation européenne 1994-1999. Les opérations de contrôles de cette campagne s'achèveront en 2001-2002 (selon les « objectifs » ou « programmes d'initiative communautaire » concernés). Ce sera l'occasion de faire un bilan qualitatif exhaustif de cette campagne. Le présent rapport donne l'occasion d'exposer la cadre et les méthodes d'un type de contrôle qui a mobilisé les services en 1998, 1999 et 2000.

L'Union européenne a affiché par le règlement (CE) n° 2064/97 de la Commission du 15 octobre 1997 sa ferme volonté de développer les actions de suivi et de contrôle des actions financées par elle et, en particulier, la décision d'assurer le contrôle a posteriori et approfondi d'un volume d'action égal à 5 % de l'ensemble des crédits mobilisés.

Puisque par nature les fonds européens cofinancent des actions mises en œuvre et financées par les États membres, pour faire « plus et mieux » (principe d'additionnalité), ces 5 % concernent à la fois les fonds européens proprement dits et les cofinancements français publics ou privés.

Ces contrôles approfondis doivent être mis en œuvre par l'État membre avec les moyens dont il dispose. Ces moyens sont variables selon les traditions et les modes d'administration de contrôle nationaux. En France, ces contrôles sont effectués par les agents de l'État, dans le cadre de ses missions régaliennes.

Les services de contrôles de la formation professionnelle ont été mis à contribution pour contrôler les conventions cofinancées par le Fonds social européen (FSE), ce qui est bien naturel puisque ce fonds finance surtout de la formation. Cependant, des actions qui ne sont pas à proprement parler dans le champ de la formation ont fait l'objet de contrôle, et dans quelques cas, les services ont été mobilisés pour des contrôles concernant d'autres fonds structurels (F.E.D.E.R. et F.E.O.G.A.).

À l'occasion, les services de contrôles ont menés leurs missions conjointement avec l'Inspection générale des affaires sociales (laquelle a effectué pour sa part directement une partie des contrôles FSE), avec les corps d'inspection d'autres administrations (Trésor public, Justice, etc.) et avec les contrôleurs européens.

ORGANISATION ET STRUCTURE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE EN FRANCE EN RÉPONSE AUX EXIGENCES DU RÈGLEMENT N° 2064/97

FONDEMENTS JURIDIQUES COMMUNAUTAIRES ET RÉGLEMENTATION NATIONALE D'APPLICATION

Le fondement juridique de ces contrôles n'est pas, contrairement à l'ensemble des autres opérations évoquées dans ce rapport, le Code du travail, mais la réglementation européenne et en particulier les règlements CEE n° 2082/93 du 20 juillet 1993, n° 2064/97 du 15 octobre 1997, de la Commission des communautés européennes et le règlement n° 1260/1999 du 21 juin 1999 du Conseil de l'Union européenne.

Néanmoins, des adaptations ont été apportées au corpus réglementaire national concernant le contrôle de la dépense publique pour répondre aux exigences spécifiques du règlement de la Commission n°2064/97 dans le cadre des dispositions législatives nationales préexistantes pour le contrôle de la dépense publique.

Outre le décret n° 93-985 du 6 août 1993 instituant la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) et la réorientation des missions des services régionaux de contrôle, les services du Premier ministre ont diffusé le 12

mai 1998 une circulaire relative au renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens. En matière de contrôle, ce texte prend acte des exigences détaillées introduites par le règlement n° 2064/97 et entérine un certain nombre d'évolutions et d'opérations pilotes menées préalablement, en imposant des obligations détaillées de contrôle harmonisées à toutes les préfetures de région et de département.

Un décret est en cours d'adoption pour réactualiser l'organisation de la CICC en fonction de la mission que lui confie la circulaire du 12 mai 1998.

DESCRIPTIF DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DU FSE EN FRANCE ET ORGANES IMPLIQUÉS

Les trois niveaux de contrôle

On peut schématiquement décrire le système de contrôle, établi par la circulaire du 12 mai 1998, comme un système à trois étages.

1^{er} niveau de contrôle : il correspond à la vérification de service fait, définie comme devant garantir la réalisation physique des opérations et leur conformité au cahier des charges, et devant permettre également de vérifier, à partir de l'examen des pièces justificatives appropriées, la réalité des dépenses encourues. C'est une vérification interne au système de gestion assurée par les services techniques compétents de l'État.

2^e niveau de contrôle : il correspond aux contrôles approfondis effectués sur pièces et sur place (auprès des bénéficiaires des subventions publiques) par les services régionaux de contrôle pour les dispositifs gérés ou mis en œuvre par les services déconcentrés et les collectivités territoriales. Éventuellement, les agents des services régionaux de contrôle peuvent être assistés par des corps spécialisés d'inspection (Inspecteurs des affaires sanitaires et sociales par exemple pour les Plans locaux d'insertion par l'économie – PLIE). Pour les dispositifs gérés par l'administration centrale, ces contrôles sont effectués par le Groupe national de contrôle et les corps d'inspections générales des autres ministères.

3^e niveau de contrôle : ces contrôles sont effectués par la Commission interministérielle des contrôles communautaires

(CICC) au travers des inspections générales qui la compose, dont l'Inspection générale des affaires sociales pour le FSE. Ils correspondent aux audits des systèmes de gestion, de suivi et de contrôle et aux vérifications de la piste d'audit des interventions. La synthèse des conclusions conditionne la délivrance de la déclaration de validité permettant d'effectuer le paiement final du FSE. Elle peut faire état de déficiences importantes constatées au niveau de la gestion ou du contrôle ainsi que de la fréquence élevée des irrégularités constatées.

Au-delà de l'intervention des services régionaux de contrôle dans le dispositif décrit, différentes instances ou corps de contrôle jouent un rôle prépondérant.

Les contrôles européens

L'unité « audit des systèmes et contrôles a posteriori » de la Direction générale emploi et affaires sociales de la Commission européenne ainsi que la Cour des comptes européenne sont amenées à effectuer des missions de contrôle ayant trait à la fiabilité de la « piste d'audit ». De tels contrôles ont été régulièrement mis en œuvre pendant la période 1998-2000, souvent avec l'assistance des services régionaux de contrôles.

De plus, s'ajoute la nécessité pour les services de contrôles de transmettre à l'Union européenne, via la CICC, des fiches relevant toutes les irrégularités constatées, qui sont exploitées au niveau européen par l'Office de lutte anti-fraude (OLAF).

La Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)

Les dispositions du décret n° 93-985 du 6 août 1993 déterminent le cadre d'intervention de la Commission interministérielle de coordination des contrôles :

- elle définit l'organisation d'ensemble des contrôles, leurs méthodes, leur nombre et leur orientation ;
- elle veille à l'établissement et à l'exécution des programmes de vérification ;
- elle examine les résultats des contrôles et s'assure de la cohérence des suites qui sont données aux investigations ;
- elle organise les liaisons avec les autorités communautaires.

Enfin la CICC procède à l'audit du système de gestion, de suivi et de contrôle mis en place par les préfets de région et les ministères concernés, afin de certifier à la Commission des

communautés européennes de l'exactitude et de la régularité des opérations concernées.

Elle devra au plus tard lors de la demande de versement du paiement final (soldes des financements européens à l'État membre) établir pour chaque programme (les objectifs selon la terminologie européenne) une déclaration se prononçant sur la validité de cette demande de versement ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations concernées par le certificat final des dépenses (article 8 du règlement n° 2064-97 du 15 octobre 1997).

Cette nécessité de validation par la CICC des procédures de contrôle explique le soin mis par cette instance, de suivre le déroulement des opérations pour en surveiller les aspects quantitatifs (compte tenu de l'obligation de contrôler 5 % des fonds européens et nationaux dépensés) et qualitatifs. Les déclarations de validité de la CICC seront faites en 2001-2002, mais dès le printemps 2000 elle pouvait tirer les premiers enseignements de son examen des procédures de gestion, de suivi et de contrôle de l'ensemble des régions.

Pour ce faire la CICC a élaboré une « piste d'audit » dont l'objet est d'organiser la traçabilité aux différents niveaux de gestion (services gestionnaires de l'État, collectivités publiques attributeurs de crédits, organismes relais, bénéficiaires finals et ultimes) des éléments (états de dépenses éligibles, documents comptables, pièces justificatives appropriées, etc.) qui concourent à une certification fiable des dépenses encourues auprès de la Commission, par le préfet de région. Cette « piste d'audit » est un véritable tableau de bord qui permet le cas échéant d'effectuer des corrections ou d'insister sur tel ou tel type de contrôles qui aurait pu être négligé.

Autres types de contrôle

À cette « régulation » du contrôle par la CICC s'ajoute les possibilités de vérifications par les corps de contrôle des ministères concernés, des crédits FSE qui leur ont été délégués. De surcroît, le contrôle de certains dispositifs peut nécessiter la mobilisation de corps d'inspection aux compétences différentes mais complémentaires (inspection du travail et inspection des affaires sanitaires et sociales à propos du dispositif plan d'insertion par l'économique).

LES CRITÈRES ET LA CONFIGURATION D'UN CONTRÔLE « 5 % »

Les critères d'un contrôle « 5% »

Un contrôle approfondi, au titre des 5 % du règlement 2064/97 précité, est une vérification qui doit répondre à quatre critères principaux :

- être intégré dans un plan de contrôle (en fonction des risques pressentis ou de la représentativité d'un échantillon à contrôler) ;
- être opéré par des agents dûment mandatés à cet effet ;
- comporter des investigations sur place avec en particulier le rapprochement des pièces comptables ;
- donner lieu à la rédaction d'un rapport.

Configuration du contrôle « 5% »

Les investigations portent sur le respect des prescriptions communautaires au niveau des « bénéficiaires finals », c'est-à-dire les organismes et les entreprises, publics ou privés, signataires de la convention qui doit rendre compte de la réalisation des actions et de l'utilisation des fonds. Lorsque les actions ne sont pas effectuées (partiellement ou en totalité) directement par le bénéficiaire final mais sont « sous-traitées » à un niveau inférieur, le « bénéficiaire ultime » peut faire l'objet d'un contrôle ; le « bénéficiaire final » qui a attribué la « sous-traitance » reste, quant à lui, responsable de toutes les dépenses pour l'exécution des actions.

On peut en effet rencontrer soit une configuration où l'État verse directement la subvention FSE à une entreprise dans le cadre d'une convention. Le bénéficiaire final et ultime est alors une seule et même structure. Soit une configuration où l'État verse du FSE à un Conseil régional (bénéficiaire final) qui conventionne dans un deuxième temps une structure pour mener à bien un programme, tel un organisme de formation (bénéficiaire ultime). Dans les dispositifs complexes de type Plans locaux d'insertion par l'économique (PLIE), les opérateurs sous-traitants du bénéficiaire final peuvent se dénombrier par dizaine. Ceci explique des vérifications complexes et la nécessité de la mise en œuvre de démarches d'audit de système afin de déceler les erreurs transverses qui peuvent donner lieu à des reversements.

OBJET DU CONTRÔLE FSE

Les objectifs généraux du contrôle

Le contrôle répond à trois préoccupations des instances communautaires :

- Vérifier que les actions financées par l'Union européenne ont été menées correctement ;
- Prévenir et poursuivre les irrégularités ;
- Récupérer les fonds indûs à la suite d'un abus ou d'une négligence.

L'objet du contrôle

La circulaire GNC 98-037 du 11 février 1998 de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (confirmée par la circulaire DGEFP du 11 mai 1999) demandait aux SRC de veiller, dans le cadre du contrôle « ex post » ou « approfondi », au respect des prescriptions communautaires des actions financées par le FSE, sur la base des règlements communautaires.

Deux règlements communautaires fondent et définissent l'objet du contrôle FSE : les règlements (CEE) n° 2082/93 du 20 juillet 1993 et n° 2084/93 du 20 juillet 1993. De plus, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales ont élaboré deux guides de contrôle méthodologiques à usage interne des services de contrôle.

Ainsi, le contrôle des fonds communautaires repose sur un questionnement en trois points :

• **le respect des critères d'éligibilité au Fonds social européen** : éligibilité des actions et des publics qu'elles visent, éligibilité spatiale (zonage géographique), éligibilité des dépenses mises en œuvre par l'organisme, éligibilité temporelle ;

• **la transparence de la comptabilité pour les actions cofinancées** : vérification de la capacité de l'organisme à suivre et justifier de manière satisfaisante les dépenses relatives à l'action cofinancée par le FSE par un système de comptabilité séparée ou une codification adéquate de toutes les transactions concernées ;

• **la conformité des réalisations par rapport aux objectifs** : apprécier la qualité de l'action cofinancée par le FSE (degré de réalisation physique et financière du projet ; mise à disposition des crédits par les bénéficiaires finaux au bénéficiaires

ultimes ; mise en évidence d'un éventuel surfinancement de l'action effectivement réalisée voire de l'organisme dans son ensemble).

Les caractéristiques des vérifications financières correspondent aux opérations menées par les services de contrôle dans le cadre de leurs missions habituelles, c'est pourquoi ces derniers se sont révélés rapidement opérationnels et ont fait preuve d'une grande adaptation dans la compréhension des textes communautaires.

Si les directives européennes qui fondent juridiquement ces contrôles sont distinctes des dispositions du Code du travail, base des contrôles « classiques » des services, la procédure de contrôle des actions cofinancées par le FSE a été calquée sur celle en vigueur pour le contrôle des fonds nationaux. Ainsi, les services de contrôles ont pris soin de respecter les procédures contradictoires prévues par la législation nationale et omises dans les textes européens.

LE CONTRÔLE EN CHIFFRES ET SES PREMIERS ENSEIGNEMENTS

Pour la première fois des éléments chiffrés précis sont fournis sur le contrôle des conventions du FSE dans le rapport d'activité du contrôle de la formation professionnelle.

Les contrôles des actions cofinancées par le FSE ont débuté en 1995. Les premières années ont permis aux agents de s'approprier les règlements et techniques de contrôle spécifiques au contrôle du Fonds social européen.

Il convient de reprendre succinctement les chiffres relatifs aux années antérieures à l'objet de ce rapport (1995 à 1997) pour rendre compte de la mobilisation des services régionaux de contrôle sur ce champ.

Année	Nombre de conventions contrôlées	Montant des rejets	
		En francs	En euros
1995	55	4 980 822 F	759 321 €
1996	97	16 459 382 F	2 509 217 €
1997	91	8 669 264 F	1 321 621 €
1998	163	11 836 608 F	1 804 479 €
1999	409	21 387 228 F	3 260 462 €
2000	481	51 845 570 F	7 903 806 €

ÉVOLUTION DEPUIS 1998 DE L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE FSE

L'activité de contrôle FSE s'est fortement développée depuis 1998.

Les données relatives au nombre d'opérations de contrôle d'une part, et aux montants du Fonds social européen contestés d'autre part, traduisent l'importance du contrôle FSE sur la période 1998-2000.

Contrôle des fonds européens	1998	1999	2000
Nombres de conventions contrôlées	163	409	481
Montants de la participation des fonds européens contrôlés	127 035 716 F (19 366 470 €)	229 331 655 F (34 961 385 €)	492 482 878 F (75 078 530 €)
Montants des concours contestés	11 836 608 F (1 804 479 €)	21 387 228 F (3 260 462 €)	51 845 570 F (7 903 806 €)

Ainsi les montants des concours des fonds européens qui ont été contrôlés ont été accrus entre 1998 et 1999 de 80 % et entre 1999 et 2000 de 115 %.

Cette augmentation s'explique par le nombre d'opérations effectuées et l'importance des crédits FSE programmés sur les dernières années de la période d'intervention (163 en 1998 et plus de 400 en 1999 et 2000).

Elle s'explique aussi du fait qu'étaient planifiées en fin de programmation pluriannuelle de contrôle les vérifications des opérateurs et bénéficiaires les plus importants comme les collectivités territoriales ou les Plans locaux d'insertion par l'économique.

L'activité de contrôle des fonds européens par rapport à l'ensemble des activités de contrôle a représenté :

	1998	1999	2000
% du nombre des opérations de contrôle	6,77 %	27,15 %	28,64 %
% des sommes vérifiées	4,83 %	15,78 %	23 %
% des sommes contestées	8,80 %	28,48 %	42 %

Il convient de préciser que le pourcentage des sommes vérifiées s'entend des seules contributions européennes. Si l'on inclut les cofinancements publics et privés, les sommes véri-

fiées en jeu sont trois fois plus importante. Ainsi à titre d'exemple pour 2000, les financements européens vérifiés s'élèvent à 492 millions de francs. Avec les contreparties publiques et privées, le montant total des vérifications porte sur 1,5 milliard de francs.

DONNÉES RELATIVES À L'ANNÉE 2000

En 2001, le Groupe national de contrôle a souhaité avoir une information plus exhaustive sur les opérations menées sur les fonds européens et un tableau de bord spécifique a été mis en place pour ces contrôles effectués en 2000.

Des données extraites du tableau de bord spécifique, il ressort que 309 structures ont été contrôlées. Ces 309 structures avaient signées 481 conventions. Chacune de ces conventions prise isolément a fait l'objet d'un contrôle.

Le GNC et les SRC n'interviennent normalement que pour les conventions du Fonds social européen, néanmoins, les préfets de région peuvent faire appel à eux pour procéder au contrôle des conventions cofinancées par le Fonds européen de développement régional (FEDER) ou le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

Cinq structures (10 conventions) ont été contrôlées au titre du FEDER ou du FEOGA pour un montant de concours financiers européen contesté de 624 076 F (95 139 €).

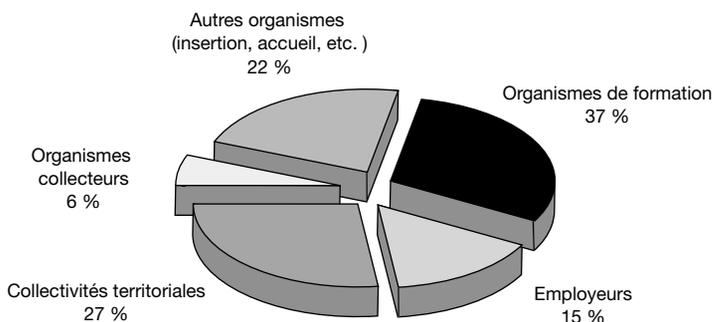
Concernant le Fonds social européen, 304 structures ont été contrôlées et 471 conventions. Financièrement ces opérations représentent 1 457 160 986 F (222 142 760 €) dont des concours du FSE à hauteur de 477 455 878 F (72 787 679 €).

Sur l'ensemble des contrôles, 183 opérations ont fait l'objet de régularisation des sommes inutilisées ou mal utilisées au regard des actions, des publics ou des dépenses éligibles pour un montant total de 51 221 494 F (7 808 666 €).

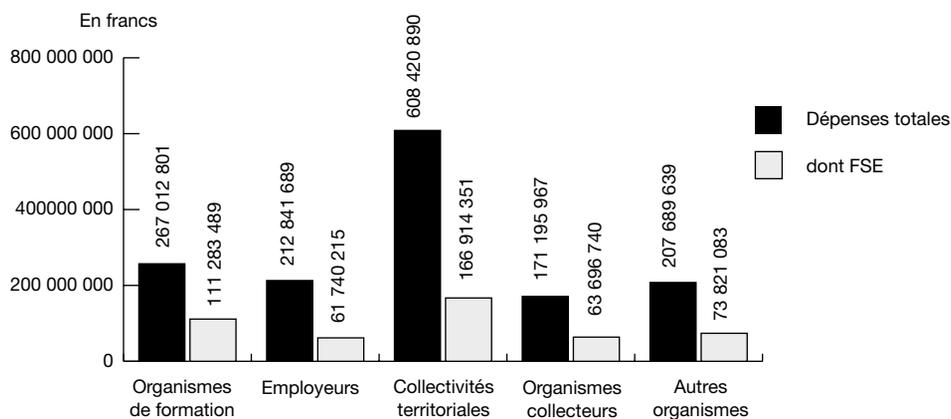
Si l'on rapporte les montants des concours FSE contestés au concours FSE versées, le taux de redressement est de 10,72 %. Ce taux paraît important néanmoins, il convient de prendre en compte que les subventions du FSE sont des cofinancements. Rapporté aux dépenses éligibles, c'est-à-dire à l'ensemble des dépenses effectuées par les opérateurs pour la mise en œuvre des actions, le taux de redressement du FSE n'est plus que de 3,51 %. Ce taux est à rapproché du taux de

redressement issu des contrôles de fonds français qui s'est établi en 2000 à 4,27 % (formation professionnelle continue et collecte de la taxe d'apprentissage, Livre I et IX du Code du travail)

Répartition des conventions FSE contrôlées en fonction des structures



Répartition des dépenses totales contrôlées et des contributions FSE en fonction des structures



PREMIERS ENSEIGNEMENTS DES CONTRÔLES

Sans anticiper sur le bilan final qui sera fait en 2002 au terme des derniers contrôles de la programmation européenne 1996-2000, il est déjà possible de tirer quelques leçons de cette expérience des services.

Ces contrôles « européens », bénéficiant comme il a déjà été souligné d'un encadrement particulier ont été l'occasion d'entamer, pour les services, la mise en œuvre d'une programmation pluriannuelle des contrôles avec l'élaboration d'un échantillonnage « scientifique » suivant les termes du Président

de la Commission interministérielle des contrôles communautaires. Cette démarche de sélection des structures est basée sur des critères de choix « aléatoires » (représentativités géographique et temporelle) ainsi que, traditionnellement, sur des critères « par soupçons » de fraudes ou d'irrégularités. Cette expérience qui permet d'apporter une appréciation globale des systèmes de gestion des fonds publics gérés pourra à l'avenir être mise à profit dans d'autres domaines de contrôles.

Les contrôles approfondis ont mis en évidence des lacunes dans l'instruction (le contenu des conventions par exemple) et le suivi des actions (le contrôle « services fait »).

Le développement des échanges entre services instructeurs (de l'Administration centrale et des Directions régionales) et services de contrôles doit contribuer à améliorer l'élaboration des conventions de manière à garantir l'effectivité et la réalité des dépenses et ce pour ce qui concerne tant le ministère de l'Emploi et de la Solidarité que les autres ministères concernés par les financements européens.

Les contrôles révèlent certaines formes d'irrégularités transverses (imprécision des publics concernés, défauts de justificatifs, confusions des financements) affectant non seulement les financements européens mais plus généralement certaines opérations d'insertion et de formation professionnelle.

Ainsi les principales irrégularités relevées dans l'application des règles communautaires ont trait aux domaines suivants :

- absence de publicité du cofinancement auprès des bénéficiaires ;
- défaut de comptabilité séparée ou de codification adéquate ;
- actions ou publics inéligibles ;
- dépenses non effectives (déjà prises en charge et/ou non identifiées ; dépenses qui ne correspondent pas à des coûts réels) ;
- recettes non déclarées qui entraînent un surfinancement de l'action par rapport aux coûts réels ;
- ratio qui ne permet pas une répartition équitable des coûts indirects entre les actions financées.

AUTRES CONTRÔLES

Activités de contrôle	1998	1999	2000
Nombres de structures contrôlées			
• Mission locales et PAIO	5	11	4
• CIBC, CARIF et autres	10	8	7
Redressements et rejets	446 943 F (68 136 €)	856 236 F (130 532 €)	402 060 F (61 293 €)

Compte tenu du poids des autres formes de contrôles, les contrôles des centres de bilan de compétences ou de structures d'information sur la formation sont demeurés limités en nombre pendant la période 1998-2000.

La présence du contrôle est, en revanche, demeurée très significative dans le réseau d'accueil (permanences d'accueil, d'information et d'orientation – PAIO – et mission locale), bien plus que les chiffres ci-dessus pourraient le laisser supposer. En effet, les contrôles des conventions cofinancées par le Fonds social européen ont souvent concerné des activités de ces structures, largement engagées en particulier dans les Plans locaux d'insertion économique (PLIE) qui bénéficient des fonds européens.

Quelques problèmes ont été constatés dans certaines missions locales ou PAIO, concernant des dépenses non justifiées (y compris parfois des dépenses de personnel), mais aussi des difficultés dans le fonctionnement de ces structures d'accueil, en particulier dans la mise en œuvre d'une véritable intercommunalité, dans les capacités effectives d'accueil des publics les plus défavorisés, dans l'insertion, quelque fois insuffisante, des structures au sein de leur environnement (relations avec les Agences locales pour l'emploi, les conseillers d'information et d'orientation de l'Éducation nationale, les Directions régionales et départementales du travail, les structures administratives, municipales ou associatives concernées par les jeunes). Outre les procédures de notification des résultats des contrôles proprement dites et les éventuels redressements financiers, ces constats du contrôle ont pu aussi être accompagnés de préconisations, pour rétablir des situations dégradées, tant auprès des structures concernées que des préfetures compétentes.

CONCLUSION

Le recul donné par la mise en perspective de trois années de contrôle de la formation professionnelle permet sans doute de mieux percevoir certains phénomènes qui sous-tendent cette activité. Certes, cette tri-annualité n'est que de circonstance. Elle résulte de difficultés internes qu'ont connues les services, notamment en 1998 et 1999. Par la suite, le rapport du contrôle de la formation professionnelle doit reprendre un rythme plus régulier. Mais l'expérience devrait conduire les rédacteurs des futurs rapports à mieux prendre en compte la continuité dans l'observation du monde de la formation professionnelle.

Que nous disent ces trois années d'observation ?

La réforme des Organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA) de 1993-1994 est maintenant derrière nous. Ces organismes stabilisés dans leur nombre et dans leur champ d'intervention, constituent de plus en plus des acteurs importants du développement de la formation en France notamment dans les entreprises petites et moyennes. Par contre, l'appréciation de la gestion des Organismes collecteurs de taxe d'apprentissage, entré dans le champ du contrôle depuis 1996, demeure beaucoup plus difficile à appréhender.

La qualité de l'offre de formation est une question que se posent légitimement les usagers comme les financeurs de formation professionnelle continue, que ces usagers suivent ces formations comme consommateurs, salariés ou demandeurs d'emplois, que ces financeurs soient des ménages, des entreprises (ou des OPCA), ou les pouvoirs publics (État, Europe et collectivités locales). L'appréciation de la qualité n'est pas de l'ordre du contrôle, celui-ci n'évalue pas les formations au regard de leurs objectifs supposés mais examine leurs conditions d'exécutions au regard du respect des règles. Cependant les actions de contrôle peuvent fournir de précieuses indications sur les pratiques, bonnes ou mauvaises des uns et des autres et contribuer à éclairer usagers et financeurs. Cela nécessite toutefois que le contrôle dispose de bases d'observations fiables de

son champ d'investigations (déclarations et bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation, déclarations des entreprises, états statistiques et financiers des OPCA, etc.). L'expérience prouve que certains de ces instruments doivent être améliorés, c'est d'ailleurs l'un des objets des réformes législatives et réglementaires mises en chantier en 2001-2002.

Les années 1998, 1999 et 2000 correspondent à une période de plein développement des contrôles des conventions cofinancées par le Fonds social européen. Les investigations en ce domaine ont constitué la première activité des services pendant cette période, situation qui ne doit pas se prolonger au détriment des autres formes de contrôle. Le bilan de ces contrôles « européens » pourra pleinement être fait au terme des opérations concernant la programmation 1996-2000, c'est-à-dire ces prochains mois. Mais les enseignements de ces opérations sont d'ors et déjà nombreux. La valeur ajoutée qu'apporte le financement européen devrait se traduire par une valeur ajoutée des actions au profit de leurs bénéficiaires, plus encore dans l'avenir que par le passé, en rectifiant les erreurs et approximations révélées par les contrôles. Pour les services de contrôles eux-même, cette valeur ajoutée a déjà produit des effets positifs en termes de méthodologie.

Enfin, au terme de cette période de trois ans, le développement du contrôle s'est aussi traduit dans une meilleure articulation des services (Groupe national et Services régionaux de contrôle) avec les autres services de leurs directions (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle au niveau national, Directions régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle au niveau régional), les partenaires du Service public de l'emploi, les autres corps d'inspections et de contrôles (Instances européennes, Cour des comptes, Chambres régionales des comptes, Inspection générale des affaires sociales, Services fiscaux, etc.), les parquets, et les Conseils régionaux, etc.

Les accidents de parcours des années 1998-1999, partiellement corrigés en 2000, sont en passe d'être résolus en 2001-2002. L'outil de contrôle ainsi renouvelé pourra faire face à un monde de la formation en perpétuel mouvement.