

La qualité de la formation professionnelle

OCTOBRE 2023

• **RAPPORT (TOME 1)**

Aurélien **Besson**
Dominique **Giorgi**
Sacha **Reingewirtz**

—
IGAS
N°2023-024R

Bernard **Froment**
Mathieu **Labbouz**

—
IGESR
N°22-23 181A

RAPPORT

SYNTHÈSE

La lettre de mission, signée des ministres chargés du travail et de l'emploi, de l'éducation nationale, et de la formation professionnelle, demandait à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale de l'enseignement du sport et de la recherche d'analyser le système qualité de la formation professionnelle, son impact et ses limites, la complétude et les manques de chacune de ses composantes, et les possibilités de coordination entre elles.

La mission rappelle d'abord que les exigences de qualité de la formation professionnelle apparaissent de plus en plus fortes, compte tenu des **enjeux économiques et sociaux**, collectifs et individuels qui s'attachent traditionnellement à la formation, mais aussi du développement quantitatif majeur que connaît ce secteur, au regard de l'objectif de plein emploi, et grâce aux moyens dévolus à l'apprentissage, au plan d'investissement dans les compétences ou au compte personnel de formation.

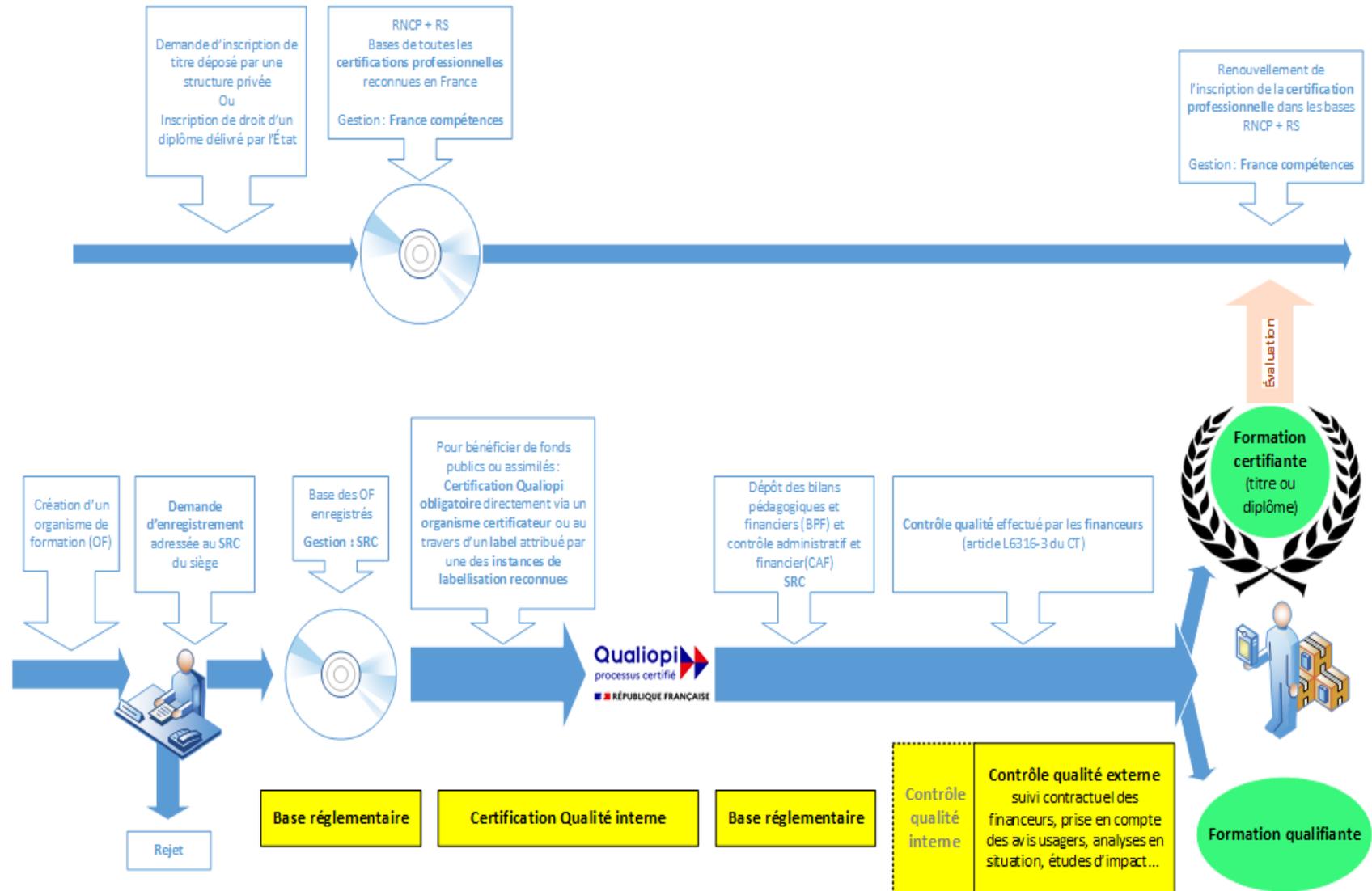
Elle s'est d'abord attachée à établir une définition consensuelle de la **notion de qualité**, en distinguant :

- la qualité externe (caractéristiques d'un produit ou service faisant qu'il répond parfaitement aux besoins et attentes des clients, qui recouvrent la satisfaction des apprenants, l'évaluation des acquis, leur mise en œuvre, et enfin l'impact sur les structures de travail) ;
- la qualité interne (caractéristiques d'ensemble des processus et procédés d'une organisation en vue de la maîtrise et de l'amélioration de son fonctionnement, dont la vérification nécessite de se référer à un référentiel commun à l'écosystème) ;
- et le respect des obligations légales et réglementaires, selon le statut de l'organisme et la nature des financements, qui constitue un instrument de lutte contre la fraude.

Au regard de cette définition, le système de vérification de la qualité, représenté ci-dessous, apparaît complexe et fait intervenir des acteurs multiples, contrôleurs administratifs et financiers, certificateurs accrédités par le Cofrac, labellisateurs, financeurs ou acheteurs de formations, sans que son dimensionnement et son efficacité garantissent aujourd'hui l'atteinte de ses objectifs.

La mission a cherché à la fois à :

- traiter les insuffisances ou carences de chaque composante du système de vérification de la qualité ;
- identifier les voies et moyens d'une meilleure synergie de fonctionnement de ce système ;
- renforcer en particulier les contrôles de la qualité externe qui apparaissent aujourd'hui moins développés.



Source : mission

Dans ce contexte, **les contrôles de nature administrative**, qui ne traitent pas directement de la qualité des formations, apparaissent bien structurés, même si les moyens qui y sont consacrés sont insuffisants, notamment dans les services régionaux de contrôle (SRC). Ces contrôles – contrôles de service fait réalisés par les financeurs, contrôles administratifs et financiers diligentés par les services régionaux de contrôle, procédures d'enregistrement sur la plateforme Mon compte formation – constituent un premier filtre à conforter contre des organismes potentiellement fraudeurs.

En amont, **la certification des titres professionnels** ne traite pas en elle-même de la qualité des formations, mais, s'agissant des enregistrements au RNCP, les procédures en vigueur permettent d'empêcher le développement des formations mal adaptées. Par contre, les contrôles *a posteriori* des organismes porteurs de certification restent très limités, notamment sur leur capacité à maîtriser le déploiement de la certification par les organismes qu'ils ont habilités. Par ailleurs, la mission a noté que le contrôle des formations par apprentissage constitue un exemple de contrôle par les certificateurs, qui reste aujourd'hui disparate suivant les ministères et les territoires, et modeste quant aux moyens mobilisés et aux suites données.

Introduite en 2018 et rendue obligatoire au 1^{er} janvier 2022, **la certification obligatoire pour les organismes de formation** souhaitant bénéficier des fonds publics et mutualisés poursuit un double objectif : attester de la qualité du processus de délivrance mis en œuvre par les prestataires d'action de compétence, et rendre plus lisible l'offre de formation auprès des usagers et des entreprises. Elle couvre plus de 42000 organismes, contre 5500 pour les labellisations délivrées par l'une des 8 instances spécialisées. Malgré l'inquiétude initiale d'un bouleversement du marché de la formation par la certification Qualiopi, en particulier d'éviction des petits organismes de formation, le secteur s'est dans l'ensemble maintenu tel qu'il était, malgré un investissement financier nécessaire et conséquent, correspondant au coût de l'audit et d'un éventuel accompagnement par un consultant. Les pratiques des certificateurs Qualiopi ne font pas l'objet d'un pilotage, ni même d'une supervision suffisante, ce qui a permis des fraudes et crée un risque de disparité des pratiques. Quant au référentiel national qualité, il traite des processus d'élaboration des formations, ce qui permet d'aborder les méthodes pédagogiques, mais pas les pratiques pédagogiques concrètes. La mission a recensé des points qui pourraient être précisés ou rendus plus exigeants : formations à distance, accompagnement des apprentis dans leur relation aux entreprises, assistance des apprentis en situation de handicap ... Enfin, l'enquête diligentée, à la demande de la mission, par la Dares et le Céreq, ne permet pas de conclure à la valeur ajoutée de la certification sur la qualité effective des formations délivrées. Il apparaît cependant une appropriation des procédures qualité, certes exigeantes, à la faveur de la certification, et une évolution des pratiques générales, qui demandera à être confirmée. La situation des sous-traitants exonérés de certification, ce qui constitue sans doute un angle mort de la réforme, devra être rapidement examinée.

Les contrôles qualité des financeurs reposent, quant à eux, sur des référentiels, au demeurant assez proches, qui reprennent largement les critères du référentiel Qualiopi. Ils permettent davantage, en l'état, de vérifier les processus de délivrance des formations achetées et donc leur qualité interne, que leur qualité externe. Au demeurant leur maturité reste faible : dispositifs de signalement de faits préoccupants, peu organisés, dimensionnement insuffisant. La qualité

externe, qui peut être définie par certaines exigences spécifiques posées dans les cahiers des charges, est davantage contrôlée grâce au pilotage d'exécution des marchés, en particulier des réunions de suivi périodique menées par des référents désignés, organisées par exemple par Pôle emploi, ou certaines régions.

Enfin, l'analyse de l'**impact des formations professionnelles**, dimension de leur qualité externe, est insuffisamment développée. Outre les études menées par des organismes de formation eux-mêmes, seul le dispositif *Inserjeunes* permet de suivre les parcours, mais pour les seuls jeunes en apprentissage, ou issus de lycées. Encore l'étude de l'impact des formations professionnelles se centre-t-elle uniquement sur l'insertion professionnelle, sans jamais analyser la trajectoire en emploi, en particulier l'évolution du niveau de qualification qui constitue pourtant l'objectif final de la formation professionnelle.

Quant à l'avis des usagers eux-mêmes, malgré l'existence de systèmes de notation, et d'enquêtes générales, les opérateurs de contrôle ne paraissent pas encore utiliser systématiquement ces données pour des analyses de qualité sectorielle spécifique, ni d'ailleurs pour cibler d'éventuels contrôles.

Enfin, la **coordination des contrôles qualité** apparaît aujourd'hui embryonnaire. Les autorités chargées du contrôle de service fait, du contrôle administratif et financier et du contrôle qualité ne sont pas dotées des moyens d'une approche globale et coordonnée, en particulier du point de vue des systèmes d'information. Il n'existe ni dispositif d'alerte mutualisé, ni programmation harmonisée des contrôles.

Forte de ces constats, la mission préconise l'adoption d'un **scénario cible d'évolution**, permettant une meilleure efficacité de chacune des composantes de l'assurance qualité, mais aussi un pilotage d'ensemble appuyé sur des moyens d'échange et de coordination.

Le scénario cible comporterait les dimensions suivantes :

- Une actualisation du référentiel de certification Qualiopi, qui pourrait mieux prendre en compte les spécificités des prestataires d'actions de compétence, et leurs méthodes pédagogiques, et nécessiter un pilotage de l'activité des certificateurs ;
- L'harmonisation des procédures d'instruction et d'enregistrement des titres et diplômes, et un renforcement des contrôles subséquents, notamment s'agissant du contrôle pédagogique de l'apprentissage ;
- Un renforcement très substantiel des contrôles du cadre d'exercice légal et des contrôles administratifs et budgétaires, qui nécessiterait l'adjonction de moyens appropriés ;
- Une systématisation des dispositifs de suivi des exigences contractuelles posées par les acheteurs dans leurs cahiers des charges ;
- Une structuration des dispositifs de recueil et analyse des signalements de faits graves ou récurrents relatifs à la qualité des prestations de formation ; dans le cadre proposé par la mission, des missions de contrôle centralisées pourraient être déclenchées dans les circonstances jugées les plus préoccupantes ;

- Une harmonisation et un renforcement des contrôles de qualité diligentés par les acheteurs ;
- Une meilleure prise en compte des mesures d'impact des formations et de l'avis des parties prenantes ;
- Des dispositions permettant la mise en commun d'informations entre contrôleurs.

L'ampleur des enjeux, la multiplicité des composantes de l'assurance qualité de la formation professionnelle et le nombre élevé d'acteurs concernés nécessitent, au sens de la mission, que soit désignée une instance de coordination et de synthèse, qui fait aujourd'hui complètement défaut.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Thème 1 : renforcer l'efficacité de la certification Qualiopi			
Recommandation 1 Faire évoluer le référentiel Qualiopi, à court terme en clarifiant certains indicateurs en particulier sur l'accompagnement des apprentis, et à moyen terme pour renforcer les exigences sur les méthodes pédagogiques notamment sur la formation à distance.	1	MTPEI/MDCEFP	2024
Recommandation 2 Organiser une réflexion sur l'application du critère du référentiel national qualité (RNQ) relatif aux organismes sous-traitants et envisager, le cas échéant, l'exigence directe de la certification pour certaines catégories de sous-traitants.	1	MTPEI/MDCEFP	Fin 2024
Recommandation 3 Charger l'instance nationale d'accréditation de réaliser un rapport d'activité annuel présentant l'évolution des pratiques des certificateurs, notamment en matière de suivi des auditeurs, de relevé de non-conformités, ainsi que du taux de refus, d'échec et de suspension des certifications.	2	MTPEI/MDCEFP	2024
Recommandation 4 Charger l'instance nationale d'accréditation d'animer le travail d'harmonisation des pratiques de certification.	1	MTPEI/MDCEFP	2024
Recommandation 5 Développer un label Qualiopi « plus » pour les organismes de formation volontaires souhaitant renforcer leur démarche qualité.	2	MTPEI/MDCEFP	2025
Recommandation 6 Evaluer l'apport de Qualiopi à la qualité des formations délivrées à horizon de 3 ans.	2	MTPEI/MDCEFP	2026
Thème 2 : Renforcer les contrôles du cadre légal et réglementaire			
Recommandation 7 Élaborer un référentiel commun pour les pratiques de contrôle de service fait (CSF) permettant à la fois d'harmoniser les processus et de les sécuriser juridiquement.	2	MTPEI/MDCEFP Groupe de travail des financeurs	2025
Recommandation 8 Organiser un transfert d'expertise formalisé des SRC vers les financeurs tendant à permettre l'enrichissement du contrôle de service fait de deuxième	2	MTPEI/MDCEFP Groupe de travail des financeurs	2025

Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
niveau par les bonnes pratiques du contrôle administratif et financier.			
Recommandation 9 Porter d’abord la capacité humaine de contrôle de l’ensemble des Services régionaux de contrôle au niveau de l’effectif-socle du réseau, par l’affectation de 23 ETP de catégories A et B dans les services actuellement déficitaires.	1	MTPEI/MDCEFP	LFI 2025
Recommandation 10 Doubler ensuite, au sein de l’ensemble des SRC, la capacité humaine de contrôle, sur une période de trois ans, en affectant 110 nouveaux agents de catégories A et B, afin de porter l’objectif du nombre d’organismes de formation contrôlés à 4 % sur l’ensemble du réseau	2	MTPEI/MDCEFP	LFI 2026
Thème 3 : renforcer les contrôles des certificateurs, dont le contrôle de l’apprentissage			
Recommandation 12 Renforcer le pouvoir et les moyens de contrôle de France compétences sur les organismes ayant déposé une certification professionnelle.	1	MTPEI/MDCEFP	2024 et LFI 2025
Recommandation 13 Garantir une mise en œuvre effective de la mission de contrôle des formations par apprentissage dans chacun des ministères certificateurs, et pour les ministères en charge de l’éducation nationale, de la jeunesse et des sports une mise en œuvre des missions de contrôle dans chaque académie.	1	MENJ et autres ministères certificateurs	2024/25
Recommandation 14 Encourager une montée en puissance du dispositif de contrôle pédagogique de l’apprentissage, en dégageant des moyens supplémentaires et en modifiant le cadre réglementaire pour permettre des sanctions en cas de défaillances avérées, notamment par l’interdiction au CFA de mention du diplôme concerné dans quelque communication et sous quelque forme que ce soit ou la suspension de l’habilitation de l’organisme lorsqu’elle existe.	1	MENJ et autres ministères certificateurs	LFI 2025 et 2025
Thème 4 : Renforcer les contrôles qualité des financeurs			
Recommandation 15 Pour les acheteurs disposant d’un réseau territorial, systématiser les dispositifs de suivi des dispositions contractuelles relatives à la qualité de délivrance des prestations, en y consacrant des moyens adaptés.	1	Pôle emploi/régions	2024/2025
Recommandation 16 Établir un socle commun des référentiels de contrôle qualité des financeurs, davantage	1	MTPEI/MDCEFP Groupe de	2024

Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
<p>tourné vers la qualité externe des prestations, et sans préjudice de la possibilité pour chacun de conserver des critères spécifiques.</p> <p>Recommandation 17 Structurer, au niveau de chaque financeur, des dispositifs de recueil et analyse des signalements de faits préoccupants relatifs à la qualité des prestations de formation, afin de mieux cibler les contrôles.</p> <p>Recommandation 18 Renforcer les moyens consacrés aux contrôles de qualité par chaque financeur et les dispositifs de suivi des mesures prises dans ce cadre.</p>	1 1	<p>travail des financeurs</p> <p>MTPEI/MDCEFP Groupe de travail des financeurs</p> <p>Pôle emploi/D2OF/ Régions</p>	2024 2024
Thème 5 : améliorer la mesure de l'impact des formations			
<p>Recommandation 19 Constituer un groupe de travail regroupant les services statistiques des ministères, les partenaires d'Agora, sous l'égide de France compétences pour permettre une mesure systématique de l'insertion professionnelle et étudier la faisabilité technique et juridique de la constitution d'un indicateur de retour sur investissement des actions de formation.</p> <p>Recommandation 20 Intégrer systématiquement les avis des usagers, en particulier la notation des formations, dans un dispositif de recueil et d'analyse des signalements de faits préoccupants relatifs à la qualité des prestations de formation</p>	2 1	<p>France compétences MTPEI/MDCEFP (MOA) et groupe de travail</p> <p>MTPEI/MDCEFP Groupe de travail des financeurs, en lien avec R17</p>	Travaux à lancer en 2024 2025
Thème 6 : Mieux coordonner et piloter le système d'assurance qualité			
<p>Recommandation 11 Créer une cellule d'intervention rapide capable de mener des investigations pluridisciplinaires, mobilisable en cas de signalements convergents concernant le fonctionnement d'un organisme et la qualité des prestations délivrées</p> <p>Recommandation 21 Créer, au sein du dictionnaire de données d'Agora et dans les logiciels métier des partenaires, un « objet OF » permettant d'historiser les contrôles passés et de signaler les contrôles à venir, aux fins de permettre aux agents de coordonner leurs programmes de contrôle.</p> <p>Recommandation 22 Créer, sur la base de l'« objet OF » aménagé dans Agora, un dispositif de partage d'alerte permettant à chaque autorité de contrôle de porter à la connaissance de ses homologues toute indication née soit</p>	2 1 1	<p>MTPEI/MDCEFP Groupe de travail des financeurs</p> <p>MOA et MOE AGORA</p> <p>MTPEI/MDCEFP Groupe de travail des financeurs</p>	2025 2024 2024, suite R21

Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
des résultats de son propre contrôle, soit de la récurrence des signalements dont elle a été saisie.			
Recommandation 23 Créer une instance de gouvernance de la qualité de la formation professionnelle.	1	MTPEI/MENJ/ MDCEFP	2025
Recommandation 24 Pour financer l'augmentation des activités de contrôle, envisager la création d'un prélèvement sur le chiffre d'affaires des prestataires d'actions de compétence	2	MTPEI/MENJ/ MDCEFP	LFI 2025

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	2
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	7
INTRODUCTION.....	13
1 UN ECOSYSTEME DE VERIFICATION COMPLEXE, BASE SUR UNE DEFINITION MULTICRITERES DE LA QUALITE.....	15
1.1 DEPUIS 2014, L'ÉTAT PROMeut LE DEVELOPPEMENT DE DISPOSITIFS DE CERTIFICATION ET DE CONTROLE REpondANT A DES ENJEUX CROISSANTS	15
1.1.1 <i>La qualité de la formation répond à des enjeux croissants.....</i>	15
1.1.2 <i>Les dispositifs de certification et de contrôle ont fortement évolué en une décennie</i>	17
1.2 LA DEFINITION DE LA QUALITE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CROISE DES POINTS DE VUE MULTIPLES.....	18
1.2.1 <i>Une construction longue et sujette à débats.....</i>	18
1.2.2 <i>Les différentes dimensions de la qualité de la formation professionnelle.....</i>	19
1.2.3 <i>L'organisation théorique de la garantie de la qualité.....</i>	20
1.3 L'ECOSYSTEME DE VERIFICATION DE LA QUALITE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EST BASE SUR UNE PLURALITE DE DISPOSITIFS.....	22
1.3.1 <i>L'enregistrement des certifications professionnelles est confié à France compétences</i>	22
1.3.2 <i>Le contrôle du cadre légal et réglementaire permet de lutter contre la fraude.....</i>	23
1.3.3 <i>La vérification des processus internes de délivrance est fondée sur des démarches de certifications en amont et des procédures de contrôles en aval.....</i>	23
1.3.4 <i>Le contrôle de la qualité externe des formations n'a pas de caractère systématique et repose sur le suivi des marchés publics, les enquêtes usagers et un suivi de l'insertion lors du renouvellement des certifications professionnelles.....</i>	24
2 DES DISPOSITIFS DE CERTIFICATION OU LABELLISATION INEGALEMENT ABOUTIS ET A L'IMPACT DIFFICILEMENT MESURABLE	27
2.1 LA CERTIFICATION QUALIOPi S'APPUIE SUR UN SOCLE PARTAGE AVEC CELUI DES INSTANCES DE LABELLISATION MAIS PATIT D'UN DEFICIT DE MATURITE.....	27
2.1.1 <i>La mise en œuvre de la certification Qualiopi et des labels, sur une base commune mais avec des exigences différentes, n'a pas bouleversé le marché de la formation</i>	27
2.1.2 <i>Le fonctionnement de la certification Qualiopi souffre d'un manque d'encadrement qui l'expose à des risques multiples, contrairement à celui des instances de labellisation</i>	30
2.2 CES DISPOSITIFS COMMENCENT A PRODUIRE DES EFFETS SUR LE FONCTIONNEMENT GENERAL, DAVANTAGE QUE SUR LA PRATIQUE PEDAGOGIQUE.....	32
2.2.1 <i>Les dispositifs de certification et de labellisation attestent de la qualité des processus mais ne garantissent que partiellement la qualité pédagogique.....</i>	32
2.2.2 <i>L'appropriation des dispositifs de certifications et de labellisations reste variable et son effet difficile à objectiver, mais des évolutions des pratiques générales se font sentir</i>	33
3 DES CONTROLES DE LA QUALITE BIEN STRUCTURES MAIS SOUFFRANT DE MOYENS LIMITES, D'UN DEPLOIEMENT LENT ET D'ARTICULATIONS FAIBLES ENTRE EUX	36

3.1	LA VERIFICATION DES CERTIFICATIONS ET LES CONTROLES DE NATURE ADMINISTRATIVE SONT BIEN STRUCTURES MAIS NE TRAITENT PAS DIRECTEMENT DE LA QUALITE DES FORMATIONS ET, POUR CERTAINS, SOUFFRENT DE MOYENS LIMITES.....	36
3.1.1	<i>La vérification des certifications empêche le développement de formations mal adaptées au marché, mais ne traite pas en elle-même de la qualité des formations.....</i>	36
3.1.2	<i>Les contrôles de nature administrative constituent un premier filtre à conforter contre des organismes potentiellement fraudeurs.....</i>	39
3.2	LES CONTROLES DES FINANCEURS S'APPUIENT SUR DES REFERENTIELS RECENTS, MAIS AUSSI SUR DES DISPOSITIFS DE PILOTAGE DE MARCHES AUX EFFETS SOUVENT PUISSANTS.....	41
3.2.1	<i>Les référentiels de contrôle des financeurs, malgré leurs différences, se signalent par une logique proche de celle du référentiel Qualiopi.....</i>	41
3.2.2	<i>Le déploiement des contrôles qualité des financeurs reste en chantier.....</i>	43
3.2.3	<i>Le pilotage et le suivi des marchés s'appuient sur des exigences de qualité vérifiées en cours d'exécution.....</i>	45
3.2.4	<i>Les contrôles d'impact et l'analyse des avis des apprenants paraissent insuffisamment pris en compte.....</i>	46
3.3	LES MOYENS DEVOLUS AU CONTROLE RESTENT INSUFFISANTS ET PEU ARTICULES ENTRE EUX.....	48
3.3.1	<i>Les articulations actuelles entre contrôles restent faibles : la nécessité d'une meilleure coordination.....</i>	48
3.3.2	<i>Des Services régionaux de contrôle en sous-effectif chronique : l'approche par l'« effectif-socle » et le management par objectif.....</i>	49
3.3.3	<i>Les outils à la disposition des contrôleurs et leur utilisation actuelle : Datadock, Agora, plateforme des SRC.....</i>	50
4	LA VISION CIBLE DE L'ASSURANCE QUALITE DE LA FORMATION : DES DISPOSITIFS PLUS EFFICACES, ARTICULES ET PILOTES.....	52
4.1	STABILISER LES DISPOSITIFS DE LABELLISATION ET CERTIFICATION DE LA QUALITE DES PROCESSUS.....	52
4.1.1	<i>L'évolution du référentiel Qualiopi.....</i>	52
4.1.2	<i>L'uniformisation des méthodes d'audit et le pilotage de la certification.....</i>	54
4.1.3	<i>Vers une approche graduée de la certification.....</i>	54
4.1.4	<i>Achever le cycle complet de certification pour faire le bilan de l'efficacité et de l'efficience de Qualiopi.....</i>	55
4.2	CLARIFIER LES FINALITES ET LE CONTENU DES DIFFERENTES MODALITES DE CONTROLE DE LA QUALITE	56
4.2.1	<i>Renforcer les moyens des contrôles des conditions légales d'exercice et créer une capacité d'intervention en cas d'urgence.....</i>	56
4.2.2	<i>L'enregistrement des titres et le contrôle des organismes certificateurs.....</i>	58
4.2.3	<i>Le renforcement souhaitable des contrôles des formations par apprentissage.....</i>	58
4.2.4	<i>L'évolution des contrôles qualité des financeurs : le contrôle de service bien fait.....</i>	59
4.2.5	<i>Les outils de mesure d'impact et de prise en compte de l'avis des usagers.....</i>	61
4.3	ÉVOLUER VERS UN ECOSYSTEME D'ASSURANCE QUALITE MIEUX INTEGRE : VERS UNE URBANISATION DE LA REGULATION.....	61
4.3.1	<i>Vers un système de données partagées : historisation des contrôles, système d'alerte partagé.....</i>	62
4.3.2	<i>Un scénario cible de synthèse et un dispositif de pilotage de la qualité de la formation.....</i>	63
	LISTE DES ANNEXES.....	66
	SIGLES UTILISES.....	67
	LETTRE DE MISSION.....	69

INTRODUCTION

[1] Un cadre juridique favorable à la formation professionnelle a été mis en place en France par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui a notamment institué une obligation de certification qualité pour tous les prestataires concourant au développement des compétences, lorsqu'ils contractualisent avec des financeurs publics et paritaires.

[2] C'est dans ce cadre que le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et la ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnels ont demandé à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) de mener une mission d'analyse du système qualité de la formation professionnelle en France.

[3] Pour réaliser cette mission d'analyse, le chef de l'IGAS a désigné MM. Aurélien BESSON, Dominique GIORGI et Sacha REINGEWIRTZ, et la cheffe de l'IGÉSR a désigné MM. Bernard FROMENT et Mathieu LABBOUZ.

[4] Les travaux de la mission se sont déroulés entre le mois d'avril et de septembre 2023. La mission a réalisé plus d'une centaine d'entretiens (soit près de trois cents personnes), par des rencontres physiques, des entretiens en visioconférence et des déplacements sur le terrain. Elle a ainsi rencontré les commanditaires, les services d'administrations centrales et territoriales, les acteurs nationaux et en régions du dispositif, notamment en ce qui concerne les certifications professionnelles, la certification qualité, la formation des demandeurs d'emploi, l'apprentissage, le compte personnel de formation, la transition professionnelle, les opérateurs de compétences, les représentants de branches professionnelles, les représentants syndicaux des employeurs et des salariés, des organismes de formation, des apprentis, mais aussi à titre individuel des personnalités qualifiées sur le sujet de la formation professionnelle. Sur le terrain, elle a aussi rencontré des organismes de formation, des apprentis et des stagiaires de la formation professionnelle.

[5] Afin de documenter son travail, la mission a réalisé plusieurs enquêtes, au premier rang desquelles l'enquête sur la certification Qualiopi (ECQ)¹, pour laquelle elle a bénéficié d'une coopération avec la Dares et le Céreq. Cette enquête prend appui sur celle conduite précédemment par ces mêmes partenaires sur les transformations de l'offre de formation (ETOF) et a vu la réponse de plus de 6 000 organismes de formation sur un échantillon adressé d'environ 12 000 organismes, dans le cadre de l'enquête ETOF. D'autres enquêtes, d'ampleur moindre et ne nécessitant pas l'intervention de compétences statistiques ont été réalisées directement par la mission, auprès des organismes certificateurs Qualiopi, des organismes portant les labellisations reconnues par Qualiopi, des services régionaux de contrôle du ministère en charge du travail pour leur activité d'enregistrement et de contrôle administratif et financier, des rectorats académiques pour leur mission de contrôle pédagogique des formations en apprentissage (MCPFA), enfin de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), des opérateurs de compétences (OPCO), des

¹ Annexe 7

directions régionales de Pôle Emploi, et des régions pour leur contrôle qualité réalisé en tant que financeurs.

[6] Le rapport analyse tout d'abord les fondements de l'organisation d'un système qualité, et l'organisation en place à date pour la formation professionnelle (partie 1). Il analyse la question de la qualité des processus internes des prestataires d'actions de compétences, et du dispositif mis en œuvre pour en assurer la qualité (partie 2). Il porte ensuite son attention sur les dispositifs de vérification du cadre légal général et de contrôle qualité externe de la formation professionnelle (partie 3). Enfin, il prend en compte l'ensemble des observations portées et trace, au travers des recommandations de la mission, la cible qu'elle envisage pour l'assurance qualité de la formation professionnelle (partie 4).

Le terme de « certification » utilisé dans ce rapport renvoie à trois concepts :

- la certification des titres professionnels : il s'agit de la certification des diplômes et titres, qu'ils soient délivrés au nom de l'État, ou par différentes instances ou organismes privés, ces titres professionnels sont enregistrés au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou au répertoire spécifique (RS) ;
- la certification des organismes de formation : il s'agit d'une certification attestant de la qualité des processus des organismes de formation, nécessaire pour bénéficier des fonds publics ou mutualisés (certification Qualiopi délivrée par des certificateurs privés ou certification équivalente délivrée par une instance de labellisation) ;
- la certification des apprenants : il s'agit de l'attribution d'un diplôme ou certificat professionnel à un apprenant passant avec succès les épreuves en permettant la délivrance.

1 Un écosystème de vérification complexe, basé sur une définition multicritères de la qualité

1.1 Depuis 2014, l'État promeut le développement de dispositifs de certification et de contrôle répondant à des enjeux croissants

1.1.1 La qualité de la formation répond à des enjeux croissants

1.1.1.1 De manière structurelle, les besoins de l'insertion sur le marché de l'emploi et les évolutions de l'offre de travail nécessitent des réponses de haut niveau

[7] L'exigence de qualité des formations est d'autant plus importante que celles-ci répondent à des considérations classiques, précisées dans la loi², à la fois d'intérêt général économique et social et d'intérêt individuel, justifiant de longue date l'attention portée à ce sujet :

- développement des compétences, accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, promotion sociale, développement économique et culturel, qui permettent à la fois un meilleur épanouissement professionnel et une progression des statuts et des rémunérations ;
- insertion ou réinsertion professionnelle des travailleurs, adaptation au poste de travail et aux évolutions de l'emploi, sécurisation des parcours professionnels, préparation aux mutations techniques et d'activité, et aux mobilités professionnelles, qui répondent à des exigences d'adaptation individuelle et collective aux besoins de l'économie.

[8] En deuxième lieu, l'objectif majeur de baisse du chômage, voire d'atteinte du plein emploi, exige une amélioration de l'offre de service aux demandeurs d'emploi et notamment des actions de remise à niveau et d'adaptation des compétences aux besoins du marché du travail. Parmi les grands principes guidant la constitution de France travail, on trouve ainsi « un accès à la formation plus ciblé sur les plus éloignés de l'emploi, des achats de formations plus directement dictés par les besoins des employeurs »³. Ces efforts, de différentes natures, peuvent se traduire par un comblement des lacunes en savoirs de base (y compris l'illettrisme), l'amélioration de compétences socio-comportementales, la mobilisation de la validation des acquis de l'expérience, le renforcement des préparations opérationnelles à l'emploi et des formations en situation de travail, ou encore le recours à des modalités pédagogiques innovantes et une meilleure adéquation de l'offre de formation aux besoins des territoires.

[9] Enfin, une formation de qualité paraît nécessaire pour répondre aux besoins futurs de l'économie et aux tensions de recrutement sectorielles.

² Articles L6311-1 et L6313-3 CT

³ France travail, une transformation profonde de notre action collective pour atteindre le plein emploi et permettre ainsi l'accès de tous à l'autonomie et la dignité par le travail, Avril 2023, T. Guilluy

- Les perspectives de recrutement montrent que de nombreux secteurs, en fonction de facteurs économiques, sociaux, technologiques, climatiques et démographiques, vont connaître une forte demande de travail dans les prochaines années⁴.
- Des rapports récents analysent également les tensions sectorielles de recrutement actuelles et futures et l'adaptation nécessaire de l'offre de formation⁵. Dans les secteurs industriels ou du BTP (bâtiment et travaux publics), où ces tensions sont fortes, l'attractivité des formations passe par l'amélioration de l'image des métiers et des conditions d'emploi, mais aussi par la qualité des formations offertes⁶. Le Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA BTP) porte ainsi une réflexion sur l'adaptation de l'apprentissage dans ce secteur⁷. De même, les tensions dans le secteur du numérique sont liées au fort dynamisme des créations d'emplois et à l'inadéquation des compétences à la demande des employeurs, nécessitant d'accélérer l'adaptation de l'offre de formation en quantité et qualité, en réponse aux besoins, notamment grâce à la maîtrise de formations innovantes et à distance.

1.1.1.2 Le développement massif de l'offre, en lien avec les moyens budgétaires déployés, exige une régulation par la qualité

[10] Le développement et la transformation de l'offre de formation ont été principalement portés au cours de la dernière période par la progression de l'apprentissage, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) et le compte personnel de formation (CPF). Les moyens ainsi engagés justifient des exigences fortes de qualité des prestations délivrées.

[11] S'agissant de l'apprentissage, il a connu une augmentation de 160 % du nombre total d'entrées annuelles entre 2018 (321 000 entrées) et 2022 (837 000 entrées), tirée par une progression inédite dans l'enseignement supérieur (+ 370 % par rapport à 2018)⁸. L'objectif des pouvoirs publics est d'atteindre un million d'entrées en apprentissage en 2027. En 2021, 21,6 milliards d'euros⁹ ont été consacrés au financement de l'apprentissage contre 10,5 milliards en 2018.

⁴ France stratégie-Dares, 2022, Les Métiers en 2030. Selon ces travaux, entre 2019 et 2030, seraient créés 410 000 postes de médecins, infirmiers, professions paramédicales, aides à domicile et aides-soignants, 180 000 postes dans les métiers de l'informatique et de la recherche, 135 000 postes d'ouvriers de la manutention, 120 000 postes dans les métiers du bâtiment (dont la moitié de cadres) et 45 000 postes dans les métiers industriels.

⁵ Tensions sur les effectifs et compétences dans l'industrie et dispositifs de formation associés, 2023, IGAS, IGÉSR, IGF

⁶ Des conventions collectives, notamment celle de la branche métallurgie, contiennent un volet « emploi-formation » traitant des thématiques « Recruter, maintenir et développer les compétences » et « Accompagner les variations conjoncturelles et structurelles de l'activité de l'entreprise »

⁷ Former des apprentis, 12 conseils pour réussir, dirigé par J.O. Hénon, L'Harmattan, 2023

⁸ Le nombre d'inscrits dans un centre de formation d'apprentis en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer atteint 953 600 apprentis au 31 décembre 2022, contre environ 450 000 au 31 décembre 2018 (DEPP, note d'information, juillet 2023)

⁹ Rapport annuel portant sur l'usage des fonds de la formation professionnelle et du conseil en évolution professionnelle, France compétences, 2022

[12] Des moyens budgétaires considérables sont consacrés à la formation professionnelle, notamment grâce au PIC, mobilisant 15 Mds€ sur la période 2018-2022, avec trois objectifs principaux, aux termes de sa présentation institutionnelle : « financer des actions visant à développer les compétences de 2 millions de demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes sans qualification, répondre aux besoins de recrutement des entreprises, notamment pour des métiers en tension, contribuer à la transformation des compétences, en lien notamment avec la transformation numérique et la transition écologique. »

[13] Enfin, la montée en puissance du CPF, mobilisant désormais plus de 2 Mds€, en lien notamment avec la monétisation des droits et le développement de la plateforme « Mon compte formation », conduit à un accès désintermédié à l'offre qui exige une transparence accrue, un contrôle en amont pour le référencement des organismes et des vérifications en aval portant sur la qualité des formations délivrées. Une orientation vers des formations financées visant le développement des compétences et l'employabilité constitue également un objectif majeur.

[14] Au total, les dépenses pour la formation professionnelle en 2021, dépassent 26 Mds€¹⁰, soit environ 1 % du produit intérieur brut, montants justifiant pleinement la régulation de la qualité des organismes et des prestations délivrées.

[15] De manière concomitante à la mobilisation de ces moyens, on note un développement important de la fraude, la lutte contre ces dérives constituant une garantie première d'accès à des prestations de qualité (Cf. annexe 11).

1.1.2 Les dispositifs de certification et de contrôle ont fortement évolué en une décennie

1.1.2.1 La loi du 5 mars 2014 et le décret de 2015 : le contrôle des financeurs

[16] Aux termes de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle, les branches professionnelles devaient conduire une politique d'amélioration et de suivi de la qualité de la formation au service des entreprises et des salariés¹¹, et à ce titre, veiller à ce que les OPCA aient pris les dispositions nécessaires pour s'assurer de la qualité des formations qu'ils finançaient ou cofinançaient.

[17] Respectant les orientations de l'accord national interprofessionnel (ANI), la loi du 5 mars 2014¹² confie à l'ensemble des financeurs de formation la responsabilité de s'assurer de la capacité des prestataires à dispenser une formation de qualité. Les critères pris en compte sont déterminés

¹⁰ Hors dépenses directes des entreprises pour leur personnel (notamment rémunération des apprentis – 9Mds), celles des ménages, ainsi que les dépenses des trois versants de la fonction publique pour leurs propres agents

¹¹ Une définition de la qualité des formations était posée à l'article 12 : « La qualité d'une formation réside dans sa capacité à conduire ceux qui en bénéficient à l'acquisition de la qualification et/ou des compétences visées. Elle suppose : la définition des objectifs de la formation ; la définition de la ou des modalités pédagogiques adaptées aux capacités d'apprentissage de la personne, à son parcours de formation et aux besoins de l'entreprise ; la définition des modalités d'évaluation des compétences et qualifications acquises à l'issue de la formation. »

¹² Loi n°2014-288 du 5 mars 2014 - art. 8

par décret¹³ et les financeurs doivent inscrire sur un catalogue de référence les prestataires de formation qui y répondent. Le décret posait cependant une alternative : soit le financeur vérifiait lui-même que les critères de qualité étaient satisfaits, dans le cadre de procédures de vérification interne, soit il s'appuyait sur des certifications reconnues par le Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles (Cnefop).

[18] À ce titre, le groupement d'intérêt économique (GIE) Datadock a été créé par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), mais progressivement élargi à d'autres financeurs, constituant une base de données des organismes respectant les critères de qualité du décret de 2015.

[19] Il ressort des travaux du Cnefop et des rapports parlementaires préparatoires à la loi de 2018, que ce dispositif, malgré sa complexité (liée notamment au nombre élevé de certifications reconnues), avait initié une dynamique importante, mais qu'il convenait de passer à une étape permettant une meilleure cohérence et une plus grande simplicité.

1.1.2.2 La loi de 2018 et le décret de 2019 : l'obligation de certification

[20] La réforme de 2018 a créé un dispositif de certification unique, portant sur les processus de délivrance mis en place par les organismes fournissant des prestations de formation professionnelle¹⁴, qui n'exonère pas les financeurs de la responsabilité de contrôle des prestations achetées¹⁵ (cf. présentation en partie 1.3).

[21] Sous le label Qualiopi, une certification unique est exigée des organismes souhaitant bénéficier de financements publics ou mutualisés, dotée d'un référentiel légèrement enrichi par rapport à celui de 2014, et dont les opérations d'audit sont confiées à des certificateurs accrédités par le Comité Français d'Accréditation (Cofrac) (Cf. *infra* parties 1.3 et 2). Plusieurs labellisations subsistent dans des domaines spécifiques.

1.2 La définition de la qualité de la formation professionnelle croise des points de vue multiples

1.2.1 Une construction longue et sujette à débats

[22] Selon les travaux d'André Voisin¹⁶, « *l'incertitude sur la qualité remonte aux origines mêmes du système de formation professionnelle issu de la loi de juillet 1971* ». Poursuivant un objectif de

¹³ Décret n°2015-790 du 30 juin 2015 relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle continue

¹⁴ Aux termes de l'article L6313-1, les actions concourant au développement des compétences qui entrent dans le champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle sont les actions de formation ; les bilans de compétences ; les actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience ; les actions de formation par apprentissage

¹⁵ L 6316-3 al 3 CT

¹⁶ VOISIN, André, juin 2001, « Les idées sur la qualité de la formation : panorama 1989-2000 », Éducation permanente n°147,

croissance purement quantitatif, mais rapide, le système de formation professionnelle continue se construit, en quelque sorte, « *au risque de la qualité* ».

[23] La qualité de la formation professionnelle était cependant, et reste encore aujourd'hui, une question majeure autour de laquelle de nombreux débats persistent tant au niveau des travaux scientifiques à son sujet qu'au niveau des professionnels, sur le terrain comme dans les instances paritaires de concertation ou de régulation. Au fil des années, ces débats portent sur la définition de la compétence – objectif même d'une action de formation professionnelle – sur la nuance entre efficacité et qualité, et les outils pour la mesure de la qualité d'une action de formation professionnelle. Dans ce contexte d'incertitude, le dispositif d'encadrement a sans cesse évolué, avec une accélération dans les dernières années (*cf. supra*, partie 1.1.2).

1.2.2 Les différentes dimensions de la qualité de la formation professionnelle

[24] La construction des dispositifs d'assurance qualité, quels que soient les produits ou services générés par une organisation, s'est progressivement structurée autour de la définition internationale de la qualité : la qualité est l'aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences (*Cf. annexe 3*).

[25] Pour une organisation, quelle qu'elle soit, la qualité se décline sous deux formes, selon l'origine des dites exigences :

- La qualité externe : caractéristiques d'un produit ou service faisant qu'il répond parfaitement aux besoins et attentes des clients ;
- La qualité interne : caractéristiques d'ensemble des processus et procédés d'une organisation en vue de la maîtrise et de l'amélioration de son fonctionnement.

[26] Pour l'Association française de normalisation (AFNOR), la qualité d'un produit réside dans ses caractéristiques qui lui permettent de satisfaire les besoins exprimés ou implicites, la notion de produit recouvrant à la fois les biens matériels ou immatériels et les services.

[27] La qualité d'un bien matériel se quantifie par des critères physiques mesurables, mais aussi par d'autres critères qui ont des mesures moins normées, comme la valeur d'estime (liée à une relation « affective » à l'objet, à la représentation sociale apportée par sa détention...).

[28] Il n'existe pas de critère mesurable pour les biens immatériels, mais certains font l'objet d'une certification (brevets, par exemple), et tous –dans la vie professionnelle– font l'objet d'une valorisation, que ce soit par une monétarisation directe (licence, droit de reproduction, bail commercial...) ou de manière indirecte dans l'activité exercée (expertise individuelle, savoir-faire collectif...). La formation professionnelle fait partie des champs d'action qui comprennent un bien (immatériel en l'occurrence) et un service, associés car l'un n'existe pas sans l'autre. Le bien est l'ensemble des compétences à acquérir à l'aide des savoirs et des connaissances à transmettre. Le service est l'ensemble de la prise en charge de l'apprenant, de la méthodologie, de la pédagogie, de l'accompagnement associés dans l'acte de formation.

[29] Afin d'être en capacité de traiter la qualité de la formation professionnelle, il est en premier lieu indispensable d'établir un référentiel concernant le « bien » qu'il produit. Selon la définition

de la formation professionnelle portée par le Code du travail¹⁷, celle-ci vise à « *acquérir et actualiser les connaissances et compétences favorisant l'évolution professionnelle* » de tout citoyen, quel que soit son statut, et le faire « *progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle* ». Dans l'organisation du travail, cela consiste à lui faire acquérir des compétences identifiées et certifiées, d'où le rôle central d'un référentiel des certifications atteignables, validées par un référent indépendant et issues de concertations entre les futurs certificateurs et les partenaires sociaux.

1.2.3 L'organisation théorique de la garantie de la qualité

1.2.3.1 La qualité interne

[30] La qualité interne, c'est la maîtrise et l'amélioration du fonctionnement de l'organisme au sein duquel elle est mise en place. L'ensemble de l'organisme, et par conséquent les biens et services qu'il produit sont *in fine* bénéficiaires de cette qualité. Elle n'est donc pas dictée directement par les besoins spécifiques des clients, mais par le souci d'organisation interne des processus et procédures afin d'assurer un fonctionnement répétable au fil du temps, garantissant que ces besoins seront pris en compte.

[31] Il est donc indispensable qu'après un autodiagnostic de l'organisme, un tiers vérifie la pertinence de l'organisation. Afin qu'il existe un critère de comparabilité entre les organisations nécessairement différentes, il est indispensable de se référer à un référentiel commun à l'écosystème, et connu de tous, écosystème comme clients et fournisseurs. C'est le rôle tenu par le référentiel national qualité (RNQ) pour l'écosystème de la formation professionnelle.

[32] Le tiers vérifiant la pertinence de l'organisation vis-à-vis du référentiel partagé doit partager cet avis avec l'écosystème et ses clients.

1.2.3.2 La qualité externe

[33] La qualité externe permet de s'assurer que les caractéristiques du bien ou service produit répondent parfaitement aux besoins et attentes des clients, exprimés ou implicites.

[34] Malgré les très nombreux débats qui ont traversé la sphère de la formation professionnelle, le modèle¹⁸ de Donald Kirkpatrick concernant la qualité des formations professionnelles s'est néanmoins imposé depuis la fin des années 1950, avec son échelle à quatre niveaux : [1] évaluer la satisfaction des apprenants à l'issue de la formation ; [2] évaluer les acquisitions en cours ou/et fin de formation ; [3] évaluer – quelques temps après – la mise en œuvre des acquis, en situation de travail ; [4] apprécier l'impact sur la performance globale de la structure de travail.

[35] Toutefois, en matière de formation professionnelle comme dans tout secteur d'activité, la qualité ne peut se construire sans les fondations, correspondant ici au cadre légal général : respect des obligations légales et réglementaires selon le statut de l'organisme et la nature des

¹⁷ Article L.6111-1

¹⁸ Kirkpatrick D.L. (1959), *Evaluating Training Programs*, 2nd ed., Berrett Koehler, San Francisco

financements, y compris absence de fraude, vérification du service fait pour paiement de prestation ...

[36] S'assurer de cette qualité, c'est donc mettre en place – au-delà de la vérification de la conformité au cadre général – un dispositif de vérification de la qualité des formations.

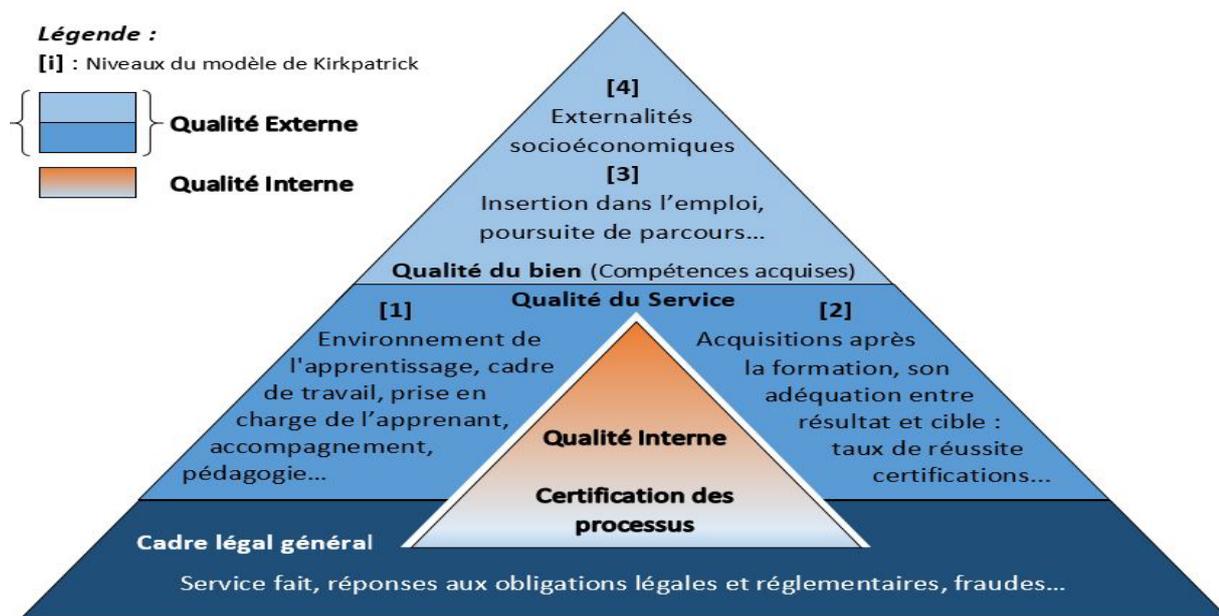
1.2.3.3 La complémentarité des dispositifs

[37] La mission a constaté une grande confusion dans ces principes de la qualité appliqués à l'écosystème de la formation professionnelle. Elle rappelle la complémentarité entre qualité externe et qualité interne. La deuxième garantit une « continuité » dans la production des biens et services. Cette « continuité » permet de ne pas avoir à effectuer des vérifications préalables de la « capacité à répondre aux attentes clients » à chaque nouvelle demande, mais aussi à limiter la volumétrie du contrôle qualité externe. Cette confusion s'élargit souvent à la vérification du cadre légal d'exercice, l'ensemble donnant un « effet brouillard » au dispositif de contrôle.

[38] En synthèse, l'analyse de l'ensemble du dispositif permettant de s'assurer de la qualité d'ensemble peut être présentée sous forme graphique:

- La base de la pyramide présente la vérification des éléments du cadre légal général ;
- La partie médiane de la pyramide présente la vérification de la qualité du service rendu. Ce dernier se décompose en service rendu à la personne (prise en charge, accompagnement...), et service permettant la transformation des intrants (connaissances, savoirs...) en compétences. Ils sont contrôlés en qualité externe par les niveaux [1] et [2] du modèle de Kirkpatrick. La qualité de leur organisation est garantie en qualité interne par la certification des processus ;
- La partie sommitale de la pyramide présente la vérification de la qualité du bien immatériel (les compétences acquises par l'apprenant) [3], et de son impact socio-économique [4], généralement difficile à évaluer.

Schéma 1 : Les différents blocs de la qualité de la formation professionnelle



Source : Mission

1.3 L'écosystème de vérification de la qualité de la formation professionnelle est basé sur une pluralité de dispositifs

[39] L'écosystème de vérification de la qualité de la formation professionnelle repose sur quatre dispositifs, assurés par des acteurs différents : un contrôle des titres et des certifications professionnelles, un contrôle réglementaire et de service fait, une vérification des processus interne, et un contrôle de la qualité externe.

1.3.1 L'enregistrement des certifications professionnelles est confié à France compétences

[40] La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel confie à France Compétences la mission d'enregistrement et de validation des certifications professionnelles pour garantir leur qualité.

[41] Deux registres d'enregistrement existent suivant la nature des certifications¹⁹. Les diplômes et titres à finalité professionnelle et les certificats de qualification professionnelle (CQP) sont enregistrés au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Les certifications et habilitations correspondant à des compétences professionnelles complémentaires aux certifications professionnelles sont enregistrées au registre spécifique (RS) (cf. *infra* 3.1.1).

¹⁹ Article L6113-5 et 6 du Code du travail

1.3.2 Le contrôle du cadre légal et réglementaire permet de lutter contre la fraude

[42] La lutte contre la fraude repose en premier lieu sur un contrôle *a priori* des services régionaux de contrôle (SRC) au moment de la déclaration préalable d'activités. Ce contrôle est complété par l'envoi obligatoire des bilans pédagogiques et financiers (BPF)²⁰, qui constitue un contrôle annuel *a priori* (cf. infra 3.1.2).

[43] Un contrôle *a priori* est également instauré par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) depuis le 6 octobre 2022, avec un dispositif rigoureux d'enregistrement des prestataires à Mon Compte Formation (MCF).

[44] Les contrôles de service fait (CSF), réalisés par les différents financeurs (Opérateurs de compétences – OPCO²¹, Pôle Emploi et régions dans le cadre du suivi des marchés publics, CDC dans le cadre de la gestion du CPF²²) permettent de vérifier la réalisation de la prestation, la conformité au cadre légal, réglementaire et contractuel, et la conformité de la facturation entre les engagements et la réalisation. Il constitue également un instrument de lutte contre la fraude.

[45] Les SRC opèrent également un contrôle administratif et financier (CAF)²³ des organismes qui a pour objectif principal d'établir la réalité et la conformité des actions de formations aux prestations facturées (cf. infra 3.2).

1.3.3 La vérification des processus internes de délivrance est fondée sur des démarches de certifications en amont et des procédures de contrôles en aval

1.3.3.1 La démarche de certification Qualiopi : un dispositif à vocation générale pour bénéficier de financements publics ou mutualisés qui laisse subsister de nombreux dispositifs de certification

[46] La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit une certification obligatoire pour les organismes de formation souhaitant bénéficier des fonds publics et mutualisés. Devenue obligatoire à partir de l'année 2022, elle concerne tous les prestataires d'actions de compétences (PAC) du champ de la loi de 2018 : centres de formations d'apprentis (CFA), organismes de formation, centres de bilan de compétence et structures d'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

[47] Les établissements d'enseignement supérieur évalués par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES) et accrédités par le ministère en charge de l'enseignement supérieur, sont réputés satisfaire à l'exigence de certification Qualiopi (Cf. annexe

²⁰ Article L6352-11 du Code du Travail

²¹ Contrôle de service fait défini par l'article R 6332-26 du Code du Travail

²² Décret n°2018-1333 du 28 décembre 2018

²³ En application des articles L 6361-1 à L 6361-2 du code du travail

6). La procédure d'évaluation du HCÉRES analyse à la fois les processus internes, la qualité externe des formations et leur impact.

[48] France compétences peut reconnaître certaines instances de labellisation après avoir vérifié que le processus de certification mis en œuvre par ces instances implique une autorité administrative et qu'il présente des garanties d'indépendance à l'égard des prestataires certifiés. La détention du label délivré par ces instances entraîne automatiquement détention de Qualiopi.

1.3.3.2 Les contrôles de qualité des financeurs vérifient principalement les processus internes

[49] Les différents opérateurs que sont le GIE D²OF (pour le compte des OPCO et des ATpro), Pôle Emploi et les régions effectuent des contrôles qualité sur la base de référentiels qui recoupent le référentiel national qualité, et analysent principalement les processus internes. Seuls quelques critères à la marge sont de nature à évaluer la qualité externe des formations.

[50] La CDC s'est dotée d'outils et d'une grille d'analyse relativement proche de Qualiopi, mais les contrôles étaient inopérants au 1^{er} septembre 2023.

1.3.4 Le contrôle de la qualité externe des formations n'a pas de caractère systématique et repose sur le suivi des marchés publics, les enquêtes usagers et un suivi de l'insertion lors du renouvellement des certifications professionnelles

[51] Les contrôles des processus internes réalisés par Pôle Emploi et les régions sont complétés par des dispositifs de suivi et de pilotage des formations qui garantissent une qualité tout au long de la période de formation, et par un dispositif d'évaluation de la satisfaction des stagiaires à la suite de la formation.

[52] Les ministères certificateurs procèdent à des contrôles pédagogiques des formations par apprentissage²⁴. Ils sont réalisés par les missions de contrôle pédagogique des formations par apprentissage (MCPFA). Ces contrôles s'opèrent à l'échelle d'une formation, sur la base de critères uniquement pédagogiques.

[53] France compétences dispose d'une mission de contrôle des certificateurs qui analyse en particulier les taux de réussite et les taux d'insertion. L'insertion professionnelle est systématiquement évaluée lors du renouvellement des certifications professionnelles, tous les 5 ans. Elle est également suivie par la base de données nationales *Inserjeunes*, pour les sortants de CFA ou de lycées.

[54] Cet écosystème est complété par des enquêtes à destinations d'usagers spécifiques, comme les demandeurs d'emploi, les apprentis du secteur du BTP ou les bénéficiaires du CPF (Cf. annexe 8). Ces enquêtes ont pour objectif une analyse plus globale de la qualité de la formation professionnelle en France.

²⁴ Article L6212-2 du Code du Travail

Tableau 1 : Un écosystème complexe de vérification de la qualité professionnelle en France

Nature du contrôle / opérateurs	France compétences	Certificateurs Qualiopi	Instances de labellisation	HCÉRES	SRC	GIE D ² OF (OPCO et AT-Pro)	Pôle Emploi	Régions	CDC	Ministères certificateurs
Contrôle du cadre d'exercice légal					Déclaration d'activité CAF et BPF	CSF	CSF	CSF	Référencement sur MCF	
Enregistrement des certifications professionnelles	RNCP RS									
Vérification des processus internes de délivrance de la formation		Démarche de certification	Démarche de labellisation	Procédure d'évaluation		Contrôle qualité	Contrôle qualité	Contrôle qualité	Référencement sur MCF / Contrôle qualité	
Contrôle qualité externe : le service	Dans le cadre du contrôle des organismes certificateurs			Procédure d'évaluation		**	** Pilotage des marchés publics	** Pilotage des marchés publics	**	MCPFA
Le contrôle de la qualité externe : le produit	Suivi de l'insertion			Procédure d'évaluation			Enquête usagers	Enquête usagers	Enquête usagers	Inserjeunes

Source : Mission

** Parfois, certains contrôles qualité, pourtant axés sur la qualité interne notamment au travers de critères issus de Qualiopi, abordent des points relevant de la qualité externe.

2 Des dispositifs de certification ou labellisation inégalement aboutis et à l'impact difficilement mesurable

2.1 La certification Qualiopi s'appuie sur un socle partagé avec celui des instances de labellisation mais pâtit d'un déficit de maturité

2.1.1 La mise en œuvre de la certification Qualiopi et des labels, sur une base commune mais avec des exigences différentes, n'a pas bouleversé le marché de la formation

2.1.1.1 La certification Qualiopi se base sur un référentiel et une méthode d'audit unique, tandis que les labels présentent des exigences qualité plus poussées et une diversité d'approche des audits

[55] Introduite en 2018, la certification obligatoire pour les organismes de formation souhaitant bénéficier des fonds publics et mutualisés poursuit un double objectif : attester de la qualité du processus de délivrance mis en œuvre par les prestataires d'action de compétence, et rendre plus lisible l'offre de formation auprès des usagers et des entreprises (Cf. annexe 4).

[56] Deux types de certification coexistent²⁵ :

- La certification Qualiopi : délivrée par des certificateurs privés, basée sur un référentiel commun, elle couvre mi-2023 plus de 42 000 organismes de formation ;
- Les certifications délivrées par l'une des 8 instances de labellisations, qui concernent mi-2023 moins de 5500 organismes de formation (Cf. tableau 3).

[57] La certification Qualiopi se base sur un référentiel²⁶ organisé autour de 7 critères.

Tableau 2 : Critères du référentiel de la certification Qualiopi

1	Conditions d'information du public sur les prestations proposées, les délais pour y accéder et les résultats obtenus.
2	Identification précise des objectifs des prestations proposées et l'adaptation de ces prestations aux publics bénéficiaires, lors de la conception des prestations.
3	Adaptation aux publics bénéficiaires des prestations et des modalités d'accueil, d'accompagnement, de suivi et d'évaluation mises en œuvre.

²⁵ L'article L 6316-2 du code du travail, issu de la loi de 2018, prévoit explicitement que la délivrance de la certification puisse se faire soit par un organisme certificateur accrédité (ou en cours d'accréditation), soit par une instance de labellisation reconnue par France compétences

²⁶ Référentiel défini par le décret n° 2019-565 du 6 juin 2019 relatif au référentiel national sur la qualité des actions concourant au développement des compétences

4	Adéquation des moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement aux prestations mises en œuvre.
5	Qualification et développement des connaissances et compétences des personnels chargés de mettre en œuvre les prestations.
6	Inscription et investissement du prestataire dans son environnement professionnel.
7	Recueil et prise en compte des appréciations et des réclamations.

Source : RNQ

[58] Chacun de ces critères est assorti d'une série d'indicateurs (32 au total), dont 22 sont communs à tous les prestataires d'actions de compétence, et dix sont spécifiques à certains prestataires d'actions de compétence²⁷, notamment les CFA.

[59] Le respect de ce référentiel est vérifié par le certificateur choisi par l'organisme de formation, lors d'un audit initial. Un audit de surveillance doit être organisé au bout de 18 mois, et la certification doit être renouvelée à l'issue de 3 ans.

[60] Les certifications délivrées par les instances de labellisation sont tenues de garantir un niveau d'exigence au moins équivalent à celui de la certification Qualiopi, avec une fréquence d'audits similaire. En pratique, les référentiels des instances des labellisations sont plus exigeants que celui de Qualiopi, possédant *a minima* des indicateurs plus nombreux et détaillés, et pour la plupart des critères supplémentaires, couvrant d'autres domaines de pratique, parfois spécifiques aux environnements professionnels concernés.

[61] Les labels présentent des fonctionnements hétérogènes, avec des différences :

- Dans l'articulation entre la délivrance de Qualiopi et du label, s'agissant de la délivrance simultanée ou non des deux labels.
- Dans l'approche des audits : certains labels choisissant un audit interne réalisé par des pairs, d'autres ayant recours à un ou plusieurs certificateurs privés.

Tableau 3 : Caractéristiques des différents labels

Label	Instance	Création	Nombre d' OF	Audit
EDUFORM	Ministère chargé de l'éducation nationale	2017	119	Audit par des pairs
Qualité des formations au sein des Écoles de conduite	Ministère de l'Intérieur / Délégation à la sécurité routière	2018	4 835	Cumul audit de pairs + externes

²⁷ Décret n° 2019-565 du 6 juin 2019 relatif au référentiel national sur la qualité des actions concourant au développement des compétences

Certif'Région	Région Occitanie	2008	191	Externalisé
E2C (Écoles de la deuxième chance)	Réseau des Ecoles de la deuxième chance en France	2007	55	Externalisé
APP (Ateliers de pédagogie personnalisée)	Association pour la promotion du label APP & pour l'animation du réseau national des ateliers	1985	103	Externalisé
OBCAQT (Opérateurs de bilans de compétence et accompagnement qualité)	Fédération nationale du réseau des CIBC	2005	41	Audit par des pairs
QFLE (Qualité Français Langue Étrangère)	France Education International (ex CIEP)	2007	116	Audit par des pairs
Qualiform Agri	Ministère chargé de l'agriculture	2022	0 (cible : 150)	Audit par des pairs

Source : mission

2.1.1.2 La mise en œuvre de la certification Qualiopi n'a pas conduit à un bouleversement du marché de la formation

[62] Malgré l'inquiétude initiale du marché de la formation, concernant en particulier l'éviction des petits organismes, le secteur n'a pas connu de bouleversement, suite à la mise en œuvre de Qualiopi.

[63] Entre 2019 et 2022, l'adoption de Qualiopi s'est faite de façon massive auprès des organismes de formation, facilitée par un report d'un an accordé en raison de la crise sanitaire.

[64] Mi-2023, sur 117 000 organismes de formation ayant déposé un BPF, plus de 42 000 d'entre eux disposaient du label Qualiopi. Ce chiffre est supérieur aux organismes bénéficiant de fonds publics et mutualisés qui n'étaient que 33 000 à cette même date, illustrant qu'une partie significative des organismes ne s'engage pas dans la démarche Qualiopi pour le simple bénéfice des fonds publics.

[65] L'analyse réalisée dans le cadre de l'enquête ECQ montre que 44% des détenteurs de la certification Qualiopi n'ont aucun salarié, que 26% d'entre eux emploient de 1 à 5 salariés et qu'enfin, 28% emploient six salariés ou plus. L'effet d'éviction de petits organismes de formation, initialement craint, n'est donc pas avéré.

[66] Le développement de Qualiopi a cependant eu des conséquences sur l'organisation du marché de la formation difficiles à mesurer, la première étant celle du développement de la sous-traitance et du portage salarial, la seconde étant l'apparition d'un marché des certificateurs et des consultants Qualiopi.

2.1.1.3 La démarche de certification nécessite un investissement financier, mais présente un taux d'admission quasi-systématique

[67] L'obtention de la certification représente un investissement financier, correspondant au coût de l'audit et d'un éventuel accompagnement par un consultant. Le coût moyen de l'obtention de l'audit initial a ainsi été chiffré à 6300 € par la mission (enquête ECQ), correspondant pour un tiers au coût de l'audit proprement dit et pour deux-tiers au coût de l'accompagnement dans cet audit.

[68] Cette dépense peut s'avérer dissuasive pour certains « petits » organismes de formation, notamment les formateurs individuels, et en particulier les formateurs occasionnels.

[69] Ainsi, parmi les organismes de formation qui n'ont pas demandé Qualiopi ou ont abandonné le processus de certification en cours de route, près de 50 % citent des démarches trop lourdes, ou l'absence de personnel nécessaire à la démarche de certification.

[70] Pour autant, une fois la barrière de l'investissement en vue de l'audit franchise, le taux de réussite est très élevé. L'enquête adressée par la mission aux certificateurs (Cf. annexe 4, partie 3) permet d'estimer le taux d'admission à 99,3 %. Ce taux pourrait alimenter à terme une démonétisation du label, le signal de la certification étant faible.

[71] Si la mission ne dispose pas du taux de réussite des instances de labellisation, celui-ci se situe néanmoins également à un niveau très élevé, les instances ayant signalé à la mission que les échecs étaient très rares.

2.1.2 Le fonctionnement de la certification Qualiopi souffre d'un manque d'encadrement qui l'expose à des risques multiples, contrairement à celui des instances de labellisation

2.1.2.1 L'activité des certificateurs Qualiopi ne fait pas l'objet d'une supervision suffisante, ce qui a permis des fraudes et créé un risque de diversité des pratiques

[72] Les certificateurs délivrant Qualiopi sont accrédités par le Cofrac, lié au ministère du Travail par une convention dédiée. La supervision exercée par le Cofrac sur les certificateurs est toutefois limitée.

[73] En effet, en premier lieu, la procédure d'accréditation des certificateurs a dû être revue pour faire face à des problèmes de fraude. Il était initialement possible aux certificateurs en cours d'accréditation de délivrer un nombre indéfini de certifications avant même de recevoir leur accréditation définitive. Par ailleurs, un certificateur qui s'était vu refuser son accréditation

pouvait immédiatement candidater à nouveau devant le Cofrac. Ces possibilités avaient été exploitées pour des fraudes mais ont été corrigées en 2023²⁸.

[74] En second lieu, la supervision du Cofrac porte sur la conformité à la norme d'accréditation (ISO 17 065) mais ne prévoit pas d'harmonisation des pratiques d'audit entre certificateurs. Il n'existe pas de dispositif de pilotage des pratiques d'audit et de la mise en œuvre du référentiel par les certificateurs. Un tel dispositif existe pourtant dans une majorité de pays européens (Cf. annexe 18).

[75] Il n'existe pas non plus d'obligation concernant les certificateurs de produire annuellement un rapport qui récapitulerait leur activité et le résultat de leurs audits, en termes de gestion des auditeurs ainsi que d'attribution, refus, retrait et suspension de la certification, et détail des non-conformités relevées.

[76] L'enquête conduite par la mission auprès des 36 certificateurs Qualiopi accrédités ou en cours d'accréditation illustre ainsi des pratiques diverses concernant le recrutement et le suivi des auditeurs, ainsi que sur le type de non-conformités relevées et leur fréquence.

[77] Cela crée un risque de disparités des pratiques et limite la connaissance disponible sur l'avancement des démarches qualité auprès des organismes de formation.

2.1.2.2 Ces risques de fraude ou de pilotage insuffisant sont plus faibles pour les instances de labellisation, qui concernent des organismes de formation en nombre plus restreint et appartenant à des réseaux acculturés aux démarches qualité

[78] Les risques de fraude et de pilotage insuffisant exposés pour la certification Qualiopi sont moindres s'agissant des certifications délivrées par les instances des labellisations. Celles-ci concernent en effet, pour la plupart, des réseaux d'organismes de formation ancrés dans une démarche qualité de longue date, et portant sur un petit nombre d'organismes de formation, rendant la supervision des auditeurs plus aisée et l'harmonisation des pratiques plus simples.

[79] France compétences contribue à ces travaux en organisant régulièrement des échanges de pratiques entre instances de labellisation.

[80] Il n'existe toutefois pas non plus d'obligation de production annuelle de données détaillées de la part des instances de labellisation relatives à leurs pratiques d'audits.

²⁸ Le décret du 31 mai 2023 limite à 25 le nombre maximal de certifications pouvant être accordées par un nouveau certificateur en cours d'accréditation, et interdit à un certificateur candidat de représenter un dossier dans les 6 mois du refus de son accréditation.

2.2 Ces dispositifs commencent à produire des effets sur le fonctionnement général, davantage que sur la pratique pédagogique

2.2.1 Les dispositifs de certification et de labellisation attestent de la qualité des processus mais ne garantissent que partiellement la qualité pédagogique

2.2.1.1 La démarche qualité permet d'appréhender les méthodes pédagogiques mais ne couvre pas les pratiques pédagogiques

[81] Les dispositifs de certification et de labellisation attestent de la qualité des processus mis en œuvre par les organismes de formation concernés. L'audit n'examine ainsi pas le fond de chacune des actions de formation, mais se concentre spécifiquement sur l'organisation de l'organisme de formation, et sur le processus d'élaboration et de délivrance des formations.

[82] Cela ne signifie pour autant pas que le référentiel Qualiopi soit extérieur aux questions pédagogiques, puisqu'il garantit le cadre devant permettre que les formations se déroulent dans des conditions vertueuses. Pour reprendre une distinction propre au champ de l'enseignement, le référentiel Qualiopi dispose d'indicateurs sur la « méthode pédagogique », mais ne traite pas la « pratique pédagogique ».

[83] La méthode pédagogique est ainsi traitée par différents indicateurs généralistes du référentiel : l'analyse du besoin du bénéficiaire en lien avec l'entreprise ou le financeur concerné ; la définition d'objectifs opérationnels et évaluables de la prestation ; l'établissement des contenus et des modalités de mise en œuvre de la prestation adaptés aux objectifs et publics ; l'adaptation de la prestation, de l'accompagnement et du suivi aux publics ; l'évaluation par les publics des objectifs de la prestation ; la mise en œuvre de mesures pour favoriser l'engagement et prévenir les ruptures de parcours ; la mise à disposition de ressources pédagogiques ou la réalisation d'une veille pédagogique. La méthode pédagogique est également couverte par certains indicateurs spécifiques en particulier s'agissant des centres de formation en alternance.

[84] En revanche, la « pratique » pédagogique n'est pas couverte, puisque les auditeurs n'assistent pas à des formations et ne bénéficient pas d'échange avec les stagiaires, à l'instar de ce que peuvent pratiquer certains financeurs dans le cadre du pilotage des formations.

2.2.1.2 Qualiopi pourrait renforcer ses exigences, en s'inspirant des pratiques des labels

[85] En intégrant les limites propres à la conception de Qualiopi, il serait possible de renforcer les exigences, notamment en termes de méthodes pédagogiques, en approfondissant certains aspects du référentiel ou en intégrant de nouveaux. Plusieurs bonnes pratiques issues des référentiels des instances de labellisation peuvent inspirer des changements (Cf. annexe 5).

[86] Si un groupe de travail piloté par la DGEFP travaille régulièrement à l'actualisation du guide de lecture, plusieurs renforcements des exigences peuvent néanmoins être suggérés :

- la régulation de la formation à distance : le développement important de la formation à distance depuis la création de la certification Qualiopi justifie une attention particulière ;
- l'amélioration de l'accompagnement des apprentissages en CFA : l'accompagnement des jeunes dans la recherche et la signature d'un contrat d'apprentissage pourrait être renforcé, tandis que l'accompagnement des apprentis en situation de handicap mérite une attention particulière pour éviter que le rôle du référent handicap ne soit purement formel ;
- le suivi des stagiaires : Qualiopi comporte une forte attention aux retours des différentes parties prenantes, mais n'intègre pas d'évaluation plusieurs mois après la formation destinée à mesurer ses effets, au contraire de ce qui peut exister dans d'autres référentiels en vigueur dans les pays européens, en Allemagne en particulier (Cf. annexe 18).

2.2.2 L'appropriation des dispositifs de certifications et de labellisations reste variable et son effet difficile à objectiver, mais des évolutions des pratiques générales se font sentir

2.2.2.1 L'appropriation de la démarche qualité paraît exigeante

[87] L'appropriation de la démarche qualité, qui nécessite un ajustement de l'organisation et une attention continue, plutôt qu'une simple production de documents à l'occasion de l'audit, représente un investissement important, à la fois en termes de ressources humaines et financières.

[88] Pour un certain nombre d'organismes de formation, la procédure de certification est avant tout perçue comme une charge administrative coûteuse, qui s'ajoute aux contrôles des financeurs.

[89] L'enquête ECQ montre cependant que parmi les détenteurs de Qualiopi, 70% étaient déjà engagés dans une autre démarche Qualité (Datadock, CNEFOP, autres labels) auparavant, ce qui montre qu'une grande majorité d'entre eux avait une connaissance préalable des démarches qualité.

[90] Les organismes de formation ont été interrogés dans l'enquête ECQ sur le principal objectif de l'engagement dans la démarche Qualiopi, avec le choix entre 2 objectifs : la satisfaction d'obligations administratives ou la volonté d'installer une démarche de conduite de changement. 60 % ont indiqué pour objectif principal la satisfaction d'obligations administratives, tandis que seulement 40 % considéraient qu'il s'agissait avant tout d'instaurer une démarche qualité.

[91] Si 78 % des OF déclarent être engagés dans une démarche qualité, la majorité d'entre eux indique ne pas disposer de services ou de personnel dédiés, mais s'appuyer sur une personne travaillant partiellement sur le sujet. Seuls 6,5 % des organismes de formation ont recruté durablement une personne dans le cadre de la certification, et 3 % ont procédé à un recrutement temporaire. Symétriquement, 90 % des OF se sont uniquement appuyés sur les ressources existantes pour cette démarche.

[92] Il apparaît également dans le croisement entre l'enquête ECQ et l'enquête ETOF que la mise en place d'une démarche qualité est fortement liée à la taille. Ainsi, 37 % des organismes de formation sans salarié n'ont pas de démarche qualité, contre 10 % des organismes de formation de 20 à 50 salariés.

2.2.2.2 Le respect du référentiel Qualiopi par les sous-traitants est difficile à garantir

[93] Une autre difficulté d'appropriation de la démarche qualité tient à la place importante qu'occupe la sous-traitance dans le secteur de la formation. Cette problématique est en théorie prise en compte par l'indicateur 27 du référentiel qui dispose que l'organisme de formation certifié Qualiopi doit s'assurer « du respect de la conformité au présent référentiel » lorsqu'il fait appel à la sous-traitance ou au portage salarial.

[94] En pratique, cette assurance est difficile à garantir, et la conformité à cet indicateur fait l'objet d'interprétations divergentes selon les certificateurs.

[95] Concernant les formations éligibles au CPF, un cadre plus contraignant est en cours d'élaboration, la loi du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au CPF prévoyant qu'un décret vienne encadrer ce recours²⁹.

[96] La difficulté de réguler le secteur en imposant par exemple une obligation de certification à l'ensemble des sous-traitants provient du fait qu'un grand nombre d'entre eux sont des formateurs individuels qui interviennent parfois de façon occasionnelle, et ne disposent ni des ressources ni des compétences leur permettant d'obtenir Qualiopi dans son intégralité.

[97] Une meilleure régulation de la sous-traitance pourrait se fonder sur une distinction entre la sous-traitance réalisée par des formateurs individuels, et celle réalisée par un autre type d'organisme de formation, cas dans lequel l'obligation de certification se justifierait, en se fondant par exemple sur le statut juridique et un niveau de chiffres d'affaires annuel.

2.2.2.3 Malgré la difficulté d'objectiver l'impact des procédures de certification et de labellisation sur la qualité des formations, un sentiment de progression des pratiques générales par les organismes de formation

[98] Dans l'ensemble, les organismes de formation rencontrés par la mission et leurs représentants ont souligné les effets positifs de la mise en place des dispositifs de certification :

- une plus forte structuration des organismes dans les champs couverts par le référentiel, qui concourt à l'amélioration continue de la qualité des prestations délivrées ;
- une professionnalisation qui s'étend à la chaîne des prestataires et sous-traitants ;

²⁹ Aux termes d'échanges avec le ministère chargé du travail et de l'emploi, ce texte pourrait imposer la certification Qualiopi aux sous-traitants tout en ménageant une exception pour les micro-entrepreneurs en deçà d'un certain chiffre d'affaires

- le développement d'un langage commun entre organismes de formation grâce à l'unicité du label ;
- une fédération des équipes internes autour d'une culture qualité, avec davantage de moyens humains et financiers consacrés à la qualité et à l'ingénierie pédagogique.

[99] Ce sentiment de progression sur la structuration interne est confirmé par l'enquête ECQ. 71 % des organismes de formation interrogés estiment que Qualiopi a effectivement modifié les pratiques au sein de l'OF. Ces modifications concernent toutefois peu les dimensions pédagogiques des formations (20 % des organismes de formation en moyenne), mais davantage les pratiques générales (l'organisation du travail ainsi que la gestion administrative et financière) pour 40 % des organismes de formation. En revanche, Qualiopi a peu d'impact sur le prix des formations et le choix des formateurs.

[100] Dans le champ libre réservé aux organismes de formation interrogés dans l'enquête ECQ pour donner leur avis général sur la certification Qualiopi, l'identification des mots les plus employés reflète une certaine ambivalence, avec à la fois des connotations positives (« permettre », « nécessaire », « améliorer », « important »), mais aussi en grande partie le rappel de la charge que cela représente (« lourd », « administratif », « compliquer », « coûteux », « complexe »).

[101] Un meilleur pilotage de la certification Qualiopi, qui suivrait la progression des non-conformités d'année en année issues des certificateurs, et assorti d'enquête qualitatives régulières, permettrait de disposer d'une vision de la progression de la démarche qualité dans le secteur de la formation.

3 Des contrôles de la qualité bien structurés mais souffrant de moyens limités, d'un déploiement lent et d'articulations faibles entre eux

3.1 La vérification des certifications et les contrôles de nature administrative sont bien structurés mais ne traitent pas directement de la qualité des formations et, pour certains, souffrent de moyens limités

3.1.1 La vérification des certifications empêche le développement de formations mal adaptées au marché, mais ne traite pas en elle-même de la qualité des formations

3.1.1.1 Une diversité des procédures d'enregistrement qui pose la question de leur convergence

[102] L'enregistrement se fait sur demande auprès de France compétences, à l'exception des titres et les diplômes délivrés au nom de l'État, pour lesquels l'enregistrement au RNCP est de droit, après avis d'une commission indépendante qui dépend de la nature du diplôme et du ministère certificateur³⁰. Parallèlement, une procédure d'enregistrement simplifiée existe pour les certifications professionnelles portant sur des métiers considérés comme particulièrement en évolution ou en émergence. Ces métiers sont identifiés chaque année par France compétences, ce qui renforce l'adéquation des certifications professionnelles aux besoins de l'économie (Cf. annexe 9).

[103] L'enregistrement des certifications professionnelles sur demande repose sur un ensemble de critères³¹, en particulier le contenu des référentiels de certification, l'analyse de l'adéquation des certifications aux besoins de l'économie, et l'évolution professionnelle de leurs titulaires.

[104] Pour les diplômes et titres visés par le ministère chargé de l'enseignement supérieur, différents référentiels sont utilisés pour apprécier la qualité des certifications. Ils analysent l'adéquation du diplôme aux besoins en compétences et en qualifications et la pertinence du diplôme. Cette analyse n'est pas dissociée de l'analyse de la qualité de la formation.

[105] Pour les diplômes et les titres des ministères certificateurs, hors ministère de l'enseignement supérieur, les commissions paritaires consultatives (CPC) sont garantes de leur qualité. Elles

³⁰ Pour l'enseignement supérieur : le Comité de Suivi des Licence, Master, Doctorat (CSLMD), la Commission des Titres d'Ingénieurs (CTI), la Commission Consultative Nationale des IUT (CCN IUT), la Commission d'Évaluation des Formations et Diplômes de Gestion (CEFDG). Pour les autres ministères : les Commissions Paritaires Consultatives (CPC).

³¹ Voir article R 6113-9 du code du travail

émettent un avis conforme sur lequel repose l'enregistrement au RNCP. L'avis des CPC n'est cependant pas fondé sur une procédure ou sur des référentiels explicites, ce qui peut conduire à des différences de traitement suivant les CPC.

[106] Si l'étude de l'adéquation entre le titre ou le diplôme professionnel et les besoins en emplois et en compétences est systématique, quelle que soit la procédure d'enregistrement, les indicateurs divergent suivant les instances d'enregistrement. En particulier, la procédure d'enregistrement sur demande se caractérise par une attention particulière à l'adéquation entre la certification et l'emploi demandé. Cette approche adéquationniste est discutée et ne semble pas adaptée à toutes les formations.

[107] Au final, la coexistence de procédures différentes, qui se distinguent à la fois par les documents demandés aux certificateurs (en particulier pour analyser les besoins de l'économie), les critères d'enregistrement (parfois inexistant) et les objets d'analyse (la formation et/ou la certification déposée) pose la question de leur convergence. Cette question fait l'objet d'une mission confiée par la Première Ministre à France compétences, le 9 février 2023.

3.1.1.2 L'inscription des certifications constitue un premier filtre efficace pour empêcher le développement des formations mal adaptées

[108] L'étude des demandes déposées en 2021 et 2022 montre deux phénomènes. D'une part, la procédure semble de mieux en mieux appréhendée par les certificateurs : 94 % des dossiers reçus sont recevables et effectivement instruits en 2022 contre 60 % seulement en 2021.

[109] D'autre part, le taux de refus d'enregistrement est important (50 % pour le RNCP, et 82 % au RS). Ce niveau d'exigence crédibilise la procédure, et assure la qualité des certifications enregistrées.

3.1.1.3 Le contrôle des certifications *a posteriori* ne traite pas directement de la qualité des formations

[110] France compétences dispose d'une compétence de contrôle³² en particulier en cas de signalement, sur l'absence de respect de la condition d'honorabilité, de l'obligation relative aux informations communiquées au public ou des critères d'enregistrement.

[111] Cette politique de contrôle reste néanmoins limitée. En 2022, 89 procédures de contrôle ont ainsi été initiées, aboutissant à la mise en demeure de 63 organismes (sur environ 2 900 organismes enregistrés dans les répertoires nationaux). Ces mises en demeure concernaient principalement une communication dysfonctionnelle sur la certification ou la formation y menant.

[112] France compétences ne dispose ni d'un pouvoir de contrôle sur place, ni d'un pouvoir de sanction contre l'organisme certificateur, même en cas de fraude avérée. Elle n'évalue la qualité de la formation qu'au regard de la communication réalisée sur cette formation. Ces compétences limitées en matière de contrôle constituent une limite au dispositif, soulignée par les acteurs rencontrés par la mission.

³² Décret 2021-389 du 2 avril 2021

[113] La responsabilité du contrôle des organismes habilités à préparer la certification ou à organiser leur évaluation repose sur les certificateurs qui doivent s'assurer de la mise en conformité des organismes habilités, en déployant parfois un plan de contrôle. Dans les faits, ce plan de contrôle est difficile à mettre en œuvre, notamment en raison d'un manque de moyens humains.

[114] France compétences n'a pas de pouvoir de contrôle sur les organismes habilités par les certificateurs. Il peut signaler aux organismes certificateurs d'éventuels manquements, suite à des remontées d'information. Il peut également les signaler aux autres acteurs de contrôle.

3.1.1.4 Le contrôle des formations par apprentissage constitue un exemple de contrôle par les certificateurs, disparate suivant les ministères et les territoires, qui reste modeste et aux conséquences limitées

[115] Pour les formations par apprentissage délivrant un diplôme, un contrôle de nature pédagogique est réalisé par les ministères certificateurs. Il repose sur des missions de contrôle de la formation par apprentissage, déployées dans chaque ministère. Aucun référentiel national de contrôle n'est réglementairement défini (Cf. annexe 10).

[116] Le ministère chargé de l'éducation nationale est le plus avancé et a déployé une mission de contrôle par région académique, placée sous l'autorité des recteurs de région. Les procédures de contrôle sont diverses, mais tendent à être harmonisées sous l'impulsion de la Direction Générale de l'Enseignement Scolaire. Le plan de contrôle reste très modeste et inégalement porté selon les territoires.

[117] De plus, ce contrôle n'inclut pas le contrôle des formations par apprentissage de l'enseignement supérieur, à l'exception des BTS et assimilés. En particulier, les formations privées hors écoles de commerce et d'ingénieur déjà reconnues ne sont pas contrôlées, alors même qu'elles sont en croissance exponentielle (+ 141 % entre 2021 et 2022)³³. Les formations qui sont ni contrôlées par la MCPFA, ni accréditées par le ministère en charge de l'enseignement supérieur, représentent désormais 41 % de l'ensemble des effectifs des apprentis.

[118] Les 18 régions académiques que la mission a interrogées suite à la mise en place de la MCPFA soulignent un impact sur la qualité des formations professionnelles, en particulier une formalisation et une homogénéisation des démarches qualité, particulièrement dans les organismes publics.

[119] L'effet de levier potentiel induit par les contrôles réalisés, même peu nombreux, reste limité par le cadre réglementaire qui ne donne pas de pouvoir d'action à la mission de contrôle ou aux ministères certificateurs en cas de défaillances avérées.

³³ Un groupe de travail dédié à la régulation de l'offre privée de l'enseignement supérieur a été créé au ministère en charge de l'enseignement supérieur (DGESIP – IGESR). Dans l'attente de ses conclusions, la mission n'a pas mené d'investigations supplémentaires.

3.1.2 Les contrôles de nature administrative constituent un premier filtre à conforter contre des organismes potentiellement fraudeurs

3.1.2.1 Les contrôles de service fait

[120] Exigence centrale de la comptabilité publique, le contrôle de service fait (CSF) est généralement exercé en direct par les financeurs sur deux niveaux :

- un contrôle de premier niveau, qui a pour objet de constater d'éventuelles non-conformités à la réglementation, et a vocation à être clôturé lorsque l'organisme a conduit les actions correctrices idoines ;
- un contrôle de second niveau, dont la finalité est d'approfondir les constats réalisés lors de la première phase, et pouvant déboucher sur des sanctions administratives, voire sur des signalements à l'autorité judiciaire.

Il importe de noter qu'à ces deux niveaux, le contrôle de service fait présente une double dimension :

- une première dimension, cœur historique d'une condition en principe préalable à tout paiement en comptabilité publique, a pour objet la vérification de la réalité de la prestation (contrôle des feuilles de présence et d'émargement notamment), et constitue un outil de lutte contre la fraude ;
- une seconde dimension, qui peut à certains égards être considérée comme mitoyenne du contrôle qualité, a pour objet de contrôler, au-delà d'une simple vérification d'existence, la conformité de la prestation aux spécifications (par examen de la documentation contractuelle notamment) – cette seconde dimension fait apparaître les synergies entre les différentes formes du contrôle.

[121] Ces questions techniques dépassant sa saisine, la mission n'a pas conduit d'investigations approfondies sur le détail des procédures de contrôle de service fait par chaque financeur. Mais compte tenu de la mitoyenneté évoquée *supra*, les éléments qu'elle a pu collecter à l'occasion de ses analyses sur la coordination des contrôles révèlent une grande diversité des pratiques de service fait sur les points suivants : documents requis des organismes contrôlés ; définition des objectifs assignés à chacun des deux niveaux de contrôle ; volume des contrôles relativement à la masse financière et au nombre d'organismes contrôlés ; suites données.

[122] S'agissant des textes applicables, la mission a noté que le champ d'application de l'Art. R. 6332-26 du code du travail, qui porte sur le droit de suite en cas de carences constatées dans le cadre d'un contrôle de service fait, n'inclut pas l'apprentissage³⁴.

³⁴ « Art. R. 6332-26.-I.-Les opérateurs de compétences s'assurent de l'exécution des actions de formation mentionnées à l'article L. 6313-1 dans le cadre d'un contrôle de service fait.

« II.-Le contrôle mentionné au I s'effectue au regard des pièces justificatives définies par un arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle.

« En cas d'anomalie constatée dans l'exécution d'une action mentionnée aux 1° à 3° de l'article L. 6313-1, (*manque le 4è : apprentissage*) l'opérateur de compétences peut demander à l'organisme prestataire de

3.1.2.2 Les contrôles diligentés par les SRC

[123] S'il tend principalement, à l'instar du contrôle de service fait (CSF), à établir la réalité et la conformité des actions de formations aux prestations facturées, le contrôle administratif et financier (CAF) diligenté par les SRC présente d'importantes différences avec celui-ci (Cf. annexe 11) :

- du point de vue de sa temporalité, et contrairement au CSF, qui intervient par principe en amont du paiement, le CAF est réalisé *a posteriori*, alors que le paiement est déjà intervenu ;
- du point de vue des documents utilisés, et contrairement au CSF, qui se limite à la collecte de la facture et des documents de contrôle de présence, le CAF utilise l'ensemble des documents mis à sa disposition par les organismes (contrats de formation, emploi du temps des formateurs, plans d'occupation des locaux, feuilles d'épargement, documents comptables, etc.) afin d'effectuer un contrôle de cohérence par recoupements ;
- du point de vue de son champ, le CAF s'étend aux dépenses des organismes, qui doivent pouvoir être identifiées et directement reliées aux actions de formation ;
- de point de vue de sa procédure, le CAF constitue une démarche non formalisée mais faisant l'objet d'une formation approfondie pour les agents chargés du contrôle au sein des SRC.

[124] Au terme de ses investigations et compte tenu de la vision d'ensemble acquise à l'occasion des entretiens réalisés avec l'ensemble des acteurs, enrichis par les visites sur le terrain, la mission considère que le contrôle administratif et financier diligenté par les SRC constitue à date un outil de régulation puissant de l'offre de formation professionnelle, et que sa méthodologie est particulièrement adaptée à la lutte contre la fraude, condition préalable au pilotage de la qualité.

3.1.2.3 Le contrôle d'enregistrement sur la plateforme Mon compte formation

[125] Les exigences de la Caisse des dépôts et consignations relatives à l'enregistrement des organismes de formation avant l'entrée sur la plateforme « Mon compte formation » (MCF) constituent un contrôle d'éligibilité au CPF, tenant compte de pratiques de fraude parfois massives constatées depuis 2021 (Cf. annexe 13).

[126] Entre la fin de l'année 2021 et septembre 2022, la CDC a d'abord mené à bien plusieurs opérations de vérification du catalogue de formations offertes au CPF, essentiellement sur la base de contrôles d'éligibilité à l'enregistrement, mais également de l'adéquation des méthodes et programmes, et de l'habilitation à former, se traduisant par de nombreux déréférencements d'organismes, notamment pour les formations délivrées pour l'aide à la création ou la reprise d'entreprises (ACRE), mais aussi pour les formations au permis de conduire ou les bilans de compétence.

formation ou à l'employeur tout document complémentaire nécessaire pour s'assurer de la réalité de l'action qu'il finance et de sa conformité aux dispositions légales, réglementaires et conventionnelles.

[127] Depuis le 6 octobre 2022, la CDC a mis en place un dispositif d'enregistrement très vigilant des prestataires sur la plateforme MCF, sur la base des conditions générales d'utilisation, et des conditions particulières, relatives aux engagements des parties, comprenant deux phases successives : une demande via le formulaire « demande d'accès à l'espace des organismes de formation (EDOF) », assorti de nombreuses pièces justificatives, puis, le cas échéant, une phase complémentaire d'instruction.

[128] Sur cette base, 88 % des demandes d'enregistrement sont rejetées. La CDC note une hausse des rejets liés à la qualité de l'offre proposée et à l'absence de respect des conditions d'éligibilité, marquant une volonté de dissimuler certaines informations utiles au contrôle et probablement de proposer un contenu pédagogique ne répondant pas aux standards de qualité de l'offre de formation, voire d'accéder à la plateforme pour des motifs frauduleux.

3.2 Les contrôles des financeurs s'appuient sur des référentiels récents, mais aussi sur des dispositifs de pilotage de marchés aux effets souvent puissants

3.2.1 Les référentiels de contrôle des financeurs, malgré leurs différences, se signalent par une logique proche de celle du référentiel Qualiopi

[129] Les contrôles diligentés par les financeurs concernent les actions de formations ou prestations achetées. À ce titre, leur objet n'est pas le même que celui de la certification Qualiopi qui traite des processus de délivrance adoptés par les organismes de formations. Néanmoins, et malgré des approches qui restent distinctes, les référentiels de contrôle adoptés demeurent proches, dans leur logique, du référentiel Qualiopi.

3.2.1.1 Des référentiels de contrôle financeurs qui restent distincts

[130] La mission a été informée des travaux engagés, en cours à la date de rédaction du présent rapport, pour rapprocher entre eux les référentiels de contrôle des financeurs. Pour s'en tenir à Pôle emploi, à la CDC et au GIE D2OF, leurs référentiels de contrôle restent très distincts.

- La démarche d'évaluation proposée par la CDC (Cf. annexe 13) repose ainsi sur 17 critères (et 45 indicateurs qualité) portant sur trois thématiques : la qualité de l'action de formation (8 critères : contenu de la formation, outils/ ressources pédagogiques, expertise des formateurs...) ; les conditions mises en place par l'organisme de formation favorisant la démarche qualité (7 critères : aspects logistiques, ressources humaines, actions d'accompagnement des stagiaires...) ; l'adéquation de l'action de formation avec le projet professionnel du bénéficiaire (2 critères : finalité professionnelle de la formation et impact sur le stagiaire).
- Le référentiel d'audit de Pôle emploi (Cf. annexe 12) est conçu de manière à permettre une vérification de la mise en œuvre du cahier des charges des actions de formation conventionnées (AFC) et il en reprend ainsi les clauses principales, en insistant surtout sur

des aspects opérationnels et l'organisation des prestations, qui doivent essentiellement favoriser le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Ce référentiel est structuré autour de cinq axes : 1. construire les parcours, 2. développer les compétences, 3. concrétiser les projets, 4. piloter ses ressources, 5. amélioration continue. Leur intitulé même reflète l'orientation opérationnelle vers les DE (axes 1 à 3), ou vers les outils mis à leur disposition (axes 4 et 5). Les 24 critères d'audit traduisent concrètement ces orientations et reprennent la plupart des exigences posées dans le cahier des charges.

- Quant au référentiel de contrôle qualité des OPCO (Cf. annexe 14), il se présente comme une version allégée du référentiel Qualiopi (18 indicateurs au lieu de 32), dont il reprend l'ensemble des indicateurs déclinant les trois premiers critères (information du public, identification des objectifs, adaptation aux publics), mais seulement un pour les critères adéquation des moyens et inscription dans l'environnement, et, de manière plus surprenante, aucun pour la qualification des personnels et le recueil des appréciations des parties prenantes.

3.2.1.2 Les trois référentiels de contrôle des financeurs nationaux adoptent une logique proche de Qualiopi

[131] L'analyse détaillée des référentiels présentée en annexes montre de larges recoupements avec les critères du référentiel Qualiopi, même si les indicateurs peuvent être libellés de manière plus précise dans certains cas, ou adaptés aux diligences de contrôle d'une action de formation.

[132] Certes il existe deux types d'écarts notables, mais qui n'obèrent pas les possibilités de rapprochement :

- Certains indicateurs ne sont pas repris, car ils sont étrangers au positionnement du financeur : ainsi, pour le CPF et Pôle emploi, les indicateurs liés aux prestations de formation en alternance ne sont-ils pas pris en compte ;
- Certains indicateurs s'ajoutent à ceux retenus dans le référentiel Qualiopi, car ils répondent à des besoins propres à chaque financeur : ainsi pour Pôle emploi, les exigences posées dans les cahiers de charges des prestations achetées sont-elles intégrées au référentiel de contrôle (exigences de parcours de formation « sans couture », individualisés et personnalisés, exigences dans l'accompagnement spécifique à la recherche d'emploi, et comptes rendus à cet égard) ; de même, la CDC envisage-t-elle de poser des questions relatives au prix de l'action de formation, et à son impact, ou encore à l'organisation des formations à distance.

[133] Au total, les logiques convergentes de construction des référentiels de contrôle augurent bien de la possibilité de rapprochement entre eux, sans préjudice du maintien de quelques spécificités liées aux exigences propres de chaque acheteur.

3.2.2 Le déploiement des contrôles qualité des financeurs reste en chantier

3.2.2.1 Les dispositifs de signalement paraissent peu organisés

[134] Dans aucun des dispositifs de contrôle analysés, la mission n'a trouvé de procédure organisée de signalement débouchant sur des analyses de risques et le déclenchement, le cas échéant, de contrôles circonstanciés.

[135] À Pôle emploi, les directions régionales s'appuient, avec une grande autonomie d'organisation et des priorités variables, sur plusieurs catégories d'informations : alertes liées à la récurrence des réclamations et/ou des verbatim négatifs issus des enquêtes de satisfactions diligentées en fin de formation, notations faibles dans le cadre du système de notation public ANOTEA, et commentaires péjoratifs (le cas échéant ayant fait l'objet d'une modération), éléments recueillis par les référents de marchés dans le cadre de comités de suivis...

[136] Pour les OPCO, les contrôles qualité sont réalisés conformément à l'échantillonnage³⁵ qui est établi chaque année par le GIE D²OF. Par ailleurs, chaque OPCO peut proposer des contrôles supplémentaires, sur la base de signalements³⁶.

3.2.2.2 Les moyens mobilisés et le nombre de contrôles diligentés restent limités

[137] À la date de la rédaction du présent rapport et après une phase de conception approfondie, la décision de lancement des audits de prestations n'est pas prise par la CDC, en attente de lignes directrices des pouvoirs publics relatives à la mise en œuvre coordonnée des contrôles des financeurs.

[138] S'agissant de Pôle emploi, le taux de réalisation des audits AFC programmés en 2022 (soit 216 audits) atteint 87 %, mais ce taux reste très variable selon les régions, certaines restant en deçà de 50 % (Île-de-France, Normandie, Bretagne, Pays de la Loire). Pôle emploi admet une mobilisation « très hétérogène », malgré une fixation ascendante des objectifs des directions régionales en 2023 (300 audits, soit une augmentation de 40 %). Selon Pôle emploi, cet objectif correspondrait à un peu moins de 1 % des sessions de formation achetées organisées sur une année.

[139] Enfin, pour les OPCO, selon les années, 300 à 400 prestataires font l'objet de contrôles qualité : 346 en 2021 et 359 en 2022. Le GIE D²OF ne disposant pas de ressources humaines propres, la réalisation matérielle des contrôles est assurée des prestataires externes, ou par des membres du GIE qui le souhaitent. L'enquête diligentée par la mission auprès des OPCO montre

³⁵ Le GIE distingue trois cohortes au sein de son échantillon annuel : un tiers des organismes contrôlés sur demande des financeurs ; une moitié de l'échantillon est constitué par les organismes les plus mutualisés (apparaissant dans les catalogues du plus grand nombre de financeurs), ayant le plus gros chiffre d'affaires et n'ayant pas été contrôlés au cours des trois dernières années ; le solde de l'échantillon est défini dans un second temps, sur demande des financeurs ou selon une méthode statistique.

³⁶ Certains OPCO disposent d'un service chargé d'analyser des signalements internes et transmis par de tierces parties, et de décider des suites à leur donner, à l'instar d'AKTO, qui a établi une procédure particulière d'alerte (avec adresse mail dédiée, nécessité d'attester de son identité et de fournir des éléments probants à l'appui).

que les moyens consacrés aux fonctions de contrôles restent très limités, mais plus importants dans les OPCO qui diligentent des contrôles qualité pour le compte du GIE (OCAPIAT, Uniformation).

[140] À ce stade, et sans que des données d'ensemble soient disponibles, il est possible d'affirmer que la part des sessions de formation contrôlées par leurs financeurs, sur la qualité des prestations, reste marginale³⁷.

3.2.2.3 Les non-conformités et les suites données

[141] S'agissant de Pôle emploi, les cinq non-conformités les plus fréquemment constatées en 2022 concernent des indicateurs de qualité essentiels³⁸, avec des taux de non-conformité variant de 7 à 16 %. Certaines observations ont conduit à des plans d'action correctifs, qui au demeurant n'ont pas tous été suivis d'effet, d'où de possibles résiliations de contrat, qui restent très rares, et des diminutions des volumes de commandes aux organismes concernés.

[142] L'enquête diligentée auprès des OPCO et du GIE D²OF permet de recenser les suites possibles des contrôles qualité diligentés, en fonction de leurs conclusions. Les suites peuvent être purement internes (actualisation du niveau de vigilance vis-à-vis de l'organisme, alerte d'instances internes) ou externes : alerte diffusée au réseau des OPCO, le cas échéant au porteur de certification, ou, dans les cas les plus graves, aux services de l'État³⁹.

[143] Vis-à-vis de l'organisme concerné, des propositions d'amélioration et des actions d'accompagnement peuvent être envisagées, avec ou sans réitération d'un contrôle (le cas échéant de service fait). Des actions judiciaires peuvent être lancées dans les cas les plus graves. Néanmoins, il n'existe pas de sanctions, directement mobilisables par les OPCO suite à un contrôle qualité, hormis des sanctions contractuelles.

³⁷ Une fois monté en charge, le dispositif de contrôle dit flash envisagé par la CDC pourrait néanmoins concerner 1500 formations par an. Le GIE D2OF envisage de doubler le nombre de ses contrôles qualité.

³⁸ La définition d'un plan individuel de formation complet et conforme, la mise en place des parcours de formation "sans-couture", individualisés et personnalisés, le déploiement d'actions d'accompagnement à la recherche d'emploi et mobilisation des périodes d'entreprise comme un outil d'accès à l'emploi, la mise en œuvre de modalités d'accompagnements adaptées, permettant notamment de prévenir les décrochages, et la mise à disposition de locaux, matériels et ressources pédagogiques adaptées.

³⁹ « Article R6316-7 CT : Les contrôles mentionnés à l'article L. 6316-3 peuvent être mutualisés entre les financeurs mentionnés à l'article L. 6316-1. Ces financeurs effectuent auprès du ministre chargé de la formation professionnelle tout signalement utile et étayé relatif à la qualité des actions de formation professionnelle. Lorsque les constats opérés sont susceptibles de remettre en cause une certification délivrée en application de l'article L. 6316-1, le ministre chargé de la formation professionnelle en informe l'organisme ou l'instance qui l'a délivrée. »

3.2.3 Le pilotage et le suivi des marchés s'appuient sur des exigences de qualité vérifiées en cours d'exécution

3.2.3.1 Des exigences contractuelles qui peuvent être spécifiques

[144] Les exigences posées dans ces cahiers des charges fonctionnels et techniques (CCFT) peuvent être spécifiques aux types de prestations achetées et aux besoins des acheteurs. Elles peuvent différer des critères du référentiel Qualiopi.

[145] Ainsi, s'agissant du CCFT des actions de formations conventionnées de Pôle emploi, il prévoit des exigences génériques importantes en matière de qualité des prestations⁴⁰, mais aussi des exigences spécifiques nouvelles, mentionnées *supra* : individualisation (périodes de formation en situation de travail en entreprise, appui pédagogique apporté par la mobilisation d'heures de soutien personnalisé, le cas échéant, formation professionnelle complémentaire), parcours « sans couture » (limitant au maximum les interruptions entre deux phases d'apprentissage), lutte contre le décrochage (contrôle continu, heures de soutien individualisé, coaching).

[146] La mission a pu constater, tant lors de ses déplacements en régions Normandie, Occitanie et Grand-Est qu'au travers des réponses à l'enquête adressée à l'ensemble des régions, que cette même pratique était massivement adoptée, les régions affichant leur satisfaction quant aux résultats de ces procédures de suivi, tout en soulignant les moyens nécessaires à leur fonctionnement. Elle souligne aussi le renforcement de l'efficacité de ce suivi par l'animation du réseau des OF sur le territoire, animation qui revêt des modalités variables suivant les régions, mais associe toujours les connaisseurs du terrain (Cf. annexe 15). Ainsi, la combinaison entre animation du réseau des OF et suivi rapproché des prestations confère au dispositif une certaine forme de pilotage de la formation.

[147] De même, la mission a pu prendre connaissance de cahiers des charges émis par certaines régions, dont les exigences, sans être originales, marquent les préoccupations fortes sur la qualité des prestations⁴¹.

[148] Des régions ont avancé d'un pas supplémentaire dans l'animation par le maillage territorial, notamment la région Grand-Est qui a installé douze « maisons de région », qui hébergent, outre des personnels de la collectivité, d'autres structures du développement socioéconomique. Ce

⁴⁰ Programmation anticipée des sessions de formation, organisation en différentes phases participant au bon déroulement et à la qualité de la formation- identification des besoins, informations en début de formation, intégration des stagiaires, ingénierie pédagogique adaptée au public, y compris aux personnes en situation de handicap, phase d'examen ou évaluation des compétences ; moyens matériels et humains adaptés à la délivrance des prestations...

⁴¹ Par exemple le CCTP programme qualif' 2022 actions qualifiantes et certifiantes de la région Normandie qui comporte de nombreuses attentes sur les modalités pédagogiques (individualisation, modularisation structurant la formation en blocs de compétences, technologies du numérique au cœur de la formation, développement de formations à distance avec des modalités adaptées, développement du « Faire pour apprendre » consistant à mettre un apprenant en situation concrète de travail, période en entreprise, organisation de la période de certification, inscription sur la plateforme Emploi Normandie permettant des mises en relation avec des entreprises et la déclaration des compétences acquises ou en cours d'acquisition, utilisation de badges numériques, adoption d'une démarche de développement durable), accompagnement des stagiaires dans la mise en œuvre de leurs droits, moyens matériels et humains mobilisés..

maillage permet, lors des visites de suivi de marché de formation, d'associer à ces visites d'autres personnes (Mission locale, délégation régionale Pôle emploi...), permettant à ces visites d'avoir un caractère évaluateur plus marqué en matière de qualité externe, par cet apport de visions croisées.

3.2.3.2 Des procédures de suivi offrant potentiellement des garanties puissantes en termes de qualité des prestations servies

[149] La mission a diligenté une enquête auprès des directions régionales de Pôle emploi, portant sur les modalités de suivi contractuel mises en œuvre. Celle-ci repose sur un tableau de bord d'indicateurs d'activité et de résultat, mais surtout sur des réunions de suivi des marchés pouvant être organisées aux niveaux territorial⁴², régional ou national (en fonction du volume des prestations achetées), qui s'ajoutent à la réunion de lancement initiale.

[150] Ces réunions autorisent une bonne connaissance du titulaire et de son fonctionnement, la vérification de la qualité des prestations, le maintien d'une pression sur l'attributaire du marché, et la remontée d'alertes (réclamations de stagiaires, alerte du référent session, ou de parties prenantes) conduisant le cas échéant à programmer des actions rectificatives ou un contrôle. Elles apparaissent comme un outil très adapté de suivi régulier sur le terrain, permettant de s'assurer du respect des exigences contractuelles.

[151] La mission a pu constater lors de ses déplacements que plusieurs régions disposaient de dispositifs similaires, notamment la Normandie, Occitanie et Grand-Est, et affichaient leur satisfaction quant aux résultats de ces procédures de suivi, tout en soulignant les moyens nécessaires à leur fonctionnement.

3.2.4 Les contrôles d'impact et l'analyse des avis des apprenants paraissent insuffisamment pris en compte

3.2.4.1. L'analyse de l'impact des formations professionnelles est insuffisamment développée

[152] L'analyse de l'impact des formations professionnelles repose d'abord sur les enquêtes *ad-hoc* de certains organismes de formation, qui mesurent le taux d'insertion à 3, 6 ou 9 mois des individus formés. Ces enquêtes ne sont pas systématiquement utilisées par les opérateurs de vérification de la qualité, à l'exception de France compétences lors de l'inscription ou du renouvellement de l'enregistrement des certifications professionnelles.

⁴² Sur une base annuelle, lorsqu'une telle réunion est jugée utile pour garantir un bon niveau de qualité des prestations

[153] Pour chaque CFA et chaque lycée, du CAP au BTS, *Inserjeunes*⁴³ permet une étude fine du parcours des formés⁴⁴, en croisant la déclaration sociale nominative (DSN) et les bases de données de la DEPP (direction statistique du ministère en charge de l'éducation Nationale).

[154] Les données disponibles sont cependant incomplètes et limitées aux activités nécessitant une DSN. En particulier, les commerçants, les artisans et les professions libérales ne sont pas intégrés, ce qui limite la portée de l'analyse pour certains diplômes.

[155] *Inserjeunes* permettrait des études fines sur l'adéquation entre formation et secteur d'emploi occupé, ou le lien entre formation et qualification des emplois occupés, et ainsi l'analyse précise de la qualité des formations suivies, en faisant l'hypothèse qu'un emploi occupé dans un secteur d'activité repose sur la maîtrise des compétences acquises en formation. Cette exploitation de la base de données n'est pas réalisée à ce jour.

[156] Plus généralement, l'étude de l'impact des formations professionnelles se centre uniquement sur l'insertion professionnelle, sans jamais analyser la trajectoire en emploi, en particulier l'évolution du niveau de qualification qui constitue pourtant l'objectif final de la formation professionnelle. Un travail méthodologique sur les données semble nécessaire pour pouvoir disposer d'une mesure de l'évolution du niveau de qualification. La comparaison entre le coût de la formation professionnelle et cette mesure permettrait aussi d'estimer un retour sur investissement, dans la logique de la théorie du capital humain par exemple.

[157] Hors des diplômes préparés en CFA et en lycée, l'analyse de l'impact n'est pas systématisée, en raison de l'absence de données disponibles. Des projets sont cependant en cours de déploiement, sur le modèle d'*Inserjeunes*. *Inser-sup*, en liant la DSN et les données du ministère chargé de l'enseignement supérieur, permettra de mesurer la qualité des formations de l'enseignement supérieur. La liaison existante de l'outil Agora de la CDC avec la DSN permettra également, après les développements pertinents, l'analyse de l'impact des formations financées par le CPF.

[158] Le Code du travail⁴⁵ confie à France compétences, dans le cadre du suivi de l'usage des fonds de la formation professionnelle, la publication des indicateurs permettant d'apprécier la valeur ajoutée des actions de formation financées dans ce cadre. Le rapport RUF 2022⁴⁶ présente un état des lieux conforme à celui établi par la mission, notamment en ce qui concerne la carence d'évaluation des niveaux 3 et 4 du modèle de Kirkpatrick.

3.2.4.2. L'analyse de l'avis des usagers passe par trois voies complémentaires

[159] Des dispositifs de notation de la formation par les stagiaires sont mis en place par certains financeurs. Un tel dispositif – intitulé ANOTEA – est mis en œuvre automatiquement pour chaque formation mise en place par Pôle Emploi. Les stagiaires peuvent également laisser des

⁴³ *Inserjeunes* est un système d'information rapprochant des bases de données administratives dites de « scolarité » et des bases de données dites « emploi », basées sur la DSN.

⁴⁴ Taux d'insertion à 6,12,18 et 24 mois, taux de poursuite d'étude, taux de rupture des contrats d'apprentissage, valeur ajoutée des formations.

⁴⁵ Article L. 6123-5, 6°

⁴⁶ « Rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle », édition 2022, publié par France compétences en janvier 2023

commentaires. Le site Mon Compte Formation de la CDC incite aussi les usagers à évaluer la formation qu'ils ont suivie, selon un même modèle de notation en ligne. Les notes données par les usagers sont visibles par tous, et peuvent constituer des éléments pour choisir une formation professionnelle.

[160] Des enquêtes « usagers » *ad hoc* relèvent de l'organisme de formation lui-même, dans un processus de suivi de cohortes et d'amélioration de la qualité. Leur suivi au niveau global est impossible, les méthodologies n'étant pas harmonisées, et le dispositif de protection des données nécessitant aussi un traitement complexe.

[161] Des dispositifs plus généraux sont apparus dans les dernières années. La mission a pu en observer trois (Cf. annexe 8) : l'enquête post formation (DARES) concernant les personnes formées anciens demandeurs d'emploi, l'enquête « usages et effets de la formation financée par le CPF » (DARES/France stratégie), et l'enquête apprentis du secteur du BTP (CCCA BTP) (Cf. annexe 8). Elles analysent systématiquement la qualité de l'offre de formation au sens strict (moyens humains et moyens matériels mis à disposition, outils pédagogique). L'utilité de la formation, au sens de l'acquisition de compétences et de l'impact est aussi abordée dans deux des trois enquêtes.

[162] Ces enquêtes constituent une mesure de la qualité de la formation professionnelle qu'il faudrait développer. Leur interprétation est toutefois complexe, d'une part car les avis reposent sur un ensemble d'éléments non systématiquement liés à la qualité intrinsèque des formations, d'autre part car l'utilité des formations (au sens de l'acquisition des compétences et de l'impact) n'est pas toujours immédiate.

[163] Si certains commentaires s'apparentant à des alertes (actes condamnables, harcèlement...) font l'objet d'un traitement particulier par Pôle Emploi (prise de contact avec l'OF), les opérateurs de contrôle ne paraissent pas encore utiliser systématiquement ces données pour des analyses de qualité sectorielle spécifique, ni d'ailleurs pour cibler d'éventuels contrôles.

3.3 Les moyens dévolus au contrôle restent insuffisants et peu articulés entre eux

3.3.1 Les articulations actuelles entre contrôles restent faibles : la nécessité d'une meilleure coordination

[164] Parmi les organismes de formation comptant plus de cinquante salariés, seuls 14% d'entre eux ont été contrôlés plus d'une fois au cours de l'année 2022. Ce résultat est identique pour les CFA interrogés dans le cadre de l'enquête ECQ (Cf. annexe 7). Ces données paraissent atténuer le discours tenu généralement par les interlocuteurs de la mission sur le nombre de contrôles dont les OF font l'objet.

[165] Quoi qu'il en soit, la mission a pu constater, par les entretiens conduits lors de ses visites sur le terrain et par l'examen sur pièces des procédures de contrôle et de leurs résultats, que la régulation actuelle des dispositifs de vérification de la qualité de la formation professionnelle manque de coordination.

[166] Les autorités chargées du contrôle de service fait, du contrôle administratif et financier et du contrôle qualité ne sont pas dotées des outils et des moyens d'une approche globale et coordonnée. Dès lors, les audits ou contrôles de toute nature sont effectués sur des critères et selon des modalités qui ne permettent ni programmation ni ciblage, et font parfois peser, du fait de l'absence de concertation en amont, une charge excessive sur les organismes contrôlés plusieurs fois .

[167] L'insuffisance de coordination est liée aux facteurs suivants :

- du point de vue calendaire, les programmes de contrôle obéissent à des procédures de sélection propres à chaque autorité⁴⁷, qui ne peuvent tenir compte des priorités et calendriers de leurs homologues ;
- du point de vue des moyens humains, l'insuffisance en personnels affectés à la fonction de contrôle soumet les services dédiés à une pression ne permettant pas le pilotage et la réflexion stratégiques ;
- du point de vue des outils informatiques, la multiplication des plateformes parfois chargées d'une fonction de partage d'informations (Datadock) ou d'une fonctionnalité de pur outil métier (plateforme des SRC) a privé les administrations, jusqu'à la création d'Agora, encore insuffisamment exploitée, d'un moyen de mutualisation automatisé des données de contrôle ;
- du point de vue des référentiels, les recouvrements partiels, liés à la déclinaison d'une batterie d'indicateurs issus de Qualiopi croisée avec des procédures internes héritées de l'histoire administrative, empêchent un regard transversal sur les organismes et une comparabilité des résultats des contrôles dans le temps ;
- du point de vue de la complémentarité des contrôles, le contrôle de service fait, le contrôle administratif et financier et les différents contrôles qualité ne disposent pas d'une régulation d'ensemble susceptible de créer des synergies entre les différentes approches.

3.3.2 Des Services régionaux de contrôle en sous-effectif chronique : l'approche par l'« effectif-socle » et le management par objectif

[168] La mission organisation des contrôles (MOC) de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a conduit une étude prospective, dont la mission a pris connaissance, aux fins d'évaluer les évolutions d'effectifs nécessaires à la rationalisation de sa présence au niveau territorial, pour éviter des inégalités de répartition des moyens entre services, à activité équivalente. Le raisonnement ne tendait pas à définir une valeur absolue, mais à déterminer la position de chaque SRC au regard d'un effectif moyen pondéré par le nombre d'OF contrôlés constaté dans le réseau, considéré comme « effectif-socle » (Cf. annexe 11).

[169] Sur cette base, un sous-effectif global de 23 équivalents temps plein (ETP) (2023) pour les activités de contrôle a été mis en lumière sur l'ensemble du réseau. Cet objectif de renforcement

⁴⁷ cf. à titre d'illustration les réponses aux questions 11 et 12 du questionnaire adressé par la mission aux OPCO, dans l'annexe 14 qui leur est consacrée

des services en sous-effectif serait susceptible de permettre une rationalisation de l'action de l'État en matière de contrôle de la formation professionnelle, en évitant la formation de « zones aveugles » pouvant susciter une stratégie d'implantation de la part des organismes souhaitant se soustraire aux contrôles. Cette approche souffre de deux limitations :

- elle est, en premier lieu, contrainte par l'impossibilité de redéployer des personnels vers les régions déficitaires, du fait de leur faible mobilité, et par les arbitrages au niveau des directions régionales relatifs à leur affectation ;
- elle est, en second lieu, fondée sur une simple approche de péréquation, son objectif étant de traiter les inégalités entre services régionaux, sans poser la question du niveau d'activité optimal dans le cadre du contrôle de la dépense d'une politique publique.

[170] Dans le cadre de la préparation des projets annuels de performance, la MOC est désormais évaluée sur le seul indicateur du nombre d'organismes de formation contrôlés, à l'exclusion de celui de leur chiffre d'affaires global, ou des indicateurs liés à l'activité déclarative, ou de ceux des résultats des contrôles. Depuis plusieurs années, le réseau atteint, avec une certaine variabilité inter-annuelle le plus souvent liée au CPF, son objectif de 1,5 % des organismes contrôlés annuellement. La mission estime que cet objectif, qui traduit la capacité réelle du service à moyens constants, est insuffisant compte tenu des enjeux de lutte contre la fraude dans le secteur de la formation professionnelle.

3.3.3 Les outils à la disposition des contrôleurs et leur utilisation actuelle : Datadock, Agora, plateforme des SRC

[171] Le partage d'informations constitue le nécessaire outil de la coordination des autorités de contrôle dans l'accomplissement de leur mission, et le nécessaire complément du renforcement de leurs moyens humains d'intervention. L'architecture technique des systèmes d'information dédiés à cette fonction a déjà fait l'objet d'un important effort d'optimisation. Trois outils sont actuellement utilisés, avec des finalités diverses.

3.3.1.1 La plateforme Datadock, administrée par le GIE D²OF, créé en décembre 2016 par les financeurs paritaires de la formation professionnelle (devenus OPCO) afin de répondre aux exigences de qualité prévues⁴⁸ par la loi du 5 mars 2014

[172] Cette plateforme de téléchargement et centre de ressources permettait aux organismes de formation professionnelle de fournir aux OPCA, puis aux OPCO, les preuves de qualité requises par le régime de contrôle antérieur à Qualiopi, sur un mode essentiellement déclaratif. Depuis l'introduction du référentiel Qualiopi et l'avènement de la procédure de certification, cette plateforme limite sa valeur ajoutée à l'insertion, au sein des données transmises en temps réel par le SRC, de l'historisation de la certification des organismes, en fournissant un annuaire particulièrement complet. Pour des raisons techniques et juridiques liées aux évolutions de la

⁴⁸ Article L. 6316-1 du Code du travail

certification de la formation professionnelle (Cf. annexe 17), cette plateforme n'est pas adaptée au partage d'informations entre autorités de contrôle. Son statut privé, les incertitudes juridiques liées à la transmission centralisée des rapports de contrôle entre autorités ainsi qu'une certaine obsolescence de l'outil ont conduit la mission à l'écartier en tant que plateforme principale de coordination.

3.3.1.2 La plateforme des SRC, outil métier de gestion des contrôles pour les services régionaux, est constituée de deux modules

[173] S'agissant des contrôles *a priori*, le module « Mon activité formation » permet le suivi en temps réel des télédéclarations d'activité, ainsi que des télétransmissions des bilans pédagogiques et financiers des organismes déjà enregistrés. S'agissant des contrôles *a posteriori*, le module « Mon suivi du contrôle », permet la structuration des données sous forme de fiches de contrôle, récemment rénovées, une version optimisée étant mise en service en octobre 2023. Cet outil, structuré autour des grandes procédures de contrôle des SRC, est un outil métier puissant mais spécifique, qui ne permettrait pas en lui-même de partage décentralisé d'informations entre autorités de contrôle. Il est destiné à alimenter une mutualisation de données, à titre de source, mais ne dispose pas de l'architecture technique permettant de capter, agréger et redistribuer une grande masse d'informations issues des plateformes des autres autorités de contrôle, principalement celles des financeurs de la formation professionnelle, dont les outils ne sont pas interopérables avec ceux des SRC.

3.3.1.3 La plateforme Agora, hébergée dans une base de données gérée par la Caisse des dépôts et consignations

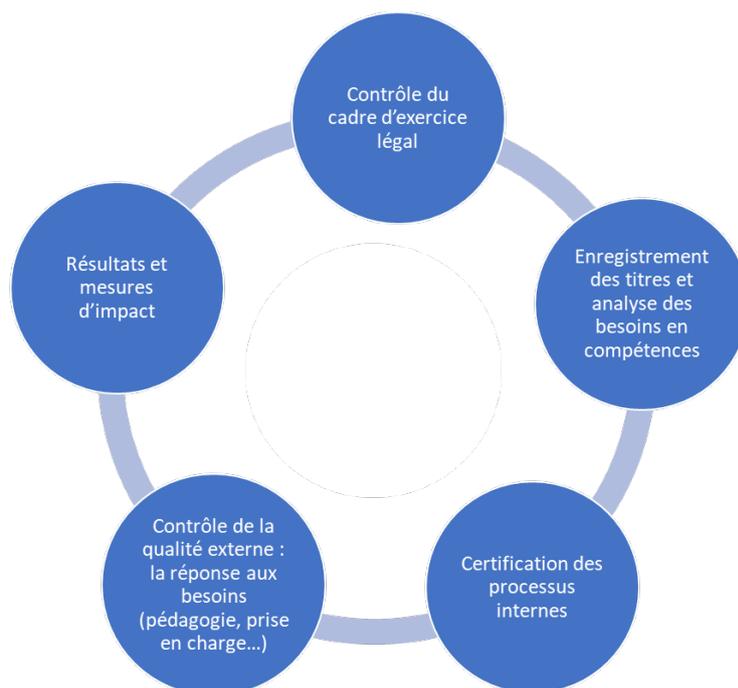
[174] Il s'agit d'un data hub, ou agrégateur de données, c'est-à-dire un espace de partage d'informations alimenté par des systèmes d'information extérieurs au moyen de protocoles de communication (application programming interface, API) permettant une alimentation directe sans intervention humaine. En revanche, Agora ne permet pas la saisie de données, mais seulement leur consultation. Il est destiné à permettre un suivi du parcours de formation professionnelle de chaque bénéficiaire, salarié ou demandeur d'emploi, y compris les bénéficiaires d'un accompagnement en conseil en évolution professionnelle. Il permet un accès centralisé et en temps réel aux données disponibles dans les systèmes d'information de l'ensemble des partenaires y participant (notamment Pôle emploi, CDC, OPCO et régions) et est appelé à constituer un outil central d'aide à la décision stratégique et opérationnelle.

[175] La mission estime que la mutualisation des données de contrôle en matière de formation professionnelle constitue un cas d'usage particulièrement adapté à l'architecture technique d'Agora. Elle recommande donc d'utiliser ses possibilités encore insuffisamment exploitées pour faciliter le ciblage et la programmation des contrôles, et le partage de leurs résultats (cf. *infra*).

4 La vision cible de l'assurance qualité de la formation : des dispositifs plus efficaces, articulés et pilotés

[176] L'assurance qualité de la formation professionnelle, telle que présentée *supra* (partie 1), repose sur cinq leviers, chacun faisant l'objet de recommandations particulières. Mais pour créer les synergies nécessaires entre eux et entre leurs différents opérateurs, un double dispositif d'échange d'informations et de pilotage apparaît nécessaire à la mission.

Schéma 2 : Le système d'assurance qualité de la formation continue



Source : mission

4.1 Stabiliser les dispositifs de labellisation et certification de la qualité des processus

4.1.1 L'évolution du référentiel Qualiopi

[177] À court, terme, plusieurs clarifications du guide de lecture peuvent être réalisées afin de faciliter la réalisation des audits :

- Ne pas exiger le recueil de l'appréciation des financeurs (indicateur 30) : celui-ci n'est quasi-systématiquement pas délivré par les financeurs et conduit à gonfler artificiellement les non-conformités ;
- Clarifier le champ des formations concernées par la prévention des ruptures de parcours (indicateur 12) : cette obligation d'accompagnement est peu adaptée aux formations courtes, une précision pourrait donc fixer la durée minimale des formations concernées ;

- Affiner l'adaptation aux CFA : la qualité de l'accompagnement des apprentis pourrait être renforcée en insistant sur l'obligation des CFA d'accompagner les démarches de recherche de contrat d'apprentissage (indicateur 10), d'assister le parcours en entreprise avec la désignation d'un référent entreprise au sein de l'organisme de formation (indicateur 28), et d'appuyer les apprentis en situation de handicap en s'assurant que le référent handicap ait *a minima* suivi une formation dédiée et mène des actions à ce sujet (indicateur 20) ;
- Demander le respect des dispositions réglementaires de sécurité (indicateur 17) : celui-ci n'est pas clairement demandé aujourd'hui, même si certains auditeurs l'examinent déjà.

[178] À moyen terme, d'autres indicateurs pourraient évoluer dans le sens d'un renforcement des exigences notamment en termes de méthodes pédagogiques, en s'inspirant des bonnes pratiques des labels :

- Un suivi-post formation : le référentiel Qualiopi comporte une forte attention aux retours des différentes parties prenantes et en particulier à l'évaluation des stagiaires, pour autant il n'intègre pas d'évaluation plusieurs mois après la formation destinée à mesurer ses effets, qu'il s'agisse d'une orientation vers une autre formation plus avancée, de l'obtention d'un emploi, du développement de compétences utilisées en situation de travail, ou d'une évolution salariale ;
- Une régulation de la formation à distance : le développement important de la formation à distance depuis la création de la certification Qualiopi justifie d'y consacrer une attention particulière afin de vérifier l'autonomie numérique et bureautique du stagiaire et prendre en charge en particulier les publics en situation d'illectronisme, de s'assurer que la formation à distance répond aux mêmes standards pédagogiques que la formation en présentiel, mais aussi du respect des garanties liées à la protection des données personnelles et au droit à l'image.

[179] La question particulière de la sous-traitance (indicateur 27) mérite également un traitement à moyen terme, et suppose une concertation avec le secteur afin d'éviter un effet d'éviction. La réalisation d'un bilan sur l'encadrement du recours aux sous-traitants en matière de CPF sera à cet égard utile, cette réforme étant trop récente pour être évaluée à la rédaction du présent rapport⁴⁹. Le projet de décret d'application de cette réforme pourrait servir de piste de compromis avec une distinction entre, d'une part, des sous-traitants formateurs individuels occasionnels ; et les organismes de formation agissant en sous-traitance pour qui l'obligation de certification serait intégrale.

Recommandation n°1 Faire évoluer le référentiel Qualiopi, à court terme en clarifiant certains indicateurs en particulier sur l'accompagnement des apprentis, et à moyen terme pour renforcer les exigences sur les méthodes pédagogiques notamment sur la formation à distance.

⁴⁹ Encadrement introduit par la loi du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires, dont le décret d'application n'est pas encore paru à la date du rapport.

Recommandation n°2 Organiser une réflexion sur l'application du critère du référentiel national qualité (RNQ) relatif aux organismes sous-traitants et envisager, le cas échéant, l'exigence directe de la certification pour certaines catégories de sous-traitants

4.1.2 L'uniformisation des méthodes d'audit et le pilotage de la certification

[180] L'enquête adressée aux certificateurs illustre une diversité de profils de certificateurs et quelques divergences de pratique en termes de suivi des auditeurs. L'enquête ECQ n'a pas pointé d'alerte particulière à ce sujet sur l'adaptation des audits aux organismes de formation mais la faible supervision des certificateurs constitue un risque à traiter.

[181] La mission estime qu'un pilotage plus fin des méthodes de suivi des auditeurs et de l'application du référentiel, et une information en termes de non-conformités observées, et d'évolution des taux de refus, d'échec et de suspensions des certifications, permettraient de garantir une application plus homogène de la certification et d'orienter les éventuels ajustements du référentiel avec le temps.

[182] La mission note que cette compétence de pilotage est souvent assumée, à l'étranger, par des instances gouvernementales (Cf. annexe 18). Néanmoins, il existe potentiellement des synergies importantes entre cette fonction de pilotage et l'accréditation des organismes certificateurs, qui conduisent à tester, dans une première phase, un pilotage par le Cofrac. Si celui-ci s'avérait infructueux, l'État pourrait reprendre l'exercice de cette mission.

Recommandation n°3 Charger l'instance nationale d'accréditation de réaliser un rapport d'activité annuel présentant l'évolution des pratiques des certificateurs, notamment en matière de suivi des auditeurs, de relevé de non-conformités, ainsi que du taux de refus, d'échec et de suspension des certifications.

Recommandation n°4 Charger l'instance nationale d'accréditation d'animer le travail d'harmonisation des pratiques de certification

4.1.3 Vers une approche graduée de la certification

[183] Si le caractère généraliste de la certification Qualiopi a permis de clarifier un marché dispersé en matière de labels, cette généralisation est aussi une limite : du moment que Qualiopi reste accessible aux « petits » organismes de formation, notamment les formateurs individuels, il est difficile d'en renforcer les exigences de manière systématique.

[184] La piste proposée s'inspire d'un travail lancé par le syndicat national des organismes de formation (Synofdes) avec une proposition d'un label « Qualiopi éthique » basé sur 9 indicateurs.

[185] Elle repose sur la création d'un label Qualiopi « plus » visant à distinguer les organismes de formation les plus engagés avec des critères supplémentaires, pouvant être validé lors de l'audit Qualiopi. Le label ne serait pas dépendant de la taille de l'organisme de formation et serait accessible sur une base volontaire. L'effet serait relativement lisible sur le marché puisqu'il existerait alors 2 types de certifications : le label Qualiopi de base, et le label « Qualiopi plus ».

[186] L'incitation à y candidater pourrait résider dans le signal supplémentaire qui serait adressé aux stagiaires, offrant un atout commercial, sans pour autant constituer une obligation requise pour les candidatures aux marchés publics.

[187] Ce label complémentaire pourrait reposer sur des indicateurs supplémentaires. À titre d'exemple, la proposition « Qualiopi éthique » aborde notamment la question de l'accessibilité aux publics en difficulté avec la lecture, l'accompagnement dans l'accès aux aides, le suivi individuel, l'inclusivité, ou la qualité de la formation à distance.

Recommandation n°5 Développer un label Qualiopi « plus » pour les organismes de formation volontaires souhaitant renforcer leur démarche qualité.

4.1.4 Achever le cycle complet de certification pour faire le bilan de l'efficacité et de l'efficience de Qualiopi

[188] En tout état de cause, la mission estime qu'il est trop tôt pour établir un bilan définitif de la certification Qualiopi, dont la généralisation n'a été effective qu'en 2022. Il paraît utile d'attendre un cycle complet de renouvellement des audits, ce qui placerait cette évaluation en 2026.

[189] À ce stade, la mission a pu en tout cas constater que Qualiopi a permis de structurer les processus qualité et de faire évoluer les pratiques générales des organismes de formation.

[190] Elle en a toutefois souligné les limites, essentiellement celles d'un signal faible (taux de réussite quasi-systématique, inadaptation à la lutte contre la fraude, absence d'appréhension de la pratique pédagogique) et d'une supervision insuffisante par l'instance nationale d'accréditation.

[191] La mission a également relevé le coût que représentait la certification pour les OF, qui peut constituer un obstacle pour les « petits ». Elle note toutefois que ce coût reflète celui de l'investissement dans une démarche qualité, qui pourrait diminuer avec le temps à mesure que le secteur s'y acculture. Il convient enfin de rappeler que le coût global de la certification n'est pas une dépense publique, puisqu'il est pris en charge par les organismes de formation, bien que ce soit pour réaliser des activités de formation financées en partie par de l'argent public.

[192] La mission préconise donc de maintenir le système Qualiopi, tout en améliorant ce qui peut l'être à court terme (exigences du référentiel, supervision des certificateurs), avant de décider s'il doit être pérennisé sur le long terme, afin de laisser se dérouler un cycle complet de certification, mais également par souci de stabilité juridique après une réforme d'ampleur.

Recommandation n°6 Évaluer l'apport de Qualiopi à la qualité des formations délivrées à horizon de 3 ans.

4.2 Clarifier les finalités et le contenu des différentes modalités de contrôle de la qualité

[193] L'écosystème de la vérification de la qualité de la formation professionnelle en France porte sur l'ensemble des niveaux de qualité d'une formation, évalués par des acteurs et des outils différents, et comporte des contrôles administratifs et financiers de base, importants pour lutter contre la fraude, et que la mission propose de renforcer significativement.

[194] Il est cependant avant tout centré sur la vérification des processus internes, dont la qualité est mesurée par deux outils différents : la démarche de certification Qualiopi, et le contrôle qualité des financeurs, compte tenu des référentiels sur lesquels il repose aujourd'hui. Cela peut entraîner une impression de redondance, souvent évoquée par les acteurs rencontrés par la mission.

[195] Symétriquement, le contrôle de la qualité externe apparaît relativement limité soit à des procédures de suivi contractuel (achats sur appels d'offres), soit à certaines catégories de formation (les formations par apprentissage par exemple). Il apparaît nécessaire de le renforcer.

4.2.1 Renforcer les moyens des contrôles des conditions légales d'exercice et créer une capacité d'intervention en cas d'urgence

4.2.1.1 L'évolution des contrôles du cadre d'exercice légal et des contrôles administratifs et budgétaires

[196] S'agissant du contrôle de service fait, les disparités évoquées *supra* sont susceptibles de créer des risques juridiques, financiers et opérationnels, mais également de nuire aux possibilités de mutualisation des programmes de contrôle et de partage de leurs résultats. Il est donc souhaitable qu'un cadre commun soit défini.

Recommandation n°7 Élaborer un référentiel commun pour les pratiques de contrôle de service fait (CSF) permettant à la fois d'harmoniser les processus et de les sécuriser juridiquement.

[197] Le contrôle administratif et financier diligenté par les SRC bénéficie en revanche d'un cadre méthodologique particulièrement bien adapté aux finalités d'un contrôle de régularité *a posteriori*, et l'ensemble des autorités de contrôles pourrait bénéficier de la capitalisation de ce savoir-faire. La mission estime donc souhaitable qu'un partage soit organisé par le SRC afin de permettre aux financeurs d'introduire, dans leur contrôle de service fait de deuxième niveau, certaines bonnes pratiques issues du contrôle administratif et financier.

Recommandation n°8 Organiser un transfert d'expertise formalisé des SRC vers les financeurs tendant à permettre l'enrichissement du contrôle de service fait de deuxième niveau par les bonnes pratiques du contrôle administratif et financier.

4.2.1.2 Le renforcement des moyens des SRC

[198] Compte tenu des considérations sur le sous-effectif persistant (*Cf.* annexe 11) exposé *supra*, le renforcement des moyens humains des SRC apparaît nécessaire.

[199] En première phase, une mise à niveau des SRC les plus mal dotés en personnels, afin de leur faire atteindre l'« effectif socle » constaté à date dans le réseau sur le double critère du nombre d'organismes de formation et du chiffre d'affaires global déclaré au cours de l'exercice annuel précédent, devrait permettre une rationalisation de la couverture territoriale en moyens de contrôle.

Recommandation n°9 Porter d'abord la capacité humaine de contrôle de l'ensemble des Services régionaux de contrôle au niveau de l'effectif-socle du réseau, par l'affectation de 23 ETP de catégories A et B dans les services actuellement déficitaires.

[200] En seconde phase, un doublement des effectifs de catégories A et B affectés au contrôle au sein des SRC, par l'affectation de 110 nouveaux agents de catégorie A et B permettrait d'assurer un contrôle territorial davantage à la hauteur des enjeux de la politique publique et de l'effort budgétaire qui leur est alloué. La mission insiste ici sur trois points d'attention :

- du point de vue de l'activité, et compte tenu des effets d'échelle et des gains de productivité attendus des autres recommandations de la mission (partage d'informations et coordination des contrôles notamment), un objectif de 4 % des organismes contrôlés annuellement pourrait être fixé ;
- du point de vue du financement, l'affinement du ciblage des organismes contrôlés (historisation des résultats des contrôles antérieurs et dispositif d'alerte notamment) permettra, par une concentration sur les situations à risque, une meilleure récupération des fonds indûment versés ;
- enfin, du point de vue de la mise en œuvre opérationnelle, il sera nécessaire que cette montée en charge soit progressive, pour permettre l'intégration de nouveaux agents de contrôle au sein des équipes constituées, et leur formation aux procédures propres au contrôle administratif et financier, ce qui est envisageable sur une période de 3 ans.

Recommandation n°10 Doubler ensuite, au sein de l'ensemble des SRC, la capacité humaine de contrôle, sur une période de trois ans, en affectant 110 nouveaux agents de catégories A et B, afin de porter l'objectif du nombre d'organismes de formation contrôlés à 4 % sur l'ensemble du réseau.

4.2.1.3 Des capacités d'intervention en cas d'urgence

[201] Compte tenu des signalements de fraude, de dysfonctionnements ou défaillances en termes de qualité des prestations délivrées, la mission considère qu'il est nécessaire de prévoir un dispositif d'intervention national doté de collaborateurs peu nombreux mais hautement qualifiés, susceptibles d'intervenir en urgence pour investiguer, établir les constats nécessaires et proposer les suites opérationnelles et juridiques à leur intervention.

[202] Ces collaborateurs pourraient être sélectionnés sur appel à candidatures lancé auprès des principaux opérateurs de contrôle (SRC, Pôle emploi, OPCO, Régions..) de manière à être représentatifs de différentes origines et savoir-faire ; ils resteraient en poste dans leurs organismes d'appartenance, mais feraient l'objet de formations communes, de périodes de regroupement pour organisation de missions de contrôle test.

[203] Cette cellule d'investigation rapide serait placée auprès de l'instance de coordination de la qualité proposée *infra*, et mobilisable uniquement sur signalements convergents et analyse montrant des risques avérés qui ne pourraient être pris en compte spécifiquement par tel financeur ou contrôleur.

Recommandation n°11 Créer une cellule d'intervention rapide capable de mener des investigations pluridisciplinaires et mobilisable en cas de signalements convergents concernant le fonctionnement d'un organisme et la qualité des prestations délivrées

4.2.2 L'enregistrement des titres et le contrôle des organismes certificateurs

[204] Au regard des constats posés (*supra* partie 3), la mission recommande de suivre deux orientations principales :

- S'agissant des procédures, la mission est favorable à une explicitation des critères d'enregistrement utilisés, ce qui n'est pas le cas pour les CPC. La mission est également favorable à une harmonisation des différentes procédures. La mission n'a pas mené d'investigations supplémentaires sur cette question, dans l'attente des résultats de la mission de France compétences, non connus au moment de la rédaction du rapport.
- S'agissant du contrôle des organismes certificateurs, la mission est favorable à un renforcement du pouvoir de contrôle de France compétences, ce qui nécessiterait une augmentation en parallèle des moyens humains dédiés à cette politique de contrôle. Les contrôles pourraient en particulier cibler les certificateurs privés qui ne détiennent pas de certification Qualiopi et qui ne sont de fait, que très rarement contrôlés dans le système actuel.

Recommandation n°12 Renforcer le pouvoir et les moyens de contrôle de France compétences sur les organismes ayant déposé une certification professionnelle.

4.2.3 Le renforcement souhaitable des contrôles des formations par apprentissage.

[205] Au regard des constats posés, la mission recommande de suivre deux orientations :

- la mission recommande une mise en œuvre effective de la MCFPA dans chaque ministère, qui pourrait établir un plan de contrôle sur auto-saisine ou sur la base d'un recueil de signalements, ce qui reste à mettre en place.
- pour les formations des ministères en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et celui en charge de la jeunesse et des sports, une première étape serait la mise en place effective de la MCFPA dans chaque académie. Deux leviers complémentaires pourraient être activés pour une montée en puissance du dispositif :
 - des moyens supplémentaires notamment pour encourager la mobilisation des experts professionnels ;
 - une modification du cadre réglementaire pour permettre des sanctions en cas de défaillances avérées, et ainsi clarifier les conséquences du contrôle pédagogique.

[206] D'une manière générale et quel que soit le ministère certificateur concerné, il pourrait être envisagé, sur manquement grave constaté par la MCPFA dans une formation, une interdiction au CFA d'usage du nom de de diplôme et de mention en indiquant la préparation en son sein pour une durée déterminée. Cette interdiction vaudrait impossibilité d'émarger aux plateformes d'orientation (par exemple Affelnet ou Parcoursup), la participation à ces plateformes valant publicité. Cette interdiction n'aurait pas de conséquence pour les apprentis déjà présents dans le CFA, pouvant toujours passer l'examen en candidat libre, mais un manquement avéré pendant la période définie à cette interdiction pourrait la prolonger de la même durée, voire la rendre définitive. Pour le ministère en charge de la jeunesse et des sports, cette interdiction pourrait être doublée d'une suspension de l'habilitation obligatoire des organismes de formation.

[207] S'agissant des formations par apprentissage de l'enseignement supérieur non accréditées par le ministère en charge⁵⁰, la mission est favorable à un renforcement des contrôles et de la régulation. Un groupe de travail dédié, réunissant DGSIP – IGÉSR, a été créé au ministère en charge de l'enseignement supérieur. Dans l'attente de ses conclusions, la mission n'a pas mené d'investigations supplémentaires.

Recommandation n°13 Garantir une mise en œuvre effective de la mission de contrôle des formations par apprentissage dans chacun des ministères certificateurs, et pour les ministères en charge de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports une mise en œuvre des missions de contrôle dans chaque académie.

Recommandation n°14 Encourager une montée en puissance du dispositif de contrôle pédagogique de l'apprentissage, en dégageant des moyens supplémentaires et en modifiant le cadre réglementaire pour permettre des sanctions en cas de défaillances avérées, notamment par l'interdiction au CFA de mention du diplôme concerné dans quelque communication et sous quelle forme que ce soit ou la suspension de l'habilitation de l'organisme lorsqu'elle existe.

4.2.4 L'évolution des contrôles qualité des financeurs : le contrôle de service bien fait

[208] Au regard des constats posés (*supra* partie 3), la mission recommande de suivre quatre orientations principales.

[209] S'agissant des exigences contractuelles liées à l'achat de prestations (consignées dans les cahiers des charges techniques), la mission a noté que le suivi par des référents de marché, notamment grâce à des réunions périodiques organisées sur le terrain, pouvait constituer une garantie de mise œuvre conforme et de qualité. Elle préconise que ces dispositifs de suivi soient systématisés et qu'il y soit consacré les moyens suffisants, par chaque acheteur concerné.

Recommandation n°15 Pour les acheteurs disposant d'un réseau territorial, systématiser les dispositifs de suivi des dispositions contractuelles relatives à la qualité de délivrance des prestations, en y consacrant des moyens adaptés.

⁵⁰ Lors de l'entretien de la mission, le président de l'Association nationale des apprentis de France (ANAF) a fait porter une grande part des échanges sur les mauvaises pratiques - voire pratiques illégales - de ce secteur, renforçant la conviction de la mission.

[210] S'agissant des référentiels de contrôle qualité développés par les financeurs, la mission recommande de poursuivre le mouvement de rapprochement entamé et de définir un socle commun d'indicateurs de contrôle.

[211] Ce socle commun apparaît nécessaire de plusieurs points de vue. S'agissant des organismes contrôlés, il apparaît difficile de comprendre que les exigences de ses commanditaires ne soient pas coordonnées. Sur le principe, il apparaît d'ores et déjà une convergence spontanée des critères d'examen de la qualité, même si leur expression peut diverger.

[212] Le socle commun devrait être davantage tourné vers des critères de qualité externe, c'est-à-dire reflétant les exigences contractuelles des acheteurs, en termes de qualité concrète de la prise en charge, et de manière résiduelle vers le contrôle des processus de délivrance, déjà certifiés par Qualiopi.

[213] Néanmoins, au-delà du socle commun, il ne paraît pas illogique que chaque financeur conserve, dans une limite quantitative à définir, quelques critères qui lui seraient propres. Ou à l'inverse, que certains critères ne s'appliquent pas à ses achats.

Recommandation n°16 Établir un socle commun des référentiels de contrôle qualité des financeurs, davantage tourné vers la qualité externe des prestations, et sans préjudice de la possibilité pour chacun de conserver des critères spécifiques.

[214] S'agissant du signalement de faits préoccupants relatifs aux sessions de formations achetées, il a été noté que, si les sources ne manquaient pas, la centralisation de ces données, l'analyse des signaux en termes de risques, et la gradation des décisions à prendre constituaient des sujets où les acheteurs pouvaient nettement progresser, sans négliger les possibilités d'échanges entre eux (*cf. infra*).

[215] Au demeurant, il existe déjà des bonnes pratiques en la matière, dont il conviendrait de s'inspirer.

Recommandation n°17 Structurer, au niveau de chaque financeur, des dispositifs de recueil et analyse des signalements de faits préoccupants relatifs à la qualité des prestations de formation, afin de mieux cibler les contrôles.

[216] Enfin, s'agissant des diligences de contrôle qualité elles-mêmes, elles restent limitées en termes quantitatifs, et les recommandations qui en résultent devraient faire l'objet d'un suivi de mise en œuvre rigoureux. Ce sont les moyens mobilisés à cet effet qui doivent être renforcés. Au demeurant, ces renforts pourraient être très raisonnables si le ciblage des organismes à contrôler devait conduire à une sélection des organismes nécessitant une attention particulière. Quant aux suites à donner, elles peuvent être de différentes natures et présentées de manière graduée : simple appel à la vigilance, plan correctif, application de sanctions contractuelles (dont suspension des commandes), sanctions de nature administrative, recours judiciaire. Ce dispositif nécessite des moyens de suivi précis.

Recommandation n°18 Renforcer les moyens consacrés aux contrôles de qualité par chaque financeur et les dispositifs de suivi des mesures prises dans ce cadre.

4.2.5 Les outils de mesure d'impact et de prise en compte de l'avis des usagers

[217] Au vu des constats posés (voir *supra* partie 3), la mission recommande la systématisation de l'analyse de l'impact des formations :

- Prenant exemple sur *Inserjeunes*, elle préconise de systématiser à court ou moyen terme l'analyse de l'insertion professionnelle, pour toutes les formations. Cela nécessite également une réflexion pour compléter les données disponibles, en particulier pour les artisans, les commerçants et les professions libérales. S'agissant d'Agora, les travaux d'exploitation des données de la DSN peuvent être menés à brève échéance.
- À plus long terme, une réflexion doit être conduite pour analyser l'évolution des qualifications à la suite des formations professionnelles, qui peut être, en première approximation, approchée par les données salariales, disponibles dans la DSN. Cela permettrait aussi d'évaluer un « retour sur investissement » à 3 et 5 ans des actions de formation. Cet indicateur pourrait, en première analyse, être construit par rapprochement, d'une part, des données salariales individuelles issues des DSN, permettant d'apprécier leur évolution dans le temps, des coûts complets par action de formation, déjà retracés dans Agora. Par croisement avec un indicateur subjectif issu des évaluations des stagiaires, cet indicateur objectif permettrait une mesure synthétique d'impact qui constituerait un proxy de la qualité externe des actions de formations. Un groupe de travail, animé par la maîtrise d'œuvre d'Agora, devrait être constitué à cette fin.

Recommandation n°19 Constituer un groupe de travail regroupant les services statistiques des ministères, les partenaires d'Agora, sous l'égide de France compétences pour permettre une mesure systématique de l'insertion professionnelle et étudier la faisabilité technique et juridique de la constitution d'un indicateur de retour sur investissement des actions de formation.

[218] La mission recommande également une prise en compte systématique des avis des usagers, en particulier les notes émises par les stagiaires, à la fois par les organismes de formation dans une démarche d'amélioration continue de la qualité, mais également par les opérateurs de contrôle pour mieux cibler les contrôles.

Recommandation n°20 Intégrer systématiquement les avis des usagers, en particulier la notation des formations, dans un dispositif de recueil et d'analyse des signalements de faits préoccupants relatifs à la qualité des prestations de formation

4.3 Evoluer vers un écosystème d'assurance qualité mieux intégré : vers une urbanisation de la régulation

[219] Les enjeux multiples de la formation professionnelle (enjeux socio-économiques, importance des financements qui y sont consacrés, désintermédiation du choix de formations dans le cadre du CPF, difficultés de l'achat éclairé de formation, non qualités et fraudes constatées), justifient pleinement le renforcement des dispositifs qui constituent son système d'assurance qualité, dont les différentes composantes ont été abordées plus haut.

[220] Pour élaborer un système coordonné d'assurance qualité, et au-delà des propositions propres à chacune de ses composantes, la mission considère indispensable d'adopter un scénario

cible consensuel et une gouvernance adaptée (cf. 432), mettant à profit un dispositif de partage d'informations entre parties prenantes (cf. 431).

4.3.1 Vers un système de données partagées : historisation des contrôles, système d'alerte partagé

[221] Afin de répondre aux carences constatées, mais également aux demandes réitérées des acteurs rencontrés lors des visites sur le terrain, la mission estime nécessaire de développer deux outils de partage d'informations, qui devraient être mis à disposition des agents dans le délai maximal d'une année suivant la transmission du présent rapport.

[222] En premier lieu, et afin de permettre aux autorités de contrôle de coordonner utilement leurs programmes de contrôle sans recourir à une procédure formalisée facteur de lourdeurs et d'inefficiences, une historisation des contrôles doit être aménagée par saisie, au sein des logiciels métier des administrations, des date, nature, résultat⁵¹ et agent responsable des contrôles effectués, sous forme d'événement associé au numéro de déclaration d'activité (NDA) de l'organisme contrôlé. Cette saisie devra porter non seulement sur les contrôles notifiés, mais également sur ceux déjà programmés, et sera centralisée par Agora puis redistribuée sous forme de liste à l'ensemble des partenaires, permettant à l'agent de prendre connaissance de l'historique de contrôle et de contacter, le cas échéant, son homologue au sein d'une autre organisation pour un échange informel.

Recommandation n°21 Créer, au sein du dictionnaire de données d'Agora et dans les logiciels métier des partenaires, un « objet OF » permettant d'historiser les contrôles passés et de signaler les contrôles à venir, aux fins de permettre aux agents de coordonner leurs programmes de contrôle.

[223] En second lieu, et pour permettre de répondre aux situations les plus critiques, ou présentant un risque particulier de nature financière ou opérationnelle, un système d'alerte doit être également associé à chaque NDA sous forme de la création d'un événement associé à un code couleur matérialisant la gravité du risque. Cet outil permettra d'identifier, par la méthode du faisceau d'indices, les organismes faisant l'objet des plus fréquents signalements, et de capitaliser les constats réalisés au cours des précédents contrôles, afin d'objectiver une catégorie d'organismes de formation « particulièrement signalés » appelant une attention renforcée et, en tant que de besoin, une périodicité et une profondeur de contrôle adaptées aux risques détectés.

Recommandation n°22 Créer, sur la base de l'« objet OF » aménagé dans Agora, un dispositif de partage d'alerte permettant à chaque autorité de contrôle de porter à la connaissance de ses homologues toute indication née soit des résultats de son propre contrôle, soit de la récurrence des signalements dont elle a été saisie.

⁵¹ Conformité ou présence de non-conformités mineures ou majeures, s'agissant des contrôles qualité, grandes catégories d'irrégularités pour les contrôles administratifs et financiers...

4.3.2 Un scénario cible de synthèse et un dispositif de pilotage de la qualité de la formation

4.3.2.1 Le système d'assurance qualité de la formation professionnelle : proposition de scénario cible de synthèse

[224] La mission propose un scénario cible permettant une montée en gamme de l'ensemble des composantes de l'assurance qualité de la formation professionnelle, comportant :

- Une actualisation du référentiel de certification Qualiopi, qui pourrait mieux prendre en compte les spécificités des prestataires d'actions de compétence, et leurs méthodes pédagogiques, et nécessiter un pilotage de l'activité des certificateurs ;
- L'harmonisation des procédures d'inscription et d'enregistrement des titres et diplômes, et des contrôles subséquents, et le renforcement du contrôle pédagogique de l'apprentissage ;
- Un renforcement très substantiel des contrôles du cadre d'exercice légal et des contrôles administratifs et budgétaires, qui nécessiterait l'adjonction de moyens appropriés ;
- Une systématisation des dispositifs de suivi des exigences contractuelles posées par les acheteurs dans leurs cahiers des charges ;
- Une structuration des dispositifs de recueil et analyse des signalements de faits préoccupants relatifs à la qualité des prestations de formation ; dans le cadre proposé par la mission, des missions de contrôle centralisées pourraient être déclenchées dans les circonstances jugées les plus préoccupantes ;
- Une harmonisation et un renforcement des contrôles de qualité diligentés par les acheteurs ;
- Une meilleure prise en compte des mesures d'impact des formations et de l'avis des parties prenantes ;
- Des dispositions permettant la mise en commun d'informations entre contrôleurs.

4.3.2.2 La gouvernance et le financement de l'assurance qualité de la formation professionnelle

[225] L'ampleur des enjeux rappelés plus haut, la multiplicité des composantes de l'assurance qualité de la formation professionnelle et le nombre élevé d'acteurs concernés nécessitent, au sens de la mission, que soit désignée une instance de coordination et de synthèse, qui fait aujourd'hui complètement défaut.

[226] Quelle qu'elle soit, cette instance de gouvernance devrait pouvoir s'appuyer sur les outils d'échanges d'informations recommandés par la mission, des outils de concertation, coordination et compte-rendu, à élaborer, des moyens de fonctionnement correctement dimensionnés, et de la capacité à mobiliser la cellule d'intervention rapide proposée *supra*.

[227] S'agissant de l'instance elle-même, la mission propose deux scénarios, d'ambition différente :

- S'inscrire dans des cadres de gouvernance existants:
 - Le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, à travers la MOC de la DGEFP, d'un dispositif qui, à condition d'être doté de compétences et moyens adéquats aurait toute légitimité à devenir le pilote du système d'assurance qualité ;
 - France compétences constitue pour sa part l'établissement de référence chargé depuis 2018 de l'amélioration de l'efficacité du marché de la formation. Lui confier la compétence nouvelle de piloter la qualité de la formation paraîtrait également logique, la composition de son conseil lui offrant toute légitimité pour ce faire.
- Un scénario plus ambitieux consisterait à créer une autorité administrative indépendante, disposant de pouvoirs de contrôle directs, transférés par l'État, et coordonnant les autres catégories de contrôle. Le pilotage des certificateurs Qualiopi pourrait également lui être confié, en alternative à la proposition formulée supra, attribuant cette compétence au Cofrac.

Recommandation n°23 Créer une instance de gouvernance de la qualité de la formation professionnelle.

[228] Le financement de cette Autorité pourrait relever d'une contribution – de taux extrêmement faible⁵² – portant sur le chiffre d'affaires des organismes de formation ; il permettrait de renforcer les contrôles du cadre d'exercice légal des OF, qui seraient de sa compétence.

[229] Indépendamment même de l'existence d'une Autorité dédiée et s'il n'était pas jugé envisageable d'augmenter les plafonds d'emploi ministériels et ainsi les moyens affectés, un financement de ce type pourrait être créé, de manière à renforcer les dispositifs de contrôle (SRC, MCPFA, cellule d'intervention rapide...), à hauteur des enjeux. La mission a d'ailleurs noté que des réflexions de cette nature avaient été initiées en lien avec l'enregistrement des organismes de formation sur la plateforme MCF.

Recommandation n°24 Pour financer l'augmentation des activités de contrôle, envisager la création d'un prélèvement sur le chiffre d'affaires des prestataires d'actions de compétence

⁵² Les besoins recensés par la mission portent pour l'essentiel sur la création de postes de contrôleurs dans les SRC, le contrôle pédagogique de l'apprentissage, le financement d'une cellule de contrôle centralisée et la mise en place d'instruments d'échanges d'informations ; des dotations pourraient être également accordées spécifiquement aux différents financeurs pour augmentation de leur activité de contrôle. En toute première analyse, la mission estime que ces besoins nécessiteraient la mobilisation d'une vingtaine de millions. Avec l'assiette retenue par le rapport sur l'usage des fonds (RUF), soit 26 Mds€ en 2021, le taux de prélèvement serait de l'ordre de 0,1%. Il serait encore moindre avec une assiette plus large incluant les chiffres d'affaires des OF correspondant aux commandes directes des entreprises, des ménages et des fonctions publiques.

Schéma 3 : La vision cible du système d'assurance qualité de la formation continue



Source : Mission

Bernard FROMENT
Matthieu LABBOUZ

Aurélien BESSON
Dominique GIORGI
Sacha REINGEWIRTZ

LISTE DES ANNEXES

- 1 Liste des personnes rencontrées
- 2 Méthodologie
- 3 Définitions de la qualité de la formation
- 4 La certification Qualiopi
- 5 Les instances de labellisation
- 6 L'évaluation des formations dans l'enseignement supérieur
- 7 Exploitation de l'enquête complémentaire à ETOF
- 8 La qualité de la formation dans les enquêtes usagers
- 9 L'enregistrement et le contrôle des certifications
- 10 Le contrôle pédagogique de l'apprentissage
- 11 Les contrôles diligentés par les services régionaux de contrôle
- 12 Le contrôle qualité de Pôle emploi
- 13 Le contrôle qualité de la CDC
- 14 Le contrôle qualité des OPCO
- 15 Le contrôle qualité des régions
- 16 Le contrôle qualité des ATpro
- 17 La mutualisation des informations de contrôle
- 18 La qualité de la formation professionnelle : éléments de parangonnage

SIGLES UTILISES

ACRE : Aide à la Création ou la Reprise d'Entreprise

AFC : Actions de Formation Conventionnées

AFNOR : Association Française de Normalisation

ANI : Accord National Interprofessionnel

AT-Pro : Association de Transition Professionnelle

BPF : Bilan Pédagogique et Financier

BTP : Bâtiment et Travaux Public

CAF : Contrôle Administratif et Financier

CDC : Caisse des Dépôts et Consignations

CCCA BTP : Comité de Concertation et de Coordination de l'Apprentissage du Bâtiment et des Travaux Publics

CCFT : Cahier des Charges Fonctionnels et Techniques

CFA : Centre de Formation d'Apprentis

CNEFOP : Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles

COFRAC : Comité Français d'Accréditation

CPC : Commissions Paritaires Consultatives

CPF : Compte Personnel Formation

CQP : Certification de Qualification Professionnelle

CSF : Contrôle de Service Fait

DEPP : Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance

DGEFP : Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle

DGESCO : Direction Générale de l'Enseignement SCOLAIRE

DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DSN : Déclaration Sociale Nominative

ECQ : Enquête sur la Certification Qualiopi

ETP : Équivalent Temps Plein

GIE : Groupement d'Intérêt Économique

HCÉRES : Haut Conseil de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur

MCF : Mon Compte Formation

MCPFA : Mission de Contrôle Pédagogique des Formations par Apprentissage

MOC : Mission Organisation des Contrôles

OF : Organisme de Formation

OPCA : Organisme Paritaire Collecteur Agréé

OPCO : OPérateurs de COmpétences

PAC : Prestataires d'Actions de Compétences

PIC : Plan Investissement des Compétences

RNCP : Répertoire National des Certifications Professionnelles

RNQ : Référentiel National Qualité

RS : Registre Spécifique

SAIA : Service Académique d'Inspection de l'Apprentissage

SRC : Services Régionaux de Contrôle

VAE : Validation des Acquis de l'Expérience

LETTRE DE MISSION



Paris, le

Monsieur l'inspecteur général des affaires sociales,

Madame l'inspectrice générale de l'éducation, du sport et de la recherche,

Nos Ref : A6-23-003848

Objet : Analyse du système de qualité de la formation professionnelle en France.

Enjeu majeur pour construire la société des compétences en France, le renforcement de la qualité de la formation professionnelle et de l'apprentissage est une des grandes orientations portées par le ministère délégué.

En France, un cadre juridique favorable a été mis en place par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui a, en particulier, permis la mise en place d'une obligation de certification qualité pour tous les prestataires concourant au développement des compétences (action de formation, bilans de compétences, actions permettant de valider les acquis de l'expérience, formations en apprentissage) lorsqu'ils contractualisent avec des financeurs publics et paritaires.

Cette certification rendue obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2022 est délivrée à titre principal par des organismes certificateurs eux-mêmes, accrédités par l'Instance unique d'accréditation (Cofrac), ainsi que par des instances de labellisation reconnues par France compétences. Cette certification s'appuie sur des critères réglementaires précisés par un Référentiel national et des modalités d'audit associées. La certification qualité fait l'objet d'une marque de l'Etat : « Qualiopi processus certifié » déposée à l'INPI qui s'est imposée dans le paysage de la formation professionnelle et a été obtenue à ce jour par 41 356 prestataires de formation. Il est à noter qu'environ 110 000 OF sont déclarés à ce jour et qu'environ 90 000 déposent un BPF...

D'autres dispositifs de régulation pour la qualité sont prévus en complément, à la charge des financeurs ou des certificateurs notamment.

Il est nécessaire à ce jour d'analyser leur impact et leurs limites, et de proposer des pistes d'amélioration, en évaluant la complétude, les manques et les recouvrements de ces dispositifs.

Il conviendrait en outre de proposer une stratégie de mise en commun de certaines informations pour alléger la charge administrative pour les organismes de formation et les institutions et pour mieux cibler les opérations de contrôle.

Cette mise en commun des informations devra concerner l'ensemble des institutions régulatrices : SRC, certificateurs Qualiopi, France compétences, financeurs (Régions, Caisse des dépôts et consignations, Pôle emploi), détenteurs des certifications professionnelles (habilitant les organismes de formation), y compris les ministères certificateurs qui assurent le contrôle pédagogique de l'apprentissage.

Les administrations centrales et déconcentrées des ministères chargé de la formation professionnelle et de l'éducation nationale apporteront leur concours à la mission.

Une note de cadrage sera à présenter au cabinet au cours du mois de mars.

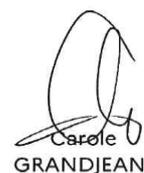
Le rapport définitif est attendu pour l'été 2023.



Olivier
DUSSOPT



Pap
NDIAYE



Carole
GRANDJEAN