

## PROPOSITION DE LOI

# LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION ET INTERDICTION DU DÉMARCHAGE

## Première lecture



La proposition de loi vise à mettre fin au démarchage abusif des titulaires de compte personnel de formation (CPF) et à renforcer l'arsenal législatif de lutte contre la fraude.

Sans préjudice des mesures de régulation du CPF qui devront être prises par ailleurs, la commission a approuvé les dispositifs proposés, qui permettront rendre plus efficaces les efforts déployés pour lutter contre les abus.

## 1. LA FRAUDE ET LE DÉMARCHAGE ABUSIF, FACE SOMBRE DU SUCCÈS DU CPF

### A. RÉNOVÉ EN 2018, LE CPF DÉMOCRATISE L'ACCÈS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a réformé le compte personnel de formation (CPF), créé en 2014, avec pour objectif de faciliter l'accès de chaque actif à la formation professionnelle, en prévoyant notamment :

- la **monétisation du CPF** : le système d'acquisition et de mobilisation des droits en heures a été remplacé par un système en euros dans un objectif d'accessibilité et de lisibilité renforcées ;
- la **désintermédiation du dispositif** : les actifs peuvent directement choisir et payer leur formation via un **service dématérialisé, Mon Compte Formation**, lancé en novembre 2019 ;
- un **financement et une gestion uniques par la Caisse des dépôts et consignations**, elle-même bénéficiant d'une dotation financière de France compétences à ce titre.

La réforme a connu un **indéniable succès quantitatif** : environ **2 100 000 dossiers de formation ont été financés en 2021** par le CPF, contre près d'un million en 2020 et 500 000 en 2019, soit un doublement chaque année. Grâce à un mode d'alimentation favorable aux temps partiels, elle a également permis un rééquilibrage du recours au CPF entre les hommes et les femmes. L'ouverture du dispositif a ouvert la voie à un démarchage agressif et à des pratiques frauduleuses.

Avec 19 millions de profils activés sur *Mon Compte Formation*, cette réforme a aussi ouvert une brèche dans laquelle divers acteurs, allant d'organismes de formation peu scrupuleux à des spécialistes de la fraude, se sont engouffrés.

**La fraude au CPF prend de multiples formes**, parmi lesquelles des pratiques commerciales agressives visant à pousser les titulaires d'un compte à acheter une formation contre leur gré ; des irrégularités à l'éligibilité des formations au CPF ou à l'habilitation de l'organisme de formation à dispenser la formation proposée ; ou encore de fausses entrées en formation validées sur la plateforme *Mon Compte Formation* à la suite d'une usurpation d'identité voire, dans certains cas, d'une collusion entre le titulaire du CPF et le prétendu organisme de formation.

La Caisse des dépôts et consignations évalue entre 40 millions et 60 millions d'euros le **préjudice financier** lié à ces pratiques, à rapporter aux dépenses totales occasionnées par le dispositif (2,85 milliards d'euros en 2021).

Toutefois, au-delà de leur impact financier, **ces pratiques nuisent à l'image du dispositif** et, plus généralement, à celle de l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle, brouillant ainsi le message des pouvoirs publics en faveur du développement des compétences.

## 2. UNE ACTION RÉVOLUE CONTRE LES ABUS MAIS UN ARSENAL LÉGISLATIF À COMPLÉTER

### A. LA MOBILISATION DE L'ÉTAT ET DE LA CAISSE DES DÉPÔTS CONTRE LA FRAUDE COMMENCE À PORTER SES FRUITS

Dès octobre 2019, les services de l'État et la Caisse des dépôts et consignations ont défini une stratégie commune en matière de lutte contre la fraude. Leurs efforts se sont amplifiés depuis 2021 en raison de l'aggravation du phénomène.

L'action de la Caisse des dépôts se déploie principalement sur deux axes :

- le traitement des signalements : *via* un formulaire lancé en septembre 2021 sur *Mon Compte Formation*, la Caisse a reçu, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, **50 000 signalements** qui ont conduit à la restitution de 620 314 euros de droits CPF à 535 titulaires de compte ;

- le contrôle du service fait : la Caisse peut demander à l'organisme de formation toutes pièces justifiant la réalisation de la formation, l'accompagnement du stagiaire ou la mise en œuvre des moyens nécessaires à la réalisation de la formation. Elle a ainsi repéré 350 organismes de formation présentant un nombre significatif de contrôles non concluants.

Les alertes identifiées par la Caisse des dépôts, que ce soit à la suite d'un signalement ou à l'occasion d'un contrôle du service fait, donnent lieu à une procédure contradictoire. Les sanctions, appliquées selon une grille graduée, sont débattues au sein d'une commission d'arbitrage. Au total, **en 2021, 153 organismes de formation ont été déréférencés de la plateforme *Mon Compte Formation***, 945 ont vu une partie de leurs actions de formation être déréférencées et 130 ont fait l'objet d'une suspension de paiements pour un montant total de 31,2 millions d'euros.

**Les CGU de la plateforme ont été modifiées à plusieurs reprises** afin de prévenir la fraude et de compléter l'arsenal de la Caisse des dépôts : ainsi, en juin 2021, a été instauré un délai obligatoire de 11 jours ouvrés entre la date d'envoi d'une proposition de commande par un organisme de formation et le début de la formation correspondante ; en octobre 2022, a été mis en place un contrôle des organismes de formation en amont de leur référencement sur la plateforme.

Depuis le 25 octobre dernier, afin de prévenir les usurpations d'identité et les utilisations frauduleuses de compte, l'accès des utilisateurs à la plateforme a été sécurisé par la **mise en place de la solution *FranceConnect+***, qui nécessite de disposer d'une identité numérique La Poste. Si elle est efficace, cette solution qui alourdit le processus de connexion comporte des effets de bord non négligeables. **Depuis un mois, une baisse de 30 % à 35 % du volume de dossiers a été constatée.** Si le libre accès à la plateforme doit continuer à être garanti, il convient d'interpréter cette donnée avec prudence car elle résulte de l'effet combiné de plusieurs mesures de régulation.

## B. DES OBSTACLES LÉGISLATIFS DEMEURENT

Les décisions de la Caisse des dépôts impliquant des sommes à rembourser par les organismes de formation ne permettent pas d'obtenir l'exécution forcée des créances. La Caisse doit saisir le tribunal administratif afin d'obtenir un titre exécutoire, ce qui permet aux organismes concernés de gagner du temps, voire d'organiser l'évasion des fonds.

De plus, si les échanges d'informations entre les services de l'État, France compétences et la Caisse des dépôts et consignations permettent d'identifier les fraudeurs, la Caisse des dépôts ne peut, en l'absence de fondement légal, les invoquer devant le tribunal administratif ni les utiliser pour motiver des sanctions.

## 3. FACE AUX EXCÈS DU DÉMARCHAGE, POSER UN INTERDIT CLAIR

### A. L'ENCADREMENT DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE NE S'AVÈRE PAS SUFFISAMMENT DISSUASIF

En matière de démarchage téléphonique, la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation a mis en place un **régime d'opposition** à travers la possibilité de s'inscrire gratuitement à la **liste Bloctel**. Ce régime a été renforcé par la loi du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique qui a rendu obligatoire la consultation par les centres d'appel de la liste d'opposition et alourdi les sanctions applicables.

Pour les courriers électroniques et les SMS, un **régime de consentement préalable et explicite** (« *opt-in* ») s'applique : la prospection directe d'une personne physique par ces moyens de communication est interdite si cette dernière n'a pas préalablement accepté d'être sollicitée.

Ces dispositifs n'ont pas empêché la prolifération de pratiques agressives de démarchage, notamment téléphonique, relatif au CPF.

### B. LA PROPOSITION DE LOI INTRODUIT UN PRINCIPE D'INTERDICTION DU DÉMARCHAGE RELATIF AU CPF

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend à interdire la prospection commerciale – par téléphone, SMS, courriel ou sur les réseaux sociaux – des titulaires d'un CPF visant à collecter leurs données à caractère personnel ou à conclure des contrats portant sur des actions de formation, sauf si la sollicitation intervient dans le cadre d'une action de formation en cours et présentant un lien direct avec son objet. Afin de contrôler le respect de ces dispositions, il habilite les agents de la DGCCRF à rechercher et à constater ces infractions et prévoit des sanctions administratives.

**Cette mesure stricte n'empêchera pas les organismes de formation de communiquer mais permettra de faire cesser le démarchage abusif en clarifiant les règles applicables.**

## 4. RENFORCER LES MOYENS D'ACTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS FACE À LA FRAUDE

### A. DONNER UNE BASE LÉGALE AUX ÉCHANGES D'INFORMATIONS ENTRE LES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

L'article 2 prévoit que la Caisse des dépôts et consignations, France compétences, les services de l'État compétents, mais aussi les organismes financeurs, les organismes délivrant la certification *Qualiopi* et les ministères et organismes délivrant des certifications professionnelles peuvent **échanger tous documents et informations détenus ou recueillis dans le cadre de leurs missions respectives** et utiles à leur accomplissement. Il autorise également la cellule nationale de renseignement financier TRACFIN à transmettre des informations à la Caisse des dépôts et consignations ainsi qu'à l'Agence de services et de paiement (ASP). Ces échanges d'informations permettront de faire gagner un temps précieux à la Caisse des dépôts pour l'accomplissement de sa mission de lutte contre la fraude.

## B. RENFORCER LES POUVOIRS DE RECOUVREMENT DES INDUS DE LA CAISSE DES DÉPÔTS

L'article 2 *bis*, inséré à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, donne à la Caisse des dépôts et consignations les moyens de **mettre en œuvre un recouvrement forcé des sommes indûment versées à un organisme de formation**. À cet effet, le directeur général de la Caisse des dépôts pourra délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du prestataire devant la juridiction compétente, comportera tous les effets d'un jugement. En outre, lorsqu'elle constatera la mobilisation par le titulaire d'un CPF de droits indus ou une utilisation contraire à la réglementation, la Caisse des dépôts pourra **procéder au recouvrement de l'indu par retenue sur les droits inscrits ou sur les droits futurs du titulaire**.

Comme le prévoit l'article 2, la Caisse pourra recevoir de l'administration fiscale communication de tous documents ou renseignements nécessaires aux contrôles préalables au paiement des sommes dues ainsi qu'à la reprise et au recouvrement des sommes indûment versées au titre du CPF.

## C. PERMETTRE UN CONTRÔLE PRÉALABLE AU RÉFÉRENCIEMENT SUR LA PLATEFORME

L'article 3, qui tend à **inscrire dans la loi les conditions du référencement sur *Mon Compte Formation***, vise à fonder le refus par la Caisse des dépôts de référencer un organisme de formation qui ne remplirait pas ces conditions. Il serait notamment vérifié que l'organisme propose des formations éligibles à un financement CPF, dispose de la certification qualité *Qualiopi*, respecte les prescriptions de la législation fiscale et de sécurité sociale et satisfait aux CGU. La Caisse pourrait procéder à la même vérification pour les organismes de formation déjà référencés sur la plateforme avant la publication de la loi. Afin d'assurer l'opérationnalité de la mesure, des échanges de données pourraient être organisés entre la Caisse des dépôts et consignations, les Urssaf et l'administration fiscale.

Afin de mettre fin à certaines dérives de nature à tromper les titulaires de CPF, l'article 4 vise à **encadrer le recours à des sous-traitants** en soumettant ces derniers aux mêmes obligations que les donneurs d'ordre. Cette mesure, appliquée indistinctement à tous les sous-traitants, notamment les indépendants, pourrait mettre en péril une partie du secteur. **Le décret d'application devra bien préciser la portée de ces obligations selon le degré d'implication des sous-traitants dans l'exécution des actions de formation.**

Réunie le mercredi 30 novembre 2022 sous la présidence de Chantal Deseyne, vice-président, **la commission des affaires sociales a, sur le rapport de Martin Lévrier, adopté sans modification la proposition de loi.**



**EN SÉANCE**

Lors de la discussion en séance publique, **le Sénat a adopté à l'unanimité la proposition de loi.**



**Catherine Deroche**  
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire  
Présidente



**Martin Lévrier**  
Sénateur (RDPI) des Yvelines  
Rapporteur

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-032.html>

