

# La fabrique des Opca : la gémellité des CPNE et des Opca

Ecrit par Jean-Marie Luttringer, Jean-Pierre Willems, publié le 3 mars 2011

Quel est l'impact de la dernière réforme de la formation professionnelle sur l'équilibre entre le pilotage politique de la formation par les partenaires sociaux au niveau des branches dans les CPNE (Commissions paritaires nationales de l'emploi) et la gestion paritaire exercées par ces mêmes partenaires sociaux dans les Opca (Organismes paritaires collecteurs agréés) ? Dans leur nouvelle analyse publiée sur le Club AEF, Jean-Marie Luttringer et Jean-Pierre Willems font le point sur « la socio-dynamique des relations entre CPNE et Opca », ces « jumeaux » que « tout rapproche » et « tout sépare ». Partant du constat que les CPNE sont un « objet juridique non identifié », les deux juristes analysent l'évolution de leur rôle et de leur positionnement alors que leur pouvoir normatif reste, d'un point de vue légal, très limité. Cette chronique est la quatrième du cycle intitulé « la fabrique des Opca » ayant pour objet d'analyser point par point les conséquences juridiques de l'actuel processus de regroupement des organismes collecteurs.

Comme les jumeaux, les CPNE et les OPCA sont nés à peu de temps d'intervalle (Loi de décembre 1968 pour l'origine des FAF puis ANI du 9 juillet 1970, ANI du 10 février 1969 pour les CPNE). Comme les jumeaux, les CPNE et les OPCA ont la même origine : le mouvement de négociation issu de Mai 68. Comme les jumeaux, CPNE et OPCA ont une même nature : paritaire. Comme les jumeaux, leurs relations sont souvent excellentes et parfois orageuses. Et comme pour les jumeaux, tous ces points communs ne valent pas identité, chacun ayant une personnalité à part entière. Cette quatrième chronique de la Fabrique des OPCA, fait le point sur la socio-dynamique des relations entre CPNE et OPCA.

## **1. CPNE et OPCA : une même origine, mais des régimes juridiques différents**

### **Tout les sépare**

Les OPCA sont des institutions paritaires, dont la création et le fonctionnement sont encadrés strictement par la loi, ils sont dotés de la personnalité juridique, ils remplissent une mission d'intérêt général - le développement de la formation tout au long de la vie - et sont habilités par voie d'agrément à gérer des ressources de nature fiscale, affectées au financement de cette mission.

Les CPNE au contraire sont de pures créations contractuelles à l'initiative des seuls partenaires sociaux. Elles ont été instituées par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 relatif à la sécurité de l'emploi, juste après que la loi de décembre 1968 donne naissance aux FAF et avant que l'ANI de 1970 et la loi du 9 juillet 1971 ne créent l'obligation fiscale et l'agrément des FAF.

La mission première des CPNE, centrée sur l'emploi dans la branche - elles disposaient notamment de prérogatives en matière de reclassement des salariés licenciés pour motif économique -, s'est progressivement élargie à la formation au fur et à mesure que ce thème devenait un objet central de négociation au niveau national interprofessionnel. Elles sont aujourd'hui un pivot central des politiques emploi-formation des branches professionnelles. Leurs missions et leur fonctionnement s'appuient sur un cadre de référence proposé par l'ANI du 5 octobre 2009 repris et adapté par les branches du champ. La plupart des branches hors champ, bien qu'elles ne soient pas tenues par l'ANI l'ont repris à leur compte. Les CPNE ne disposent pas de la personnalité juridique et ne sont délégataires d'aucune mission d'intérêt général comme le sont les OPCA. Cependant la loi leur confère quelques prérogatives sans les avoir par ailleurs reconnues en tant que telles. Les seules ressources dont elles disposent sont celles que les partenaires sociaux qui les ont créées mettent à leur disposition, ainsi que quelques rares moyens en provenance des OPCA pour des missions limitativement prévues par les textes législatifs et réglementaires.

### **Et pourtant tout les rapproche :**

- Leurs missions d'étude sur les objectifs les priorités de la formation au service des branches professionnelles dont devront s'inspirer les OPCA pour leur décision de financement.
- Le rôle dans la mise en oeuvre de la politique contractuelle avec les pouvoirs publics qui débouchera sur des cofinancements avec les OPCA. La détermination de référentiels et la création de CQP (certificat de qualification professionnelle) susceptibles d'ouvrir droit au financement d'un contrat ou d'une période de professionnalisation par l'OPCA.
- Leur place dans la gouvernance du système paritaire de la formation professionnelle, en effet les partenaires sociaux gestionnaires des OPCA sont souvent les mêmes que ceux qui sont mandatés par leurs organisations respectives au sein des CPNE et certaines de leurs « décisions » doivent être prises en compte par les administrateurs des OPCA.

## **2. CPNE et réforme des OPCA**

Le processus de regroupement des organismes collecteurs initié par la réforme de 2009 rend d'autant plus nécessaire l'examen des relations entre CPNE et OPCA que la grande majorité des OPCA sera interbranches, c'est-à-dire qu'ils géreront au sein de la même institution paritaire plusieurs politiques de branche. Ces dernières, en particulier celles qui auront dû renoncer à un OPCA dédié, auront à coeur d'affirmer leur identité de branche face à l'OPCA considéré par elles comme un prestataire de services, fût-il paritaire. La négociation périodique (en principe triennale) d'un accord de branche sur les objectifs, les priorités et les moyens de la formation, ou sur la désignation d'un OPCA, ne suffit pas à garantir l'identité de la branche et la maîtrise, dans la durée, de sa politique de formation. Les partenaires sociaux des branches auront par conséquent à coeur de confier à leur CPNE la mission d'assurer le suivi et « le pilotage politique » des orientations et décisions traduites dans l'accord de branche.

L'OPCA sera considéré par les branches comme un outil technique au service de leur politique. Dans les deux OPCA à la fois interbranches et interprofessionnels (AGEFOS-PME et OPCALIA), la situation sera caractérisée par l'existence de CPNE de branche en amont de l'OPCA, et d'une CPNAA (commission paritaire nationale d'application de l'accord) qui jouera le rôle de CPNE pour les entreprises adhérentes à l'un de ces deux OPCA, au titre de leur agrément interprofessionnel, sans passer par le truchement d'un accord de branche.

Mais la socio-dynamique de la CPNE ne se réduit pas au tête-à-tête avec l'OPCA. En effet, cet objet juridique non identifié (OJNI) entretient des relations aussi bien avec l'entreprise (employeur, IRP, salariés), qu'avec les pouvoirs publics. Ainsi cette instance sans consistance juridique réelle se trouve placée au carrefour des grands enjeux de la régulation du système de formation professionnelle. Aussi, avant d'examiner de manière plus approfondie la diversité des liens qui peuvent se tisser entre une CPNE est un OPCA il est indispensable de faire un détour par les liens entre la CPNE, l'entreprise et ses diverses composantes, ainsi que par les liens entre la CPNE et les pouvoirs publics.

### **3 .Les liens entre la CPNE et l'entreprise**

La CPNE est un instrument au service de la préparation et de la mise en oeuvre de la politique de formation de la branche, qui est elle-même au service des entreprises et de leurs salariés. Aussi est-il naturel que les textes conventionnels qui traitent du fonctionnement et des missions des CPNE fassent une place au flux d'information ascendant et descendant entre les instances de la branche, dont la CPNE, et les entreprises. L'ANI du 5 octobre 2009, qui fait l'objet d'un projet d'arrêté d'extension (1), traite de cette question notamment aux articles 168 et suivants. Cette relation ne soulève aucune difficulté de nature juridique. Si difficultés il y a, elles relèvent plutôt de l'effectivité des missions et de l'inégalité de traitement entre les employeurs adhérents d'une branche, souvent confondue avec l'organisation patronale de la branche, et les IRP des entreprises adhérentes. Sur l'effectivité, à défaut d'études factuelles, on se contentera de faire l'hypothèse que celle-ci est d'autant plus réduite que les moyens propres dont dispose la CPNE sont faibles, voire inexistantes, d'où la tendance naturelle à renvoyer vers l'OPCA, qui lui dispose de moyens, le soin de remplir cette mission. Sur l'inégalité de traitement au regard de l'accès à l'information produite par la branche on peut également faire l'hypothèse que l'assimilation de fait entre branche et organisation patronale conduit à privilégier cette dernière dans l'accès à l'information produite par la CPNE et dans l'usage qu'elle pourra en faire au profit de ses entreprises adhérentes.

En revanche les liens juridiques susceptibles d'exister entre la CPNE et l'entreprise pourront s'avérer plus complexes que le flux d'information entre la base et le sommet et inversement. Deux situations méritent d'être mentionnées dans ce contexte : l'intervention éventuelle de la CPNE pour déterminer le niveau de rémunération de bénéficiaires de contrats de professionnalisation ou son intervention dans le domaine de la qualification à l'occasion de la création de CQP. Dans les deux cas « les décisions » d'une CPNE sont susceptibles d'avoir un effet normatif, c'est-à-dire créateur de droits ou d'obligations pour des tiers, employeurs ou salariés.

Un objet juridique non identifié comme l'est la CPNE peut-il prendre des « décisions » emportant des effets juridiques opposables à des tiers ? En principe non, sauf si la CPNE a reçu délégation expresse de l'accord de branche pour préparer de telles décisions, et que ces décisions une fois préparées sont actées dans le respect du formalisme d'un avenant à l'accord de branche (représentativité des signataires, droit d'opposition, publicité, dépôt auprès du conseil des prud'hommes...). Plusieurs branches pratiquent d'ailleurs de la sorte, notamment le bâtiment et la métallurgie, pour « les décisions » ayant un impact sur la rémunération des bénéficiaires de la formation.

La question des effets juridiques à l'égard des employeurs et salariés, d'un CQP créé par une CPNE de branche, renvoie bien sûr également au formalisme d'un accord collectif. Mais, ici, il s'agit avant tout du positionnement du CQP dans la grille de classification de la branche. Selon que cette procédure aura, ou non, été respectée le salarié pourra, ou non, se prévaloir du CQP en vue de la réévaluation de son salaire. À défaut de ce positionnement le CQP pourra constituer un argument de la négociation salariale sans pour autant avoir d'effet normatif obligatoire dans les rapports directs entre employeurs et salariés, ce qui n'exclut pas que le CQP inscrit dans la convention collective et au RNCP puisse avoir un effet juridique, en l'occurrence celui de libérer le financement d'un contrat ou d'une période de professionnalisation par un OPCA (Voir ci-dessous).

## **4. Les liens entre la CPNE et les pouvoirs publics**

Les CPNE ne sont pas un interlocuteur des pouvoirs publics dans le cadre de la politique contractuelle. Historiquement, c'est-à-dire à partir de la fin des années 80, la politique contractuelle de l'Etat est passée par les organisations patronales et non par des instances paritaires. Aujourd'hui encore, dans le cadre des EDEC, l'Etat s'engage avec les organisations professionnelles, les organisations syndicales pouvant être signataires des accords mais sans qu'elles soient un interlocuteur obligé ni privilégié. Signe que l'emploi et la formation sont traditionnellement inscrits dans le pouvoir de l'employeur, donc du dirigeant et de ses représentants. Si la gestion est paritaire, la décision de gestion ne l'est guère.

Ce paradigme du pouvoir patronal structure l'ensemble des aides de l'Etat à de rares exceptions près, constituées par les incitations, voire les obligations, de négocier.

Dans un tel contexte, les CPNE, dépourvues par ailleurs de capacité à s'engager, ne constituent pas des interlocuteurs permettant une mise en œuvre de politiques, pour lesquelles l'Etat peut rechercher des partenaires. A ce titre, elles n'ont qu'un rôle mineur, voire sont absentes, dans la gouvernance partenariale que l'Etat essaie, bon gré mal gré, d'impulser dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle.

## 5. Les liens entre la CPNE et l'OPCA

L'analyse développée dans [la chronique numéro trois de la fabrique des OPCA](#) relative aux relations entre accord de branche et OPCA prévaut ici. En effet, dès lors que la CPNE, comme d'ailleurs son nom l'indique, n'est qu'une « commission » mise en place pour prolonger ou préparer l'activité d'autres instances (commissions paritaires de négociation, OPCA...), elle ne saurait avoir de pouvoir opposable à des tiers, que dans les limites et selon le formalisme des procédures prévues par ceux qui l'ont instituée. Ainsi, la volonté exprimée par les partenaires sociaux des branches d'assurer à travers la CPNE « le pilotage politique » de l'OPCA, n'emporte aucune conséquence juridique a priori et marque plus une intention qu'elle n'a d'effet normatif.

Les compétences conférées par l'ANI à la CPNE dans ses relations avec les OPCA n'a pas davantage de valeur juridique comme l'a rappelé le ministère du travail à l'occasion de la procédure d'extension de l'ANI du 5 octobre 2009. Ainsi le ministère du travail appelle-t-il « l'attention des partenaires sociaux sur le fait que les articles L 6325-1 et L. 6314-1 du code du travail prévoient trois types de qualification dont les certificats de qualification professionnelle en lieu et place des qualifications figurant sur une liste établie par une commission paritaire nationale de l'emploi d'une branche professionnelle. En outre, l'article L. 6314-2 définit le contenu des certificats de qualification professionnelle ». La loi, en effet, postérieure à l'ANI du 5 octobre 2009, n'a pas repris à son compte la disposition de l'ANI prévoyant qu'une qualification professionnelle pouvait être établie par les CPNE et ainsi ouvrir droit au contrat de professionnalisation (pour les périodes de professionnalisation, les formations figurant sur une liste établie par la CPNE demeurent accessibles) comme cela était le cas depuis la création des contrats de qualification en 1983.

Pour les contrats de professionnalisation, seules sont désormais reconnues les qualifications, soit enregistrées dans le répertoire national des certifications professionnelles, soit reconnues dans les classifications d'une convention collective nationale de branche, soit ouvrant droit à un certificat de qualification professionnelle. L'article L 6314-2 précise que « *les certificats de qualification professionnelle sont établis par une ou plusieurs commissions paritaires nationales de l'emploi d'une branche professionnelle. Ils s'appuient, d'une part, sur un référentiel d'activités qui permet d'analyser les situations de travail et d'en déduire les connaissances et les compétences nécessaires et, d'autre part, un référentiel de certification qui définit les modalités et les critères d'évaluation des acquis. Les certificats de qualification professionnelle ainsi que les référentiels mentionnés à l'alinéa précédent sont transmis à la commission nationale de certification professionnelle* ».

En revanche, en matière de période de professionnalisation, l'article L. 6324-4 dispose que « l'accord de branche détermine les conditions dans lesquelles la CPNE de la branche professionnelle concernée définit les objectifs des actions de formation ». Cette compétence légale, permet à la CPNE de prendre, en application d'un accord de branche, des décisions qui seront opposables à l'OPCA, du fait de la loi. Il en va ainsi lorsque la loi renvoie expressément à la CPNE. A défaut, les « décisions » des CPNE ont davantage de portée politique que juridique.

## Conclusions

Parvenus à l'âge adulte, les jumeaux ont chacun tracé leur route. Les OPCA deviennent des acteurs incontournables et structurants des politiques de formation des branches qu'ils mettent en œuvre dans les entreprises et sur les territoires, les CPNE des lieux d'élaboration de politiques, appuyées sur les travaux des Observatoires et déclinées dans des accords collectifs, des accords avec l'Etat ou d'autres partenaires institutionnels ou mises en œuvre dans le cadre de financements de l'OPCA. A ce titre, la sphère d'influence de la CPNE va au-delà du strict formalisme juridique. Ne dit-on pas qu'entre des jumeaux, quelle que soit la distance et les histoires de vie, il existe un lien indéfectible ?