

JEAN-PIERRE WILLEMS

## « LES OPCA ONT DE L'AVENIR, SI... »

Les Opca ont de l'avenir, s'ils se dotent d'une culture de la performance du service offert, et s'ils tranchent la question de la légitimité sur les fonds, assure Jean-Pierre Willems, spécialiste du droit de la formation professionnelle.

**E & C : Les Opca récemment restructurés ont-ils de l'avenir, ou le système est-il voué à une prochaine réforme ?**

**J.-P. W. :** Les Opca, et les partenaires sociaux qui les ont créés et les administrent, ont subi la réforme de 2009. De leur action dans les mois qui viennent dépendra leur capacité à ne pas subir la prochaine réforme. Comment sécuriser ce système ? Par l'action de terrain et les résultats, par la capacité à créer des dynamiques sociales et territoriales, pour amener de la valeur ajoutée aux entreprises et aux personnes. Un Opca performant sera celui capable d'évaluer son action non par les moyens mobilisés mais par les fins, et capable de travailler principalement sur l'aval de la formation. Celle-ci est un moyen, pas une fin.

**E & C : Comment peuvent-ils se positionner ainsi ?**

**J.-P. W. :** Les Opca sont les seuls organismes en capacité d'accompagner les personnes sur l'ensemble de leur parcours : en information, en conseil, en financement, en capacité de partenariat. Ils sont également les seuls en capacité d'accompagner les entreprises sur l'ensemble de leurs besoins de compétences et sur une très grande partie de la politique RH. C'est un positionnement incomparable sur le champ de la compétence, de la professionnalisation, de l'emploi et du travail.

Par ailleurs, l'Opca est en capacité de concilier la logique verticale de branche et celle horizontale de territoire. Ce qui est plus difficile pour l'État qui est dans une logique nationale descendante, ou pour les régions qui su-

bissent les limites territoriales. Au final, l'Opca est seul capable de croiser les logiques de branche et de territoire.

La capacité d'initiative, d'innovation, d'expérimentation des Opca est potentiellement énorme. Mais se pose la question de la capitalisation et du transfert des pratiques, de la mutualisation non financière. C'est sur le terrain de l'innovation que l'Opca gagnera sa légitimité et pourra s'inscrire dans des logiques qui dépassent la simple rationalité financière.

**E & C : Pourquoi n'est-ce pas le cas aujourd'hui ?**

**J.-P. W. :** Parce que les Opca, comme les entreprises, sont souvent restés enfermés dans la logique formation : besoins, plan, budget, accès, dispositifs, évaluation. Ce qui a conduit à de bons niveaux de performance sur l'amont et la production de formation, mais a occulté l'aval (impacts, effets, intérêts, articulation avec d'autres outils de professionnalisation), mais aussi à un rendez-vous manqué depuis 2003 sur la notion de professionnalisation.

Par ailleurs, les partenaires sociaux conduisent des politiques qu'ils évaluent peu, car elles sont politiques ! Ils n'ont pas non plus développé de pratiques d'évaluation collective et/ou externe des résultats de la négociation sociale ou de l'action paritaire. Ce n'est qu'en 2003 qu'est apparu la CPNEFP. Or, ne pas s'évaluer, c'est se soumettre à l'évaluation d'autrui ! Ce qui a généré l'inflation des rapports d'évaluation du système de formation professionnelle. Le système paritaire s'est trouvé en situation défensive,



Jean-Pierre Willems, spécialiste du droit de la formation professionnelle.

sive, sans véritable capacité de proposer une autre vision de son action. Bilan : après quarante ans d'existence, les Opca restent largement méconnus par les entreprises et les salariés, par la classe politique, par tous ceux qui ne sont pas des professionnels du secteur. Il s'agit moins d'un défaut de communication que d'une difficulté à dire précisément et clairement en quoi consiste le métier de l'Opca, sa valeur ajoutée, les effets de son action : la culture du service peine à se substituer à celle du contrôle, la logique de service rendu au bénéficiaire – entreprise, salarié – peine à se substituer à celle de dispositifs à déployer. La communication est plus souvent réalisée dans le langage professionnel de l'Opca que dans celui des bénéficiaires (logique descendante) et les Opca ont trop souvent repercuté sur les bénéficiaires de leur action la complexité du système de formation.

**E & C : Dans cette logique de service performant, faut-il revenir sur la nature fiscale des fonds transitant par les Opca ?**

**J.-P. W. :** C'est fondamental. Car 4 légitimités s'affrontent sur la gestion des financements de la formation professionnelle : celle de l'État en vertu de la nature fiscale des financements, celle des organisations patronales qui estiment que ce sont des cotisations entreprises, celle des Opca responsables de la gestion et de l'utilisation des financements, et celle des organisations syndicales qui estiment que la finalité est de servir la formation des salariés ! Faute de consensus pour aller vers une cotisation sociale, l'ambiguïté persistera, ce qui facilitera toujours le rôle de l'État.

La gestion paritaire externe devait être un levier pour le dialogue social, comme le fiscal n'était qu'un starter pour le développement de la formation. Or, c'est la loi qui a rendu obligatoire la négociation sur la formation et, en quarante ans, jamais les financements n'ont été articulés sur le dialogue social interne ! La dialectique accord-loi des années 1970 et 1980 a disparu dans les années 1990, a ressurgi en 2003-2004 mais insuffisamment pour s'imposer aux pouvoirs publics. Les dynamiques sociales générées par les Opca constituent un angle mort de toute évaluation récente.

**E & C : Les partenaires sociaux sont-ils en position de mener cette réforme de fond ?**

**J.-P. W. :** Ils sont en concurrence avec l'État. Le temps politique est articulé sur des rythmes courts. Or, un système de formation professionnelle ne se réforme pas en un temps court : il nécessite négociation, organisation, mise en œuvre, appréciation des effets. En matière sociale, cinq ans est un horizon de court terme. En matière politique, c'est un horizon de long terme. Lancer une réforme en 2008 n'a pas permis d'aller au bout de l'évaluation et de l'ap-

profondissement de la réforme-refondation de 2003-2004.

**E & C :** Cette discordance des temps ne pose-t-elle pas la question de la capacité des partenaires sociaux à travailler sur leur propre agenda social ?

**J.-P. W. :** Oui. Or, toute période de crise accentue la centralisation : le mouvement de regroupement de 1993-1995 fait suite à la crise des années 1992-1993 ; la loi de 2009 fait suite à la crise de 2008-2009. Elle s'inscrit dans un mouvement de recentralisation plus vaste : fusion ANPE-Assedic pour créer Pôle emploi ; création des Direccte dans le cadre de la RGPP ; suppression des CCI au profit des CRCI ; regroupement des universités au sein des PRES... Et, au-delà, regroupement des organismes sociaux (caisses de retraite, organismes de prévoyance, de Sécurité sociale...). La logique est celle d'un

« C'est sur le terrain de l'innovation que l'Opca gagnera sa légitimité et pourra s'inscrire dans des logiques qui dépassent la simple rationalité financière. »

Jean-Pierre Willems

pilotage central, d'effets de taille et d'économies d'échelle. En 1971, le système a été bâti par un compromis entre un courant socialiste autogestionnaire et un courant démocrate chrétien. Toutes les lois de 1971 sont des lois d'autonomisation et de responsabilisation des acteurs sociaux (loi sur la formation, loi sur l'enseignement technologique, loi sur l'apprentissage). Elles font le pari de l'implication de chacun et de la multiplicité d'acteurs. Or, la culture politique dominante au pouvoir pendant quarante ans a été républicaine jacobine, gaulliste sociale, bonapartiste. Dans tous les cas, étatique et centralisatrice. D'où une véritable difficulté à construire une gouvernance stabilisée. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR L. G.

JEAN-MARIE LUTTRINGER

## « UN PROBLÈME DE COHÉRENC

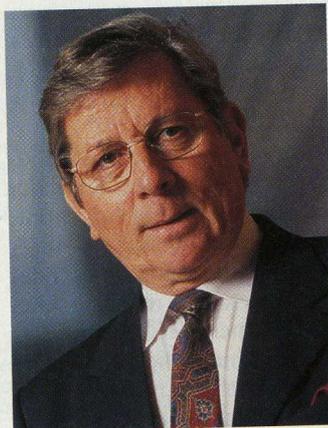
Les textes qui régissent le champ d'intervention des Opca posent un problème de cohérence, estime Jean-Marie Luttringer, directeur de JML Conseil, expert auprès de Sémaphores.

**E & C :** Vous estimez que les textes qui régissent le champ d'intervention des Opca posent un problème de cohérence. Pourquoi ?

**J.-M. L. :** Parce que plusieurs textes régissent le champ d'intervention des Opca nouvellement agréés. Que chacun obéit à une logique différente. Que personne ne s'est préoccupé de leur cohérence, ni le législateur, qui avait pour principal objectif la logique financière de regroupement, ni les partenaires sociaux, tiraillés entre les logiques interprofessionnelles et celles de branche, entre le "champ" et le "hors champ". Par conséquent, l'administration a fait les choix les moins mauvais possibles compte tenu du peu de cohérence des textes, en attendant qu'ils soient clarifiés, soit par le législateur, soit par le juge.

**E & C :** Quels sont ces textes ?

**J.-M. L. :** Premièrement : l'article L. 6332-1 du Code du travail. Il subordonne l'agrément de l'Opca « à l'existence d'un accord entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives dans le champ d'application de l'accord. S'agissant d'un Opca interprofessionnel, cet accord peut-être agréé même s'il n'est signé, en ce qui concerne la représentation des employeurs, que par une organisation syndicale ». Cet accord est un contrat entre organisations pour créer une association paritaire et demander l'agrément ministériel de collecte. Deuxième texte : l'article L. 6331-3. Il dispose que l'employeur verse chacune de ces contributions à un seul et même Opca désigné par l'accord de branche dont il



Jean-Marie Luttringer, directeur de JML Conseil.

relève ou, à défaut, à un Opca interprofessionnel. Enfin, troisième texte : l'article R. 6332-47. Il précise qu'une convention constitutive d'un Opca agréé au titre du plan de formation ne peut interdire aux employeurs adhérant à cet organisme, après s'être acquittés de leur engagement envers celui-ci, d'adhérer à un autre Opca interprofessionnel agréé au titre du plan de formation.

**E & C :** Quelles sont les questions de logique et de cohérence posées ?

**J.-M. L. :** Pour les Opca monobranches, comme par exemple l'Opcaim ou le Fafiec, qui relèvent du "champ", ou les Opca monobranches situés "hors champ", il y a cohérence entre l'accord constitutif et les accords de désignation de ces Opca par les entreprises relevant d'un accord de branche étendu. L'unique question de cohérence est celle soulevée par la juxtaposition de l'article R. 6332-47, qui laisse les entreprises libres de verser le solde de leur plan à un Opca interprofessionnel, et l'article

L. 6331-3, qui précise que l'employeur verse ses contributions à un seul et même Opca désigné par l'accord de branche dont il relève. Sur ce point, il va de soi qu'une contribution plan dite "libre" est soumise au même régime de mutualisation dès le premier euro, qu'elle soit collectée par l'Opca de branche ou par l'un des deux Opca interprofessionnels. Toute autre interprétation conduirait à une distorsion de concurrence entre les Opca de branche et les Opca interprofessionnels, non voulue par le législateur ni les partenaires sociaux.

**E & C :** Dans quels cas ces questions de logique et de cohérence sont-elles plus prégnantes ?

**J.-M. L. :** Dans les cas de l'article L. 6331-3 qui contraint l'employeur, « à défaut d'accord de branche », à verser ses contributions à un Opca interprofessionnel, en réalité à Agefos PME ou à Opcalia, les seuls Opca agréés à ce titre. Le problème vient de l'absence de définition légale des termes "branche" et "interprofessionnel". L'administration considère que l'agrément interprofessionnel ne peut être accordé à un Opca que si son acte constitutif a été conclu entre les organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national interprofessionnel : Medef, CGPME, UPA et les 5 confédérations de salariés. Elle estime par ailleurs que la branche professionnelle résulte d'une convention collective étendue. Ces deux interprétations sont éminemment discutables et méritent d'être traitées au contentieux ou de donner lieu à des modifications de la loi. Une question



prioritaire de constitutionnalité pourrait être utilement posée par l'une ou l'autre des organisations d'employeurs considérées comme hors champ en vue de faire clarifier cette question de l'interprofessionnalité des Opca. La représentativité nationale interprofessionnelle accordée au Medef, à la CGPME et à l'UPA – compétentes dans les seuls domaines de l'industrie, de la construction, du commerce et des services – n'exclut pas l'existence d'autres interprofessions dans l'agriculture, les professions libérales, l'économie sociale... En l'absence de définition légale du concept interprofessionnel, il faut admettre sa relativité. C'est-à-dire l'existence de plusieurs es-

paces interprofessionnels, représentés par des organisations patronales distinctes et en capacité de créer des Opca interprofessionnels ou intersectoriels (peu importe l'appellation) habilités à collecter les contributions des entreprises de leur champ, non liées par un accord de branche, dès l'instant qu'elles ne relèvent ni de l'industrie, ni de la construction, ni du commerce, ni des services. La doctrine administrative, selon laquelle la formule « à défaut d'accord de branche » doit être interprétée comme « à défaut de convention collective étendue », est manifestement contraire au droit positif qui considère qu'un accord collectif se distingue de la convention collective, non pas en raison de sa nature, mais simplement par le fait qu'il couvre un ou plusieurs domaines spécifiques et non la totalité des thèmes d'une convention collective.

**E & C :** Dans quel cas ce problème de cohérence est-il le plus flagrant ?  
**J.-M. L. :** Dans le cas, par exemple, des partis politiques, des syndicats de salariés, des associations, des mutuelles, des comités d'entreprise dont l'adhésion à Uniformation est aujourd'hui mise en cause à défaut d'accord de branche. Pour ces diverses entités, le concept économique de branche professionnelle n'a guère de sens. Or, en leur qualité d'employeurs, ils seraient tenus de faire gérer leurs politiques de formation par Agefos PME ou Opcalia, c'est-à-dire, du côté patronal, par la CGPME ou le Medef, alors que, précisément, l'économie sociale s'est construite au fil de l'histoire comme une contre-société par rapport aux entreprises capitalistes classiques ! Le même raisonnement peut être tenu pour quelques professions libérales non organisées en bran-

che professionnelle, alors que, par définition, mêmes ces professions ne relèvent ni de l'industrie, ni du commerce, ni de la construction, ni des services, et qu'elles ne peuvent être adhérentes en raison de leur statut, ni au Medef, ni la CGPME, ni à l'UPA. Il en va de même pour tous les employeurs qui relèvent de la sphère agricole sans pour autant relever de la FNSEA. Seule une intervention du législateur lèvera les ambiguïtés résultant de l'application concomitante de textes dont la cohérence n'a pas été pensée, et dont l'administration a tenté de colmater les brèches en choisissant de privilégier les deux Opca agréés au niveau interprofessionnel. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR V. G.-M.

\* Opca du champ créés par des organisations patronales adhérentes du Medef, de la CGPME ou de l'UPA. Opca hors champ : créés par d'autres organisations patronales.

## DÉCIDEZ

de votre

# AVENIR

Formez-vous Demos !

**DEMOS, L'EXPERT FORMATION À VOS CÔTÉS, C'EST :**

- Une offre large de STAGES INTERENTREPRISES couvrant tous les métiers
- Une expertise de longue date en solutions SUR-MESURE
- Une capacité à déployer et suivre de grand projets NATIONAUX et INTERNATIONAUX
- Des conseils gratuits et interactifs avec LE LIVE DE L'EXPERT

CATALOGUE 2012  
 Disponible sur  
[www.demos.fr](http://www.demos.fr)

demos

Renseignements : 01.44.94.16.31 - [contact@demos.fr](mailto:contact@demos.fr)  
 PARIS - LA DÉFENSE - BORDEAUX - CAEN - GRENOBLE - LILLE - LYON - MARSEILLE - NANTES - ROUEN - SRASBOURG - TOULOUSE