

Séminaire Expert consacré à l'évolution du droit et des politiques de formation

Juillet 2006

Cycle 2005-06

■ Le nouveau visage des CPNE après la réforme de la formation

Contact :

Muriel LARUE
Directrice
muriel.larue@circeconsultants.com

LA CPNE S’AFFIRME COMME LE PIVOT DE LA REGULATION DE LA POLITIQUE DE FORMATION AU SEIN DE LA BRANCHE PROFESSIONNELLE

Source :

Rapport rédigé pour le Ministère du travail (DRT) en 2006, publié dans le bilan de la négociation collective, Ministère du travail, Juin 2006.

Sommaire du dossier

INTRODUCTION	3
I – RENFORCEMENT DES COMPETENCES NORMATIVES DES CPNE.....	5
I.1- Rappel historique : la CPNE est une pure création conventionnelle	5
I.2- Les compétences dévolues aux CPNE : impact de l’ANI du 5 décembre 2003 et de la loi du 4 mai 2004.....	6
I.3 - Un élargissement des compétences dévolues aux CPNE qui découle de la négociation de branche.....	8
I.1,1 - Le rôle traditionnel d’études, de réflexions et recommandations en matière d’emploi et de formation demeure un axe fort des attributions des CPNE.....	9
I.1,2 - Les accords de branche renforcent le pouvoir de « décisions » des CPNE.....	10
I.4 - Les CPNE disposent au final de compétences déléguées soit par la loi, soit par l’ANI soit par un accord de branche.....	11
II – LA CPNE, PIVOT D’UN EQUILIBRE PARITAIRE EN CONSTRUCTION ?	15
II.1 - Quelle instance joue le rôle d’ajustement de la politique de la branche ?.....	15
II.1,1 - Les branches dans lesquelles les ajustements sont décidés par l’accord de branche lui même	15
II.1,2 - Les branches dans lesquelles la CPNE constitue l’instrument principal de pilotage de la politique de la branche	17
II.1,3 - Les branches dans lesquelles l’OPCA impulse et adopte les ajustements.....	17
II.2 - Le cas particulier des CPNAA (issues des accord interprofessionnels conclu dans les réseaux France OPCAREG et Agefos PME).....	19
III – PROCEDURES, FORMALISME, EFFETS DES « DECISIONS » DES CPNE	21
III.1 - Le formalisme de la prise de « décision ».....	24
III.1,1 - Les accords de branche n’ont pas modifié le cadre et le formalisme de la prise de décision..	24
III.1,2 - Une absence de contrôle de la conformité des « décisions ».....	26
III.2 - La publicité de la décision	26
IV – REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION.....	28
IV.1 - Il est légitime de s’interroger sur la portée juridique des décisions prises par les CPNE.....	28
IV.2 - Il appartient aux partenaires sociaux (ou au législateur) de préciser les modalités qui permettront de rendre opposables les décisions des CPNE.....	29

INTRODUCTION

Le contexte

La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, et notamment son article 16, positionne la branche professionnelle comme un interlocuteur essentiel sur le champ de la négociation sur la formation professionnelle. Les organisations syndicales d'employeurs et de salariés liées par une convention de branche sont désormais invitées à se réunir au moins tous les trois ans pour négocier sur les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés.

Quel est l'impact de cette priorité donnée par l'Accord national interprofessionnel (ANI) et la loi à la négociation de branche ? La première analyse du processus de négociation de branche, publiée en 2004, a mis en lumière un élargissement des thématiques ouvertes à la négociation et un renforcement de la fonction normative des accords conclus (création de droits et mise en place de procédures qui s'imposent aux entreprises). Elle a également mis en lumière un accroissement du rôle des Commissions Paritaires Nationales de l'Emploi (CPNE), appelées à préciser ou à adapter les règles de mise en œuvre opérationnelles des dispositifs de formation (définition des qualifications propres à la branche, des publics et actions prioritaires ...).

Ce faisant, l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 et la loi du 4 mai 2004 ont renforcé les domaines d'intervention et la portée réputée normative des « décisions » prises par les CPNE et en font un instrument majeur de la régulation du nouveau système de formation. Pourtant, la nature juridique des CPNE, la procédure selon laquelle les décisions sont prises et la portée juridique de ces décisions ne sont précisées par aucun texte. Les CPNE sont, à bien des égards, des « OJNI », des objets juridiques non identifiés !

L'objet de cette étude est d'analyser le nouveau rôle de la CPNE et l'articulation des « décisions » qu'elle prend avec la négociation collective de branche et les décisions paritaires.

La méthodologie

La méthodologie repose sur l'analyse du fonctionnement de huit branches professionnelles¹.

L'étude s'est donnée pour objet d'analyser les processus de prise de décision des CPNE et des Conseils d'Administration d'OPCA (et la valeur juridique des décisions ainsi prises). L'analyse des textes a été complétée par celle des pratiques observées : contenu des décisions, procédure d'adoption, chaîne de prise de décisions et rapport avec l'OPCA. Plusieurs questions ont retenu l'attention :

- Quels sont les thèmes les plus fréquemment renvoyés à la CPNE pour « décision » ?
Quelle est la portée juridique que les partenaires sociaux ont souhaité leur confier :

¹ Les branches suivantes ont été retenues pour l'étude : Animation, Banques, BTP, Bijouterie, Commerce de gros et de détail à prédominance alimentaire, Pétrole, Restauration Rapide, Télécommunications. Le fonctionnement des CPNAA créées dans les deux réseaux interprofessionnels à « défaut » France Opcareg et Agefos PME a également été regardé, sans être approfondi car le statut de ces instances est particulier et mériterait une étude plus fouillée.

simples recommandations, réalisation d'études, construction d'outils, préparation de négociations, décisions opposables aux tiers ?

- Quelle est l'articulation entre accords de branche, décisions de CPNE (ou de CPNAA) et décisions d'OPCA ? Comment s'opère la régulation au sens de la branche professionnelle entre deux accords ? ;
- Les « décisions » prises par les CPNE ont-elles la même valeur que les accords de branche ? Les « décisions » des CPNE sont-elles publiées ? Comment ?

I – RENFORCEMENT DES COMPETENCES NORMATIVES DES CPNE

Dans le domaine de la formation professionnelle continue, les CPNE ont vu progressivement leurs missions évoluer : d'une mission d'étude, de proposition, de préparation des négociations initialement prévues, les domaines d'intervention ont progressivement évolué vers des compétences de nature plus normative².

Aujourd'hui, les CPNE disposent du pouvoir de prendre des « décisions » en application soit d'une loi ou d'un décret, soit d'un accord collectif de branche.

I.1- RAPPEL HISTORIQUE : LA CPNE EST UNE PURE CREATION CONVENTIONNELLE

Les CPNE ont été créées par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 relatif à la sécurité de l'emploi. Ces Commissions constituent, contrairement à d'autres institutions, de pures créations conventionnelles. Leur rôle initial consistait en une intervention en matière de reclassement des salariés licenciés pour motif économique. Les CPNE devaient intervenir dans la régulation et le suivi de l'emploi dans leur champ de compétence. Mais, dès 1969, elles exercent des attributions en matière de formation professionnelle :

- participer à l'étude des moyens de formation, de perfectionnement et de réadaptation professionnels, existant pour les différents niveaux de qualification,
- rechercher, avec les pouvoirs publics et les organisations intéressées, les mesures propres à assurer la pleine utilisation, l'adaptation et le développement de ces moyens,
- formuler à cet effet toutes observations et propositions utiles et notamment de préciser les conditions d'évaluation des actions de formation,
- suivre l'application des accords conclus à l'issue de la négociation triennale de branche sur les objectifs, les priorités et les moyens de la formation professionnelle.

L'avenant du 21 novembre 1974 élargit les missions des CPNE et les charge :

- d'établir et de tenir la liste nominative des cours, stages ou sessions considérés par elles comme présentant un intérêt reconnu pour la profession et retenus à partir de critères définis par elles, notamment ceux liés au contenu des actions de formation et à leur valeur pédagogique, en précisant les catégories de travailleurs auxquelles ces actions sont destinées ;
- de préciser dans quelles circonstances et pour quelle durée la rémunération sera maintenue totalement ou partiellement.

² La "Norme" est une règle qui du fait de son origine (Constitution, Lois, règlements administratifs, Traité ou Accord international...) et de caractère général et impersonnel, constitue une source de droits et d'obligations juridiques. Définition tirée du "Dictionnaire du droit privé", Serge Braudo, Conseiller honoraire à la Cour d'appel de Versailles. A la liste non exhaustive de textes visés par cette définition il est nécessaire d'ajouter les accords collectifs étendus qui constituent eux aussi, du fait de leur origine et de leur caractère général et impersonnel, une source de droits et d'obligations juridiques.

A partir de 1983, leur domaine d'intervention s'étend aux formations en alternance³. Dès lors, les CPNE disposent d'une mission spécifique : indiquer « *les qualifications professionnelles ou les préparations aux diplômes de l'enseignement technologique qui leur paraissent devoir être développées* » dans le cadre du contrat de qualification⁴.

C'est sur cette base que se développent les certificats de qualification professionnelle (CQP) dont la création marque une rupture avec le monopole de certification dont a longtemps disposé en France la puissance publique. Cette création constitue aussi un tournant pour ces commissions, jusqu'alors enfermées dans un registre strict de « concertation », en leur conférant en un domaine précis, pouvoir de « décision ».

L'accord du 3 juillet 1991 étend également leurs attributions dans le champ des premières formations technologiques et en matière d'apprentissage, il rappelle qu'elles « *ont une attribution générale de promotion de la politique de formation dans leur champ de compétence professionnel* »⁵.

L'Accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, en vertu de cette *attribution générale de promotion de la politique de formation confiée* aux CPNE en font un instrument de pilotage de la branche. En plus de leurs attributions anciennes d'études et de réflexion, l'accord interprofessionnel les charge d'adopter des « décisions » sur les thèmes suivants :

- Etablissement d'une liste de formations qualifiantes
- Dans le cadre de la Professionnalisation, définition des formations prioritaires, de l'objectif de professionnalisation des actions de formation dans le cadre des périodes de professionnalisation, de la liste des diplômes et titres à finalité professionnelle des Contrats de professionnalisation
- Dans le cadre du CIF, définition des priorités que la branche souhaite voir prises en compte
- Dans le cadre des relations avec l'Etat et les régions, définition des orientations des contrats d'objectifs, préparation et suivi des conventions établies dans le cadre de la politique contractuelle de l'Etat.

I.2- LES COMPETENCES DEVOLUES AUX CPNE : IMPACT DE L'ANI DU 5 DECEMBRE 2003 ET DE LA LOI DU 4 MAI 2004

La lecture des textes législatifs (et réglementaires) fait apparaître un élargissement des domaines d'intervention confié aux CPNE, qui va au-delà des recommandations, avis, réflexions et préparations aux négociations qui constituaient leur domaine traditionnel d'intervention. Ce faisant, le législateur officialise l'existence de ces instances et certaines de leurs prérogatives, sans toutefois en définir les conditions de mise en place, les compétences exactes et les modalités de fonctionnement⁶.

³ Annexe « jeunes » du 26 octobre 1983 à l'accord du 9 juillet 1971

⁴ Art. 4. de l'annexe « Jeunes » du 26/10/83 à l'accord du 9/07/1971

⁵ Art. 81-1 de l'accord du 3 juillet 1991

⁶ La question se pose à cet égard de savoir si c'est au législateur qu'il appartient de définir le cadre d'intervention de ces instances de création purement conventionnelles et qui constituent un maillon indispensable dans le partenariat de la branche. Néanmoins, dès lors que la loi officialise leur existence et qu'elle leur confie des compétences normatives, naturellement la question de la définition de cette instance et de son mode de prise de décision est posée.

La loi confie aux CPNE des attributions dans la définition des qualifications :

- la CPNE définit la liste des qualifications propres à la branche. Article L 900-3 issu de la loi du 4 juillet 1990, modifié par la loi du 4 mai 2004 ;
- les certificats de qualification définis par la CPNE de la branche peuvent être enregistrés au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)⁷. Articles L 935-6 du code de l'éducation et L 935-1 du code du travail.
- les CQP figurant sur une liste établie par la CPNE d'une branche professionnelle peuvent faire l'objet d'une Validation des Acquis de l'Expérience (VAE). Article L. 900-1 et L. 900-2 du code du travail (introduit par la loi du 17 janvier 2002).

Elle confie également à la CPNE un rôle en matière de priorités de formation, dans deux domaines :

- Pour déterminer les priorités pour l'accès au bilan de compétences, les OPCA doivent tenir compte des listes établies par les CPNE. Articles L 931-24 (introduit par la loi du 31 décembre 1991) et R. 931-29.
- Pour déterminer les priorités pour l'accès au CIF, les OPACIF doivent tenir compte des listes de priorités établies par les CPNE compétentes. Article R 931-20 (décret du 17 juillet 1984).

Elle prévoit en outre que la CPNE définira :

- les conditions de mise en place d'un observatoire prospectif des métiers et des qualifications et d'examen, par la CPNE, de l'évolution quantitative et qualitative des emplois et des qualifications professionnelles (art. L. 934-2 c. trav.) ;
- les objectifs de professionnalisation des actions de formation dans le cadre de la période de professionnalisation (art. L 982-2 c. trav.).

Finalement, au sens de la loi, la CPNE dispose de compétences pour prendre des « décisions » réputées normatives principalement dans le domaine de la définition des qualifications. Le législateur n'attribue pas de compétences sur la définition des priorités de formation aux CPNE (sauf dans deux domaines relativement spécifiques : le bilan de compétences et le CIF). La définition des priorités appartient à l'accord de branche.

En cela, la loi n'a pas suivi l'Accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 qui ouvre plus largement les compétences des CPNE, notamment pour la définition des priorités dans le cadre de la période de professionnalisation⁸. En outre, en ce qui concerne la définition des priorités de la branche (formations prioritaires et publics prioritaires), sans aller jusqu'à accorder aux CPNE un pouvoir normatif, l'article 7-6 de l'ANI prévoit que les branches professionnelles leur confient « *le soin d'examiner périodiquement l'évolution quantitative et qualitative des emplois et des qualifications de leur champ professionnel,*

⁷ Il est précisé que la commission nationale de la certification professionnelle émet des recommandations à l'attention des institutions délivrant des diplômes, des titres à finalité professionnelle ou des qualifications figurant sur une liste établie par la CPNE d'une branche professionnelle.

⁸ Article 3-1 de l'ANI du 5 décembre 2003 : « *La CPNE de la branche concernée ou, à défaut, un accord collectif conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires de l'accord constitutif d'un OPCA interprofessionnel, définit les priorités, les critères et l'échéancier au regard desquels l'OPCA concerné examine les demandes de financement présentées par les entreprises. Ces priorités, ces critères et cet échéancier sont mentionnés dans un document que l'OPCA tient à la disposition des entreprises et des salariés et qui précise les conditions d'examen des demandes de prise en charge.* ».

en tenant compte notamment des travaux réalisés par l'observatoire prospectif des métiers et des qualifications. Les résultats de cet examen, les conclusions et recommandations qu'en tirent les CPNE en matière de priorités de formation professionnelle sont mis à la disposition des chefs d'entreprise, des institutions représentatives du personnel et des organismes compétents du secteur professionnel concerné »⁹

Enfin, si l'ANI et la loi ne visent pas expressément les CPNE pour la mise en œuvre de deux dispositifs majeurs que sont le Contrat de professionnalisation¹⁰ et le Droit individuel à la formation¹¹, la définition des priorités est appelée à pouvoir être adaptée régulièrement. Implicitement les CPNE sont directement concernées. C'est un pas que vont franchir de nombreux accords de branche, répondant ainsi à l'invitation tacite de l'ANI et de la loi.

Si l'attribution de compétences « normatives » aux CPNE ne date pas de la réforme intervenue en 2003-2004, on assiste pourtant à partir de la loi du 4 mai 2004 à un changement de registre. La mise en œuvre opérationnelle de la réforme suppose un dialogue quasi permanent au niveau de la branche sur les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés, notamment pour tenir compte des études réalisées par les Observatoires de branche. La réforme rend incontournable le fonctionnement d'une instance de pilotage politique.

I.3 - UN ELARGISSEMENT DES COMPETENCES DEVOLUES AUX CPNE QUI DECOULE DE LA NEGOCIATION DE BRANCHE

L'évaluation de la mise en place des accords de branche réalisée en 2005 pour le Ministère du Travail (DARES)¹² a mis en évidence « *l'accroissement des compétences déléguées aux CPNE, habilités à prendre des décisions pouvant avoir un effet normatif, aussi bien en direction des OPCA (affectation des ressources) qu'en direction des employeurs et des salariés (priorités pour le DIF, CQP etc.)* ». L'analyse approfondie du fonctionnement de huit branches professionnelles et des deux réseaux interprofessionnels à défaut et de la chaîne de prise de décisions (loi, ANI, accords de branche, CPNE ou CPNAA, OPCA) conforte cette première impression.

Les partenaires sociaux au niveau de la branche reconduisent la CPNE dans son rôle traditionnel de préparation des négociations et d'étude et, dans le même temps, lui confient des compétences normatives en plus grand nombre que par le passé.

⁹ Article 7-6 de l'ANI du 5 décembre 2003 : « *Les parties signataires du présent accord demandent aux branches professionnelles de confier aux CPNE le soin d'examiner périodiquement l'évolution quantitative et qualitative des emplois et des qualifications de leur champ professionnel, en tenant compte notamment des travaux réalisés par l'observatoire prospectif des métiers et des qualifications. Les résultats de cet examen, les conclusions et recommandations qu'en tirent les CPNE en matière de priorités de formation professionnelle sont mis à la disposition des chefs d'entreprise, des institutions représentatives du personnel et des organismes compétents du secteur professionnel concerné* ».

¹⁰ Contrat de professionnalisation. L'article L 981-2 (loi du 4 mai 2004) indique que le contrat de professionnalisation peut être porté à une durée supérieure à un an pour des salariés ou pour des qualifications qui sont définies par des conventions ou accords collectifs de branche (ou à défaut par les signataires d'un accord constitutif d'un OPCA interprofessionnel). L'article L 983-1 ajoute que les OPCA prennent en charge les actions d'évaluation d'accompagnement et de formation prévues pour les périodes et les contrats de professionnalisation sur la base de forfaits horaires fixés par accords ou conventions de branche (ou à défaut par accord des signataires d'un OPCA interprofessionnel). A défaut d'un tel accord, les forfaits sont fixés par décret. Certains accords conclus depuis 2004 ont prévu de déléguer à la CPNE la mission de déterminer les actions et publics prioritaires et de fixer les forfaits.

¹¹ Droit individuel à la formation. L'article L 933-2 (loi du 4 mai 2004) dispose que par accord collectif de branche ou d'entreprise (ou à défaut par accord des signataires d'un OPCA interprofessionnel) des priorités peuvent être définies pour les actions de formations mises en œuvre dans le cadre de DIF. De nombreux accords délèguent cette mission à la CPNE.

¹² « La négociation de branche sur la formation », Circé Consultants, DARES 2005, consultable sur le site du Ministère du travail : www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/DE_104.pdf

11,1 - Le rôle traditionnel d'études, de réflexions et recommandations en matière d'emploi et de formation demeure un axe fort des attributions des CPNE

Le rôle d'études se matérialise à travers le suivi des travaux de l'Observatoire, de l'évolution quantitative et qualitative de l'emploi, l'établissement d'un rapport sur l'emploi, des recommandations en matière d'emploi et de formation, l'information des partenaires sociaux sur la situation de l'emploi et de la formation.

Les CPNE sont également appelées à produire des recommandations : envisager des solutions pour réduire la précarité de l'emploi¹³, établissement des moyens d'une meilleure gestion de l'emploi¹⁴, adaptation des formations à l'évolution de l'emploi¹⁵, concours à l'insertion professionnelle des jeunes et / ou des demandeurs d'emploi¹⁶, établissement de solutions possibles pour faciliter les reclassement et / ou la reconversion en cas de licenciement collectif¹⁷...

Quelques accords prévoient en outre que les CPNE ont une mission d'information sur les dispositifs de formation, notamment à l'égard des PME¹⁸.

Le rôle de suivi des accords de branche reste au cœur des missions des CPNE. Tous les accords y font référence. Dans certaines branches, il s'agit d'un simple rôle de bilan : faire le suivi de l'ensemble des dispositifs de formation, suivi et mise en œuvre des accords collectifs¹⁹, examen et bilan des dispositions de mise en œuvre des contrats et périodes de professionnalisation²⁰, établissement du bilan des actions de formation réalisées dans chacun des dispositifs²¹. Dans d'autres, les CPNE sont appelées à proposer des aménagements des dispositions de l'accord²² ou jouent un rôle d'interprétation de l'accord²³. Dans trois branches²⁴ enfin, les CPNE ont un rôle de préparation de la négociation.

¹³ Accord Animation

¹⁴ Accord Animation

¹⁵ Accords Animation, BTP

¹⁶ Accords Animation, BTP, Commerce de gros et de détail à prédominance alimentaire, Télécommunications. A titre d'illustration, l'article 162.3.1 de l'avenant du 4 octobre 2004 de l'accord Animation prévoit que « la CPNEF est (...) chargée de définir les moyens à mettre en œuvre pour que puisse être réalisée une véritable politique d'insertion des jeunes dans le secteur professionnel et notamment dans le cadre de l'utilisation du 0,5% de la masse salariale ».

¹⁷ Accords Animation, Commerce de gros et de détail à prédominance alimentaire, Télécommunications. A titre d'illustration, l'article 13 de l'accord du 24 septembre 2004 de l'accord Télécommunications prévoit que « la CPNE est informée des licenciements collectifs portant sur dix salariés ou plus appartenant un même établissement et peut, d'un commun accord entre le chef d'entreprise et le CE être saisie des difficultés survenant au sein du CE au sujet des mesures sociales d'accompagnement d'un projet de licenciement collectif de nature économique ».

¹⁸ Accords Personnels des Banques, Commerce de gros et de détail à prédominance alimentaire, Télécommunications.

¹⁹ Branche du Commerce de gros et de détail à prédominance alimentaire : la CPNE « assure le suivi et l'application de l'accord sur la formation professionnelle conclu au niveau de la branche et exerce les attributions qui lui sont conférées par ledit accord ». Cf. article 9-3 de Convention collective nationale du 12 juillet 2001 dans la branche du commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire, étendue par arrêté du 26 juillet 2002 JORF 6 août 2002

²⁰ Accord Bijouterie,

²¹ Accord Animation,

²² Accord BTP

²³ Il s'agit notamment de la CPNE de la Banques en vertu de l'accord lui-même. La CPNE de la Branche de l'animation s'est également octroyée ce pouvoir.

²⁴ Accord BTP, accord Bijouterie, accord Télécommunications.

11,2 - Les accords de branche renforcent le pouvoir de « décisions » des CPNE

L'analyse des accords fait apparaître des renvois très nombreux à « décision » de CPNE. Les thèmes concernés sont les suivants : définition des qualifications propres à la branche, des priorités de la branche, mise en œuvre de la professionnalisation, définition des priorités DIF, des priorités CIF, mise en œuvre du tutorat, mise en œuvre de la VAE / du bilan de compétences et enfin financement de la formation.

Dotée de pouvoirs d'intervention plus larges et sollicitée pour prendre des décisions qui s'imposent à l'OPCA et aux employeurs de la branche.

Cette évolution était déjà perceptible dans le cycle précédent de négociation mais les accords de branche négociés suite de la réforme de 1991 se plaçaient sur un terrain moins clairement normatif.

Négociation de branche et attributions des CPNE - DRT - Extrait de la négociation collective sur la formation professionnelle – décennie 1990-2000²⁵

Si globalement donc les accords de branche constituent sur tous ces points et quelques autres - congé individuel de formation et autres voies d'accès à la formation ; développement des qualifications professionnelles - le décalque parfait de l'accord national interprofessionnel de 1991, ils sont nombreux, à poser les prémices d'une participation potentielle des Commissions paritaires de l'emploi au pilotage du système de formation professionnelle continue ou du moins de certaines de ses composantes, au travers de considérants qui restent cependant très généraux. Plusieurs accords confient à la CPNE le soin de promouvoir ou de définir la politique de la branche en matière d'emploi, de formation et parfois d'insertion professionnelle des jeunes, en la chargeant notamment de fixer les priorités et les orientations de la profession en la matière.

L'un des éléments notables de la nouveauté réside dans l'importance des renvois à « décisions », qui constituent désormais la règle et non plus l'exception. Ce constat ressort de la lecture des domaines d'intervention de la CPNE les plus fréquemment cités dans les accords étudiés²⁶ :

- établissement d'une liste de formation qualifiantes (L. 900-3 c.trav.) : 7 accords recensés sur 10 ;
- création de CQP : 6 accords sur 10;
- définition des formations prioritaires de la branche : 6 accords sur 10;
- définition des priorités dans le cadre de la professionnalisation et du DIF : 6 accords sur 10;
- définition des forfaits de prise en charge : 6 accords sur 10;
- définition ou modification des enveloppes d'affectation des ressources : 7 accords sur 10;

²⁵ Source : Circé consultants « La négociation collective sur la formation professionnelle – Décennie 90-2000 » *La négociation collective en 1999* – Tome III – Les dossiers – Editions législatives.

²⁶ Voir tableau n° 3, page 11

- pilotage de l'Observatoire prospectif des métiers et des qualifications : 9 accords sur 10.

L'autre élément qui mérite d'être mis en évidence tient au fait que les « décisions » de la CPNE revêtent un caractère opposable.

Elles sont d'une part opposables à l'OPCA de la branche qui doit appliquer les priorités (publics et formations prioritaires), les forfaits de prise en charge, la répartition de la collecte du 0,5 % qui auront été décidées par la CPNE...

Elles sont d'autre part opposables aux entreprises et peuvent donc avoir un effet sur les contrats individuels de travail. On peut signaler à cet égard les accords collectifs²⁷ (de branche ou interprofessionnels à défaut) qui donnent à la CPNE le pouvoir de définir les catégories de bénéficiaires des contrats de professionnalisation pour lesquels la durée du contrat ou la durée de la formation pourront être allongées ou les accords qui confient à la CPNE la responsabilité de définir la durée minimale de la formation dans le cadre de la période de professionnalisation²⁸. On peut également citer les accords de branche qui renvoient à la CPNE la responsabilité de créer des CQP²⁹. Sur ce point, si l'ordonnance du 16 juillet 1986 et le décret du 10 février 1988 ont ouvert la possibilité pour les CPNE d'établir des listes de qualification pouvant être préparées dans le cadre du contrat de qualification³⁰, les partenaires sociaux avaient toutefois, en pratique, jusqu'à aujourd'hui limité la portée de cette compétence générale en concluant des accords collectifs qui définissent les certificats de qualification professionnelle (CQP) ainsi que leurs modalités d'acquisition ou de délivrance³¹. L'analyse des accords de branche et la lecture des décisions de CPNE montrent que ce sont dans de nombreuses branches ces instances qui sont dorénavant chargées de créer les CQP et d'établir les listes de qualification dans le cadre du contrat de professionnalisation.

I.4 - LES CPNE DISPOSENT AU FINAL DE COMPETENCES DELEGUEES SOIT PAR LA LOI, SOIT PAR L'ANI³² SOIT PAR UN ACCORD DE BRANCHE

Le tableau ci-après présente de façon synthétique les différents renvois opérés par la loi, l'ANI, l'accord de branche aux CPNE et enfin les domaines sur lesquels la CPNE (ou CPNAA) s'est auto-saisie³³.

²⁷ Accords Commerce de gros et de détail à prédominance alimentaire, Bijouterie, Agefos, OPCAREG.

²⁸ Accords Bâtiment et Commerce de gros et de détail à prédominance alimentaire.

²⁹ Si ce thème de la création de CQP est un domaine d'intervention plus « traditionnel » de la CPNE, la question de son opposabilité reste néanmoins ouverte. Cette question sera abordée dans le IV – REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION

³⁰ L'accord national interprofessionnel du 1er mars 1989 précise cette possibilité en prévoyant que lorsque la qualification préparée en contrat de qualification est définie paritairement, l'évaluation doit être réalisée dans les conditions prévues par la CPNE compétente.

³¹ La négociation collective de branche a ainsi souhaité, le plus souvent, encadrer et contrôler l'action des CPNE en matière de reconnaissance des qualifications, même si une telle articulation n'était pas obligatoire au plan juridique. Selon les secteurs d'activité, cet encadrement est plus ou moins prégnant. Ainsi des accords définissent étroitement les conditions de création, de préparation et de délivrance des CQP, ne laissant à la CPNE que la décision de délivrance du titre, alors que d'autres accords actent la création des CQP mais renvoient pour leur définition et les modalités de mise en oeuvre et délivrance à la CPNE. Selon les accords, les CPNE auront donc une plus ou moins grande latitude dans la création et la gestion des CQP.

³² Pour les accords de branches qui sont dans le champ d'application de l'ANI du 5 décembre 2003

³³ Les compétences en « auto-saisine » sont celles qui correspondent à des compétences que les CPNE se sont attribuées sans y avoir été invités, ni par la loi, ni par l'ANI (pour les branches qui sont dans le champ), ni par l'accord de branche. Cette colonne du tableau a été renseignée à partir des comptes rendus de CPNE.

Tableau n° 1 – Synthèse de la dévolution de compétences « normatives » aux CPNE (ou CPNAA)

	Compétences dévolues			
	Par la loi	Par l'ANI	Par les accords de branche	En auto-saisine
DEFINITION DES QUALIFICATIONS PROPRES A LA BRANCHE				
Etablissement d'une liste de formations qualifiantes (L 900-3 c. trav.)	X	X	7	
Création / agrément des CQP	X	X	6	
Conception dispositif de communication sur les CQP			1	
Suivi des CQP			2	
Examen de l'opportunité d'inscription au RNCP / suivi de la cohérence des certi f inscrites au RNCP			2	
PRIORITES DE LA BRANCHE				
Définition des formations prioritaires de la branche		X	5	
Définition des publics prioritaires de la branche		X	2	
PROFESSIONNALISATION				
Définition de la liste des diplômes et titres à finalité professionnelle des Contrats de Pro		X	6	
Définition des catégories de bénéf. de Contrats de Professionnalisation d'une durée > à 1 an			3	1
Définition des catégories de bénéf. de Contrats de Professionnalisation dont la formation est d'une durée > à 25 %			2	1
Définition des formations prioritaires (période de professionnalisation)		X	6	
Définition des publics prioritaires (période de professionnalisation)		X	5	
Définition de l'objectif de professionnalisation des actions de formation dans le cadre des Périodes de Prof	X	X	8	
Aménagement de la durée minimale de formation dans le cadre de la Période de Professionnalisation.			2	1
DIF				
Définition et révision des formations prioritaires			3	
CIF				
Définition des priorités que la branche souhaite voir prises en compte	X	X	2	
Priorités pour les CIF présentés suite à deux demandes de DIF refusées			1	
TUTORAT				
Définition de dispositions d'accompagnement de la Professionnalisation (Tutorat)			1	
Forfaits de prise en charge des actions de formation des tuteurs			2	
VAE				
Priorités dans le cadre du Bilan de Compétences	X			
Mise en œuvre de la VAE			1	
FINANCEMENT				
Définition ou modification des enveloppes d'affectation des ressources			6	
Forfaits de prise en charge			7	1
Définition des règles de mutualisation des sommes correspondant aux droits DIF transférables non utilisés			1	
OPMQ				
La CPNE assure le comité de pilotage de l'OPMQ	X	X	5	
Définition des orientations / du programme de travail de l'Observatoire de la Branche (Impact sur son budget)			4	
AUTRES THEMES				
Définition des orientations des Contrats d'objectifs	X		2	
Préparation et suivi des conventions établies dans le cadre de la politique contractuelle de l'Etat (CEP, EDDF)	X		2	
Rôle d'ajustement de la politique de la branche en direction de l'OPCA			3	1
Evolutions ou modifications envisagées des Formations diplômantes			1	1

Ce tableau montre que les CPNE disposent de compétences qui leur ont été déléguées soit par la loi ou le décret, soit par les signataires d'un accord collectif alors même que la loi avait délégué ces compétences aux signataires des accords collectifs sans préciser qu'ils pouvaient les subdéléguer à une autre instance.

Il est intéressant de noter, à ce titre, que ces accords de branche ont été étendus sans réserve ni exclusion. L'administration n'a pas exclu de l'extension les dispositions des accords qui prévoyaient des renvois à « décision » de CPNE au delà des prescriptions légales³⁴, pas plus qu'elle n'a émis de réserve sur ce point. Elle a ainsi admis que les accords de branche sont habilités à déléguer une partie de leurs attributions à une instance paritaire, dès lors que celle-ci réunit tous les partenaires sociaux de la branche.

Les thèmes sur lesquels la négociation de branche donne à la CPNE un pouvoir de « décision », que ne prévoient ni la loi ni l'ANI sont les suivants :

1. Professionnalisation : Définition des catégories de bénéficiaires pour lesquelles la durée du contrat ou la durée de la formation seront allongées dans le cadre du contrat de professionnalisation³⁵; aménagement de la durée minimale de la formation dans le cadre de la période de professionnalisation
2. Dans le cadre du DIF : définition et révision des formations prioritaires³⁶ ;
3. Financement de la formation : Définition ou révision des forfaits de prise en charge dans le cadre de la professionnalisation, du DIF et dans le cadre du tutorat³⁷, définition ou modification des enveloppes d'affectation des ressources (au sein du 0,5 % ...), définition des règles de mutualisation des sommes correspondant aux droits DIF transférables non utilisés.

Il est à noter qu'un accord de branche prévoit également de confier à la CPNE la définition de priorités pour les CIF présentés après un désaccord sur l'action de formation au titre du DIF pendant deux années consécutives³⁸.

En résumé, il est possible d'affirmer que les accords de branche confient à la CPNE deux missions non prévues par la loi :

- définir les priorités en matière de formation (actions prioritaires dans le cadre de la professionnalisation, du DIF, des CIF refusés et éventuellement du plan de formation) ;
- définir ou réviser les forfaits de prise en charge et les enveloppes d'affectation des ressources.

Les accords de branche vont ainsi au delà de ce que prévoyait l'Accord interprofessionnel du 5 décembre 2003 qui confie aux CPNE un rôle de « recommandations » en matière de priorités de formation applicables à la branche.

³⁴ Il faut cependant nuancer cette affirmation en ce qui concerne les accords interprofessionnels à défaut d'accord de branche, intervenus dans les réseaux AGEFOSPME et MEDEF OPCAREG dans la mesure où ces accords n'ont pas été étendus.

³⁵ Mission dévolue à l'accord de branche lui-même par la loi.

³⁶ Mission dévolue à l'accord de branche lui-même par la loi.

³⁷ Mission dévolue à l'accord de branche lui-même par la loi.

³⁸ Accord 7.3.3 de l'accord conclu dans la branche de l'Animation : « la CPNEF définit annuellement les priorités à retenir pour les demandes de CIF présentées à la suite de deux refus du DIF dans le cadre prévu par la réglementation ».

Ce faisant, les accords de branche font des CPNE un outil de régulation de la politique de formation. Le nouveau système de formation repose sur une vision prospective des besoins de formation découlant notamment des travaux des Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications dont les CPNE sont invitées à tenir compte (définition des priorités de formation³⁹...). C'est à un processus quasi permanent d'adaptation des règles applicables auquel la réforme a abouti : précision ou révision des règles applicables en matière de priorités, adaptation des règles de prise en charge selon les priorités choisies⁴⁰ ... Ces adaptations nécessitent un pilotage paritaire, pilotage qu'assument les CPNE.

Il s'agit là d'une évolution en profondeur qui intervient en raison du changement radical du système de financement que représente l'instauration du 0,5 **mutualisé** et **fongible** selon les décisions négociées par les branches. L'affectation du 0,5 devient un véritable enjeu de négociation de branche. Le changement de logique du financement accroît le pouvoir des CPNE en charge de fixer les modalités et les procédures de son affectation. S'il s'agit en quelque sorte d'un prolongement de la négociation de branche, toutes les conséquences sur le plan juridique n'ont pas encore été tirées de cette évolution concernant les procédures de prise de décision des CPNE devant faire face à un pouvoir normatif amplifié.

³⁹ Cf. Article 7-6 de l'ANI du 5 décembre 2003 : « Les parties signataires du présent accord demandent aux branches professionnelles de confier aux CPNE le soin d'examiner périodiquement l'évolution quantitative et qualitative des emplois et des qualifications de leur champ professionnel, en tenant compte notamment des travaux réalisés par l'observatoire prospectif des métiers et des qualifications. Les résultats de cet examen, les conclusions et recommandations qu'en tirent les CPNE en matière de priorités de formation professionnelle sont mis à la disposition des chefs d'entreprise, des institutions représentatives du personnel et des organismes compétents du secteur professionnel concerné ».

⁴⁰ On peut citer à titre d'illustration l'article 7.1 de l'accord intervenu dans la branche de la Restauration Rapide (Accord du 22 décembre 2004) qui dispose que : « cette liste [de formations prioritaires] sera complétée, précisée, actualisée, le cas échéant, modifiée en fonction des besoins en qualification relevés par l'observatoire prospectif des métiers et des qualifications, des besoins des publics prioritaires et des ressources financières de l'OPCA ».

II – LA CPNE, PIVOT D’UN EQUILIBRE PARITAIRE EN CONSTRUCTION ?

Il est établi que les compétences normatives des CPNE ont été élargies par les accords collectifs de branche. Mais cette subdélégation ne s’arrête pas nécessairement là. Des relations nouvelles sont en train de se nouer entre les différentes instances paritaires. L’analyse des branches étudiées met également en évidence un phénomène de délégation de compétence de la CPNE vers l’OPCA, sur certains thèmes. Il n’est pas rare en outre de constater des saisines ou des « alertes » en provenance de l’OPCA vers la CPNE.

Ces délégations de compétence et subdélégations portent essentiellement sur la définition des priorités de formation, la définition ou révision des forfaits de prise en charge des actions de formation et la répartition des enveloppes affectées à chaque dispositif de formation, qui traduisent toutes la nécessité d’adapter ou d’ajuster la politique définie au niveau de la branche.

Cette évolution conduit à s’interroger sur la place de la CPNE dans la régulation du système de formation professionnelle.

II.1 - QUELLE INSTANCE JOUE LE ROLE D’AJUSTEMENT DE LA POLITIQUE DE LA BRANCHE ?

L’analyse des décisions de CPNE et d’OPCA permet de comprendre quelle est la chaîne de prise de « décision » entre la loi (et l’ANI), l’accord de branche, la CPNE et l’OPCA. Elle met en évidence trois grands types de fonctionnement paritaire :

1. les branches dans lesquelles les ajustements sont décidés par l’accord de branche lui même;
2. les branches dans lesquelles la CPNE constitue un instrument de pilotage de la politique de branche entre deux grandes négociations ;
3. les branches dans lesquelles l’OPCA impulse et adopte les ajustements.

II.1.1 - Les branches dans lesquelles les ajustements sont décidés par l’accord de branche lui même

Dans ces branches, la CPNE est un instrument d’identification des ajustements ou modifications nécessaires et de préparation des négociations⁴¹.

Illustration : branche Pétrole

Dans cette branche, les compétences attribuées à la CPNE par l’accord de branche sont limitées à la création de CQP, au suivi de l’observatoire prospectif des métiers et des qualifications et à des préconisations sur la mise en place du passeport formation.

Les attributions de la CPNE de la branche Pétrole tiennent pour l’essentiel en des recommandations (notamment sur le passeport formation). Elle a notamment été appelée à

⁴¹ Il est important de noter également que dans les branches du BTP, des CPNE ont été constituées. En effet, le BTP a choisi de décentraliser en partie le dialogue social de branche et certaines responsabilités nationales aux CPNE.

prendre des « décisions » en ce qui concerne l'Observatoire de branche, décisions dont l'effet juridique opposable aux tiers est réduit⁴².

L'ensemble des décisions « d'ajustement » de la politique de la branche sont prises par voie d'accord ou d'avenant. Il en est ainsi notamment de la révision des forfaits de prise en charge. La CPNE n'est pas davantage chargée de réviser les priorités de la branche ou modifier les enveloppes financières affectées aux différentes actions de formation.

Il faut noter néanmoins que si, globalement, l'intervention de la CPNE paraît ne pas soulever de difficulté d'un point de vue juridique dans cette branche, il en est autrement de la « décision » de création de CQP. En effet, une telle « décision » a un effet juridique qui s'impose aux tiers. Elle est susceptible d'avoir un effet sur les contrats individuels de travail dans la mesure où elle s'inscrit dans la grille de classifications de la branche.

Illustration : Branches du BTP

L'accord signé dans les branches du BTP précise que les CPNE conjointes sont habilitées à « faire [aux parties signataires de l'accord] *en temps utile, des propositions d'aménagement des dispositions du présent accord* ». Il précise en outre que toute modification des forfaits de prise en charge doit faire l'objet d'un avenant à l'accord de branche.

L'accord précise en outre que les CPNE⁴³ « *veillent à la mise en œuvre de ces orientations, en particulier par les organismes paritaires de la branche et, à cet égard, elles sont légitimes pour émettre des directives aux organismes paritaires des branches professionnelles du Bâtiment et des Travaux Publics et des recommandations aux Pouvoirs publics et à toute autre instance intervenant dans le champ de l'emploi, de la formation et des qualifications.* »

Néanmoins, les CPNE conjointes sont tout de même appelées à prendre des « décisions » qui présentent un caractère normatif :

- Création des CQP
- Aménagements des durées de contrat ou de formation admises dans la branche dans le cadre du Contrat de professionnalisation
- Dans le cadre de la Période de professionnalisation : Aménagements relatifs à la durée minimale de formation, les publics pouvant accéder en priorité aux périodes de professionnalisation ainsi que les objectifs prioritaires desdites périodes.
- Actions prioritaires dans le cadre de la Professionnalisation
- Définition et révision des formations prioritaires de la branche

Ces « décisions » s'imposent à l'OPCA en ce qui concerne les priorités mais également à l'employeur : durée minimale de la durée de formation dans le cadre de la période de professionnalisation et création de CQP. Ainsi, les CPNE conjointes des branches du BTP sont à la fois des instances de proposition pour certains ajustements qui doivent

⁴² La CPNE réunie le 30/06/2005 a notamment décidé du choix d'un consultant pour la première étude de l'observatoire relative à la cartographie des métiers de la branche.

⁴³ Cf. Ch 2 de l'accord du 13 juillet 2004 sur les missions des CPNE

nécessairement faire l'objet d'un avenant à l'accord (révision des forfaits de prise en charge) et également des instances de « décisions » pour d'autres ajustements (priorités de formation ...).

II.1,2 - Les branches dans lesquelles la CPNE constitue l'instrument principal de pilotage de la politique de la branche

Illustration : Branche Animation

Dans cette branche, la CPNE est appelée à jouer le rôle d'instance de régulation de la politique de la branche. En effet, elle intervient, en application de l'accord de branche ou de la loi, pour ajuster :

- l'affectation de la collecte professionnalisation ou de la collecte du solde
- la définition des formations prioritaires dans le cadre de la professionnalisation, du DIF et du plan de formation
- la définition des forfaits de prise en charge

En outre, elle intervient sur d'autres domaines en « auto-saisine »⁴⁴, notamment pour définir ou préciser la durée minimale de la formation dans le cadre de la période de professionnalisation. Enfin, elle s'est également attribué un pouvoir d'interprétation des dispositions de l'accord de branche et se rapproche sur ce point d'une commission d'interprétation.

II.1,3 - Les branches dans lesquelles l'OPCA impulse et adopte les ajustements

Dans d'autres branches, la CPNE intervient en appui aux décisions de l'OPCA, pour les « valider ».

Illustration : Branche de la Bijouterie

La définition des forfaits de prise en charge et des formations prioritaires dans le cadre de la professionnalisation est « décidée » à la suite d'allers-retours entre la CPNE et l'OPCA.

C'est bien à l'occasion de l'affectation des ressources que les priorités s'affirment. Les priorités définies par l'accord de branche laissent de larges options ouvertes : révision / adaptation annuelle des forfaits de prise en charge, des actions prioritairement éligibles dans le cadre de la période de professionnalisation et du DIF, conditions de la formation interne dans le cadre du contrat de professionnalisation, financement de qualifications transversales

La branche de la bijouterie est confrontée dès novembre 2005 à la nécessité de « *réduire les engagements au titre de la Professionnalisation pour l'année à venir* ». C'est le Conseil d'Administration de la Section Professionnelle Paritaire de l'OPCA qui a réalisé les arbitrages nécessaires⁴⁵ : modification des affectations au sein du 0,5 % et modification des forfaits au titre des Contrats et Périodes de Professionnalisation.

⁴⁴ C'est-à-dire sans y avoir été invitée ni par la loi ni par l'accord de branche.

⁴⁵ Cf. Procès - verbal du CA de la section paritaire professionnelle de la B.J.O.C. du 29/11/2005.

Cette décision est soumise à l'approbation de la CPNE. Cette approbation intervient dans le cadre d'une délégation de pouvoir expresse de l'accord de branche en ce qui concerne les forfaits de prise en charge mais sans délégation de pouvoir de l'accord en ce qui concerne la modification des affectations au sein du 0,5 %.

Dans cette branche, l'accord précise pourtant⁴⁶ que c'est à la CPNE qu'il appartient, à l'issue de la première année de fonctionnement des contrats et périodes de professionnalisation, de réajuster si besoin les forfaits horaires ainsi que les taux et pourcentages de prise en charge. Ce texte précise les missions confiées à l'OPCA (par la CPNE) : il s'agit de l'examen des demandes de formation des entreprises, de la vérification de la conformité de leurs demandes avec les formations prioritaires définies par la CPNE, de la répartition des fonds disponibles, les opérations de prise en charge et de la passation des conventions de prise en charge avec les entreprises ou les groupements d'entreprises.

Ainsi, si la modification des affectations au sein du 0,5 % entre bien dans les compétences dévolues à l'OPCA (en l'occurrence la SPP), la modification des taux de prise en charge et des priorités est, au sens de l'accord de branche, de la responsabilité de la CPNE.

Il convient de noter que dans cette branche, un autre acteur intervient : la branche de la Bijouterie est en effet adhérente à l'OPCIB, OPCA interbranches, qui a créé une SPP dédiée. Ce rattachement à l'OPCIB a un impact dans le pilotage paritaire ; il influence les décisions paritaires. En effet, il détermine les modalités et les taux de prise en charge des actions de formation⁴⁷ et les conditions de la mutualisation inter-branches⁴⁸, auxquels la

⁴⁶ « La CPNE examine le bilan des conditions techniques de mise en œuvre des contrats et périodes de professionnalisation à l'issue de leur première année de fonctionnement et réajuste si besoin les forfaits horaires ainsi que les taux et pourcentages de prise en charge. La CPNE précise également les conditions dans lesquelles l'OPCA assure la prise en charge des actions de préparation et de formation à la fonction tutorale ainsi que celle des coûts liés à l'exercice de la fonction tutorale et à la formation interne, sur la base des forfaits et base de remboursement définis par les textes réglementaires ou conventionnels en vigueur. La CPNE peut modifier ou compléter, les formations prioritaires, en tant que de besoin, au titre des périodes de professionnalisation et du droit individuel à la formation.

La CPNE confie à l'OPCA : l'examen des demandes de formation des entreprises, la vérification de la conformité de leurs demandes avec les formations prioritaires définies par la CPNE, la répartition des fonds disponibles, les opérations de prise en charge et la passation des conventions de prise en charge avec les entreprises ou les groupements d'entreprises. »

Cf. Titre 4 CPNE - Article 15 : missions des partenaires sociaux de l'accord National Paritaire du 26/01/05 relatif au développement de la formation professionnelle tout au long de la vie dans la Bijouterie.

⁴⁷ Extraits du relevé de décisions du CA de l'OPCIB du 23 mars 2005, p. 5.

3- si plusieurs accords de branche prévoient des « priorités » relatives à des actions ou à des publics particuliers, certains accords envisagent des dispositions de prise en charge financière spécifiques selon les priorités définies. En l'absence de précisions d'ordre financier, les priorités doivent être considérées comme des priorités d'action et non comme des priorités de financement. Dans ce cas, les priorités ne sont pas exclusives et toutes les actions de formation peuvent être financées, sauf autres dispositions prévues par la Section Paritaire Professionnelle.

4- si dans certains accords ou décisions de CPNE, il semble exister une confusion entre la notion de plafond (prise en charge au réel jusqu'à un plafond de remboursement) et de forfait (prise en charge horaire automatique pour chaque heure de formation), la Section Paritaire Professionnelle est habilitée à préciser les critères de prise en charge. Ces critères devront être soumis à l'approbation du Conseil d'Administration de l'OPCIB et de la CPNE de la branche, ou de toute autre instance prévue dans l'accord de branche.

5- conformément à l'article L 982-4 du Code Travail, l'OPCIB prend en charge les actions de formation au titre des périodes de professionnalisation sur la base de forfaits horaires. Toute disposition qui serait contraire à ce principe doit être débattue au sein de la Section Paritaire Professionnelle avant d'être soumise à l'approbation du Conseil d'Administration de l'OPCIB et de la CPNE de la branche, ou de toute autre instance prévue dans l'accord de branche.

6- en l'absence de dispositions permettant de déterminer le montant de la prise en charge financière pour les actions de formation dans le cadre du DIF prioritaire et financées au titre de la professionnalisation, l'OPCIB ne prendra aucun engagement financier.

L'OPCIB considère qu'il serait administrativement plus simple que les actions financées au titre de la professionnalisation dans le cadre du DIF soient prises en charge sur la base de forfaits horaires.

⁴⁸ Extraits du relevé de décisions du CA de l'OPCIB du 13 décembre 2005, p. 4.

Engagements

Les opérateurs procèdent aux engagements au titre d'un dispositif et d'une branche dans le cadre des dispositions :

- légales et réglementaires en vigueur,
- prévues par les accords de branche,
- définies dans les procédures et les décisions du Conseil d'Administration de l'OPCIB,

SPP de la Bijouterie et la CPNE doivent se conformer. Dès lors, la CPNE doit préciser les priorités de formation en respectant les orientations définies par l'accord de branche et en tenant compte également des taux et des modalités de prise en charge définis par l'OPCIB (OPCA interbranches).

II.2 - LE CAS PARTICULIER DES CPNAA (ISSUES DES ACCORDS INTERPROFESSIONNELS CONCLU DANS LES RESEAUX FRANCE OPCAREG ET AGEFOS PME)

Les CPNAA (Commissions paritaires nationales d'application de l'accord), créées par les deux accords nationaux interprofessionnels pour les réseaux AGEFOS PME et FRANCE OPCAREG, remplissent-elles le même rôle que les CPNE ? Ces Commissions *d'application* de l'accord, voient-elles, comme les CPNE, leur rôle étendu à la définition de « décision » ?

L'étude des domaines d'intervention des CPNAA fait apparaître que celles-ci sont, comme les CPNE, appelées à prendre des décisions opposables aux OPCA, par conséquent réputées avoir un effet normatif. Ces « décisions » portent sur les domaines suivants :

- Définir les publics et formations prioritaires⁴⁹ ;
- Définir les formations prioritaires dans le cadre de la professionnalisation⁵⁰ ;
- Etablir et mettre à jour la liste des publics et formations pour lesquels la durée des contrats de professionnalisation peut être portée à 24 mois et la durée des formations peut être supérieure à 25 % de la durée du contrat ou de la période de professionnalisation⁵¹ ;
- Etablir et mettre à jour la liste des qualifications et des actions de formation éligibles au titre des périodes de professionnalisation en y intégrant notamment des qualifications transversales à plusieurs métiers⁵² ;
- Modifier en tant que de besoin le coût horaire modulable⁵³ ;
- Définir l'objectif de professionnalisation dans le cadre de la période de professionnalisation⁵⁴ ;
- Les règles de mutualisation par l'OPCA des DIF transférés et non utilisés, au delà du délai de douze mois⁵⁵ ;
- Définir des qualifications transversales.

- arrêtées par les Sections Paritaires Professionnelles, et dans la limite des ressources disponibles de la branche (encaissements de l'année + produits financiers – prélèvement FUP éventuel - frais de gestion OPCIB)

Tout dépassement nécessite une décision du Conseil d'Administration de l'OPCIB dans le cadre de la mutualisation interbranches.

⁴⁹ OPCAREG : Article 6 Accord 20 septembre 2004

⁵⁰ OPCAREG : Article 5 de l'Accord 1^{er} mars 2005 ; AGEFOS : Article 14 accord 20 septembre 2004

⁵¹ OPCAREG : Article 23 Accord 20 septembre 2004 ; AGEFOS : Article 14 de l'accord du 20 septembre 2004

⁵² OPCAREG : Article 23 Accord 20 septembre 2004 ; AGEFOS : Article 14 de l'accord du 20 septembre 2004

⁵³ OPCAREG : Article 19 et 23 de l'Accord 20 septembre 2004 ; AGEFOS : Article 9.4 de l'accord du 20 septembre 2004

⁵⁴ OPCAREG : Article 7 Accord 20 septembre 2004 ; AGEFOS : Article 10 Accord 20 septembre 2004

⁵⁵ AGEFOS : Article 5 Accord 1^{er} mars 2005

Ainsi, les CPNAA sont, à la lecture des accords, comme les CPNE, un Janus à deux faces : étude, consultation ... et pouvoir normatif⁵⁶.

Pourtant, les CPNAA ne sont pas des CPNE. Certes, tout comme les partenaires sociaux des branches étudiées considèrent que la CPNE est nécessaire pour relayer et mettre en œuvre les accords de branche, ceux présents au sein de ces deux réseaux interprofessionnels ont confié aux CPNAA cette même mission de suivi.

En revanche, les compétences des CPNE relatives aux CQP ne sauraient être transposées aux CPNAA. Les questions relatives aux qualifications et classifications relèvent en effet des seuls accords de branche (formation ou classifications). Cependant, rien n'interdit que les qualifications transversales, dont la nécessité est reconnue par tous, donnent lieu à reconnaissance par des accords de « réciprocité » conclus entre les branches professionnelles concernées et les réseaux interprofessionnels. Si cette question sensible a bien été posée par les deux accords des réseaux interprofessionnels, les conditions de sa mise en œuvre sont encore à l'étude à ce jour.

⁵⁶ Illustration : Article 14 de l'accord AGEFOSPME : Missions de la Commission Paritaire Nationale d'application

« La Commission Paritaire Nationale d'application de l'accord assume les missions suivantes :

- définir les moyens d'accompagnement spécifiques aux PME favorisant le développement des actions de formation visées notamment à l'article 3 du présent accord ;
- définir, valider et mettre à jour :
 - d'une part, conformément à l'article 9.1. du présent accord, les catégories de personnes bénéficiant, dans le cadre du contrat de professionnalisation, d'actions de formation et assimilées allant au-delà de 25 % de la durée totale du contrat.
 - d'autre part, conformément à l'article 9.2. du présent accord, les bénéficiaires et la nature des qualifications pour lesquels la durée minimale du contrat de professionnalisation peut être allongée jusqu'à 24 mois.
- **déterminer**, conformément aux articles 9.3. et 9.4. du présent accord, les priorités retenues en matière de contrat de professionnalisation, y compris pour la modulation du forfait horaire applicable à ces contrats, et, conformément à l'article 10 du présent accord, les priorités retenues pour le financement des périodes de professionnalisation ;
- **établir**, conformément à l'article 10 du présent accord, la liste des qualifications et des actions de formation au titre des périodes de professionnalisation ainsi que la liste des publics prioritaires dans ce cadre ;
- **dresser**, conformément aux articles 9.2 et 10 du présent accord, dans une volonté de développement de la formation professionnelle, une liste des qualifications transversales à plusieurs métiers, au sens de l'article L. 900-3 du code du travail ; (...).»

III – PROCEDURES, FORMALISME, EFFETS DES « DECISIONS » DES CPNE

Les CPNE font partie de l'espace ouvert de négociation, elles ne sont pas des institutions paritaires comparables à un OPCA. Quelles sont les formes qu'elles adoptent pour prendre ces « décisions » opposables : une délibération, la négociation d'un avenant à l'accord ? Ces « décisions » pourront-elles faire l'objet d'un droit d'opposition de la part d'organisations syndicales non signataires qui s'estiment majoritaires au niveau de la branche ? Les règles de publicité sont-elles les mêmes que celles applicables pour un accord ? Ces « décisions » peuvent-elles « faire grief » dans la mesure où leur publicité est très limitée ?

Faut-il dès lors institutionnaliser les CPNE ? Faut-il plutôt considérer que la « décision » de CPNE pour s'imposer, doit respecter les mêmes garanties de procédure que l'accord ? Une clarification juridique paraît nécessaire sur ce sujet.

Arrimer les décisions de CPNE à l'accord de branche soulève ainsi de nombreuses interrogations. En outre, certaines « décisions » de CPNE sont prises sans que l'accord de branche ne lui ait expressément attribué une compétence sur ce thème⁵⁷.

Le tableau n°2, reproduit ci-après détaille, pour chaque branche (ou réseau interprofessionnel à défaut), les modalités de prise de « décisions ».

⁵⁷ Aménagement de la durée minimale de la formation dans le cadre de la période de professionnalisation (Accord Animation), rôle d'interprétation de l'accord de branche (branche Bijouterie) ...

Tableau n° 2 : Esquisse de typologie de la forme juridique des « décisions » des CPNE

	Organisations parties prenantes	Existence d'un Règlement intérieur	Forme de la « décision »			Droit d'opposition	Renvoi à autres NC	Commission de conciliation/interprétation	Dépôt	Publicité	Lien avec l'OPCA
			Négociation	Délibération	Mixte						
Animation	Toutes	Non		X Majorité des présents				X			Concomitance des réunions de CPNE et d'OPCA
Banque	Toutes	Non			X	X		X		Différente selon les thèmes	
Bâtiment TP	Toutes	Oui	X Révision des forfaits de prise en charge	X (décisions paritaires)						Information aux acteurs de la branche mais pas de publication externe	
Bijouterie	Toutes	L'accord constitutif définit le fonctionnement		X			NC annuelle sur les salaires minima (forfaits)			Différente selon les thèmes	
Commerce de gros/ détail à prédom. alimentaire	Toutes	L'accord constitutif définit le fonctionnement		X (Professionnalisation)			NC annuelle sur les salaires minima (forfaits)	X		Diffusion aux entreprises adhérentes (CQP)	
Pétrole	Toutes	Non	X Révision des forfaits de prise en charge	X Création CQP Suivi OPMQ Passport formation						Membres	L'OPCA n'est pas destinataire systématique des PV
Restauration rapide		L'accord constitutif définit le fonctionnement		X majorité des présents et représentés, dûment mandatés						Diffusion des priorités à l'OPCA, aux entreprises et aux IRP	Concomitance des réunions de CPNE et d'OPCA
Télécom	Toutes	Oui		X (majorité présents / représentés)				X		Diffusion aux entreprises par les membres	L'OPCA est destinataire des P.V. de CPNE
Agfos-PME	Toutes	L'accord formation définit le fonctionnement		X (majorité présents / représentés)				X (rôle de l'IPNC)			
OPCAREG	Toutes	L'accord formation définit le fonctionnement		X (majorité présents / représentés)				X (rôle de l'IPNC)			

Commentaires :

1. Toutes les branches associent l'ensemble des organisations syndicales et patronales représentatives aux travaux de la CPNE, qu'elles soient ou non signataires de l'accord de branche formation. A ce titre, il est intéressant de noter que, dans la branche du Commerce de gros et de détail à prédominance, l'accord constitutif de la CPNE du 6 février 1995 qui prévoyait que la CPNE était composée de 2 représentants salariés de chacune des organisations syndicales signataires de la convention collective a fait l'objet d'une exclusion lors de l'extension. La CPNE est composée de l'ensemble des organisations représentatives⁵⁸
2. Dans deux branches, la CPNE dispose d'un règlement intérieur (adopté par voie d'accord), cinq branches ont précisé dans l'accord constitutif le fonctionnement de la CPNE.
3. La plupart des « décisions » des CPNE sont adoptées, par voie de « délibération ». Il existe deux exceptions à ce constat général :
 - Première exception : la branche des « Personnels des Banques » a adopté un système mixte : les « décisions » sont adoptées par accord des 2 délégations. Pour que l'accord de la délégation syndicale soit réputé acquis, il faut que deux conditions soient réunies : d'une part il est nécessaire qu'une ou plusieurs organisations approuvent la ou les décision(s) envisagée(s), d'autre part, une majorité d'organisations ne doit pas s'y opposer. Les partenaires sociaux de cette branche se sont inspirés du droit d'opposition issu du droit commun de la négociation collective, sans accorder pour autant une valeur d'accord collectif à la décision de la CPNE, qui n'est ni déposée, ni publiée.
 - Deuxième exception : certaines branches prévoient que les forfaits de prise sont révisés par voie d'accord : par la signature d'un avenant à l'accord de branche⁵⁹ ou lors de la négociation annuelle sur les salaires minima⁶⁰.
4. Six branches prévoient le recours en cas de conflits individuels ou collectifs à la Commission d'interprétation et de conciliation. Ces commissions ont pour objet :
 - d'examiner tout conflit collectif qui pourrait surgir à l'occasion de l'interprétation d'une clause de la présente convention ;
 - d'étudier tout litige individuel résultant de l'application de la présente convention si aucune solution n'a été apportée au plan de l'entreprise ;
 - de formuler un avis sur l'interprétation de la présente convention.

⁵⁸ Ces termes « *signataires de la convention collective* » ont été exclus de l'extension. Cf. Arrêté du 26 juillet 2002, art. 1er.

⁵⁹ Il s'agit de la position adoptée dans les branches BTP et dans la branche du Pétrole.

⁶⁰ Cf. branche de la Bijouterie et branche du Commerce de gros et de détail à prédominance alimentaire

5. Aucune branche ou réseau interprofessionnel ne prévoit le dépôt des décisions de CPNE et leur extension
6. Il est difficile de traduire une position homogène, commune à toutes les branches (ou réseaux étudiés) sur les liens entre la CPNE et l'OPCA de la branche. Dans certaines branches, la cohérence entre les deux instances est très forte : les réunions de CPNE précèdent les réunions d'OPCA⁶¹, les Procès-Verbaux de CPNE sont systématiquement transmis à l'OPCA ; dans d'autres branches, à l'inverse l'OPCA n'est pas destinataire de toutes les informations et n'est informé qu'en cas de besoin.

Deux questions retiennent particulièrement l'attention : quel est le formalisme de la prise de décision ? Quelle est leur publicité ?

III.1 - LE FORMALISME DE LA PRISE DE « DECISION »

D'une façon générale, on retiendra que toutes les CPNE adoptent au moins une partie de leurs « décisions » par la voie de la délibération.

Ce fonctionnement par voie de délibération ne date pas de ce cycle de négociation. Il était déjà présent dans le cycle précédent⁶² mais le nombre de décisions réputées avoir un effet normatif était moins important. La question de la forme juridique de la « décision » a-t-il été un sujet de la négociation ? On peut distinguer deux cas de figure.

III.1,1 - Les accords de branche n'ont pas modifié le cadre et le formalisme de la prise de décision

Dans certaines branches, la forme des « décisions » de CPNE n'est pas un sujet de négociation.

On ne trouve aucune indication sur ce point dans les accords intervenus dans les branches de l'Animation⁶³, de la Bijouterie, du Commerce de gros et de détail à prédominance alimentaire⁶⁴, du Pétrole (il n'est pas fait référence à cette

⁶¹ Par exemple branche de la Restauration rapide

⁶² « Certains accords contiennent des dispositions relatives au mode de délibération. Les décisions de la commission peuvent être prises, sous réserve toujours de la parité des collègues : à la majorité simple des membres présents de chaque collègue⁶² ; à une majorité qualifiée⁶², la présence ou la représentation d'un certain pourcentage des membres de la CPNE étant parfois requis pour la validité des délibérations⁶². Ils peuvent aussi prévoir un vote par collègue : les décisions ne sont adoptées que si elles ont recueilli dans chacun des collèges, la majorité des voix des membres présents ou représentés⁶². En cas de blocage du processus de décision, la CPNE peut faire appel à l'arbitrage de la commission paritaire nationale de la convention collective ».

Source : Circé consultants « La négociation collective sur la formation professionnelle – Décennie 90-2000 » *La négociation collective en 1999* – Tome III – Les dossiers – Editions législatives, pp. 177 et suiv.

⁶³ L'accord sur la formation professionnelle dans l'Animation modifié par les avenants n°84 du 4/10/2004, n° 88 du 15/06/2005, n°92 du 7/09/2005 consacre son Titre II aux Commissions paritaires. S'il précise (article 3) que ses « représentants sont désignés par les organisations syndicales représentatives au plan national de la convention nationale qui disposent à tout moment des mandats ainsi confiés » ; que « les parties signataires laissent à leurs représentants au sein de cette commission le soin de déterminer les règles de son organisation et de son fonctionnement notamment sa périodicité et calendrier des réunions, élections d'un(e) présidente et d'un(e) secrétaire, dans le respect de l'alternance liée au paritarisme ». Cet accord ne contient en revanche aucune indication sur la nature juridique de la « décision » de la CPNE.

⁶⁴ Pour la branche du commerce de gros et de détail à prédominance alimentaire l'accord constitutif définit le fonctionnement de la CPNE. Elle précise que la CPNE « se réunit au moins 3 fois par an en séance plénière. Dans l'intervalle, elle pourra mettre en place des groupes de travail chargés de préparer ses délibérations. Les charges de secrétariat sont assurées par la délégation des employeurs.

question dans l'accord formation). Pour ces branches, c'est l'analyse approfondie des « décisions » de CPNE qui fournit la grille de lecture. Pour certaines d'entre elles, c'est la CPNE elle-même qui détermine son mode de fonctionnement.

On peut citer à cet égard, la CPNE Animation : *« le quorum nécessaire requiert la présence de 3/5^{ème} des organisations syndicales de salariés et de 2/3 des organisations syndicales d'employeurs, quel que soit le nombre de personnes présentes par collègue. Les décisions sont alors prises à la majorité des membres présents. Lorsque le quorum n'est pas atteint, aucune décision ne peut être prise »*. Cf. Relevé des Décisions CPNEF du 23/02/2004 inséré dans le Relevé de Décisions du 18 juillet 2005.

Si dans d'autres branches (ou réseaux à défaut), les accords précisent les modalités d'adoption des « décisions », celles –ci sont restées inchangées. Ces dispositions peuvent résulter des dispositions d'un accord constitutif ou de l'accord formation lui-même. On peut citer à ce titre l'accord BTP qui précise à l'article 3 de l'accord signé le 13 juillet 2004 sur les missions, organisation et fonctionnement des CPNE que les *« décisions de ces commissions résultent d'un accord entre les deux collèges. »*. On peut également citer les accords intervenus dans la branche des Télécommunications, et dans les deux réseaux à défaut OPCAREG et AGEFOS qui prévoient que les décisions sont adoptées à la majorité des membres présents ou représentés. L'accord intervenu dans la branche de la Restauration rapide portant constitution de la CPNE de la restauration rapide en date du 20 décembre 1996 prévoit que *« les décisions de la CPNE sont prises à la majorité simple des membres présents ou représentés, dûment mandatés »*.

En revanche, l'accord Banques du 8 juillet 2005 prévoit quant à lui, une modalité nouvelle de prise de décision qui tient compte des nouvelles attributions de la CPNE. En effet, l'article 2 de l'accord de branche⁶⁵ précise que la CPNE *« se réunit au moins deux fois par an en formation plénière et prend ses décisions par accord des 2 délégations »*. *« Pour que l'accord de la délégation syndicale soit réputé acquis, il faut que les deux conditions ci-dessous soient réunies :*

1. *une ou plusieurs organisations approuvent la ou les décision(s) envisagée(s),*
2. *une majorité d'organisations ne s'y oppose pas »*.

Les représentants des organisations syndicales de salariés faisant partie du personnel des entreprises sont indemnisés dans les conditions prévues à l'article 15 du titre Ier.». Mais, elle ne prévoit aucune disposition sur le mode d'adoption des « décisions ». Cf. article 9-4 de la Convention collective nationale du 12 juillet 2001, signée dans la branche du commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire, étendue par arrêté du 26 juillet 2002 JORF 6 août 2002.

⁶⁵ *« La commission paritaire nationale de l'emploi est constituée :*

- *d'une délégation syndicale composée de 15 membres, chacune des 5 organisations syndicales représentatives désignant 3 représentants,*
- *d'une délégation patronale composée d'un nombre de membres équivalent.*

(...) La parité est respectée dès lors que les deux délégations, syndicale et patronale, sont représentées.

Cette commission se réunit au moins deux fois par an en formation plénière et prend ses décisions par accord des 2 délégations.

Pour que l'accord de la délégation syndicale soit réputé acquis, il faut que les deux conditions ci-dessous soient réunies : une ou plusieurs organisations approuvent la ou les décision(s) envisagée(s), une majorité d'organisations ne s'y oppose pas.»

Ainsi, si la forme de la décision est précisée dans la plupart des branches (ou réseaux à défaut) étudiées, un seul accord prend en compte l'évolution des missions conférées aux CPNE et le renforcement du caractère « normatif » de ces dernières et ouvre un droit d'opposition à l'encontre des décisions de CPNE⁶⁶.

A cette exception près, la montée en puissance du caractère normatif des « décisions » de CPNE n'a pas incité les négociateurs de branche à préciser ou à modifier les conditions d'adoption de leurs décisions.

III.1,2 - Une absence de contrôle de la conformité des « décisions »

Existe-t-il une procédure des dépôts des décisions de CPNE ou un contrôle de conformité des décisions prises ? Pour que les conventions et accords conclus puissent entrer en vigueur, plusieurs règles s'imposent aux signataires : la notification des accords à l'ensemble des organisations représentatives à l'issue de la procédure de signature et leur dépôt. La procédure d'extension pour les accords de branche constitue en outre une garantie de conformité des dispositions négociées par les partenaires sociaux aux prescriptions légales et réglementaires.

Ce dépôt et la procédure d'extension⁶⁷ ne sont pas prévus pour les « décisions » de CPNE.

Cette absence de procédure soulève des interrogations. En effet, seule la procédure d'extension permet de rendre opposables aux entreprises de la branche professionnelle concernée, qu'elles soient membres ou non de l'organisation patronale signataire, ainsi qu'à leurs salariés les dispositions des accords. Or, les partenaires sociaux confient à la CPNE un pouvoir de « décisions », sensées s'imposer à l'ensemble des employeurs de la branche, qu'ils soient ou non adhérents de l'organisation patronale qui siège dans cette commission.

En outre, la procédure d'extension des accords de branche négociés à la suite de la loi du 4 mai 2004 a permis d'écarter certaines dispositions manifestement illégales des accords de branche. Il en est ainsi notamment des dispositions des accords qui confondaient l'éligibilité des actions de formation, déterminée par la loi, et la définition de priorités pour ces actions de formation, à établir par accords collectifs de branche. Certaines « décisions » de CPNE ont pu reproduire cette confusion entre éligibilité et priorité.

III.2 - LA PUBLICITE DE LA DECISION

Dès lors que les décisions des CPNE produisent un effet sur les OPCA et / ou sur les employeurs, la question de la publicité donnée à ces décisions devient cruciale. Les décisions des CPNE sont-elles publiées ? Les deux principales cibles de ces « décisions » – OPCA et entreprises – en sont-elles destinataires ?

⁶⁶ Cette procédure s'inspire des dispositions prévues à l'article L. 132-2-2 du code du travail.

⁶⁷ Sous condition d'avoir été négociés conformément aux règles établies, les conventions et accords collectifs peuvent faire l'objet des procédures d'extension qui aboutissent à les rendre obligatoires pour des employeurs et des salariés qui, autrement n'y auraient pas été soumis. L'extension opère à l'intérieur du champ d'application territorial et professionnel de l'acte.

L'accès à l'information est une condition indispensable de l'opposabilité d'une « décision ».

L'ANI du 5 décembre 2003 (article 7-6) précise que « les conclusions et recommandations que tirent les CPNE [des travaux de l'Observatoire de branche] en matière de priorités de formation professionnelle sont mis à la disposition des chefs d'entreprise, des institutions représentatives du personnel et des organismes compétents du secteur professionnel concerné ». La forme que revêt cette « mise à disposition » – qui n'est pas à proprement parler une publicité – a-t-elle été précisée par les accords de branche ?

Il ressort de l'analyse des accords, des décisions de CPNE (ou de la CPNAA) et des entretiens conduits qu'il n'existe pas de règle précise en ce qui concerne la publicité des « décisions » prises par les CPNE.

Seul l'accord intervenu dans la branche de la Restauration rapide contient une disposition relative à la transmission des « décisions » de la CPNE⁶⁸ ». Cette disposition reprend en réalité, sans le modifier l'extrait de l'ANI du 5 décembre 2003 précité. Il ne prévoit pas à proprement parler de publicité ou de publication des « décisions » mais une « *mise à disposition* » des conclusions et recommandations de la CPNE aux chefs d'entreprise, aux IRP et à l'OPCA, sans préciser par quel canal ces éléments sont portés à la connaissance de leurs destinataires. Dans les autres branches (et dans les deux réseaux interprofessionnels « à défaut »), les informations résultant de la CPNE sont diffusées, en tant que de besoin, aux acteurs concernés : adhérents et OCPA.

Les « décisions » de CPNE ne font donc l'objet, dans aucune des branches étudiées, de publicité, au sens juridique du terme. Il est décidé, en opportunité, au cas par cas, de la diffusion des « décisions » prises.

⁶⁸ « Sur la base des travaux de l'observatoire transmis à la CPNE, celle-ci examine périodiquement l'évolution quantitative et qualitative des emplois et qualifications de la branche. Les résultats de cet examen, les conclusions et recommandations qu'en tire la CPNE en matière de priorités de formation professionnelle sont mis à disposition des chefs d'entreprises, des institutions représentatives du personnel et des organismes compétents de la branche »..

IV – REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION

Ces évolutions conduisent à s'interroger sur l'identité des CPNE dès lors que leurs fonctions originelles d'études et d'informations sont complétées par des compétences normatives. Plus précisément, les « décisions » des CPNE ont-elles la même valeur que les accords de branche ? Ont-elles du moins un caractère opposable, c'est-à-dire peuvent-elles obliger leurs destinataires à se conformer à leurs prescriptions ?

IV.1 - IL EST LEGITIME DE S'INTERROGER SUR LA PORTEE JURIDIQUE DES DECISIONS PRISES PAR LES CPNE

Se pose la question de l'opposabilité des « décisions » de CPNE d'un strict point de vue juridique.

A titre d'exemple, lorsqu'un employeur conteste le refus de l'OPCA de prendre en charge les coûts pédagogiques d'une période de professionnalisation, au motif que la formation envisagée n'est pas inscrite parmi les priorités établies par la CPNE, le tribunal pourrait passer outre la décision de la CPNE. Il en serait de même d'un salarié contestant le refus de la prise en charge d'un DIF. Dans le premier cas, il s'agirait d'un conflit entre un employeur et un OPCA, qui relèverait sans doute de la compétence du tribunal d'instance. Dans le deuxième cas, il s'agirait d'un conflit entre un salarié et son employeur, ce qui relève incontestablement de la compétence du conseil de prud'hommes.

Si l'action des CPNE n'a pas fait l'objet de contentieux particuliers, il convient toutefois, par analogie, de rappeler la position de la Cour de cassation quant à la nature des « décisions » prises par d'autres commissions paritaires. Selon les magistrats, les décisions de commissions paritaires n'ont pas la valeur d'accords et ne lient donc pas le juge. Il en est jugé ainsi en matière de commissions paritaires d'interprétation des conventions collectives⁶⁹. La Cour de Cassation a notamment jugé le 20 Janvier 1999 que *« l'avis donné par une commission paritaire, s'il n'a pas la valeur d'un avenant à la convention collective, ne lie pas le juge, auquel il appartient de trancher le litige, sans s'en remettre à l'avis de la commission »*.

Les CPNE étant souvent investies du rôle de suivi des accords en matière de formation, il convient d'en conclure que leurs avis ou « décisions » ne constituent pas, en l'état et à elles seules, des compléments aux dits accords et, par conséquent, ne sont pas opposables aux entreprises et aux salariés.

⁶⁹ Cass Soc 20 Janvier 1999, N° 96-44.814, Société quasar informatique, SA C/ M. Georges Lagarde. Il s'agit d'une jurisprudence constante de la Cour de Cassation. Voir plus récemment : Cass Soc, 21 Juin 2005, N° 03-45.007, CPAM de Paris C/ Mme Isabelle Boyault et autres

IV.2 - IL APPARTIENT AUX PARTENAIRES SOCIAUX (OU AU LEGISLATEUR) DE PRECISER LES MODALITES QUI PERMETTRONT DE RENDRE OPPOSABLES LES DECISIONS DES CPNE

Pour « sécuriser » les décisions de CPNE, plusieurs hypothèses peuvent être envisagées. La première solution pourrait être de confier les missions des CPNE à des organismes agréés et contrôlés, qui pourraient être les CPNE actuelles transformées en « organismes paritaires nationaux de l'emploi ». Ce choix ne semble pas être celui des partenaires sociaux rencontrés et interrogés sur ce point et semble donc devoir être écarté. Dès lors, deux hypothèses sont envisageables :

- soit prévoir que les décisions des CPNE ayant un impact sur le financement soient décidées ou « validées » par les OPCA. Les missions pouvant être assumées par les OPCA (en lieu et place ou en complément des CPNE) portent sur le financement des actions de formation : définition ou révision des priorités, des forfaits de prise en charge, répartition des enveloppes financières dans le cadre de la mutualisation). L'OPCA pourrait intervenir en premier recours ou en validation des décisions proposées par les CPNE (ce qui est plus dans l'esprit de la réforme du 4 mai 2004). La délibération du Conseil d'Administration de l'OPCA rendrait ainsi applicables les décisions préparées et « négociées » en CPNE. Cette solution est déjà pratiquée dans certaines branches.
- soit préciser (par accord national interprofessionnel ou par la loi) que les décisions des CPNE, pour avoir une valeur normative, doivent être négociées, conclues, déposées et étendues dans les formes prévues par la législation sur la négociation collective.

Quels sont les avantages comparés de ces deux hypothèses ?

La signature d'un avenant à l'accord présente plusieurs avantages. Tout d'abord l'accord est publié, les règles qu'il établit sont donc connues. Rappelons que la diversité et de la flexibilité des sources conventionnelles peuvent devenir source de complexité pour les bénéficiaires et d'inégalité si des mesures adéquates ne sont pas prises par les acteurs concernés en vue de faciliter leur connaissance et d'assurer ainsi l'égalité d'accès à la formation. Ensuite, la conformité des décisions est contrôlée à l'occasion de la procédure d'extension. En revanche, la négociation d'un avenant suppose le dépôt et l'extension et risque de ne pas permettre toujours la réactivité qui s'impose pour certaines décisions.

Faire décider ou valider par les OPCA les « décisions » des CPNE présente l'avantage de la souplesse et de la réactivité. Cela peut cependant présenter le risque de soumettre les décisions de la branche à une logique gestionnaire. Enfin, les décisions ne sont pas, à l'heure actuelle, publiées, ce qui représente un obstacle au développement des dispositifs de formation.

Ces deux alternatives peuvent néanmoins être combinées. Dans certaines matières – celles touchant au financement des dispositifs de formations – les conseils d'administration d'OPCA peuvent valider les modalités préparées et adoptées en CPNE, celles-ci ne devenant opérationnelles qu'une fois adoptées

par le Conseil d'administration de l'OPCA. Les décisions pouvant faire l'objet d'une décision de l'OCPA sont les suivantes :

- définition des formations prioritaires de la branche ;
- définition des priorités dans le cadre de la professionnalisation et du DIF ;
- définition des forfaits de prise en charge ;
- définition ou modification des enveloppes d'affectation des ressources ;

En revanche dans d'autres domaines, seule peut être envisagée la négociation d'un accord. En effet, en matière de définition des qualifications de la branche, de création de CQP qui produisent un effet sur les contrats de travail, les préconisations des CPNE, pour devenir opposables à toutes les entreprises de la branche, doivent avoir été adoptées sous la forme d'un accord négocié, conclu, déposé, puis étendu dans les formes prévues par la législation sur la négociation collective. Il en est de même des « décisions » de CPNE qui définissent les catégories de bénéficiaires des contrats de professionnalisation pour lesquels la durée du contrat ou la durée de la formation pourront être allongées ou de celles qui confient à la CPNE la responsabilité de définir la durée minimale de la formation dans le cadre de la période de professionnalisation⁷⁰.

Enfin, quelles que soient la ou les hypothèses retenues, la publicité des « décisions » de mise en œuvre et de financement des dispositifs de formation prises par les CPNE demeure un enjeu. Il apparaît souhaitable que les partenaires sociaux, soucieux de rendre connues – c'est à dire accessibles – les modalités de mise en œuvre et de prise en charge des dispositifs qu'ils ont créés, se saisissent de cet enjeu et réfléchissent aux modalités de publicité de leurs décisions paritaires. Il pourrait notamment être envisagé de réaliser une mise en ligne de ces décisions sur un ou plusieurs supports choisis par les partenaires sociaux.

⁷⁰ Accords intervenus dans les branches du Bâtiment et dans la branche du Commerce de gros et de détail à prédominance alimentaire.