

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

Avril 2007

Cycle 2006-2007

**Les effets de la réforme de la  
formation sur les missions et les  
métiers des FAF et des OPCA -  
Contribution à l'évaluation de  
l'ANI du 5 décembre 2003**

**Contact :**

Muriel LARUE

Directrice

[muriel.larue@circeconsultants.com](mailto:muriel.larue@circeconsultants.com)

## Sommaire

---

<b>Fiche 1 – La remise en cause du « Yalta » de la loi quinquennale relative aux OPCA</b>	<b>3</b>
<b>Fiche 2 – La méconnaissance du « référentiel » historique et juridique des OPCA</b>	<b>10</b>
<b>Fiche 3 – Contribution au « référentiel historique » des OPCA</b> <i>Erreur ! Signet non défini.</i>	
<b>Fiche 4 – Rappel du droit positif</b>	<b>20</b>
<b>Fiche 5 – Contribution de la jurisprudence à l'élaboration du référentiel juridique des FAF et des OPCA</b>	<b>34</b>
<b>Fiche 6 – Les références aux OPCA dans la réforme de 2003-2004</b>	<b>37</b>
<b>Fiche 7 – L'urgence de la prise en compte des effets indirects de la réforme 2003-2004 : le recentrage sur « l'individu acteur »</b>	<b>42</b>
<b>Fiche 8 – La mutualisation : droit positif et interrogations</b>	<b>43</b>
<b>Fiche 9 – L'OPCA prestataire de service face au droit de la concurrence</b>	<b>51</b>
<b>Fiche 10 – Le déplacement du centre de gravité de la gestion paritaire vers la négociation collective</b>	<b>55</b>
<b>Fiche 11 – Partenaires sociaux et Conseils Régionaux : une alliance historique à construire</b>	<b>62</b>
<b>Fiche 12 – Questionnements et thèses pour le débat</b>	<b>65</b>

# Fiche 1 – La remise en cause du « Yalta » de la loi quinquennale relative aux OPCA

---

## Positions exprimées par l'administration

- Extraits du rapport de la DGEFP « Premiers éclairages sur la formation professionnelle », Octobre 2006

Les outils de la mutualisation ne sont pas adaptés aux enjeux de la réforme.

L'appareil de collecte des fonds de la formation professionnelle continue, les OPCA, repose sur des principes issus de la loi quinquennale de 1993 et de l'avenant de 1994 à l'accord national interprofessionnel de 1991 :

- coexistence d'organismes de branches ou interprofessionnels, nationaux ou régionaux,
- gestion paritaire des fonds, nuancée par la possibilité de déléguer les services en relation directe avec les entreprises à des structures restant sous la seule tutelle patronale,
- seuil minimum de collecte,
- séparation des activités de collecteur et de dispensateur de formation,
- mutualisation des fonds collectés au premier euro.

Les accords de branche relatifs au financement de la formation professionnelle ont prévu, à des degrés divers, une obligation de versement à un organisme collecteur de branche.

La réforme de 2003-2004 n'a pas remis en question les principes de la loi de 1993 et, de ce fait, n'a pas impacté les mécanismes financiers de l'appareil de collecte. Ainsi, **la réforme n'a pas cherché à porter remède aux faiblesses constatées antérieurement (inégalité plus value de la mutualisation, hétérogénéité de la présence auprès des entreprises) ni à anticiper les difficultés qui pourraient surgir du fait des modifications introduites (prise en charge du DIF).**

### L'inégale plus value de la mutualisation des fonds

Trois collectes semblent faire l'objet d'une véritable mutualisation : la professionnalisation, le congé individuel de formation et le plan de formation des employeurs occupant moins de 10 salariés. A l'inverse, la collecte (et la dépense) destinée au plan de formation des entreprises de 10 salariés et plus n'est pas mutualisée. Chaque entreprise est supposée dépenser en formation des montants égaux à ses cotisations (droit de tirage). C'est un détournement de l'esprit de la loi et cette pratique explique pour partie que les partenaires sociaux n'ont pas été en mesure de peser sur l'accès à la formation.

**La mutualisation était conçue à l'origine comme une mutualisation financière. Elle tend aujourd'hui à prendre le sens de mise en commun de services auprès des adhérents, par la**

**prise en charge des tâches administratives liées à la formation, la fourniture de conseil sur la construction des projets de formation, la relation avec les offreurs de formation et le cumul sur plusieurs années des sommes engagées.** Cette évolution des missions de l'OPCA n'est pas sans poser des problèmes sur le positionnement de ces organismes au regard du droit de la concurrence. Elle interroge par ailleurs sur la plus value du paritarisme dans la mise en oeuvre de ces nouvelles missions.

### L'hétérogénéité de la présence auprès des entreprises et sur les territoires

Les OPCA exercent tout ou partie des métiers suivants : la gestion administrative et comptable, l'information et le conseil, le montage de projets. La gestion administrative et comptable est le socle minimum d'intervention des OPCA. L'équilibre entre ces trois métiers, du fait du contexte professionnel, conduit à ce que chaque OPCA soit différent. **Leur rôle attendu notamment auprès des PME les conduit à développer la fonction de conseil.** La territorialisation des politiques d'emploi et de formation renforce leur fonction d'acteur du développement local et leur rôle de monteur de projet avec le concours de fonds publics régionaux, nationaux ou européens.

Il est clair que la capacité de remplir les différentes missions assignées aux OPCA est conditionnée par la dimension de l'organisme. La mise en place de services de proximité, théoriquement exigée pour l'agrément, n'est envisageable qu'à partir d'une certaine taille critique. Pour beaucoup d'OPCA, cette taille critique n'est pas atteinte soit parce qu'ils ont fait l'objet de dérogation au seuil minimum lors de l'agrément soit de manière plus générale parce que le seuil minimum n'a jamais fait l'objet d'une réévaluation pour prendre en compte l'érosion monétaire.

### L'impact de la loi du 4 mai 2004

Les négociateurs (branche ou interprofessionnel) ont souhaité mettre en place des mécanismes nouveaux en utilisant les marges de manoeuvre de la législation actuelle au service des modifications profondes entraînées par la réforme du système de formation professionnelle, par exemple pour permettre la transférabilité du DIF ou pour solvabiliser le développement du DIF notamment dans les PME. Mais ces volontés ne font qu'accroître les difficultés énoncées ci-dessus : évolution de la notion de mutualisation, respect de la concurrence dans le domaine du conseil, plus value du paritarisme, capacité de faire vivre des services de proximité. Elles conduisent à **reconsidérer l'ensemble des mécanismes financiers du système de formation professionnelle des salariés dans ses modes de prélèvement (impôt ou cotisation sociale) comme dans les techniques mobilisées (mutualisation ou capitalisation).**

La réforme repose pour une part importante sur le choix du niveau de la branche professionnelle comme niveau pertinent pour la définition des politiques. Ce choix rend incontournable le fonctionnement d'une instance politique de pilotage à ce niveau : prospective et énoncé des priorités, répartition des fonds mutualisés en fonction des différents outils, définition des certifications...

Par ailleurs, la « responsabilité confiée à la branche professionnelle soulève de nombreuses difficultés de mise en oeuvre du fait notamment de **l'émiettement des branches** qui complexifie la lecture des règles de fonctionnement de la formation. (...) **La capacité à agir des OPCA** est liée à l'existence d'un accord de branche opérationnel et définissant des règles permettant les arbitrages nécessaires à l'affectation des fonds mutualisés. Elle **est accru par le fait que le périmètre des OPCA et celui des branches coïncident rarement, de nombreux OPCA couvrant plusieurs branches.**

## ■ **Audition de Jean Gaeremynck et de Françoise Bouygard (DGEFP) devant la Mission sénatoriale d'information sur les dispositifs de formation professionnelle**

Pour Jean Gaeremynck, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, les OPCA sont "traditionnellement axés sur le conseil aux entreprises"<sup>1</sup>. Ces organismes devraient désormais "progresser dans l'offre de prestation aux salariés".

### • **Réformer le système de financement**

Il déplore que la réforme de la formation de 2004 "n'a pas été accompagnée de la réforme des mécanismes de financement, qui ne prennent suffisamment en compte ni le caractère pluriannuel des dépenses de formation, ni leur transférabilité lorsque le salarié est amené à changer de métier, ni, enfin, la nécessité de 'sécuriser' les engagements des entreprises en matière de formation".

En ce qui concerne l'évolution possible des mécanismes de financement de la formation, Françoise Bouygard, déléguée générale adjointe à la DGEFP, évoque "l'idée qui consiste à unifier le système de collecte" des fonds en recourant aux services de l'URSSAF. Réalisé par l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales) et l'IGF (Inspection générale des finances), un audit de modernisation de l'État rendu public début 2006 a émis cette recommandation.

### • **Financement du DIF**

Françoise Bouygard juge "envisageable qu'un fonds de péréquation puisse utilement contribuer à financer ce droit transférable"<sup>2</sup>.

## ■ **Positions exprimées par le Centre d'Analyse Stratégique**

Selon **Sophie Boissard**, directrice générale du CAS (Centre d'Analyse Stratégique), « le nombre d'OPCA de branche est sans doute trop élevé<sup>3</sup> ».

Elle estime nécessaire de rompre avec la logique de branche "afin de mieux intégrer la formation professionnelle au marché du travail". Selon elle, il faut "concentrer le financement de la formation professionnelle continue vers les PME, notamment dans les secteurs ne pouvant pas s'auto organiser": "la reconversion au sein des PME soulève des difficultés majeures". En cas de reconversion dans une même branche, les petites entreprises ne sont généralement "pas en mesure de connaître les besoins en qualification à moyen terme et ne disposent pas du soutien logistique nécessaire. [...] En cas de reconversion vers une autre branche, la spécialisation des qualifications peut aussi être un handicap."

Elle émet enfin "des doutes quant à l'efficacité du FUP (Fonds unique de péréquation)" qui est habilité à gérer les excédents éventuels des OPCA au titre du CIF (congé individuel de formation) et de la formation en alternance.

## **Positions exprimées par les partenaires sociaux**

<sup>1</sup> Dépêche AEF n°77011 du 26/03/2007

<sup>2</sup> Dépêche AEF n°77011 du 26/03/2007

<sup>3</sup> Dépêche AEF n°77571 du 05/04/2007

La mission commune d'information du Sénat sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle, installée le 10 janvier 2007 auditionne l'ensemble des catégories d'acteurs au niveau national (à l'exception des OPCA pour lesquels est envoyé un questionnaire à remplir –joint au présent dossier-) jusqu'en juin 2007, son rapport étant attendu pour juillet<sup>4</sup>. Elle met en lumière différents arguments pour une évolution et une réorganisation des OPCA trois ans après la réforme de la formation intervenue en 2003-04.

- **Une réduction du nombre des OPCA**

*René Bagorski* estime qu' « On ne peut pas imaginer qu'il y ait encore 100 OPCA et qu'ils restent collecteurs/répartiteurs. Leur rôle est d'accompagner les entreprises dans la définition de leurs besoins. Les OPCA doivent pouvoir rencontrer aussi bien les entreprises que les représentants des salariés. C'est un chantier primordial ».

**La réduction de leur nombre est également une priorité pour Annie Thomas**, secrétaire national de la CFDT, qui rappelle que la question du nombre et du rôle des OPCA "n'avait pas été abordée au cours de la négociation de l'accord de 2003"<sup>5</sup>. Elle précise que la CFDT "était favorable à l'existence d'un seul OPCA interprofessionnel, par région". "Cette configuration serait conforme à l'esprit de la décentralisation de la formation professionnelle et faciliterait la transférabilité du DIF, qui suppose la mutualisation des financements. La réduction du nombre des OPCA permettrait en outre d'augmenter les moyens dont chaque OPCA dispose, les OPCA représentant de petites branches professionnelles étant actuellement assez mal lotis."

Enfin, le constat est le même pour **Jean-Claude Tricoche**, secrétaire national de l'UNSA, pour qui Le nombre d'OPCA de branches "doit être réduit"<sup>6</sup> et leur organisation "doit prendre en compte la décentralisation de la formation".

- **Vers la voie de regroupements ?**

Si pour **Olivier Gourlé**<sup>7</sup>, un regroupement d'OPCA "ne serait pas forcément favorable à la bonne prise en compte des besoins des métiers"<sup>8</sup>, selon **Alain Lecanu**, secrétaire national chargé du pôle emploi-formation de la CFE-CGC, "il faudrait envisager, autour de secteurs d'activités cohérents, un regroupement des plus petits OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés), de façon à atteindre un niveau critique de collecte; ce seuil pourrait être fixé à environ 50 millions d'euros"<sup>9</sup>. souhaite qu'une "réflexion soit engagée sur le regroupement des OPCA". Il se déclare également "favorable au regroupement des deux réseaux interprofessionnels" de collecte, Agefos-PME et l'OPCIB-IPCO (OPCAREG).

**Jean-Claude Quentin** souhaite quant à lui que l'on aille "jusqu'au bout de la réflexion qui avait été engagée au moment de la loi quinquennale de 1993, en vue de favoriser les regroupements destinés à susciter des économies d'échelle, tout en conservant, néanmoins, une forme d'émulation contrôlée entre ces organismes et en veillant, dans le cadre de l'agrément, à ce qu'ils puissent fournir un service de proximité, par le biais de délégations régionales."

<sup>4</sup> Dépêche AEF n°77627 du 06/04/2007

<sup>5</sup> Dépêche AEF n°76994 du 26/03/2007

<sup>6</sup> Dépêche AEF n°77888 du 16/04/2007

<sup>7</sup> Secrétaire confédéral de la CFTC

<sup>8</sup> Dépêche AEF n°770001 du 26/03/2007

<sup>9</sup> Dépêche AEF n°77583 du 06/04/2007

Pour **Jean-Claude Tricoche**, les OPCA "*doivent être réformés*". "*Au niveau régional ne doit subsister qu'un seul OPCA interprofessionnel, véritable appui pour la formation des salariés des PME et TPE. Les Fongecif collecteront aussi la contribution DIF, assurant ainsi la mutualisation régionale des moyens de formation à l'initiative des salariés.*"

- **Evolution des missions confiées aux OPCA**

**René Bagorski** souhaite « *ouvrir très rapidement le chantier sur le rôle et la place des OPCA*<sup>10</sup> ».

Le même constat s'impose pour **Marcel Brouard**, conseiller technique en charge du secteur travail-emploi-formation à la CFE-CGC, considère que "*l'État et les partenaires sociaux devraient ouvrir une réflexion sur le périmètre et les missions [des collecteurs]*<sup>11</sup> ».

**Annie Thomas** remarque qu'"*Inévitablement, le DIF va modifier le rôle et les missions des OPCA*<sup>12</sup>", "*Ils passent d'un rôle de collecteur [des fonds de la formation] à un rôle d'offreur de services aux entreprises et aux salariés.*" Elle cite "*le dispositif expérimental d'Agefos-PME d'assistance et d'appui qui comporte un volet en direction des salariés*". Ce dispositif, baptisé à l'origine "Garantie DIF", a été instauré par l'avenant "DIF" du 21 mars 2005 complétant l'accord de septembre 2004 sur la formation professionnelle applicable au réseau Agefos-PME. Il comprend une "contribution spécifique DIF" et un "contrat de prestations complémentaires" qui vont au-delà, en termes de services rendus aux entreprises et aux salariés, de ce que fixent l'ANI et la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Enfin, pour **Jean-Claude Tricoche**, "*l'action des OPCA doit être recentrée sur l'information et l'accompagnement des salariés dans leurs parcours de formation ou de VAE*".

- **OPCA et logique de branche**

**Annie Thomas** note que l'organisation des OPCA est "*en partie interprofessionnelle, mais épouse pour l'essentiel le cadre de la branche, plusieurs branches étant éventuellement regroupées dans un OPCA. Cette organisation aboutit d'une part à une forme de saupoudrage des moyens, d'autre part à des difficultés de mise en cohérence quand des branches regroupées dans un OPCA ont des politiques de formation différentes*<sup>13</sup>".

"*Peut-être serait-il utile, pour la réorganisation des OPCA, de s'inspirer du modèle de l'URSSAF. En centralisant la collecte dans un seul organisme spécialisé, on éviterait le jeu des intérêts de gestion liés à la branche*", assure Annie Thomas.

- **Réformer le système de financement**

Interrogé sur "*l'opacité de la gestion des fonds de la formation professionnelle*", **Alain Lecanu** souligne que "*les comptes de chaque OPCA sont certifiés, puis transmis à l'administration*". Selon lui, "*les contributions au financement du paritarisme font explicitement partie des frais de gestion des OPCA et sont nécessaires au bon fonctionnement du système*<sup>14</sup>".

S'agissant du DIF, il insiste "*sur la nécessité de rendre le DIF transférable, y compris d'une branche à une autre (...)*". Toutefois, "*la transférabilité du DIF ne pourra être envisagée qu'une fois clarifiées*

<sup>10</sup> Dépêche AEF n°76600 du 16/03/2007

<sup>11</sup> Dépêche AEF n°77583 du 06/04/2007

<sup>12</sup> Dépêche AEF n°76600 du 16/03/2007

<sup>13</sup> Dépêche AEF n°76994 du 26/03/2007

<sup>14</sup> Dépêche AEF n°77583 du 06/04/2007

les questions fiscales liées à ce droit, concernant notamment le provisionnement ou non des heures" auxquelles les salariés peuvent prétendre. La transférabilité du DIF pourrait alors être mise en œuvre "dans le cadre d'une gestion mutualisée".

Enfin, selon **Jean-Claude Tricoche**, "dans le cadre d'une nécessaire réforme de la démocratie sociale, l'UNSA souhaite que les organisations syndicales et patronales ne soient plus financées sur les fonds de la formation des salariés".

- **Propositions concernant le FUP**

Olivier Gourlé détaille les possibilités d'emploi des excédents du FUP: "Conventionnements avec l'AFPFA et l'État pour acheminer les jeunes en difficulté vers un contrat de professionnalisation, actions communes avec l'Unédic en faveur de ce même contrat, actions contre l'illettrisme, actions de sensibilisation dans les lycées et collèges, etc." Il estime que la mutualisation opérée au travers du FUP permet de "passer outre les cloisonnements existants, en privilégiant une vision régionale"<sup>15</sup>.

## Positions exprimées par la FFP

La FFP constate que "**le système de collecte mutualisée des fonds de la formation professionnelle par les partenaires sociaux, dans le cadre principalement des branches professionnelles, a été conçu dans une logique de redistribution et de solidarité**". Or, "force est de constater que ce système qui est une spécificité française **n'atteint pas pleinement ses objectifs**"<sup>16</sup>.

Ce système, "est trop complexe et manque de clarté et de fluidité". La FFP demande que "**les comptes des OPCA soient rendus publics** à l'instar des sociétés commerciales et que chaque OPCA soit tenu de désigner un commissaire aux comptes".

La Fédération souhaite aussi que "**la publicité des décisions prises par les OPCA soit assurée de façon à respecter l'égalité entre les organismes de formation**", et que "**toute demande de prise en charge adressée à un OPCA par une entreprise ou un organisme de formation fasse obligatoirement l'objet d'une réponse écrite**".

## Positions exprimées par les candidats à l'élection présidentielle

Les principaux candidats à l'élection présidentielle formulent des axes de réforme en matière de formation professionnelle<sup>17</sup>. Ils se prononcent en particulier pour "un redéploiement" des fonds de la formation. L'UMP souligne que "**certaines OPCA ont des moyens importants, d'autres non**". L'UDF, qui préconise de créer un "organisme mutualisateur" permettant aux salariés licenciés pour motif économique de conserver leurs droits sociaux, prévoit que cette structure "**puisse aussi mutualiser les fonds des OPCA**". Cela permettrait de dépasser la seule logique de branche, juge l'UDF, soucieux de faciliter le passage d'une filière à une autre.

<sup>15</sup> Dépêche AEF n°770001 du 26/03/2007

<sup>16</sup> Dépêche AEF n°76417 du 14/03/2007

<sup>17</sup> Dépêche AEF n°77131 du 28/03/2007

## Points de vue d'experts

**André Zylberberg** déplore "l'opacité actuelle du système de formation professionnelle français, qui soulève un véritable problème du point de vue des principes de la démocratie<sup>18</sup>". Évoquant un "Léviathan incontrôlable", il relève que l'Assemblée nationale a notamment souligné "la difficulté d'opérer le contrôle parlementaire sur un secteur où l'accès aux pièces comptables est souvent lacunaire". Selon lui, "on ignore l'étendue réelle de la mutualisation du financement de la formation professionnelle continue assurée par les organismes collecteurs des contributions des entreprises. "

En ce qui concerne l'obligation légale de financement de la formation à laquelle sont soumises les entreprises, le chercheur considère que l'on "peut faire évoluer ce système vers une obligation de type conventionnel, à l'instar de ce que font la plupart des pays". Il rappelle l'une des propositions phares de son rapport: remplacer l'obligation légale par "un système de subventions analogue à celui qui existe pour baisser le coût du travail et inciter les entreprises à recruter".

---

<sup>18</sup> Dépêche AEF n°77626 du 06/04/2007

## Fiche 2 – La méconnaissance du « référentiel » historique et juridique des OPCA

### Extraits du rapport public annuel de 2007 de la Cour des Comptes

Dans un rapport rendu public début février 2007<sup>19</sup>, la Cour des Comptes souligne en premier lieu *"l'organisation éclatée"*<sup>20</sup> des OPCA: *"La collecte s'appuie sur un réseau d'une centaine d'OPCA [98 organismes de branche et deux réseaux interprofessionnels: Agefos-PME et OPCAREG] très indépendants entre eux"*.

De plus, *"la concurrence entre OPCA s'accroît"*. *"Désormais privés du prélèvement de 35% au titre de la professionnalisation [sur les OPCA de branche], les OPCA interprofessionnels sont conduits à rechercher de nouveaux types d'intervention en direction des entreprises en vue d'obtenir des ressources supplémentaires en provenance de la partie libre de la collecte."* Les OPCA interprofessionnels se trouvent donc *"en position de concurrence avec les OPCA de branche"*.

Les modes d'organisation sont *"très diversifiés"*. La collecte est *"tantôt déléguée, tantôt centralisée"*. La Cour dénonce *"des délégations excessives"* de collecte et de gestion des fonds.

En outre, selon le rapport, *"le contrôle opéré par les services de l'État reste insuffisant. Ainsi, seuls 12 OPCA sur 100 ont été contrôlés de 2001 à 2003."*

La contribution au **financement** du paritarisme *"manque de transparence"*, note la Cour.

L'utilisation des sommes perçues dans le cadre du financement du paritarisme fait en outre le plus souvent l'objet d'un *"état déclaratif sommaire"*.

### Réponse du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement au projet d'insertion au rapport public de la Cour des Comptes (Cf. page suivante)

<sup>19</sup> Disponible sur le Site Internet de la Cour des Comptes ([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr))

<sup>20</sup> Dépêche AEF n°74870 du 08/02/2007



## Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Délégation générale à l'emploi  
et à la formation professionnelleSous-direction  
des politiques de formation  
et du contrôleMission droit et  
financement de la formation7 square Max Hymans  
75741 Paris cedex 15Téléphone : 01 44 38 33 05  
Télécopie : 01 44 38 32 08Services d'Informations  
du public :  
3615 Emploi 0,15 €/mn  
(Moduto)  
internet : www.travail.gouv.frLe ministre de l'emploi, de la cohésion sociale  
et du logement

A

Monsieur le Premier président de la Cour des  
comptes  
13 rue Cambon  
75100 Paris Cedex 01

Paris, le - 2 FEV. 2007

Affaire suivie par : Emmanuelle Barsky / Franck Fauchon

Mél : @dgcfp.travail.gouv.fr

**Objet** : réponse du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement au rapport de la Cour  
sur la collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle**Réf** : 46/e7**Réponse du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement au projet  
d'insertion au rapport public de la Cour des Comptes.**

D'une manière générale, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement partage certaines des recommandations faites par la Cour des Comptes suite aux audits de quatre organismes paritaires collecteurs agréés et de l'association de gestion du fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue (FONGEFOR) qu'elle a réalisés. Toutefois, certains aspects du rapport nécessitent des précisions, notamment le pouvoir de contrôle des OPCA qui fera l'objet de développements complémentaires ci-après.

La réponse du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement reprend la structuration du rapport.

**Chapitre I - Des modes de collecte complexes et mal contrôlés :**Le réseau des OPCA.

Le rapport indique que la loi quinquennale avait prévu une réduction importante du nombre des OPCA qui n'a pas été conduite jusqu'à son terme.

Au début des années 1990, les pouvoirs publics ont recensé 255 organismes.

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 a prévu l'expiration de tous les agréments au 31 décembre 1995 et a confié aux partenaires sociaux le soin de restructurer ce dispositif.

La loi quinquennale de 1993 organise aussi la séparation des collecteurs des fonds de la formation et des dispensateurs de formation, encadre les modalités de gestion des OPCA (plafonnement des frais de gestion, encadrement des frais de gestion paritaire...).

L'accord national interprofessionnel du 5 juillet 1994 organise le resserrement de la collecte des fonds de la formation professionnelle continue par la création des OPCA. La nouvelle organisation repose sur 99 OPCA soit une diminution de 62 % du nombre des organismes collecteurs.

Si l'effort de réduction a été important, il reste encore des marges de progrès importantes, la situation actuelle pouvant conduire, comme l'indique la Cour à une concurrence accentuée entre OPCA mais aussi à une approche trop exclusivement centrée sur la branche.

#### Sur la péréquation nationale

La Cour écrit que la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie a réduit la péréquation nationale.

Cependant, la disposition relative au prélèvement 35 % n'a jamais été vraiment soutenue par les partenaires sociaux, comme le souligne l'article 9-9 de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003.

Pour les partenaires sociaux il convenait néanmoins de préserver un système de solidarité financière entre les OPCA, prévu à l'article 9-10 de l'ANI du 5 décembre 2003, repris par la loi du 4 mai 2004 et codifié à l'article L 961-13 du code du travail.

La nouvelle organisation du prélèvement de péréquation sur les fonds de la professionnalisation répond donc à une demande d'amélioration de la lisibilité des flux de financement de la formation professionnelle et, en rendant obligatoire le versement de 5 % de la collecte professionnalisation à une unique instance, a créé un système de péréquation pérenne bénéficiant à l'ensemble des OPCA.

Enfin, il convient de préciser que la péréquation au titre du plan de formation n'entre pas dans les missions du fonds unique de péréquation.

#### **C- Des contrôles mal définis et peu opérants**

##### Les contrôles exercés par les services de l'État

Si le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement rejoint la Cour au sujet de l'insuffisance relative des contrôles, elle ne partage pas en revanche sa remarque sur le rôle du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement comme régulateur de l'organisation interne des OPCA.

Les OPCA sont des entités de droit privé, soumis à un contrôle administratif et financier de l'État qui porte avant tout sur l'utilisation des fonds (les fonds collectés doivent être utilisés en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires du code du travail) et le respect des conditions de l'agrément. Le pouvoir de contrôle de l'administration ne saurait se confondre avec l'exercice d'une tutelle administrative.

Si dans le cadre d'un contrôle, des dysfonctionnements peuvent être mis en évidence et des recommandations émises, l'organisation interne, la rationalisation des modes de gestion, relèvent avant tout de la compétence du conseil d'administration de l'OPCA et des partenaires sociaux dans le cadre des instances de concertation nationale qu'ils ont mis en place.

De plus, les états statistiques et financiers que la DGEFP reçoit chaque année, ne permettent pas au cas d'espèce de suivre les projets informatiques mis en place par les OPCA. Ces documents portent, comme l'intitulé l'indique, sur les ressources et charges des OPCA et contiennent des éléments statistiques sur les formations prises en charge.

Comme pour l'organisation interne des OPCA, il appartient en premier lieu aux partenaires sociaux, gestionnaires de ces structures, d'unifier les systèmes informatiques de ces organismes.

Sur le respect généralisé des dates limites pour le règlement des contributions et sur le défaut de poursuite des OPCA en cas de refus de contribuer :

Le ministère considère qu'il serait de bonne administration que l'OPCA veille à informer les entreprises adhérentes des dates limites de versement. L'OPCA peut de plus, en cas de défaut de versement ou en cas de dysfonctionnements répétés, poursuivre, dans le cadre des procédures civiles applicables aux relations contractuelles, l'employeur défaillant. Il a également la possibilité d'en informer le service régional de contrôle. Un OPCA ne peut toutefois demander à un employeur le reversement de la contribution au Trésor public contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport.

Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement rappelle enfin que les services de contrôle peuvent constater les anomalies de versement dans le cadre d'un contrôle de participation de l'employeur.

Sur les contrôles exercés par les OPCA.

La Cour rappelle que la surveillance de la bonne utilisation des fonds et la réalité de l'exécution de l'action de formation font partie des missions générales de l'OPCA (articles R 964-1-14, R 964-1-7 du code du travail). Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement tient à ajouter que le commissaire aux comptes de l'association exerce aussi un rôle important dans le cadre de sa mission de contrôle interne. Il doit s'attacher à vérifier la régularité des dépenses et la réalité des formations payées en réalisant des contrôles par sondage des dossiers reçus.

*Le rapport indique que « les pouvoirs de contrôle des OPCA sur les dépenses de formation, notamment quand ils gèrent des plans de formation, devraient à l'avenir être mieux définis » (page 12).*

Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement estime cependant que les textes encadrent largement les compétences de l'OPCA en matière de contrôle.

En effet, dans tout les cas, l'OPCA doit s'assurer que l'action de formation qu'il finance (tant dans le cadre des versements obligatoires que des versements complémentaires des entreprises) répond au cadre législatif et réglementaire définissant l'action de formation. Par exemple, le a) de l'article R 964-4 (pour le plan de formation) qui encadre les dépenses pouvant être prises en charge par les OPCA, renvoie explicitement à l'article définissant la typologie des actions de formation. Ces dispositions sont également applicables aux dépenses prises en charge dans le cadre de la professionnalisation / droit individuel à la formation et du congé individuel de formation comme le confirment les articles R 964-16-1 et L 951-3.

Il ne s'agit donc pas d'un défaut de définition du rôle de l'OPCA mais de la capacité de celui-ci à exercer le contrôle des actions de formation qui lui est reconnu par les textes.

Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement souligne qu'il attache une importance particulière à l'exercice de cette mission par les OPCA. Cette fonction de contrôle exercée par les OPCA est de plus encouragée par les modifications apportées par la loi du 4 mai 2004 aux mesures d'informations des financeurs (article L 991-8, paragraphe V). L'information sur l'inexécution (partielle ou totale) de la formation est transmise aux autorités publiques et aux OPCA. Cette mesure vise à clarifier les rapports qu'entretiennent les acteurs de la formation professionnelle. Elle doit, à terme, amener les OPCA à être plus vigilants lors du paiement des prestations prises en charge.

**Chapitre II - Des moyens financiers très abondants.**

Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement tient à rappeler que ce n'est pas la loi du 31 décembre 1991 qui a introduit le plafonnement des frais de gestion pouvant

être perçus par les OPCA. La loi du 31 décembre 1991 concerne la participation des travailleurs indépendants, des membres de professions libérales et des professions non salariés en matière de formation professionnelle continue. Pour les OPCA, c'est le décret 95-441 du 20 avril 1995 modifié qui précise que certaines dépenses prises en charge par les OPCA sont plafonnées par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle.

#### Sur le recours à la délégation de paiement comme moyen d'augmenter l'assiette de calcul des frais de gestion

A ce jour, la législation n'encadre pas cette forme de règlement dans la mesure où les relations contractuelles sont d'abord formalisées entre l'organisme de formation et l'employeur par l'intermédiaire de la convention. La responsabilité du paiement incombe donc à l'employeur.

Certains OPCA ont proposé aux entreprises, dans un souci de simplification, de procéder aux opérations de paiement, conformément à un mandat spécifique. La mise en œuvre d'une délégation de paiement nécessite toujours l'accord de l'employeur.

Ce recours à la délégation de paiement n'empêche pas nécessairement une augmentation des frais de gestion pouvant être perçus par l'OPCA.

Dans le cadre des versements obligatoires (professionnalisation, congé individuel de formation et partie du plan de formation versée à l'OPCA en application des accords de branche), le recours à la délégation de paiement n'entraîne pas d'augmentation des frais de gestion perçus par l'OPCA.

De manière plus générale, la mutualisation des fonds de la formation professionnelle peut développer la procédure de délégation de paiement afin de simplifier le circuit de prise en charge des actions de formation, tant pour l'entreprise que pour l'organisme de formation.

A contrario, il est exact que dans le cas des versements complémentaires des entreprises (qui correspondent aux versements non obligatoires au regard de la loi et des accords de branche), la délégation de paiement peut représenter un moyen permettant d'augmenter les frais de gestion.

Il devra être envisagé, une fois cette pratique mieux cernée, d'introduire de nouvelles dispositions permettant de l'encadrer.

#### Sur les dépenses de personnel

La masse salariale du personnel de l'OPCA fait partie des items visés par le d) de l'article R 964-4, le 6° du R 964-16-1 et le d) du L 951-3. Les frais de gestion des OPCA comprennent donc les rémunérations des salariés de l'organisme. Comme ses frais de gestion sont plafonnés par l'arrêté du 4 janvier 1996, la masse salariale est une donnée contrainte et il n'appartient pas au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement de fixer des règles en matière de rémunération, cette question étant notamment régie par les conventions collectives, la négociation individuelle entre employeur et employé. Éventuellement la rémunération peut être fixée par le conseil d'administration de l'association pour certains cadres dirigeants.

#### Sur les frais de gestion

La proposition du rapport de calculer les frais de gestion tenant compte des particularités de chaque branche est intéressante mais le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement tient à rappeler qu'en 2005 quelques 240 accords ont traité de la formation professionnelle. Moduler les frais de gestion compte tenu des particularités de branche rendrait extrêmement difficile le suivi des frais de gestion.

Toutefois, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement considère qu'il est effectivement nécessaire de revoir le système actuel de calcul des frais de gestion et partage la recommandation de la Cour qui consiste à introduire un élément de dégressivité.

### **Chapitre III - La contribution au financement du paritarisme manque de transparence.**

Les constats, tant des services de contrôle que de la Cour ou de l'IGAS montrent que le financement du paritarisme n'est pas entièrement satisfaisant.

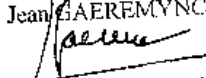
Une réflexion sur ce sujet doit être conduite, en lien avec les partenaires sociaux, afin notamment, comme le suggère la Cour de redéfinir l'assiette de calcul des frais de paritarisme mais aussi de clarifier et de simplifier le financement des organisations professionnelles.

Sur la recommandation de la Cour visant à ce que les OPCA exigent des membres de leurs conseils d'administration des justificatifs précis, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement rappelle que les textes prévoient une responsabilité de l'OPCA sur la rémunération des missions effectuées au titre du paritarisme. Il appartient aux responsables de ces organismes de mettre en œuvre des procédures permettant de s'assurer auprès des organisations syndicales et professionnelles de la réalité du service fait.

Sur les contrôles exercés par l'administration sur les dépenses de paritarisme, s'il est vrai que les procédures sont au cas d'espèce, perfectibles, elles permettent néanmoins un contrôle réel et approfondi des dépenses de paritarisme prises en charge par le FONGEFOR (le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement a d'ailleurs tiré les conséquences de la communication du Procureur général près la Cour des Comptes à ce sujet) et par les OPCA. A titre d'exemple, un contrôle à l'encontre d'un OPCA a donné lieu, en 2005, à un reversement de 1 127 502 € au Trésor public au titre du paritarisme.

En conclusion, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement souhaite souligner trois points essentiels :

- Sur le FONGEFOR, le ministère est favorable à une modification des règles du suivi de l'emploi des fonds par les organisations syndicales et professionnelles représentatives. Cette modification devra s'appuyer sur le principe d'une justification des dépenses par nature et non plus par missions, ceci permettant de clarifier l'utilisation des fonds, d'améliorer le contenu des comptes-rendus et de fournir au FONGEFOR un instrument lui permettant de vérifier l'utilisation des fonds par les organisations syndicales et professionnelles représentatives.
- le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement considère comme nécessaire un développement significatif des contrôles à l'encontre des organismes intéressés à la formation professionnelle continue.
- Enfin, le système de financement de la formation professionnelle présente des imperfections qui peuvent nuire à une allocation efficace des moyens. Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement engage actuellement une réflexion sur une modification du système de financement de la formation, où le rôle et les missions des OPCA pourraient être précisés et si nécessaire modifiés.

Jean GAEREMYNCK  
  
 Délégué général à l'emploi  
 et à la formation professionnelle

## Réponse de Dominique de Calan (Dépêche AEF n°76604 du 16/03/2007)

La Cour des comptes qui, dans son rapport annuel, pointe les défaillances des modes de collecte et de gestion des fonds de la formation a tendance à "généraliser certains comportements minoritaires", estime Dominique de Calan, délégué général adjoint de l'UIMM et président de l'OPCAIM, organisme paritaire collecteur agréé de la métallurgie, dans une interview à L'AEF.

**L'AEF:** L'OPCAIM est l'un des quatre OPCA visés par le rapport annuel de la Cour des comptes rendu public le 8 février 2007 qui juge avec sévérité les règles d'organisation et de gestion des OPCA. Quelle est votre réaction à ce sujet?

**Dominique de Calan :** J'ai été très choqué par ce rapport qui, tout en affirmant quelques vérités sur les OPCA, je le concède, mélange tout sans analyser l'essentiel de l'activité de ces organismes. La Cour va dans le sens de ce que l'on peut lire et entendre sur les OPCA depuis plusieurs années en soulignant ces "a priori" par des titres accrocheurs: "Une organisation éclatée", "une concurrence qui s'accroît", "des délégations excessives", "des contrôles mal définis et peu opérants", "des dépenses de personnel trop généreuses", etc. Cela est injuste. On généralise quelques comportements qu'il est nécessaire de redresser mais qui sont minoritaires comme le montre une lecture attentive du rapport.

La principale analyse critique de ce document consiste à (re)dire que notre système de collecte des fonds de la formation est très complexe. Mais qu'est-ce qui a rendu possible cette complexité? Avant tout, les multiples dérogations apportées par l'État lui-même après la loi quinquennale de 1993 qui a remis à plat les agréments des fonds d'assurance-formation et fixé de nouvelles règles d'agrément - un seuil minimum de collecte, la capacité à rendre un vrai service de proximité à ses adhérents, la séparation de l'activité de collecteur et de formateur, un agrément distinct pour collecter le plan et l'alternance et pour collecter le CIF (congé individuel de formation). Les pouvoirs publics ont beau jeu de reprocher après coup aux branches d'avoir complexifié le système quand ils ont eux-mêmes contribué à sa dérive.

En tout état de cause, il n'est pas exact d'affirmer que les OPCA sont au nombre de 98. Ils sont en fait moitié moins - une quarantaine - auxquels s'ajoutent les deux réseaux interprofessionnels (OPCAREG et Agefos-PME) et les Fongecif.

**L'AEF:** La Cour estime que la concurrence entre OPCA s'accroît. Elle note que l'existence des deux réseaux OPCAREG et Agefos-PME "dépend de plus en plus de leur capacité à développer des moyens propres" et que la question de leur fusion "a déjà été posée". Qu'en pensez-vous?

**Dominique de Calan :** La coexistence de deux OPCA interprofessionnels ne me choque pas. Certaines entreprises préfèrent être affiliées au MEDEF, d'autres à la CGPME. La vraie question n'est pas de savoir s'il faut maintenir deux réseaux ou n'en garder qu'un, et de se demander combien il y a d'OPCA, que de s'interroger sur leur capacité financière et sur la qualité de leur service de proximité. En tant que secrétaire technique national du CPNFP (Comité paritaire national de la formation professionnelle), je ne suis pas opposé au rapprochement de certains OPCA de branche s'ils n'ont pas une taille critique et la capacité à rendre un service de proximité satisfaisant.

**L'AEF:** Que répondez-vous à la Cour qui juge les contrôles effectués sur les OPCA "mal définis et peu opérants"?

**Dominique de Calan:** Je conteste également cette affirmation. Au cours des cinq dernières années, 200 millions d'euros ont été contrôlés chaque année, c'est-à-dire, 90% des collectes des OPCA, et ces contrôles n'ont pas débouché sur des redressements majeurs. Le seul vrai problème posé par la Cour est celui des dates limites de versement des contributions au 28 février de l'année n+1. La Cour dit: "Lorsque les versements faits par les entreprises aux OPCA arrivent après la fin février, ils ne peuvent plus donner lieu à une attribution d'un reçu libérateur." Sur un plan strictement juridique c'est vrai.

*Mais, dans la pratique, les PMI ont des comptes trimestriels et la date du 28 février est le plus souvent antérieure à leurs échéances. (...)*

**L'AEF:** *La Cour épingle également certains OPCA qui ne maîtriseraient pas toujours leurs frais de gestion. Qu'en est-il de l'OPCAIM?*

**Dominique de Calan:** *Là, on frise le grotesque: la Cour nous reproche de ne pas suffisamment dépenser! Elle affirme que "l'OPCAIM limite son taux de frais de gestion à 7,2% de sa collecte". C'est faux. Comme je l'ai indiqué aux magistrats, l'OPCAIM ne fixe aucune limite a priori. Au contraire, il s'est fixé comme règle de rationaliser la gestion et de consacrer à son fonctionnement ainsi qu'au financement du paritarisme que les moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions. Sans cette politique de rationalisation, nous aurions été en droit de dépenser 8,29% du montant de la collecte en 2000 et 8,56% en 2005. Sur la période de six ans, les prélèvements réalisés ont été inférieurs de 44,47 millions d'euros aux prélèvements autorisés. Nous ne pouvons que nous en féliciter puisque cette somme a permis de financer des formations pour les salariés de nos entreprises.*

*D'autre part, la Cour relève que le taux de frais de gestion faible de l'OPCAIM est dû en partie à l'appui logistique que lui apporte l'UIMM. C'est vrai: je ne vais pas me faire payer deux fois par exemple, en tant que président de l'OPCAIM et délégué général adjoint de l'UIMM*

**L'AEF:** *La Cour analyse la délégation de paiement (ou subrogation) qui permet à une entreprise de faire régler par son OPCA les sommes qu'elle doit à un organisme de formation comme "un facteur de rationalisation de la gestion". Vous qui êtes opposé de longue date à la subrogation, appréciez-vous cette analyse?*

**Dominique de Calan:** *Non, bien sûr. Je ne trouve pas la justification économique de la subrogation. Elle déresponsabilise l'entreprise alors que l'achat de formation est aussi important que l'achat de matière première. De plus, cette pratique privilégie un fournisseur par rapport à l'autre. Elle rompt le principe d'égalité vis-à-vis de ces derniers. En revanche, que l'OPCA accompagne l'entreprise dans ses démarches administratives, cela me semble normal compte tenu de leur complexité.*

## ■ Contrôle par la Mission sénatoriale d'information sur la formation professionnelle

### QUESTIONNAIRE OPCA Financement de la formation professionnelle

1. Préciser le champ d'intervention géographique et professionnel de l'OPCA. Avec quels OPCA êtes-vous susceptible de vous trouver « en concurrence » ?

2. Donner l'évolution et la décomposition des ressources et des dépenses de l'OPCA de 2003 à 2007 selon le tableau suivant :

		2003	2004	2005	réalisé 2006	prévision 2007
Plan de formation (10 salariés et +)	Obligation légale ou conventionnelle					
	Versements volontaires					
Plan de formation (jusqu'à 10 salariés)	Obligation légale ou conventionnelle					
	Versements volontaires					
Professionnalisation	Obligation légale ou conventionnelle					
	Versements volontaires					
CIF-CDI	Obligation légale ou conventionnelle					
	Versements volontaires					
CIF-CDD	Obligation légale ou conventionnelle					
	Versements volontaires					
<b>Total collecté auprès des entreprises</b>						
<b>Produits financiers</b>						
<b>Subventions publiques</b> (préciser origine(s) et décomposer le cas échéant)						
<b>TOTAL RECETTES</b>						
<b>Dépenses de formation :</b>	• totales					
	• correspondant à des actions collectives					
	• correspondant à des opérations spécifiques montées dans le cadre d'un appui individualisé aux entreprises					
<b>Prélèvement pour frais de gestion</b>						
dont frais liés à la gestion paritaire :	• versements FONGEFOR					
	• versements organisations professionnelles membres du CA					
<b>Reversement à un organisme de péréquation (FUP depuis 2005)</b>						
<b>Autre (préciser)</b>						
<b>TOTAL DÉPENSES</b>						

3. Indiquer (au 31/12 de 2003 à 2006) la situation de la trésorerie de votre OPCA et commenter son évolution ; commenter, le cas échéant, l'impact financier de la montée en puissance des nouveaux dispositifs de la formation professionnelle.

4. Indiquer, pour 2006, les trois premiers organismes de formation payés par votre intermédiaire en précisant pour chacun :

- le montant de la dépense ;
- cette dépense exprimée en pourcentage de votre dépense totale de formation.

- 5 a) Comment vous assurez-vous de la qualité des formations financées par votre intermédiaire (contrôle, certification...)?
- b) L'OPCA est-il engagé dans une « démarche qualité » auprès des entreprises et des organismes de formation ?
- c) Quelle est votre politique en matière d'« appel d'offre » ?
- d) Quel est l'impact du « Centre Inffo » sur l'activité de votre OPCA ?
- e) Fournir la plaquette de présentation de l'OPCA.

6. Depuis 5 ans et particulièrement depuis la réforme de 2004, comment évoluent les interventions de votre OPCA :

- dans ses domaines d'intervention préexistants ?
- dans de nouveaux domaines (ex : illettrisme et formation des demandeurs d'emploi, des jeunes sans qualification) ?

Comment envisagez-vous l'évolution des interventions de votre OPCA pour les 5 années à venir ?

7. Quelle part de votre dépense correspond en 2006 :

- à des formations à l'initiative de l'entreprise ?
  - à des formations à l'initiative de l'OPCA ?
  - à des « actions collectives » ?
  - à des opérations spécifiques montées dans le cadre d'un appui individualisé aux entreprises ?
- Suivant quelle tendance cette répartition est-elle, selon vous, appelée à évoluer ?

8. Estimez-vous souhaitable de développer, au niveau de votre OPCA :

- la fonction d'information et de conseil aux entreprises ?
- la fonction de soutien « personnalisé » aux entreprises dans le cadre du montage de projets de formation ?
- une fonction de service aux individus demandeurs de formation ?
- la mutualisation ?

9. Estimez-vous qu'un regroupement de votre OPCA avec un (plusieurs) OPCA :

- pourrait permettre de développer des synergies ou de profiter d'économies d'échelle favorables au développement des fonctions de conseil auprès des entreprises et à l'aptitude au montage de projets ?
- serait souhaitable pour constituer un interlocuteur pertinent dans la perspective d'une coordination régionale du pilotage de la formation professionnelle continue ?
- serait souhaitable pour d'autres raisons (préciser) ?
- comporterait certains inconvénients (préciser) ?
- se heurterait à certains obstacles (préciser) ?

10. La réglementation actuelle constitue-t-elle un frein au développement de vos fonctions d'information et de conseil ainsi que pour le montage de projets ?

11. Ressentez-vous le besoin ou l'intérêt d'une coordination accrue au niveau régional avec les différents acteurs de la formation professionnelle (région, Etat, UNEDIC) ?

12. Sans préjudice du paritarisme, estimez-vous que l'obligation légale, selon les modalités actuelles et dans votre champ d'intervention, constitue un mode optimal de financement de la formation professionnelle des salariés ?

*NB : il est souhaitable que les explications fournies soient aussi concises que possible.*

## Fiche 3 – Rappel du droit positif

### Rappel des principales règles régissant les FAF et les OPCA

	FAF	OPCA	Commentaire
<b>1. Origines</b>	1969-1971-1978	1993 « Loi quinquennale »	Les FAF ont été conçus comme une institution de garantie sociale à l'image de l'assurance chômage ou des retraites complémentaires.  Les OPCA issus des ASFO patronales sont des « collecteurs » paritaires d'une partie de l'obligation légale des entreprises
<b>2. Fondements juridiques</b>	Article L.961-9 du Code du Travail Articles R. 964-2 et suivants Articles R. 964-1-7 et suivants	Article L.961-12	Leurs fondements législatifs sont différents ainsi que leur qualification juridique. Leur création relève d'un accord collectif. Le régime juridique du FAF est différent de celui des OPCA, même si des règles communes leur sont applicables.
<b>3. Objet social</b>	Objet social large : « contribution au développement de la formation continue » Article L.961-9	Objet social plus réduit : collecteur des contributions légales des entreprises Articles L 961-12 ; L 951-1 al 4 2 ; L 952-1 al 3 1° ; L 961-12	Le FAF est une « institution de garantie sociale » dont l'objet social large est laissé à l'appréciation des partenaires sociaux.  L'OPCA a un objet social limitativement encadré par la loi.
<b>4. Personnalité juridique</b>	Personnalité juridique « sui generis » conféré par la loi Article L 961-8	La loi ne traite pas de la personnalité juridique des OPCA.  Le support juridique du « collecteur paritaire agréé » est une association	Le FAF est une « institution » à part entière.  L'OPCA remplit une fonction de collecte en s'appuyant sur un support juridique d'emprunt

	<b>FAF</b>	<b>OPCA</b>	<b>Commentaire</b>
<b>5. Agrément</b>	Article L.961-9 : Le FAF est agréé en sa qualité « d'institution » pour la totalité de son objet social (article L.961-9). Cet agrément emporte celui de collecter des contributions « légales » des entreprises	Article L.961-12 : Les OPCA ne sont agréés que pour recevoir les contributions prévues aux articles L.951-1 et L.952-1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'agrément de l'OPCA relève de la catégorie de « l'agrément fiscal ». il a une portée limitée par la loi à la fonction de « collecte ».</li> <li>- L'agrément du FAF « institution » englobe le droit des salariés à créer par la négociation collective une « garantie sociale » (article L.131-1, mise en œuvre au sein d'une institution dédiée à cette fin (article L.961-9). L'agrément du FAF institution découle du droit des salariés à la négociation collective issu de l'article L 131-1. il en reconnaît la mise en œuvre au sein d'une institution.</li> </ul>
<b>6. Principes de gestion : le paritarisme</b>	Il s'agit d'un principe constitutif au FAF « institution ». il n'est pas susceptible de délégation à une organisation patronale.  Articles L.961-9 et R. 964-1-4	Les OPCA sont paritaires : Articles L.961-12 et R. 964-1-4. Cependant, celui-ci souvent réduit au paritarisme dit d'orientation avec une large délégation de gestion aux organisations patronales (cf. OPCAIM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour les OPCA issus des anciennes ASFO, le paritarisme est un passage obligé pour être autorisé à collecter des contributions de caractère fiscal.</li> <li>- Le paritarisme des FAF correspond à un choix politique fondateur</li> </ul>
<b>7. Ressources</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligation légale des entreprises (0,5)</li> <li>- Fonds publics</li> <li>- Obligations conventionnelles accord collectif obligatoire ou non</li> <li>- Obligations conventionnelles complémentaires à l'obligation légale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IDEM</li> <li>- IDEM</li> <li>- IDEM</li> <li>- L'OPCA n'est agréé que pour collecter les ressources légales (L.951 et s)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le FAF « institution de garantie sociale » est libre de recourir à des ressources conventionnelles dans le cadre du droit de la négociation collective (Article L.131-1). Son agrément « global » inclut cette habilitation</li> <li>- L'agrément « fiscal » de l'OPCA ne l'autorise pas à collecter et gérer des ressources autres que celles visées... expressément par son agrément.</li> </ul>



	<b>FAF</b>	<b>OPCA</b>	<b>Commentaire</b>
<b>10. Les contributions versées par les employeurs ne sont pas soumises aux cotisations de sécurité sociale. Elles sont déductibles pour l'établissement de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés dû par les employeurs (article L.961-9, alinéa 4)</b>	Cette règle s'applique à toutes les ressources du FAF légales ou complémentaires	Règles applicables aux ressources « légales » de l'OPCA	L'article L.961-9 applicable aux FAF institue un régime juridique unique des contributions des entreprises versées aux FAF sans faire de distinction entre leur qualification « fiscale » ou conventionnelle.
<b>11. Contrôle</b>	Soumis au contrôle des pouvoirs publics : L.991-1 du Code du Travail	IDEM : L.991-1 du Code du Travail	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le contrôle porte sur l'obligation légale mais plus « largement » sur l'ensemble des moyens financiers techniques et pédagogiques (...) Article L.991-1, alinéa 3.</li> <li>- Les mêmes s'appliquent règles aux FAF et aux OPCA</li> </ul>
<b>12. Sanctions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retrait d'agrément</li> <li>- Reversement au Trésor Public</li> <li>- Sanctions pénales / L.993.32</li> </ul>	IDEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour les ressources conventionnelles « extra légales » des FAF, la sanction fiscale n'est pas applicable en raison du principe d'interprétation strict de la loi fiscale</li> </ul>

## **Le droit positif des OPCA après le projet de « recodification du Code du travail » : Partie législative relative aux FAF et aux OPCA**

Simplifier le Code du travail, tel est l'objectif du projet de recodification mené par le gouvernement avec les partenaires sociaux.

Il a abouti à la parution au Journal Officiel de l'ordonnance n°2007-329 de recodification de la partie législative du code du travail du 12 mars 2007.

Cette ordonnance substitue aux neuf livres du code actuel huit parties regroupant des dispositions jusqu'alors éparées dans un souci de plus grande lisibilité<sup>21</sup>.

**La 6<sup>ème</sup> partie consacrée à la formation professionnelle tout au long de la vie** (qui se trouve actuellement dans le livre IX) **rassemble les dispositions relatives à la formation professionnelle continue et celles relatives à l'apprentissage.**

Une nouvelle numérotation est instituée, les articles passant de trois à quatre chiffres<sup>22</sup>.

**Les OPCA font désormais l'objet d'un chapitre en tant que tel.**

**Extraits de l'ordonnance n°2007-329 du 12 mars 2007 (table des matières) :**

Livre III La formation professionnelle continue

**Chapitre II. - Organismes collecteurs paritaires agréés.**

Section 1. Dispositions générales.

Sous-section 1. Agrément.

Sous-section 2. Gestion des fonds.

Sous-section 3. Dispositions d'application.

Section 2. Fonds d'assurance formation.

Sous-section 1. Fonds d'assurance formation de salariés.

Sous-section 2. Fonds d'assurance formation de non-salariés.

Sous-section 3. Dispositions d'application.

Section 3. Organismes agréés au titre de la professionnalisation et du droit individuel à la formation.

Section 4. Fonds national de péréquation.

<sup>21</sup> Partie 1 : Relations individuelles du travail.

Partie 2 : Relations collectives de travail.

Partie 3 : Durée du travail, salaire, intéressement, participation et épargne salariale.

Partie 4 : Santé et sécurité au travail.

Partie 5 : Emploi.

Partie 6 : Formation professionnelle tout au long de la vie.

Partie 7 : Dispositions applicables à certaines professions et activités.

Partie 8 : Contrôle de l'application de la législation du travail (Inspection du travail et lutte contre le travail illégal).

<sup>22</sup> A noter que ces nouveaux textes ne sont pas applicables immédiatement. Ils entreront en vigueur lorsque la partie "réglementaire" sera achevée et au plus tard le 1<sup>er</sup> mars 2008.

## Section 5. Information de l'Etat.

**Extraits de la partie législative relative aux FAF et OPCA dans le projet du recodification****Chapitre II : ORGANISMES COLLECTEURS PARITAIRES AGRÉÉS****Section 1 Dispositions générales****Sous-section 1 : Agrément**

**Article L. 6332-1** - L'organisme collecteur paritaire habilité à recevoir les contributions des employeurs au titre du chapitre premier doit être agréé par l'autorité administrative.

Il a une compétence nationale, interrégionale ou régionale.

L'agrément est subordonné à l'existence d'un accord conclu à cette fin entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives dans le champ d'application de l'accord.

**Article L. 6332-2** - L'organisme collecteur paritaire agréé peut conclure avec toute personne morale, et notamment les chambres consulaires, des conventions dont l'objet est de leur permettre de percevoir les contributions des employeurs au titre du chapitre premier.

Les chambres consulaires peuvent percevoir auprès de toutes les entreprises les fonds destinés à des actions de formation professionnelle, en application de conventions de formation annuelles ou pluriannuelles conclues dans le cadre des dispositions de l'article L. 6353-2.

**Sous-section 2 Gestion des fonds**

**Article L. 6332-3** - Les sommes versées au titre du développement de la formation professionnelle continue par les employeurs de moins de dix salariés sont gérées paritairement au sein d'une section particulière de l'organisme collecteur paritaire agréé.

Elles sont mutualisées dès leur réception. Toutefois, lorsque l'organisme collecteur paritaire agréé est un fonds d'assurance formation de salariés, cette mutualisation peut être élargie par convention de branche ou accord professionnel étendu à l'ensemble des contributions qu'il perçoit au titre du plan de formation.

**Article L. 6332-4** - Les emplois de fonds qui ne répondent pas aux règles posées par l'article L. 6332-3 donnent lieu par l'organisme collecteur paritaire agréé à un reversement de même montant au Trésor public.

Ce reversement est soumis aux dispositions des articles L. 6331-6 et L. 6331-8.

**Article L. 6332-5** - Les emplois de fonds qui ne répondent pas aux règles posées par les articles L. 6331-10, L. 6331-11, L. 6331-22 et L. 6331-30 donnent lieu à un reversement de même montant par l'organisme collecteur paritaire agréé au Trésor public.

**Sous-section 3 Dispositions d'application**

**Article L. 6332-6** - Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente section, ainsi que :

1° Les règles relatives à la constitution, aux attributions, au fonctionnement et aux contrôles auxquels est soumis un organisme collecteur paritaire ainsi qu'aux modalités de reversement au Trésor public des fonds non utilisés et des dépenses non admises par les agents de contrôle mentionnés à l'article L. 6361-5 ;

2° Les modalités de mise en oeuvre du principe de transparence dans le fonctionnement de l'organisme collecteur paritaire, notamment en ce qui concerne l'égalité de traitement des entreprises, des salariés et des prestataires de formation ou de prestations entrant dans le champ d'application du présent livre ;

3° Les modalités d'information, sur chacun des points mentionnés aux 1° et 2°, des entreprises ayant contribué au financement de la formation professionnelle ;

4° Les conditions dans lesquelles l'agrément de l'organisme collecteur paritaire peut être accordé ou retiré ;

5° Les règles applicables aux excédents financiers dont est susceptible de disposer l'organisme collecteur paritaire agréé et les conditions d'utilisation de ces fonds à des fins de formation professionnelle, en particulier sous la forme d'une compensation entre organismes collecteurs paritaires agréés ;

6° Les conditions d'utilisation des versements, les règles applicables aux excédents financiers est susceptible de disposer l'organisme collecteur paritaire agréé au titre de la section particulière prévue à l'article L. 6332-3 ainsi que les modalités de fonctionnement de cette section.

## **Section 2 Fonds d'assurance-formation**

### **Sous-section 1 Fonds d'assurance formation de salariés**

**Article L. 6332-7** - Les fonds d'assurance formation destinés aux salariés d'une ou plusieurs branches professionnelles contribuent au développement de la formation professionnelle continue.

Ils sont dotés de la personnalité morale.

Ils sont créés par accords conclus entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives dans le champ d'application professionnel ou territorial de l'accord.

Ils sont agréés par l'autorité administrative.

Ils sont gérés paritairement.

Ils mutualisent les sommes qu'ils perçoivent des entreprises.

**Article L. 6332-8** - Les contributions versées par l'employeur aux fonds d'assurance formation ne sont soumises ni aux cotisations de sécurité sociale, ni à la taxe sur les salaires.

Elles sont déductibles pour l'établissement de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés dû par l'employeur.

### **Sous-section 2 Fonds d'assurance formation de non salariés**

**Article L. 6332-9** - Les travailleurs indépendants, les membres des professions libérales et des professions non-salariées peuvent créer dans les professions ou les branches professionnelles considérées des fonds d'assurance formation de non salariés.

Ces fonds sont dotés de la personnalité morale.

**Article L. 6332-10** - Les fonds d'assurance formation de non salariés sont alimentés par des ressources dégagées par voie de concertation entre les organisations professionnelles intéressées ou les chambres consulaires.

**Article L. 6332-11** - Un pourcentage de la collecte, déterminé par l'autorité administrative, est réservé au financement des actions de formation des créateurs ou repreneurs d'entreprise, ainsi qu'aux prestations complémentaires de formation ou d'accompagnement dont ils peuvent bénéficier avant l'échéance de trois ans suivant leur installation par :

1° Les fonds d'assurance-formation des travailleurs non salariés non agricoles immatriculés au répertoire des métiers ou, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle au registre des entreprises, ou au registre du commerce et des sociétés ;

2° Le fonds interprofessionnel de formation des professions libérales immatriculées auprès des organismes mentionnés à l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale ;

3° Le fonds d'assurance-formation des professions médicales.

**Article L. 6332-12** - A défaut d'être déjà financées par un organisme de financement de la formation professionnelle continue des professions salariées ou des demandeurs d'emploi, les dépenses de formation engagées par le bénéficiaire du stage d'initiation à la gestion prévu à l'article 59 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat sont éligibles au financement du fonds d'assurance-formation, à condition que ce bénéficiaire soit immatriculé au registre du commerce et des sociétés dans un délai déterminé par décret et courant à compter de la fin du stage

### **Sous-section 3 Dispositions d'application**

**Article L. 6332-13** - Un décret en Conseil d'Etat détermine :

1° Les règles relatives à la constitution des fonds d'assurance formation, à leurs attributions, à leur fonctionnement et aux contrôles auxquels ils sont soumis ;

2° Les modalités de reversement au Trésor public des fonds non utilisés et des dépenses non admises par les agents de contrôle mentionnés à l'article L. 6361-5 ;

3° Les conditions dans lesquelles l'agrément des fonds d'assurance-formation de salariés est accordé.

### **Section 3 Organismes agréés au titre de la professionnalisation et du droit individuel à la formation**

**Article L. 6332-14** - Les organismes collecteurs paritaires agréés au titre des contrats ou des périodes de professionnalisation et du droit individuel à la formation prennent en charge les actions d'évaluation, d'accompagnement et de formation prévues aux articles L. 6325-13 et L. 6325-23 sur la base de forfaits horaires déterminés par convention ou accord collectif de branche ou, à défaut, par un accord collectif conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires d'un accord constitutif d'un organisme paritaire interprofessionnel collecteur des fonds de la formation professionnelle continue.  
A défaut d'un tel accord, les forfaits sont déterminés par décret. Ces forfaits peuvent faire l'objet d'une modulation en fonction de la nature et du coût de la prestation.

**Article L. 6332-15** - Les organismes collecteurs paritaires agréés mentionnés à l'article L. 6332-14 prennent en charge les dépenses exposées pour chaque salarié, ou pour tout employeur de moins de dix salariés, lorsqu'il bénéficie d'une action de formation en qualité de tuteur de bénéficiaires des contrats de professionnalisation ou des périodes de professionnalisation. Cette prise en charge est limitée à un plafond horaire et à une durée maximale déterminés par décret.

Ces organismes peuvent également prendre en charge, dans la limite d'un plafond mensuel et d'une durée maximale déterminés par décret, les coûts liés à l'exercice de la fonction tutorale engagés par les entreprises pour les salariés bénéficiaires de contrats de professionnalisation ou de périodes de professionnalisation.

**Article L. 6332-16** - Les organismes collecteurs paritaires agréés mentionnés à l'article L. 6332-14 peuvent prendre en charge les dépenses de fonctionnement des centres de formation d'apprentis conventionnés par l'Etat ou les régions selon des modalités arrêtées dans le cadre d'un accord de branche ou, à défaut, d'un accord collectif conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires d'un accord constitutif d'un organisme collecteur paritaire des fonds de la formation professionnelle continue à compétence interprofessionnelle.

**Article L. 6332-17** - Dans la limite d'un plafond déterminé par décret, les contributions prévues à l'article L. 5422-9 peuvent être utilisées pour participer au financement des contrats de professionnalisation des demandeurs d'emploi de vingt-six ans et plus.

Dans ce cas, les organismes gestionnaires du régime d'assurance chômage peuvent prendre en charge, directement ou par l'intermédiaire des organismes collecteurs paritaires agréés mentionnés à l'article L. 6332-14, les dépenses afférentes à ces contrats de professionnalisation dans les conditions prévues à ce même article.

### **Section 4 Fonds national de péréquation**

**Article L. 6332-18** - Un fonds national de péréquation gère les excédents financiers dont peuvent disposer les organismes collecteurs paritaires agréés gérant les contributions des employeurs au financement :

1° Soit du congé individuel de formation ;

2° Soit des contrats ou des périodes de professionnalisation et du droit individuel à la formation.

**Article L. 6332-19** - Après agrément de l'autorité administrative, le fonds national de péréquation reçoit, dans le respect de son champ de compétence, les excédents financiers dont disposent les organismes collecteurs paritaires agréés mentionnés à l'article L. 6332-18.

Il reçoit également, à l'exclusion des versements exigibles en application de l'article L. 6362-12 :

1° Dans les entreprises de moins de dix salariés, par dérogation à l'article L. 6331-6, le montant de la différence entre les dépenses justifiées par l'employeur au titre du contrat ou des périodes de professionnalisation et du droit individuel à la formation et sa participation due à ce titre lorsqu'elle a été majorée en application de l'article L. 6331-6 ;

2° Dans les entreprises de plus de dix salariés, par dérogation aux articles L. 6331-13, L. 6331-28 et L. 6331-31, le montant de la différence entre les dépenses justifiées par l'employeur au titre du contrat ou des périodes de professionnalisation et du droit individuel à la formation et sa participation due à ce titre lorsqu'elle a été majorée en application de l'article L. 6331-30.

Le fonds reçoit en outre des organismes collecteurs paritaires mentionnés au 2° de l'article

L. 6332-18 un pourcentage compris entre 5 % et 10 % du montant des contributions des employeurs.

**Article L. 6332-20** - L'affectation ultérieure des sommes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 6332-19 à un organisme collecteur paritaire agréé ne peut intervenir qu'après constatation d'un besoin de trésorerie.

**Article L. 6332-21** - *L'organisation du fonds national de péréquation est déterminée par accord entre les organisations interprofessionnelles représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national.*

**Article L. 6332-22** - *Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente section, ainsi que :*

1° *Les conditions dans lesquelles les sommes reçues par le fonds national de péréquation sont affectées d'une part aux organismes collecteurs paritaires agréés, sous réserve du respect de règles relatives à la nature et aux coûts des actions financées par ces organismes, d'autre part au financement d'études et d'actions de promotion ;*

2° *Les modalités du reversement prévu au cinquième alinéa de l'article L. 6332-19 ;*

3° *Les documents et pièces relatifs à leur gestion que les organismes collecteurs communiquent au fonds national de péréquation et ceux qu'ils présentent aux personnes commissionnées par ce dernier pour les contrôler. Ces dispositions s'appliquent sans préjudice des contrôles exercés par les agents mentionnés à l'article L. 6361-5 ;*

4° *Les modalités d'application au fonds national de péréquation du principe de transparence prévu au 2° de l'article L. 6332-6 ;*

5° *Les conditions dans lesquelles, en l'absence de fonds agréé, les organismes collecteurs paritaires déposent leurs disponibilités auprès d'un compte unique.*

#### **Section 5 : Information de l'Etat**

**Article L. 6332-23** - *Les organismes collecteurs paritaires agréés et le fonds national de péréquation transmettent à l'Etat, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat :*

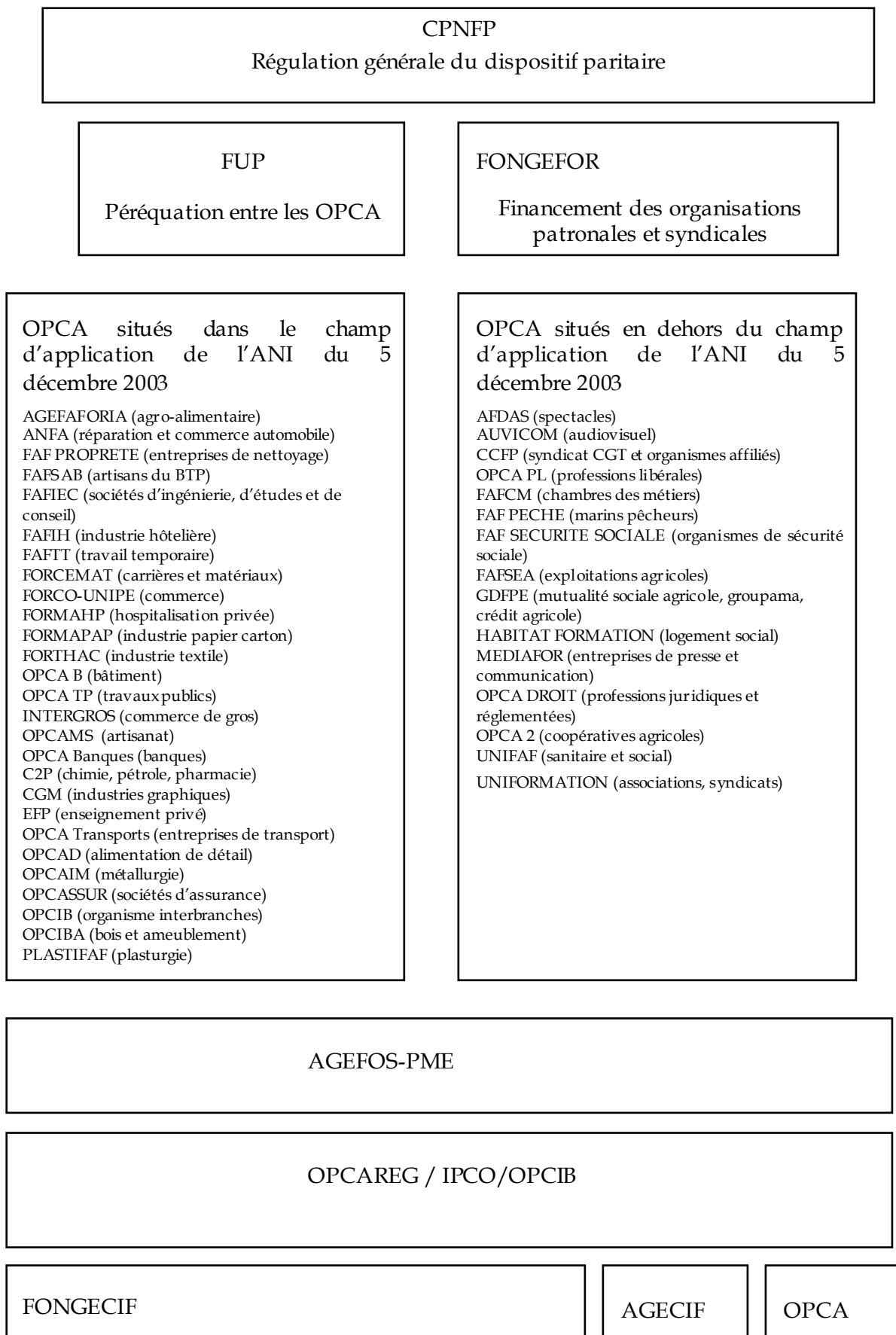
1° *Des données physiques et comptables relatives aux actions qu'ils contribuent à financer ;*

2° *Des données agrégées et sexuées sur les caractéristiques des bénéficiaires des actions menées ;*

3° *Des informations relatives aux bénéficiaires des actions menées et destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs.*

**Article L. 6332-24** - *Lorsqu'un organisme collecteur paritaire agréé ou le fonds national de péréquation n'établit pas ou ne transmet pas les informations prévues à l'article L. 6332-23, l'autorité administrative peut le mettre en demeure d'y procéder.*

## Panorama du système de gestion paritaire de la formation professionnelle



Lexique :

CPNFP : Comité paritaire national de la formation professionnelle

FUP : Fonds unique de péréquation

FONGEFOR : Fonds de gestion des financements des organisations représentatives

OPCA : Organisme paritaire collecteur agréé

AGECIF : Association de gestion du congé individuel de formation (au nombre de 6 : AGECEF, CAMA, SNCF, RATP, IEG, SECURITE SOCIALE, BANQUE DE FRANCE).

OPACIF : organismes paritaires agréés pour le congé individuel de formation (concerne les FONGECIF, AGECEF et certains OPCA agréés pour le CIF)

FONGECIF : Fonds de gestion du congé individuel de formation

OPCAREG/IPCO/OPCIB : le réseau des OPCAREG (organismes régionaux) comprend également l'IPCO (OPCA national et tête de réseau des OPCAREG) et l'OPCIB (fusion entre l'IPCO et l'OPCIB au 1<sup>er</sup> janvier 2007).

## Structuration opérationnelle des OPCA

### STRUCTURES OPERATIONNELLES DES OPCA

#### CONSEIL D'ADMINISTRATION

#### SERVICES CENTRAUX

Direction

Gestion administrative et financière

#### STRUCTURE DE COLLECTE

Délégation des opérations de collecte

Exemple :

Caisse de retraite (BTP)

#### SERVICE D'INFORMATION, DE CONSEIL OU DE PROXIMITE

Délégation régionale de l'OPCA

Moyens et salariés propres

Exemples :

AGEFOS-PME  
AREF-BTP  
PROMOFAF

Délégation à un opérateur technique

Moyens et salariés de l'opérateur prestataire

Exemple :

FORCO

Délégation à un organisation patronale ou structure relevant d'une organisation patronale

Moyens et salariés de l'organisation ou la structure

Exemple :

FAF.SAB (CAPEB, A2C-FFB)  
OPCAIM (ADEFIM)

## Services rendus par les OPCA aux entreprises

### 1. Accès aux fonds mutualisés

Versement de financements ne correspondant pas à des contributions versées par l'entreprise mais constituant un financement supérieur à ces contributions.

### 2. Trésorerie

Financement de formation en cours d'année et versement des cotisations en fin d'année (ou début d'année suivante). Cela revient à la possibilité d'avoir un compte négatif dans l'OPCA ou bien de profiter de financements mutualisés avant d'avoir contribué.

### 3. Gestion pluriannuelle des fonds

Les OPCA peuvent avoir 4 mois de réserve (professionnalisation, CIF) ou 12 mois (plan). Ils peuvent donc conserver des fonds pour financer une action l'année suivante. Au contraire, ils peuvent financer immédiatement une formation et recevoir le financement au titre de l'année suivante.

### 4. Gestion de groupe

L'OPCA peut procéder à une mutualisation restreinte entre entreprises ou sociétés distinctes qui adhèrent à l'OPCA. Il est ainsi possible d'avoir une gestion centralisée pour un groupe (intégration verticale) ou de créer des contributions communes entre différentes entreprises qui ont des relations de coopération (pour financer des actions communes par exemple : intégration horizontale).

### 5. Information

Les OPCA peuvent communiquer des informations sur la formation : attention, le plus souvent il s'agit de leurs pratiques et non des règles générales.

### 6. Conseil, ingénierie

Les OPCA ne mutualisent pas que des financements. Ils peuvent apporter du conseil, de l'aide à la gestion de la formation, de l'aide à l'achat de formation, des programmes et contenus de formation, voire même des référentiels d'emploi ou de compétences.

### 7. Accès aux financements publics

L'OPCA peut recevoir des financements publics (FSE, Conseil régional, ...) qui allègent d'autant le coût des actions de formation pour les entreprises.

### 8. Financement de formations pour demandeurs d'emploi

Un OPCA peut affecter des sommes qu'il a en réserve à la formation des demandeurs d'emploi. Ce dispositif permet de financer la formation d'un salarié avant de le recruter ou après la rupture de son contrat de travail.

### 9. Gestion administrative

Les OPCA peuvent rendre un service d'externalisation de la formation. L'OPCA peut ainsi remplir tout formulaire, document ou déclaration.

### 10. Etudes, recherches, veille...

Il est possible pour l'OPCA de faire bénéficier l'entreprise de ses travaux ainsi éventuellement que des bibliothèques.

## Fiche 4 – Contribution de la jurisprudence à l'élaboration du référentiel juridique des FAF et des OPCA

---

Une partie de la contribution due par les entreprises au titre de la formation professionnelle continue est gérée par les partenaires sociaux au sein d'organismes paritaires collecteurs (OPCA), créés par voie d'accord collectif et agréés par l'Etat.

La loi du 4 mai 2004 a consolidé l'édifice, déjà profondément rénové en 1993 (L. n° 93-1313 du 20 décembre 1993 et ANI du 5 juillet 1994). Elle confirme, en effet, les principes du paritarisme et de la mutualisation des contributions financières des entreprises, sur lesquels reposent leur organisation et leur fonctionnement<sup>23</sup>. La mise en œuvre de ces principes a fait l'objet de l'attention des partenaires sociaux au niveau des branches renforçant, par là même l'idée d'assurance-formation.

Les OPCA sont soumis au contrôle de l'Etat, à travers notamment les données chiffrées et qualitatives qu'ils doivent lui transmettre, sous peine de mise en demeure (C. trav., art. L. 941). Par ailleurs, l'Etat, par le biais des inspecteurs et contrôleurs de la formation professionnelle, exerce un contrôle administratif et financier sur leur activité (C. trav., art.L.991-1, R. 964-1 et R. 964-9).

La jurisprudence administrative et judiciaire porte essentiellement sur les modalités de création et de gestion de ces organismes paritaires collecteurs.

### 1. – *Création des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).*

Le législateur a défini les conditions et les modalités de l'agrément des OPCA habilités pour recevoir les contributions légales et conventionnelles des employeurs. L'adhésion à un organisme paritaire collecteur agréé de branche ou interprofessionnel est obligatoire pour tous ceux, employeurs, travailleurs indépendants, professions libérales etc... qui doivent verser une partie de leur participation légale et conventionnelle à la formation professionnelle. L'accord collectif de branche peut, par ailleurs, prévoir que le montant correspondant à l'insuffisance de dépenses annuelles soit versé à l'OPCA. Dans ce cas, l'obligation conventionnelle de versement s'impose à l'employeur (**Cass. soc. 2 juillet 2003, n° 00-21.493**).

L'agrément de ces organismes, qui ont la personnalité juridique, est subordonné à l'existence d'un accord conclu à cette fin entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives dans le champ d'application de l'accord (C. trav., L. 961-12 et R. 964-1).

---

<sup>23</sup> J.-M. LUTTRINGER, Formation professionnelle : la réforme des organismes paritaires collecteurs agréés, Dr. soc. 1995, n° 3, p. 278

L'accord collectif de travail détermine le champ d'intervention géographique et professionnel ou interprofessionnel de l'OPCA (C. trav., art. R. 964-1-1).

L'agrément est accordé, sous certaines conditions, par le ministre chargé de la formation professionnelle, après avis du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (C. trav., art. L. 961-12 et R.964-1). Ces organismes ne peuvent avoir qu'une compétence nationale, interrégionale ou régionale (C. trav., art. L. 961-12, al. 1). L'agrément est accordé en fonction : des moyens financiers dont ils disposent, des modalités requises pour leur organisation et de leur aptitude à assurer leur mission (C. trav., art. R. 964-1-3).

Deux types d'agréments leur sont accordés à ce titre. Le premier concerne les organismes paritaires chargés de collecter les fonds destinés aux congés individuels de formation (CIF). Le deuxième type d'agrément concerne ceux qui sont chargés de collecter les contributions des entreprises, que ce soit au titre des contrats et des périodes de professionnalisation ou au titre du droit individuel à la formation et du plan de formation (C. trav., art. R. 964-1-2).

Le Conseil d'Etat a affirmé sa compétence de principe, en premier et dernier ressort, pour connaître des recours dirigés contre un arrêté ministériel portant agrément d'un organisme paritaire de collecte agréé (**CE 17 novembre 1997, Fédération générale des clercs et employés de notaires, req. n° 169814, 169815, RJS 1/1998, n° 77**).

Le Conseil d'Etat contrôle également les conditions selon lesquelles est conclu l'accord collectif créant un OPCA. Ainsi, la mise en place d'un fonds d'assurance-formation n'est pas subordonnée à l'accord unanime des organisations professionnelles représentatives (**CE 27 mars 2000, Fédération Française du Bâtiment, req. n° 202252, Dr. soc. 2000. 627, concl. S. Boissard**). En revanche, pour conclure un accord collectif créant un OPCA, l'organisation syndicale de salariés doit être représentative dans le champ d'application de l'accord (C. trav., art. L. 961-9 et L. 962-12). Par conséquent, cette règle ne déroge pas au principe de compétence des associations d'employeurs assimilées aux organisations syndicales pour négocier des conventions et accords collectifs (C. trav., art. L. 132-2) (**CE 15 mars 1999, n° 198142, CGPME**). Il en résulte que l'accord signé par une organisation non représentative du secteur économique vaut seulement adhésion (**CE 15 octobre 1999, Fédération Française des Etablissements d'hébergement pour personnes âgées, req. n° 192502**).

Le Conseil d'Etat contrôle, enfin, les conditions d'obtention de l'agrément de l'OPCA. Ainsi, a été annulé pour excès de pouvoir, l'arrêté d'agrément accordé à un organisme paritaire collectif, au motif que son activité économique était rattachée à un autre organisme collecteur déjà agréé. En effet, l'agrément au titre de la collecte des contributions ne peut être accordé, selon les textes, qu'à un seul organisme collecteur (**CE 24 mai 2000, n° 185610, Union nationale des éleveurs, embouteilleurs et distributeurs de vins et spiritueux de France, RJS 9-10/2000, n° 976 ; CE 16 janvier 2002, Association Française des Eleveurs, embouteilleurs et Distributeurs de vins et spiritueux (AFED), req. n° 226931**). Le délai légal de dépôt de demande d'agrément s'impose également à l'administration (C. trav., art. L. 961-12 et R. 964-1-2, § 1) qui ne peut accueillir, sous peine d'excès de pouvoir, une demande tardive formulée par un organisme collecteur (**CE 15 mars 1999, CGPME, req. n° 198142 ; CE 17 novembre 1997, Fédération générale des clercs et employés de notaires, req. n° 169814, 169815, RJS 1/98, n° 77**).

## 2. – Modalités de gestion de la participation financière.

La définition des modalités de gestion des fonds de la participation financière des entreprises par les OPCA est renvoyée par la loi à des dispositions réglementaires (C. trav., art. L. 961-12, al. 7). Ainsi, les conditions de fonctionnement du conseil d'administration, qui reposent sur

le paritarisme, sont fixées dans l'acte de constitution (art. R. 964-1-4). Il en est de même des conditions relatives à la mutualisation des fonds reçus des employeurs ou des collectivités publiques (C. trav., art. R. 964-1-7).

L'organisme collecteur peut conclure avec toute personne morale et, notamment, les chambres consulaires, des conventions dont l'objet est de leur permettre de percevoir certaines contributions (C. trav., art. L. 961-12, al. 5). Il en résulte que l'exercice des prérogatives liées à la gestion des organismes collecteurs appartient exclusivement aux organisations syndicales et professionnelles qui ont signé ou adhéré à l'accord collectif de création de l'OPCA.

La jurisprudence sociale en a fixé le principe en affirmant que l'article L. 132-15 du Code du travail est une condition substantielle de la participation à la gestion de l'organisme paritaire ou institutions créées par convention ou accord. Pour les juges, cet article, conçu en termes généraux, n'introduit aucune distinction suivant que les organismes ou les institutions ainsi créés ont ou non vocation à émettre des normes (**Cass. soc. 9 juillet 1997, n° 92-21.745, RJS 8-9/97 n° 1002 ; Cass. soc. 20 novembre 1991, n° 88-20.039, Bull. civ. V, n° 522**).

Le Conseil d'Etat a adopté la même position que la Cour de cassation et rappelle que la participation aux instances créées par l'organisme paritaire (Fonds d'assurance formation) est réservée aux syndicats signataires de cet accord et à ceux qui y adhèrent (**CE 7 juillet 1997 CGT, n° 182948, RJS 1/98, n° 78**). Il résulte de cette décision, que le moyen tiré de la violation par les accords étendus du principe de liberté syndicale ne soulève pas de contestation sérieuse et doit être par conséquent écarté. Pour les juges, aucun des accords étendus ne contraint, en effet, les organisations syndicales à s'affilier à l'organisation patronale. Le même principe s'applique pour la désignation de représentants des employeurs au sein des organes de gestion de l'OPCA. L'accord collectif réservant aux organisations signataires de l'accord le soin de désigner les représentants des employeurs au sein des organes de gestion du fonds d'assurance-formation, puis de l'OPCA qui l'a remplacé, ne porte pas atteinte à la liberté syndicale (**CE 31 mai 2002, Chambre nationale des professions libérales, req. n° 229574**). Toutefois, l'application jurisprudentielle du principe de participation n'implique pas, pour autant, que toutes les organisations représentatives, au plan national, doivent impérativement adhérer à un fonds de participation (**CE 27 mars 2000, Fédération française du bâtiment et Fédération nationale de l'équipement électrique, req. n° 202252**).

Le rôle des organismes paritaires collecteurs soulève la question de la nature du système financier. Il repose, en effet, sur une obligation fiscale, sur la négociation collective et sur la mutualisation du financement (P. DEJEAN, Les problèmes juridiques posés par la mutualisation des fonds de la formation professionnelle, *Dr. soc.* 1996, n° 1, p. 43.). Par son fonctionnement, on peut penser que : « le système s'inscrit dans le renouveau des solidarités professionnelles dont le droit du travail est le creuset, à côté de la prévoyance complémentaire ou de l'assurance chômage » (J. PELSSIER, A. SUPIOT, A. JEAMMAUD, *Droit du travail*, Précis Dalloz 2004, p. 292. ; A. SUPIOT, L'avenir d'un vieux couple : travail et sécurité sociale, *Dr. soc.* 1995, n° 9/10, p. 823.).

Note réalisée par :

Marie-José GOMEZ MUSTEL, Maître de Conférences, Université Paris Sud XI, pour Circé Consultants. Voir Répertoire DALLOZ Formation Professionnelle Continue. À paraître Mai 2007.

## Fiche 5 – Les références aux OPCA dans la réforme de 2003-2004

### ■ Mentions expresses dans l'ANI du 5/12/2003

**Art. 2-2** (l'évolution de la notion d'action de formation)

« - (...) *Prise en charge par un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) des dépenses propres à faciliter l'individualisation et l'évaluation des actions de formation* »

**Art. 2-13** (DIF)

« *Verse [ment] au salarié, (...) (du) montant de l'allocation de formation correspondant aux droits acquis au titre du DIF majoré du coût de la formation correspondant (...)* »

**Art.4-2** (la formation continue dans les PME et les entreprises artisanales)

« *Les parties signataires du présent accord demandent (...) et aux OPCA de développer l'intensité et la qualité de l'information des instances représentatives du personnel lorsqu'elles existent, et des responsables des PME et des entreprises artisanales sur les dispositifs de formation dont peuvent bénéficier leurs salariés (...).* »

**Art.6-6** (fonction tutorale)

« *Prise en charge des actions de préparation et de formation ainsi que celle des coûts liés à l'exercice de la fonction tutorale, dont bénéficient les jeunes ou les demandeurs d'emploi embauchés dans le cadre des contrats ou des périodes de professionnalisation (...).* »

**Art. 8-21** (le CPNFP)

« *Dans le cadre d'une instance spécifique, les organisations professionnelles et syndicales représentatives au plan national et interprofessionnel, se réunissent pour assurer les missions suivantes :*

- *fixer le cadre dans lequel des accords de branches ou un accord collectif conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires de l'accord constitutif d'un OPCA interprofessionnel, peuvent déroger aux règles relatives aux frais d'information et de gestion applicables aux OPCA et fixer des conditions particulières de financement des actions de formation des salariés des petites et moyennes entreprises et des entreprises artisanales. (...).* »

**Art. 8-23** (les OPCA)

« *Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) doivent relever d'un accord conclu entre les organisations syndicales de salariés et les organisations d'employeurs, représentatives au plan national dans le champ de l'accord.*

*Il ne peut être créé, pour un même champ professionnel, plus d'un organisme pour gérer des contributions de même nature.*

*Lorsque l'organisme a une compétence interprofessionnelle, son champ d'application est national ou régional ; il ne peut être créé plus d'un organisme à compétence interprofessionnelle par région.* »

**Art. 8-24**

« *Les modalités d'organisation et de fonctionnement des OPCA sont définies par l'accord dont ils relèvent. Cet accord détermine :*

- *son champ d'intervention géographique et professionnel ou interprofessionnel,*  
 - *la composition du conseil d'administration paritaire de l'organisme ainsi que l'étendue des pouvoirs de celui-ci,*  
 - *les modalités du contrôle de la gestion, lequel relève en propre des pouvoirs dudit conseil d'administration,*  
 - *les règles de détermination des actions donnant lieu à l'intervention de l'organisme et de répartition des ressources entre ces interventions (...).* »

**Art. 8-25**

« Les OPCA ont pour mission, entre autres, de **développer une politique incitative d'insertion professionnelle par les contrats de professionnalisation** (...).  
Ils **reçoivent les fonds versés par les entreprises** (...). »

**Art. 8-26**

« **La collecte et la gestion des sommes versées par les entreprises employant moins de dix salariés sont assurées par les OPCA.**

Dans ce cadre, les OPCA ont pour mission de :

- **définir les priorités, les critères et les conditions de prise en charge** des demandes présentées par les entreprises employant moins de dix salariés, dans le respect des politiques de branche,
- **prendre en charge les frais de fonctionnement des actions**, ainsi que les frais de transport et d'hébergement correspondant à ces actions,
- **informer les entreprises et les salariés** sur les conditions de l'intervention financière de l'OPCA,
- **fixer le montant des dépenses d'information et de gestion.** (...) »

**Art. 9-11**

« Les parties signataires du présent accord souhaitent que les OPCA (...) soient d'une totale **transparence comptable et accroissent leur productivité.** »

**Art. 9-13**

« **Souhaitant que les OPCA (...) participent au développement de la formation professionnelle au travers d'une utilisation optimale de leurs ressources financières et de la recherche d'une plus grande productivité**, les parties signataires demandent aux organisations représentatives d'employeurs et de salariés, signataires des accords constitutifs des OPCA (...), de définir un plan d'action à trois ans qui permette :

- **d'ajuster le coût moyen de prise en charge de l'OPCA** (...) avec pour objectif d'accroître, à budgets constants, le volume et la qualité des formations financées,
- **de développer l'information des entreprises sur les dispositifs de formation professionnelle** et, en tout premier lieu, sur les dispositions contenues dans le présent accord,
- **d'améliorer la productivité des activités administratives de ces organismes.** »

**Les compétences des OPCA en matière de professionnalisation** (contrat et période de professionnalisation) sont également **précisées par l'ANI.**

## ■ Mentions expresses dans les ANI « à défaut »

- **Accord OPCAREG MEDEF du 20/09/2004**

**Art. 2 – Missions d'observation**

« Pour accompagner les entreprises dans la définition de leurs politiques de formation et les salariés dans l'élaboration de leurs projets personnels, **des travaux d'observation** seront menés au niveau national, régional ou territorial. Ils peuvent être confiés (...) par une branche et/ou son OPCA. (...) Les travaux d'observation au plan territorial sont réalisés avec le support technique des OPCAREG. »

**Article 4 – Le contrat de professionnalisation**

« Les parties signataires demandent que **chaque OPCAREG porte une attention particulière à la mise en œuvre d'actions propres à réduire le taux de rupture des contrats en cours d'exécution** (...). »

**Article 5 – Priorités territoriales**

« (...) La durée des contrats de professionnalisation peut être portée à 24 mois et/ou celle des actions de formation aller au-delà de 25% de la durée du contrat, pour **les publics et formations définis par les Conseils d'administration des OPCAREG** (...). »

**Article 10 – Développement de la fonction tutorale**

« Il est (...) demandé aux Conseils d'administration des OPCAREG (...) d'examiner et d'orienter les contenus et modalités de formation des tuteurs, (...). »

#### **Article 12 – Abondement des moyens affectés à l'information et à l'accompagnement**

« (...) Il sera possible pour les OPCAREG (...) de déroger aux règles relatives aux frais de gestion et d'information, s'agissant notamment des actions de promotion et d'ingénierie à destination des TPE PME (...). »

#### **Article 13 – Partenariats entre les branches professionnelles, les secteurs d'activités, les OPCAREG et l'IPCO**

« Les OPCAREG (...) ont vocation à jouer un rôle d'impulsion et d'interface, dans une approche territoriale et de proximité, entre OPCA de branche, branches professionnelles, (...). »

#### **Article 14 – Les collaborations proposées par le réseau « France OPCAREG »**

« (...) – Représenter la branche (...) ou l'OPCA de branche auprès de ses entreprises (...) pour assurer les services de proximité, Assurer l'interface entre acteurs territoriaux (OPCA de branche, etc.) (...). Ces missions peuvent inclure la mise en œuvre de contrats d'objectif ou la réalisation de contrats d'études prospectives. (...) »

#### **Article 16 – Apprentissage**

« Chaque conseil d'administration d'OPCAREG peut, (...) prendre en charge des dépenses de fonctionnement de CFA interprofessionnels (...). »

#### **Article 17 – Moyens affectés aux contrats et périodes de professionnalisation**

« Le pourcentage des contributions des entreprises de plus et de moins de 10 salariés affecté au financement des actions de formation liées au contrat de professionnalisation destinées aux jeunes de moins de 26 ans est défini annuellement par le conseil d'administration de l'OPCAREG de la région considérée. (...) Le conseil d'administration de l'OPCAREG définira chaque année le pourcentage qu'il prévoit d'affecter au financement de la période de professionnalisation (...). »

#### **Article 18 – Moyens affectés au tutorat**

« Les OPCAREG (...) peuvent prendre en charge les dépenses exposées pour chaque salarié ou pour tout employeur de moins de 10 salariés qui bénéficie d'une action de formation en qualité de tuteur (...). »

#### **Article 22 – Réunion territoriale annuelle**

« Chaque conseil d'administration d'OPCAREG organisera une fois par an une réunion des signataires des accords de modalité d'application de l'ANI du 17 novembre 1994 dans sa région, afin d'informer lesdits signataires des priorités territoriales (...). »

- **Accord AGEFOS PME CGPME du 20/09/2004**

#### **Article 2 : Amélioration de l'information aux entreprises et aux salariés, du conseil aux dirigeants d'entreprise**

« L'information de proximité effectuée auprès des entreprises, des jeunes et des salariés sera développée par AGEFOS PME (...). »

#### **Article 6 : Renforcement de la prospective**

« Une mission de prospective sur l'évolution des métiers et des qualifications est créée au sein d'AGEFOS PME sous l'égide de son Conseil d'Administration qui en fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement (...). »

#### **Article 7 : Dispositions financières**

« Les parties signataires demandent au Conseil d'Administration d'AGEFOS PME de mettre en œuvre (...) :  
- (...) les dérogations qui seraient nécessaires, au regard des règles relatives aux frais d'information et de gestion des OPCA, pour l'amélioration de l'information des entreprises et des salariés des PME,

*le conseil aux dirigeants, l'aide au remplacement, le développement des actions de formation professionnelle continue, le tutorat (...).*»

#### **Article 8 : Développement des partenariats**

« Au-delà des mécanismes existants et dans le cadre d'une politique volontariste de développement des partenariats, AGEFOS PME proposera à ses différents interlocuteurs (branches professionnelles et secteurs d'activité, OPCA de branche, groupes d'entreprises, ...) les collaborations suivantes :

- □ (...) assurer, dans le cadre des objectifs et missions d'AGEFOS PME, l'interface entre acteurs territoriaux (branches professionnelles et secteurs d'activité, OPCA de branche, groupes d'entreprises, Etat et collectivités territoriales, autres acteurs institutionnels, réseaux économiques de la région ou du bassin d'emploi, ...).

Cette mission pourra inclure la mise en oeuvre de conventions d'objectifs territoriaux et/ou la réalisation de contrats d'études prospectives. »

#### **Article 9.1. : Durée des actions de formation et assimilées**

« Les contrats de professionnalisation et périodes de professionnalisation pris en charge par AGEFOS PME comprennent des actions de formation et assimilées (...). »

#### **Article 10 : Périodes de professionnalisation**

« (...) Les parties signataires demandent au Conseil d'Administration d'AGEFOS PME d'examiner les conditions dans lesquelles pourrait être définie une enveloppe financière à destination des publics prioritaires. »

#### **Article 16 : Branches professionnelles ayant désigné AGEFOS PME pour la collecte et la gestion des contributions à la formation professionnelle de leurs entreprises**

« Ces branches peuvent confier à AGEFOS PME, entre autres, une mission d'appui technique pour l'organisation du travail de la CPNE et de l'observatoire de branche créé ou à créer. »

## ■ Mentions dans les accords de branche

### Extraits du rapport d'évaluation de la négociation collective de branche sur la formation pour la DARES - Analyse de 45 accords de branche (Etude 2005)

- L'évolution du rôle des OPCA

La question qui est posée est celle du lien entre les orientations politiques arrêtées par les branches et leur mise en oeuvre concrète dans les OPCA à travers les règles de financement. Or, les accords ne fixent pas toujours des règles du jeu « opérationnalisables » par les OPCA. A titre d'illustration, ce sont seulement **entre un quart et un tiers des branches<sup>24</sup> qui prévoient une ventilation du 0,5% sous la forme de l'affectation d'un pourcentage déterminé à l'un ou à plusieurs des dispositifs financés par les fonds mutualisés**, en application du principe de fongibilité introduit par la loi. En outre, les priorités de financement sont peu lisibles en l'état (...).

**C'est en réalité, à l'occasion de l'affectation des ressources que les priorités vont s'affirmer. Soit les branches vont préciser les priorités et éventuellement les règles de ventilation financière dans le cadre de futurs accords ou dans le cadre d'une décision de la CPNE de la branche, soit, à défaut, ce sont les Conseils d'Administration des OPCA qui seront amenés**

<sup>24</sup> Cela représente 22 % des accords pour les entreprises de plus de 10 salariés et 31 % pour les entreprises de moins de 10 salariés. Il faut noter que de nombreuses branches prévoient à la fois une augmentation du taux légal par voie négociée et une ventilation du 0,5% sous la forme de l'affectation d'un pourcentage aux différents dispositifs. Ainsi les totaux sont supérieurs à 100 %. Accords Agriculture, Banque, Equipements thermiques, Hospitalisation privée, Métallurgie, Pin maritime, Propreté, Télécommunications, Sanitaire et social, Transports routiers.

**à opérer les choix de financement.** Mais il est alors à craindre qu'un strict point de vue gestionnaire l'emporte sur une logique de choix plus politiques.

## Fiche 6 – L'urgence de la prise en compte des effets indirects de la réforme 2003-2004 : le recentrage sur « l'individu acteur »

---

### ■ OPCA et Parcours

Les OPCA, tout comme les Fongecif, **vont devoir faire évoluer leur rôle et leurs missions**. En effet, le nouveau cadre juridique accorde une place importante aux outils d'accompagnement et d'information du salarié « acteur de sa formation » ou aux outils permettant la **construction d'un « parcours » de formation**. Les OPCA auront, dans ce cadre, à définir des prestations et **prendre en compte davantage les salariés**. Or, jusqu'alors les missions des OPCA étaient tournées vers l'entreprise.

### ■ La fonction information conseil des Fongecif

Le développement de la mission de conseil aux personnes (projets professionnels et de formation) au sein des FONGECIF trouve sa source avant la réforme de la formation. Elle trouve son origine dans une décision COPACIF n°19 en 1998 :

- ❖ « Les FONGECIF, organismes paritaires, interprofessionnels et régionaux, peuvent et doivent devenir dans un avenir proche des lieux privilégiés d'information, d'orientation et d'accompagnement personnalisé en matière de formation et de mobilité professionnelles, ouverts à toute personne engagée dans la vie active désireuse de prendre en main son évolution.
- ❖ L'information doit porter sur les différents dispositifs de formation, en fonction des besoins et droits d'accès de la personne ».

*Le "conseil" auquel fait référence l'A.N.I. est un service aux particuliers, non marchand et gratuit. Il s'agit en fait d'une aide à l'orientation et d'un accompagnement individuel à l'élaboration d'un projet et au suivi d'un parcours professionnel et de formation. »*

Par ailleurs, l'ANI du 5/12/2003 a renforcé cette mission. **L'accord confie au FONGECIF une mission d'information globale (...) sur l'ensemble des dispositifs de formation**, de bilan, de VAE, pour appuyer la construction de « projet professionnel individuel ».

#### Article 2-15 de l'ANI du 5/12/2003

« Chaque salarié qui souhaite élaborer un projet professionnel individuel peut bénéficier de l'aide du FONGECIF dont il relève. A cette fin, le FONGECIF propose au salarié les concours suivants :

- ❖ un accompagnement dans le choix de son orientation professionnelle,
- ❖ une information sur les dispositifs de formation, de validation des acquis de l'expérience et de bilan de compétences,
- ❖ un appui à l'élaboration de son projet. »

# Fiche 7 – La mutualisation : droit positif et interrogations

---

## ■ La mutualisation : rappel du droit positif

Les OPCA (y compris les OPACIF) sont susceptibles de percevoir deux types de contributions :

### A. Les contributions dont le versement à un OPCA est légalement obligatoire :

- le CIF 0,2% des entreprises d'au moins 10 salariés (L 951-1, 3<sup>ème</sup> alinéa) ;
- le CIF-CDD de 1% dû pour l'emploi de salariés en CDD (L 932-20) ;
- la professionnalisation et le DIF (0,50% L 951-1, 4<sup>al.</sup>) et (0,15% L 952-1, 3<sup>al.</sup>) ;
- le « solde » de 0,40% des entreprises de moins de 10 salariés (L 952-1, 4<sup>al.</sup>).

### B. Les contributions à un FAF dont le versement n'est pas imposé par la loi :

- les contributions conventionnelles complémentaires, créées par convention ou accord collectif professionnel ou interprofessionnel. Ces contributions ne peuvent être versées qu'à un OPCA créé sous forme de Fonds d'assurance formation. En effet, l'article L 961-9 dispose que les FAF « contribuent au développement de la formation professionnelle », alors que les autres OPCA ne peuvent, en application de l'article L 961-12, gérer que des contributions dont le versement est légalement obligatoire. Il peut s'agir :
  - o soit d'accords rendant obligatoire le versement d'une partie du solde de 0,90% des contributions légales des entreprises d'au moins 10 salariés ;
  - o soit d'accords créant une prestation nouvelle dans le domaine de la formation financée à titre obligatoire ou à titre facultatif par une contribution supplémentaire non imputable sur le 1,60% des entreprises d'au moins 10 salariés ou excédant le 0,55% des entreprises de moins de 10 salariés.
- le « versement libératoire » décidé par l'employeur au titre du « solde » de 0,90% des entreprises d'au moins 10 salariés. Ce versement ne peut être effectué qu'auprès d'un FAF, en raison de la compétence générale des FAF rappelée ci-dessus et conformément à l'alinéa 7 de l'article L 951-1 qui n'autorise ce versement libératoire qu'au bénéfice d'un FAF.

### C. Toutes les contributions versées à un OPCA sont obligatoirement mutualisées.

La notion de « mutualisation » n'est pas définie par la loi et le terme ne figure pas dans les dictionnaires. Dans le droit des assurances, on considère qu'il s'agit d'une « technique de garantie des risques par la constitution d'un fonds commun de prévoyance alimenté par les

cotisations des adhérents » ( *in* Vocabulaire juridique Cornu). Bien que les OPCA ne gèrent pas l'assurance d'un risque, la mutualisation qu'elles doivent pratiquer est comparable : il s'agit de la gestion de contributions qui sont versées à un fonds commun qui n'appartient plus à celui qui les a versées mais à l'organisme qui gère le fonds commun.

## **1. La mutualisation des contributions finançant la professionnalisation et le CIF.**

Les contributions finançant les actions de professionnalisation et le DIF, d'une part, le CIF et le CIF-CDD d'autre part, sont mutualisées à deux niveaux : au sein de l'OPCA et au sein du FUP.

### **1.1 La mutualisation au sein de l'OPCA**

L'OPCA ne peut utiliser les contribution qu'il perçoit que conformément à des règles fixées par la loi et les textes réglementaires ainsi que par des conventions de branche ou des accords professionnels ou, à défaut, par des accords collectifs conclus par les signataires d'une convention créant un OPCA interprofessionnel (AGEFOS et OPCAREG).

#### **1.1.1 Actions de professionnalisation et Droit individuel à la formation**

**La mutualisation est organisée par les conventions et accords collectifs** pour les actions de professionnalisation et le DIF. La loi délègue en effet aux partenaires sociaux signataires d'accords collectifs la pouvoir de déterminer les conditions d'utilisation des contributions obligatoires des entreprises. Dans certains cas, la loi ou le décret indique que les Commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) peuvent jouer un rôle pour la détermination des conditions de la mutualisation. On constate cependant que de nombreux accords collectifs ont subdélégué aux CPNE des pouvoirs de décision qu'ils tiennent de la loi, ce qui soulève quelques interrogations d'ordre juridique.

Pour le droit individuel à la formation, l'article L 933-2 dispose que les accords collectifs de branche (ou à défaut les accords conclu par les signataires d'une convention créant un OPCA interprofessionnel) définissent les priorités pour les actions de formation susceptibles d'être mises en œuvre.

Pour le contrat de professionnalisation, les articles L 981-2, L 981-3 et L 983-1 confèrent aux accords collectifs le pouvoir de déterminer les bénéficiaires, la nature des qualifications éligibles, la durée des actions de formation et le montant des forfaits de prise en charge.

Pour les périodes de professionnalisation, l'article L 982-1 dispose que les priorités sont également définies par les accords collectifs et l'article L 982-2 ajoute que ces accords déterminent la liste des qualifications accessibles au titre de ces périodes et déterminent les conditions dans lesquelles les CPNE définissent les objectifs des actions de formation accessibles dans la branche professionnelle. L'article L 983-1 relatif à la fixation du montant des forfaits horaires est en outre applicable.

Pour le financement des CFA, l'article L 983-4 précise que les modalités de prise en charge du fonctionnement sont fixées par accord collectif.

(Pour la formation des tuteurs et l'exercice du tutorat, les articles D 981-9 et D 981-10 fixent les conditions de prise en charge.)

L'article R 964-16-1 précise que le financement de toutes ces actions par les OPCA ne peut intervenir que « dans le respect des priorités définies par un accord de branche » (ou à défaut par un accord des signataires d'un OPCA interprofessionnel)

En tout état de cause les entreprises ne peuvent pas imposer des conditions d'utilisation des contributions qu'elles versent, celles-ci ne leur appartiennent plus. L'article L 132-23 relatif à l'articulation entre les niveaux de la négociation collective est conforme à cette logique « *En matière de (...) mutualisation des fonds recueillis au titre du livre IX du présent code, la convention ou l'accord d'entreprise ou d'établissement ne peut pas comporter des clauses dérogeant à celles des conventions de branche ou accords professionnels ou interprofessionnels* ».

**La mutualisation peut être organisée dans des sections professionnelles de l'OPCA.** L'article R 964-1-4 dispose que pour gérer les contributions au financement des contrats et périodes de professionnalisation et le DIF, l'acte de constitution d'un OPCA peut prévoir l'existence de sections professionnelles. Un OPCA est en effet susceptible de gérer le financement de la professionnalisation et du DIF pour le compte de plusieurs conventions collectives prévoyant des conditions d'utilisation différentes. Il est donc possible d'organiser la mutualisation par convention collective au sein de sections professionnelles. Cependant, l'article R 964-1-4 ajoute que « *les fonds perçus auprès de l'ensemble des entreprises par l'organisme collecteur paritaire sont toutefois mutualisés avant la clôture de l'exercice comptable* ». C'est donc bien l'OPCA qui constitue le périmètre de la mutualisation.

### 1.1.2 Congé individuel de formation

**La mutualisation est organisée par l'accord national interprofessionnel** et pour les professions non couvertes par l'Accord national interprofessionnel (le « hors champ ») par convention de branche ou accord professionnel. L'article L 951-3 fixe la nature des dépenses susceptibles d'être prises en charge. L'article L 931-8-1 confère à l'ANI et aux conventions de branche le pouvoir de déterminer les règles de prise en charge par le OPACIF.

Pour le congé individuel de formation, l'article R 931-20 précise que lorsque toutes les demandes ne peuvent être simultanément satisfaites, l'OPACIF peut déterminer des priorités « en tenant compte des listes de priorités établies par les CPNE ».

Pour le CIF-CDD, les priorités et les critères de prise en charge sont, aux termes de l'article L 931-17, définis par l'ANI ou les accords de branche et en l'absence d'accord, l'article R 931-23 indique que les priorités sont définies par l'OPACIF « en tenant compte » des propositions des CPNE. L'article L 931-20 ajoute que les contributions qui financent le CIF-CDD « *sont mutualisées au sein d'une section particulière de l'organisme concerné* ».

Pour le congé de bilan de compétences, l'article L 931-24 donne aux OPACIF le pouvoir de refuser les demandes de prise en charge qui ne peuvent être satisfaites, l'article R 931-29 précisant qu'il y a lieu de tenir compte des priorités établies par les CPNE.

## **1.2 La mutualisation au niveau interprofessionnel.**

Les excédents dont un OPCA peut disposer ne peuvent en aucun cas être ristournés aux entreprises. L'article R 964-1-8 dispose : *les disponibilités dont un organisme collecteur paritaire agréé au titre des contrats ou des périodes de professionnalisation et du droit individuel à la formation ou du congé individuel de formation (...) peut disposer au 31 décembre d'une année donnée ne peuvent excéder le tiers des charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos (...). Les disponibilités excédant (ce) montant (...) sont affectées conformément aux dispositions des articles R 964-16-3 et R 964-17-2 ».*

L'article R 964-16-3 rend obligatoire le reversement des excédents au titre de la professionnalisation et du DIF au FUP avant le 30 avril de l'année suivant la clôture de l'exercice.

L'article R 964-17-3 rend également obligatoire le reversement des excédents au titre du CIF au FUP avant le 30 avril de l'année suivant la clôture de l'exercice.

## **2. La mutualisation des contributions versées au titre du solde.**

Les contributions versées au titre du « solde » sont mutualisées au sein de l'OPCA et les éventuels excédents doivent être reversés au Trésor public.

### **2.1 La mutualisation au sein de l'OPCA**

#### **2.1.1 Le « solde » de 0,40% des entreprises de moins de 10 salariés.**

La contribution de 0,40% doit obligatoirement être versée à un OPCA. L'article L 952-2 précise que ces contributions « *sont gérées paritairement au sein d'une section particulière de l'organisme collecteur agréé. Elles sont mutualisées dès leur réception* ». L'article R 952-3 précise que cette section particulière est « *distincte des autres sections* ».

Contrairement aux dispositions relatives à la professionnalisation et au DIF, les conditions d'utilisation de ces contributions ne sont pas déterminées par des conventions ou accords collectifs mais directement par l'organe délibératif paritaire de l'OPCA. L'article R 952-3 précise : « *Les organismes collecteurs gèrent paritairement les contributions versées par les employeurs et définissent les priorités, les critères et les conditions de prise en charge des demandes présentées par ces derniers* ». Un OPCA est donc susceptible de recueillir les contributions d'employeurs relevant de branches professionnelles différentes, donc de conventions de branche ou d'accords professionnels différents. Ces conventions et accords ne peuvent pas imposer à l'OPCA des priorités, critères et conditions de prise en charge propres à la branche ou à la profession.

#### **2.1.2 Le « solde » de 0,90% des entreprises d'au moins 10 salariés.**

Comme rappelé au point B ci-dessus, les versements des entreprises d'au moins 10 salariés au titre du « solde » ne peuvent être effectués qu'à un Fonds d'assurance formation constitué conformément à l'article L 961-8 (et non à un OPCA prévu à l'article L 961-12 constitué sous la forme d'une association de la loi de 1901). Il peut s'agir :

- soit de « versements libératoires » décidés par les entreprises qui ne consomment pas directement la totalité de la contribution obligatoire, ce qui est prévu au septième alinéa (2°) de l'article L 951-1,
- soit de versements rendus obligatoires par une convention de branche ou un accord professionnel. Les accords collectifs peuvent en effet créer des contributions conventionnelles en application du principe général posé par l'article L 131-1 aux termes duquel le droit à la négociation collective concerne l'ensemble des conditions d'emploi, de formation professionnelle et de travail des travailleurs et leurs garanties sociales. Cependant, il n'est pas admis qu'un accord collectif rende obligatoire le versement à un FAF de la totalité du solde de 0,90%. Il est en effet indiqué à l'article R 964-13 que la convention constitutive d'un FAF ne peut contenir de dispositions ayant pour effet d'interdire aux employeurs adhérents à ce fonds, après s'être acquitté de leur engagement envers celui-ci, d'adhérer à un autre FAF ou d'utiliser les autres modalités d'exécution de leur obligation légale que prévoit l'article L 951-1.

Aux termes de l'article L 961-9, les FAF « mutualisent les sommes qu'ils perçoivent des entreprises ». Cette mutualisation peut être organisée de trois manières.

La mutualisation est confiée à la section particulière d'un FAF par accord collectif. L'article L 952-2 indique qu'une convention de branche ou un accord professionnel étendu peut élargir la mutualisation organisée au sein de la section particulière qui gère le solde des entreprises de moins de 10 salariés à l'ensemble des contributions perçues au titre du « plan de formation ». L'article R 952-3 précise que dans ce cas le FAF peut affecter les versements des employeurs occupant au minimum 10 salariés au financement des plans de formation présentés par les diverses entreprises adhérant à l'organisme quelle que soit leur taille. Bien que cela ne soit pas écrit expressément, on peut penser qu'en sens inverse les contributions des entreprises de moins de 10 salariés peuvent être affectées au financement des plans de formation des entreprises de 10 salariés et plus. Il s'agit donc d'un « pot commun » géré par le FAF qui définit les priorités, les critères et les conditions de prise en charge des demandes présentées par les entreprises.

La mutualisation est organisée par accord collectif. L'article L 952-2 ci-dessus cité dispose qu'une convention ou un accord « peut » élargir la mutualisation organisée au sein de la section particulière. On doit en conclure que la convention ou l'accord peut également organiser la mutualisation autrement, en définissant lui même les priorités, les critères et les conditions de prise en charge des demandes. Si le FAF gère plusieurs conventions collectives, il peut être demandé au FAF de créer une professionnelle spécifique affectée à la gestion de ces contributions conventionnelles versées au titre du « solde » et des versements libératoires volontaires versées par les entreprises. Il peut s'agir des mêmes sections professionnelles que celles qui gèrent la professionnalisation et le DIF, mais les comptes doivent être tenus séparément. Avant la fin de l'année, le FAF doit en tout état de cause mutualiser les excédents de ces sections professionnelles.

La mutualisation n'est pas prévue par un accord collectif. Cette hypothèse concerne vraisemblablement les branches professionnelles qui n'ont pas créé de contribution conventionnelle, alors que des entreprises ressortissantes de ces branches effectuent des « versements libératoires » à un FAF. On sait que les FAF pratiquent la gestion de « grands comptes », mais ces versements doivent évidemment être mutualisés conformément à l'article L 961-9 (« ils mutualisent les sommes qu'ils perçoivent des entreprises ») et c'est l'organe de gestion paritaire du FAF qui établit les règles de mutualisation.

### 2.1.3 Les contributions conventionnelles non imputables.

Dans le cadre du droit à la négociation collective, les conventions et accords collectifs peuvent créer des contributions obligatoires ou facultatives non imputables sur les contributions obligatoires fixées par les articles L 951-1 et L 952-1. Conformément aux textes ci-dessus cités, ces contributions conventionnelles ne peuvent être versées qu'à un FAF, qui a l'obligation de les mutualiser selon les règles fixées par la convention ou l'accord.

## **2.2 Le reversement des excédents au Trésor public.**

L'article R 964-8, pris en application de l'article L 961-8, s'applique à toutes les contributions susceptibles d'être perçues par un FAF : « *Les disponibilités dont un fonds d'assurance formation peut disposer au 31 décembre d'un exercice déterminé ne peuvent excéder le montant des charges comptabilisées au cours du même exercice. S'il y a excédent, celui-ci doit être affecté, avant le 30 juin de l'année suivante, au financement d'actions de formation au bénéfice de demandeurs d'emploi (...). Les excédents non utilisés dans les conditions ci-dessus prévues sont reversés au Trésor avant la même date* ».

L'article R 952-3 précise que cet article R 964-8 est applicable à la section particulière gérant les contributions perçues au titre du solde des entreprises de moins de 10 salariés, même si l'OPCA n'est pas un fonds d'assurance formation.

Note réalisée par Arnold BRUM pour Circé Consultants

## **■ La mutualisation : un concept à préciser**

### **Quelques éléments de définition**

#### **1. La mutualisation**

« Technique de garantie des risques par constitution d'un fond commun de prévoyance alimenté par les cotisations des adhérents. Base de la technique de toute assurance à savoir le groupement de risques au sein d'une entreprise qui en effectue la répartition et la compensation selon les lois de la statistique..(G. Cornu Vocabulaire Juridique - LGDJ)

**Ce fond commun est la traduction de la transformation des cotisations en droits à prestations.**

La mutualisation est une technique financière qui permet de mettre en œuvre une garantie sociale ou un régime.

#### **2. La garantie sociale**

« C'est la prestation directement assurée par l'employeur: indemnités journalières de maladie rente invalidité, pension, capital décès etc. Autant d'avantages de caractère salarial. Si les employeurs débiteurs de tels éléments salariaux souhaitent se couvrir par l'assurance, la mutualisation, c'est leur propre affaire.

Le régime en revanche, c'est tout autre chose. C'est un circuit financier, un mécanisme indivisible de redistribution, une noria de cotisations [versées par l'employeur et le salarié] transformées en prestations, le tout axé sur la mise en oeuvre d'une solidarité . » (JJ. Dupeyroux ..Revue Droit Social)

### 3. Le risque et l'aléa

Dans le domaine des complémentaires santé ou de la prévoyance, le risque est objectivement déterminé : survenance de telle pathologie, accident, etc. Ou bien la survenance du fait est connue d'avance et peut être prévue dans le temps (âge de la retraite dans le cas des complémentaires retraites). Il est donc possible de cerner avec précision l'aléa.

La question se pose de manière différente dans le domaine de la formation. En effet, le risque d'obsolescence des qualification ou/et des compétences, déclencheur du fonctionnement des régimes d'assurance formation, est d'une autre nature. Il ne peut être apprécié objectivement avec autant de facilité. Il conviendra donc de déterminer au cas par cas (branche par branche ou entreprise par entreprise dans le cas d'un régime de prévoyance formation d'entreprise) la situation de risque.

Les observatoires emploi qualification pourront y pourvoir mais ce n'est certainement pas suffisant. Concrètement la détermination des priorités devrait prendre en compte la notion de risque d'obsolescence des qualifications. Un nouvel actuariat est à créer... il est certain que le risque d'obsolescence des qualifications et compétences augmente avec le temps et que des mécanismes de provisionnement devraient être créés au sein des FAF et des OPCA.

Le fond commun mutualisé réalise une répartition et une compensation des sommes provenant des cotisations (contributions). C'est ici que l'appréciation du risque est fondamentale. En effet, à partir de cette appréciation, les instances paritaires doivent définir une régulation qui va orienter la compensation et la répartition des sommes au sein du fond commun mutualisé. Le droit à prestation en direction tant des salariés que des employeurs va directement dépendre de cette régulation. La régulation conditionne les droits à prestations.

## Quelques règles de fonctionnement de la mutualisation

Il y a un droit commun de la mutualisation défini par l'article L 961-12 dernier alinéa. Cet alinéa renvoie à un décret le soin de préciser « ...les modalités de mise en oeuvre du principe de transparence dans le fonctionnement des organismes collecteurs paritaires, notamment en ce qui concerne l'égalité de traitement des entreprises, des salariés et des prestataires de formation ou de prestations [de bilan et de VAE]... ». L'examen conjoint de ce texte et de son application dans l'article R 964-1-7 permet de définir quelques principes généraux applicables en tous types de situations :

- La mutualisation ne peut fonctionner que sur des objectifs définis par les instances paritaires

On est bien dans une logique de prise en charge qui se déclenche si la demande se situe dans le cadre de priorités. Ce principe s'impose d'évidence si on se trouve dans le cadre d'une

mutualisation inter-entreprise. Il n'est pas inconcevable dans le cadre d'une mutualisation intra entreprise en régime purement conventionnel.

- Principe d'égalité qui passe par des techniques d'encadrement de la prise en charge : « les organismes paritaires collecteurs établissent ..la liste ... des critères et des conditions de prise en charge des demandes présentées par les employeurs... » (article R 964-1-7 alinéa 2). Cette égalité jouera entre les entreprises ou entre les salariés d'une même entreprise selon l'extension donnée à la mutualisation.
- Principe du droit à l'information : les mutualisateurs rendent publique la liste des priorités, critères etc. ...les décisions de rejet doivent être motivées (même article).
- Principe d'affectation : « Les organismes collecteurs paritaires ne peuvent posséder d'autres biens meubles et immeubles que ceux qui sont nécessaires à leur fonctionnement ... » art L 964-1-8 al1. Cette règle est de bon sens et de bonne gestion. Elle est bien une règle du droit commun de la mutualisation.

Note réalisée par Pierre DEJEAN pour Circé Consultants

# Fiche 8 – L'OPCA prestataire de service face au droit de la concurrence

---

## ■ Les OPCA et le droit de la concurrence

### - Rappel des règles principales du droit de la concurrence

Les règles fondamentales du droit de la concurrence sont définies à la fois par les textes de droit communautaires et de droit interne français<sup>25</sup>. Elles peuvent se résumer dans les principes suivants :

#### *L'interdiction des aides d'Etat*

Sont interdites en principe les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

#### *L'interdiction des ententes et des pratiques concertées*

Sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence.

#### *L'interdiction des abus de position dominante*

Est interdit le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché, c'est-à-dire de profiter d'une position très favorable sur un marché afin de réduire la concurrence.

#### *L'interdiction des pratiques de prix abusivement*

Le code de commerce interdit explicitement la pratique de prix « abusivement bas par rapport aux coûts de production, de transformation et de commercialisation, dès lors que ces offres ou pratiques ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'éliminer d'un marché ou d'empêcher d'accéder à un marché une entreprise ou l'un de ses produits ». L'objectif de cette disposition est d'empêcher certains opérateurs puissants d'écarter d'éventuels concurrents en pratiquant des prix trop bas.

### - Présentation des principales questions

Les OPCA peuvent se définir comme des organismes participant à ce qui est communément nommé l'économie sociale<sup>26</sup>. Toutefois, il apparaît également évident qu'ils interviennent

---

<sup>25</sup> Les articles 81 et suivant du Traité de la Communauté européenne et les articles L. 410-1 et suiv. du Code du commerce.

<sup>26</sup> E. ALFANDARI, *L'économie sociale à la recherche d'une définition*, Revue de l'économie sociale, juil. Sept. 1984, n. 1, p. 135 et suiv. Comme l'indique le titre de cet article, l'économie sociale ne fait pas l'objet d'une définition juridique précise, mais renvoie à un ensemble d'activités qui relèvent du domaine social. Il semble acquis en effet

dans un secteur d'activité largement ouvert à la concurrence. Il s'agit alors de distinguer plusieurs questions.

En premier lieu, il est possible de s'interroger sur l'éventuelle concurrence d'opérateurs français ou étrangers dans le domaine d'activité même des OPCA. La jurisprudence communautaire et française est sur ce point relativement claire. Les fonds mutualisés échappent en général à l'application des règles de concurrence. Ainsi, le secteur d'activité des OPCA apparaît protégé.

Une seconde question est relative aux règles que doivent respecter les OPCA lorsqu'ils sélectionnent des opérateurs et attribuent des marchés. Dans ce domaine, il apparaît que le droit de la concurrence s'applique puisqu'il s'agit d'un secteur économique.

Enfin, la troisième interrogation concerne le risque d'abus de position dominante constitué par la volonté des OPCA de développer des activités dans des secteurs connexes. Le droit de la concurrence semble alors imposer une distinction fonctionnelle, comptable et juridique au sein des entités pluriactivités afin d'éviter tout risque de distorsion de la concurrence.

### **1. Une activité relevant d'un régime de solidarité**

La jurisprudence communautaire estime qu'une activité « obéissant à un principe de solidarité »<sup>27</sup> peut échapper à l'application des règles de concurrence. Au critère de solidarité s'ajoute en réalité une multitude de critères distincts parmi lesquels celui de la détermination légale ou conventionnelle des prestations et des cotisations, mais également celui de la gratuité ou l'absence de but lucratif. L'analyse détaillée de la jurisprudence communautaire<sup>28</sup>

---

que certaines activités économiques relevant du social tombe sous le coup du droit de la concurrence. Ainsi, la qualification d'activité de l'économie sociale ne semble pas avoir de conséquence sur le régime juridique applicable.

<sup>27</sup> Formule utilisée par la CJCE dans l'arrêt de principe *Poucet et Pistre*, 17 février 1993 aff. jointes C-159/91 et C-160/91

<sup>28</sup> Pour une analyse complète de la jurisprudence communautaire, notamment concernant les mutuelles, voir la thèse de L. DRIGUEZ, *Droit social et droit de la concurrence*, Bruylant, FEC, 2006, p. 248 et suiv.

CJCE 16 novembre 1995, *FFSA*, aff. C-244/94. Dans cette affaire la CJCE a estimé qu'un organisme à but non lucratif, gérant un système d'assurance vieillesse destiné à compléter un régime de base obligatoire, institué par la loi à titre facultatif et fonctionnant, dans le respect de règles définies par le pouvoir réglementaire, notamment en ce qui concerne les conditions d'adhésion, les cotisations et les prestations, selon le principe de la capitalisation, est une entreprise au sens des articles 85 et suivants du traité. En effet, un tel organisme, même s'il ne poursuit pas un but lucratif et même si le régime qu'il gère comporte certains éléments de solidarité, limités et non comparables à ceux caractérisant les régimes obligatoires de sécurité sociale, exerce une activité économique en concurrence avec les compagnies d'assurance vie.

CJCE, 26 mars 1996, *José Garcia e.a.*, aff. C-238/94. Dans cet arrêt la question préjudicielle portait sur le champ d'application de la directive assurance non-vie et sur son application à l'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles et aux assurances vieillesse des professions artisanales et industrielles et commerciales. La Cour va estimer que « les régimes de sécurité sociale, qui, ..., sont fondés sur le principe de solidarité, exigent que l'affiliation à ces régimes soit obligatoire, afin de garantir l'application du principe de la solidarité ainsi que l'équilibre financier desdits régimes. »

CJCE 21 septembre 1999, *Albany International*, aff. C-67/96. Il s'agit d'un litige opposant Albany International BV à la *Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie* (Fonds de pension sectoriel de l'industrie textile) à propos du refus d'Albany de verser au Fonds les cotisations correspondant à l'année 1989, au motif que l'affiliation obligatoire au Fonds en vertu de laquelle lesdites cotisations lui sont réclamées serait contraire aux règles du traité. La Cour va estimer que des accords conclus dans le cadre de négociations collectives entre partenaires sociaux en

semble faire prévaloir le critère de la solidarité. Ainsi, les OPCA apparaissent comme des opérateurs agissant dans un secteur protégé, sans que cela aille à l'encontre du droit de la concurrence. Leurs prérogatives d'origine légales ou conventionnelles ne peuvent a priori pas être contestées sur le fondement du droit de la concurrence.

## **2. Le marché de la formation professionnelle**

Si les OPCA ne peuvent a priori pas être concurrencés par d'autres acteurs, les marchés contrôlés par les OPCA sont soumis au respect des règles de concurrence. La formation professionnelle relève naturellement du droit de la concurrence<sup>29</sup>. En effet, les juges se fondent sur la recherche d'une concurrence potentielle ou réelle entre acteurs économiques privés sur le marché en question pour déterminer si une activité, qui pourrait apparaître comme relevant de l'économie sociale, constitue un marché.

Ainsi, bien qu'ils ne soient pas soumis au Code des marchés publics, les OPCA, en tant qu'opérateurs économiques, sont tenus au respect des règles de concurrence. Cela implique notamment que les OPCA ne peuvent évincer sans raisons valables des sociétés d'un marché<sup>30</sup>. Ainsi, « toute pratique discriminatoire à l'encontre d'un opérateur et qui ne serait pas justifiée constitue une pratique anticoncurrentielle telle que définie par l'art. L.420-1 du Code Civil »<sup>31</sup>.

## **3. La pluriactivité et la question de la concurrence.**

Les organismes bénéficiant de prérogatives telles que celles dont bénéficient les OPCA peuvent naturellement étendre et diversifier leurs activités. Cependant, les risques de concurrence déloyale, fondés notamment sur l'abus de position dominante résultant des

---

vue d'atteindre des objectifs de politique sociale, tels que l'amélioration des conditions d'emploi et de travail, doivent être considérés, en raison de leur nature et de leur objet, comme ne relevant pas de l'article 85, paragraphe 1, du traité.

A cet égard, ne relève pas de l'article 85, paragraphe 1, du traité, en raison de sa nature et de son objet, un accord conclu sous la forme d'une convention collective qui met en place, dans un secteur déterminé, un régime de pension complémentaire géré par un fonds de pension auquel l'affiliation peut être rendue obligatoire par les pouvoirs publics. Un tel régime vise, dans son ensemble, à garantir un certain niveau de pension à tous les travailleurs de ce secteur et contribue dès lors directement à l'amélioration de l'une des conditions de travail des travailleurs, à savoir leur rémunération.

Une décision prise par les pouvoirs publics, à la demande des parties à l'accord, de rendre obligatoire l'affiliation à un tel fonds ne saurait dès lors être considérée comme imposant ou favorisant la conclusion d'ententes contraires à l'article 85 du traité ou renforçant les effets de telles ententes.

<sup>29</sup> Avis du Conseil de la Concurrence, n° 00-A-31 du 12 décembre 2000 relatif à une demande d'avis présentée par la Fédération de la formation professionnelle (FFP)

<sup>30</sup> Arrêt du 17 mars 2005, TGI Paris, aff. 04-10922.

<sup>31</sup> Article L. 420-1 : Sont prohibées même par l'intermédiaire direct ou indirect d'une société du groupe implantée hors de France, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché, les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment lorsqu'elles tendent à :

1° Limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises ;

2° Faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse ;

3° Limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique ;

4° Répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement.

prérogatives spécifiques liées à l'activité principale, existent. En effet, les prérogatives exorbitantes du droit commun nécessaire à l'accomplissement d'une tâche d'intérêt général tendent naturellement à encourager le respect du principe de spécialité afin d'éviter tout risque de distorsion de la concurrence sur des marchés connexes. Parallèlement, le rôle prépondérant de ces mêmes acteurs, leur expérience et leur compétence, acquises en servant l'intérêt général, semble au contraire favoriser la pluriactivité en permettant à des acteurs spécialisés d'intervenir dans différents secteurs d'activités pour un meilleur service de l'utilisateur.

Dès lors, afin de concilier ces deux principes contradictoires, la voie la plus simple semble être la différenciation des fonctions au sein des structures polyvalentes ou engagées dans la diversification de leurs activités.

Par analogie, il est possible de citer le cas d'une CPAM se livrant à une activité de prêt à titre gratuit de matériel médical. Dans sa décision du 4 octobre 2001<sup>32</sup>, le Conseil de la Concurrence affirme que la mise à disposition des appareils médicaux est « une activité de services, les caisses intervenant sur les marchés de la distribution d'aides techniques destinées aux personnes handicapées et de la distribution de matériels permettant le maintien à domicile des malades. » Le Conseil dissocie les activités qui relèvent de l'exercice de prérogatives de puissance publique, exclues de sa compétence, et les activités de service, soumises au respect du droit de la concurrence.

Le Conseil de la Concurrence<sup>33</sup> préconise une séparation au moins comptable et juridique, au mieux une filialisation, lors du développement de pluriactivités mixtes. Il s'agit en effet de permettre aux autorités régulatrices d'analyser le comportement de l'organisme dans un secteur précis, indépendamment de ses autres activités. Cette séparation des activités apparaît comme un préalable nécessaire au développement d'une pluriactivité des OPCA.

---

<sup>32</sup> Déc. Cons. Conc. 01-D-62 du 4 octobre 2001 relative à la situation de la concurrence dans le secteur de la distribution des appareils médicaux.

<sup>33</sup> Le Conseil s'est prononcé sur les possibles solutions pour séparer les activités en monopole et celle en concurrence. Voir pour un récapitulatif de la position du Conseil et de la CJCE, le rapport annuel du Conseil de la Concurrence, 2003, p. 105 et suivante, partie thématique. Voir également, les avis Sernam 1995, La Poste, 1996, France Télécom en 1996 et 1998, EDF en 1998 et 2000

# Fiche 10 – Le déplacement du centre de gravité de la gestion paritaire vers la négociation collective

---

## ■ La chaîne de décision entre accord de branche, CPNE, instances paritaires de l'OPCA

**Source :** Extraits du Rapport Circé « *La nouvelle place de la négociation collective et des partenaires sociaux en matière de formation professionnelle suite à la mise en place des accords de branche sur la formation professionnelle tout au long de la vie* », réalisé pour le Ministère du travail (DRT), 2006

Les CPNE et les OPCA sont placés dans une situation identique au regard des accords professionnels. Il en résulte qu'il n'existe pas d'autre lien fonctionnel entre une CPNE et un OPCA que celui qui est éventuellement créé par l'accord.

L'OPCA ne peut faire injonction à la CPNE de mettre en place des certifications, de définir une politique lui permettant de décider de ses interventions ou de conduire telle ou telle étude en matière de formation. De même, une CPNE ne peut imposer à un OPCA de réaliser telle ou telle étude, de retenir tel ou tel critère d'intervention ou de développer telle politique qualitative.

Rien n'interdit, par contre, que de telles demandes soient présentées et soumises à la décision de l'instance concernée.

Il n'en va autrement que si un accord professionnel a prévu une compétence liée d'une institution dès lors que l'autre a pris une décision.

Par exemple :

Un accord peut valablement décider que l'OPCA financera obligatoirement en priorité les formations conduisant à des certifications reconnues par la CPNE. La décision de la CPNE, dans ce cas, s'impose à l'OPCA non pas en application d'une compétence propre mais en application de l'accord.

En conclusion, constitue une analyse erronée au plan juridique celle qui consiste à articuler les compétences de la manière suivante :

CPNE : organe de décision politique dont les décisions s'imposent à l'outil technique qu'est l'OPCA.

CPNE : organe de décision politique dont les décisions ont force de droit et sont opposables aux entreprises et salariés du secteur.

OPCA : régulateur financier qui utilise la CPNE comme outil technique pour réaliser des analyses, études et prévisions.

**Le schéma correct d'analyse doit nécessairement partir du cadre réglementaire défini par les accords organisant la formation professionnelle et l'emploi dans le secteur, et dans lequel la CPNE et l'OPCA interviennent suivant leurs compétences propres, telles qu'elles résultent de la loi et des accords.**

En conséquence, l'analyse du positionnement des CPNE conduit aux conclusions suivantes :

1. Une CPNE agit dans le cadre de son accord créateur ainsi que des accords professionnels régissant le secteur dans lequel elle exerce ses compétences ;
2. **Une CPNE n'est pas dans une relation d'autorité vis-à-vis d'un OPCA, la réciproque étant également vrai ;**
3. **Il appartient aux accords collectifs d'organiser les relations fonctionnelles entre une CPNE et un OPCA**, en veillant à respecter le cadre législatif, réglementaire et de la négociation collective interprofessionnelle, des dispositions relatives aux CPNE et aux OPCA existant à ces différents niveaux et ne pouvant être remises en cause dans le cadre d'une négociation de branche.

## ■ **Priorité définie par les accords de branche et financements décidés par les instances paritaires**

Extraits du Rapport Circé sur l'évaluation de la négociation collective de branche sur la formation pour la DARES (Etude 2005) - Analyse de 45 accords de branche

- **Le financement dans les entreprises de 10 salariés et plus**

### **Référentiel juridique**

Articles 9-1 à 9-3 ; 9-7 de l'ANI du 5 décembre 2003

Articles L.951-1 à L. 951-3 ; L. 983-4 et R. 964-13 du Code du travail)

### **Entreprises occupant plus de 10 salariés**

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, les **entreprises occupant plus de 10 salariés** sont tenues de consacrer, chaque année, une **contribution minimale de 1,6%** des rémunérations versées pendant l'année de référence, au financement d'actions de formation professionnelle continue. Dans le cadre de cette contribution, les entreprises doivent avant le 1<sup>er</sup> mars de l'année suivant celle au titre de laquelle la participation est due :

- effectuer un versement de **0,20%** des rémunérations versées pendant l'année de référence, au **FONGECIF** à compétences interprofessionnelle et régionale dont elles relèvent
- effectuer un versement au **minimum de 0,5%** des rémunérations versées pendant l'année de référence, à l'**OPCA désigné par l'accord de branche**, pour assurer le **financement des priorités définies par accord de branche ou à défaut à un OPCA interprofessionnel** conformément aux dispositions de l'accord interprofessionnel
- affecter le **solde** de leur contribution au financement, directe par l'entreprise ou par le biais d'un OPCA de branche ou interprofessionnel, des dépenses liées à la mise en oeuvre d'actions de formation réalisées dans le cadre du plan de formation ou dans celui du DIF.

**38 % des accords ont défini des règles spécifiques sur l'affectation des ressources**<sup>34</sup>. Elles ont, soit augmenté le taux légal de contribution, soit prévu une ventilation du 0,5% sous la forme de l'affectation d'un pourcentage déterminé, et parfois ont adopté les deux dispositions<sup>35</sup>. Les autres accords (62%) ont repris les règles fixées par l'Accord national interprofessionnel et la loi (une branche<sup>36</sup> ne traite pas du financement) dans ce domaine.

**20%<sup>37</sup> des accords ont augmenté le taux légal par voie négociée<sup>38</sup> :**

- Les 2/3 de ces accords prévoient une augmentation de la contribution au titre du solde<sup>39</sup>. Ainsi, la Branche de l'**Animation** prévoit de verser 1,04% de sa masse salariale au titre du solde et la branche de l'**Assurance** 1,70%.
- Un tiers de ces accords prévoient une augmentation de la contribution "professionnalisation"<sup>40</sup>. Par exemple, la branche **Cabinets médicaux** prévoit le versement de 0,80 % de la masse salariale au lieu de 0,50 %.

**22% des accords<sup>41</sup> prévoient une ventilation du 0,5% sous la forme de l'affectation d'un pourcentage déterminé** à l'un ou à plusieurs des dispositifs financés par les fonds mutualisés, en application du principe de fongibilité introduit par la loi.

On peut citer notamment la branche de l'**Agriculture** qui prévoit un **versement au moins égal à 0,50 %** à un OPCA au titre des actions de professionnalisation et au titre du DIF et qui répartit ses fonds comme suit :

« 1) *Financement mutualisé au titre du DIF*

*A compter du 1/01/04, 0,05 % des rémunérations de l'année de référence de l'année.*

*A compter du 1/01/05, le pourcentage porté à 0,10 %*

2) *Financement mutualisé au titre de la professionnalisation :*

*A compter du 1/01/04, 0,40 % des rémunérations de l'année de référence de l'année.*

*A compter du 1/01/05, le pourcentage porté à 0,35 %*

3) *Financement mutualisé au titre de la VAE.*

*A compter du 1/01/04, 0,05 % des rémunérations de l'année de référence.*

*Au versement de cette contribution de 0,50% s'ajoute à compter du 01/01/08 une contribution de 0,05 % imputable sur la contribution légale et la contribution affectée au plan. »*

**La majorité des accords (60%) prévoient le versement d'une partie du solde à l'OPCA, exprimé en pourcentage minimal de la contribution obligatoire.**

Deux accords prévoient **d'affecter une partie du solde ainsi versé au financement du DIF**. Ces dispositions sont particulièrement innovantes dans la mesure où elles créent ainsi un financement particulier pour le DIF, ce que ne prévoient ni la loi ni l'accord national

<sup>34</sup> Accords Agriculture, Aide à domicile, Animation, Assurance, Avocats salariés, Banque, Cabinets d'avocat, Cabinets médicaux, Equipements thermiques, Hospitalisation privée, Métallurgie, Pin maritime, Propreté, Telecom, Sanitaire et social, Transports routiers, Travail temporaire.

<sup>35</sup> Hospitalisation privée, Sanitaire et social

<sup>36</sup> Accord Parfumerie esthétique

<sup>37</sup> Accords Aide à domicile, Animation, Assurance, Sanitaire et social, Travail temporaire, Hospitalisation privée, Avocats salariés, Cabinets d'avocat, Cabinets médicaux.

<sup>38</sup> Dans certaines branches, c'est la confirmation d'une pratique déjà bien ancrée. Les branches qui appartiennent à l'économie sociale prévoient déjà, par exemple, pour la plupart d'entre elles des contributions supérieures à la contribution légale avant la réforme.

<sup>39</sup> Accords Hospitalisation Privée (1,12 % de la masse salariale), Aide à domicile, Sanitaire et social (1,60 % de la masse salariale), Animation (1,04 %), Assurance (1,70 %), Travail temporaire

<sup>40</sup> Accords Avocat salarié (0,55 % de la masse salariale), Cabinets d'avocats (0,67 %), Cabinet médicaux (0,80 %)

<sup>41</sup> Accords Agriculture, Assurance, Banque, Equipements thermiques, Hospitalisation privée, Métallurgie, Pin maritime, Propreté, Sanitaire et social, Telecom, Transports routiers.

interprofessionnel. Il s'agit de l'accord **Métallurgie** qui prévoit d'affecter 0,1% du solde au financement du DIF et de l'accord **Transport fluvial** qui envisage qu'une partie de la contribution du 0,9% sera affectée à la constitution d'un fonds de réserve mutualisé destiné au financement des rémunérations, et allocations de formation relatives aux actions non prioritaires du DIF.

**Plusieurs branches<sup>42</sup> prévoient le versement en fin d'année du reliquat au titre du solde**, afin d'éviter – à défaut d'excédents les années antérieures – que les fonds de la participation n'aillent en définitive au Trésor. Ce versement est plus ou moins élevé ; il peut varier d'un OPCA à un autre.

- **Le financement dans les entreprises de moins de 10 salariés**

### Référentiel juridique

Articles 9-1 à 9-3 ; 9-7 de l'ANI du 5 décembre 2003

Articles L. 952-1 à L. 952-3 ; L. 983-4 et R. 964-13 du Code du travail)

#### Entreprises occupant moins de 10 salariés

Elles sont tenues de consacrer, chaque année, au financement d'actions de formation professionnelle continue, une contribution minimale de **0,4%** des rémunérations versées pendant l'année de référence, à compter **du 1<sup>er</sup> janvier 2004** et de **0,55%** à **compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005**. Pour satisfaire à son obligation, l'employeur est tenu d'effectuer avant le 1<sup>er</sup> mars de l'année suivant celle au titre de laquelle la participation est due :

- un versement au moins égal à 0,15% des rémunérations versées pendant l'année de référence pour financer les actions de formation liées aux contrats et périodes de professionnalisation et les DIF ;
- un versement à concurrence du solde de l'obligation (article L. 952-1 du Code du travail).

Ces contributions sont versées en totalité à l'OPCA désigné par accord de branche ou, à défaut, à un OPCA à compétence interprofessionnelle.

Dans les entreprises de moins de dix salariés, près d'un accord sur deux prévoit des dispositions spécifiques ou « innovantes » par rapport à la loi et à l'ANI (44,5 % des accords)<sup>43</sup>. Ces accord sont, soit augmenté le taux légal de contribution, soit prévu une ventilation du 0,15 % sous la forme de l'affectation d'un pourcentage déterminé, et parfois ont adopté les deux dispositions<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Notamment accords Cabinets d'avocats, Horlogerie, Notariat, Pharmacie, Syntec, Propreté, etc.

<sup>43</sup> 51,5% des accords reprennent les dispositions légales ou conventionnelles et 4% des branches n'abordent pas ce thème dans leur accord. Les accords prévoyant des dispositions spécifiques ou innovantes sont les suivants : Accords Agriculture, Aide à domicile, Ameublement (pour les entreprises qui relèvent de l'OPCAIM), Animation, Avocat salarié, BTP, Cabinets d'avocat, Cabinets dentaires, Cabinets médicaux, Equipements thermiques, Hospitalisation privée, Imprimerie et industries graphiques, Métallurgie, Pin maritime, Publicité, Services de l'automobile, Sanitaire et social, Syntec, Tourisme social et familial, Transports routiers.

<sup>44</sup> Accords Avocat salarié, Animation, BTP, Cabinets d'avocats, Cabinets dentaires, Publicité, Tourisme social et familial

D'une part, **29% des accords<sup>45</sup> portent le montant de la contribution obligatoire au-delà du taux légal. On peut notamment citer les branches de « l'économie sociale »** : notamment les accords Aide à domicile, Animation, Sanitaire et social, Tourisme social et familial. On trouve également les **branches qui adhèrent à l'OPCA-PL** : Avocat salarié, Cabinets d'avocat, Cabinets dentaires ainsi que la branche du BTP.

Cette augmentation de la contribution légale se situe dans le prolongement d'une tendance qui a vu le jour à la fin des années 80, notamment dans **l'Agriculture, le Commerce et l'Artisanat<sup>46</sup>**. Les branches de **l'Imprimerie, de la Publicité, du BTP** notamment prévoyaient déjà dans les années 90 une contribution plus importante et se trouvent, aujourd'hui encore au-dessus de la contribution légale (malgré l'augmentation des taux introduite par la loi du 4 mai 2004).

D'autre part, **31% des accords<sup>47</sup> prévoient** une ventilation du versement de leur contribution sous la forme de **l'affectation d'un pourcentage déterminé à l'un ou à plusieurs des dispositifs financés par les fonds mutualisés.**

Par exemple, l'accord **Equipements thermiques** prévoit d'affecter :

- « jusqu'à 33 % destiné au financement des dépenses de fonctionnement des CFA
- jusqu'à 29 % réservé au contrat de professionnalisation et à la mission tutorale
- jusqu'à 33 % sont réservé à la période de professionnalisation et au DIF

*La section paritaire de l'OPCIB, qui a en charge la gestion du budget du 0,5 % et du 0,15 %, pourra proposer à la CPNE à la fin du 3ème trimestre de l'année et au vu de la balance financière de chaque poste (CFA, DIF et Période de professionnalisation, contrat de professionnalisation et missions tutorales, Observatoire des métiers) d'affecter l'excédent sur des postes le nécessitant. »*

Au final, ce sont 55,5 % des branches qui prévoient des dispositions spécifiques sur l'affectation des ressources<sup>48</sup>, quelle que soit la taille de l'entreprise. Ces dispositions sont importantes. Le financement constitue un des éléments de la politique de la branche, il en est le « moteur ».

L'autonomie collective s'est affirmée, notamment si l'on considère que nombre de branches ont défini une contribution supérieure au plafond légal. En revanche, on peut s'étonner que moins d'un tiers des accords aient prévu une ventilation de la contribution du 0,5 % sous la

<sup>45</sup> Accords Avocat salarié, Aide à domicile, Ameublement (pour les entreprises qui relèvent de l'OPCAIM), Animation, BTP, Cabinets d'avocat, Cabinets dentaires, Publicité, Services de l'automobile, Sanitaire et social, Imprimerie et industries graphiques, Syntec, Tourisme social et familial.

<sup>46</sup> Pour les entreprises de moins de dix salariés, le 0,10 % a été relevé à 0,17 % de la masse salariale dans les entreprises relevant de plusieurs conventions collectives du secteur du Commerce : Bestiaux, Bonneterie, lingerie, confection, mercerie, fruits et légumes, jouets ... ; à 0,21 % dans la branche de la Pâtisserie, à 0,25 % dans les Carrières et matériaux de construction ainsi que dans les Imprimeries de laurier et industries graphiques ; à 30 % dans les Entreprises artisanales relevant de la compétence de Multifaf, les entrepôts grossistes en boissons, les Cabinets médicaux ; à 0,38 % dans le BTP ; à 0,4 % dans la Boucherie ; à 0,50 % dans la branche du Golf ; à 0,60 % dans les sociétés et inspection d'Assurance et les Entreprises de publicité et assimilées.

<sup>47</sup> Accords Agriculture, Animation, Avocat salarié, BTP, Cabinets d'avocats, Cabinets dentaires, Cabinets médicaux, Equipements thermiques, Métallurgie, Hospitalisation privée, Pin maritime, Publicité, Tourisme social et familial, Transports routiers

<sup>48</sup> Accords Agriculture, Aide à domicile, Ameublement (pour les entreprises qui relèvent de l'OPCAIM), Animation, Assurance, Avocat salarié, Banques, BTP, Cabinets d'avocat, Cabinets dentaires, Cabinets médicaux, Equipements thermiques, Hospitalisation privée, Imprimerie et industries graphiques, Métallurgie, Pin maritime, Propreté, Publicité, Services de l'automobile, Sanitaire et social, Syntec, Télécommunications, Tourisme social et familial, Transports routiers, Travail temporaire

forme de l'affectation d'un pourcentage déterminé à l'un ou l'autre des dispositifs financés par les fonds mutualisés. C'est pourtant cette ventilation qui permet de traduire la politique de la branche et les priorités qu'elle souhaite privilégier. C'est également cette ventilation qui permet d'affecter des moyens mutualisés au DIF.

## ■ Branche – Interprofessionnel : Les qualifications transversales

### Extraits du Rapport sur l'évaluation de la négociation collective de branche sur la formation pour la DARES (Etude 2005) – Analyse de 45 accords de branche

Dans une très large majorité, les qualifications mises en avant par les accords de branche dans le cadre du contrat de professionnalisation correspondent au cœur de métier. Quelques accords (13 % des accords étudiés<sup>49</sup>) néanmoins visent également des qualifications transversales. La branche du **Transport aérien** a précisé que « *Les formations qualifiées de priorités de branche n°3 correspondent aux diplômes et titres homologués non spécifiques au transport aérien mais conduisant à un métier exercé au sein de la branche* ». Ainsi, **les qualifications qui ne correspondent pas au cœur de métier seront financées par l'OPCA dans la mesure où les ressources financières n'auront pas été épuisées** par les priorités 1 et 2 qui correspondent, elles, au cœur de métier de la branche.

S'agissant des périodes de professionnalisation, la plupart des accords qui précisent les **qualifications prioritaires visent des qualifications autour du cœur de Métier**<sup>50</sup>.

Néanmoins, quelques branches (20 % des accords)<sup>51</sup> font également une place à des **qualifications plus transversales**. Il faut noter à cet égard qu'il s'agit de qualifications utiles à la branche mais non spécifiques au Métier. Quelques branches ont également privilégié des formations dédiées au management et à l'encadrement qui sont elles aussi de nature transversale<sup>52</sup>.

Enfin, **les deux accords interprofessionnels « à défaut »** intervenus dans les réseaux MEDEF Opcareg et CGPME Agefos ont précisément eu à cœur de **permettre la mise en place de qualifications transversales**. Le lien de connexité avec une branche sera une condition nécessaire.

Dans le cadre de l'ANI PME "à défaut" signé le 20 septembre 2004, des **qualifications transversales** pourront être préparées dans le cadre des contrats et périodes de professionnalisation.

A l'ordre du jour des prochains conseils d'administration d'AGEFOS-PME, deux chantiers d'envergure seront lancés :

<sup>49</sup> Accord Ameublement, Assurance, Banques, Pin maritime, Transport aérien, Transport fluvial.

<sup>50</sup> Voir les accords Ameublement Assurance, Boucherie, Cabinets d'avocats, Cabinets dentaires, Commerce alimentaire, Confiserie, Equipements thermiques, Horlogerie, Hôtellerie restauration, Métallurgie, Notariat, Pharmacie, Pin maritime, Propreté, Sanitaire et social, Services de l'automobile, Télécommunications, Transport aérien, Transport fluvial.

<sup>51</sup> Accords Ameublement, Confiserie, Horlogerie, Métallurgie, Pharmacie, Pin maritime, Propreté, Transport aérien, Textile

<sup>52</sup> On peut citer les accords Ameublement, Assurance, Commerce alimentaire, Imprimerie, Pharmacie, Pin maritime, Propreté, Sanitaire et social, Textile

1 - La construction de parcours aboutissant à des qualifications professionnelles reconnues sur cinq pôles correspondant à des demandes transversales d'entreprises :

- administration et gestion d'entreprise
- vente / commerce
- logistique
- dirigeant de TPE/PME
- métiers émergents

2 - La mise en place de qualifications transversales dont le lien de connexité avec une branche est établi, avec pour objectif la validation, non pas de titres, mais de qualifications professionnelles - référées à des métiers ou activités de travail - susceptibles d'être articulées d'un secteur à un autre. L'avantage attendu de ce travail est de rendre plus lisible et donc plus fluide et plus sécurisé, un marché du travail ouvert à la mobilité intersectorielle à tous les niveaux de qualification.

Source : *La valeur ajoutée de l'Accord PME*, AGEFOS-PME.

# Fiche 11 – Partenaires sociaux et Conseils Régionaux : une alliance historique à construire

---

## ■ Quels partenariats opérationnels : conférences de financeurs, sécurisation des parcours, politique contractuelle...

### Quelques exemples

- Région Poitou Charentes

Le Conseil régional de Poitou-Charentes a conclu un protocole-cadre "pour l'organisation de la formation tout au long de la vie" le 11 décembre 2006, et institué une « conférence des financeurs » de la formation" créée dans le cadre du Schéma régional des formations en juin dernier.

Les signataires du protocole sont, aux côtés de la région, l'État, l'Assedic Limousin/Poitou-Charentes, l'Agefiph, l'ANFH (Association nationale de formation des personnels hospitaliers), **Agefos-PME**, **Unifaf** (sanitaire, social et médico-social à but non lucratif), Uniformation (économie sociale), l'**OPCA-CGM** (industries de la communication graphique et du multimédia), l'**AFDAS** (spectacle, cinéma et audiovisuel, publicité et loisirs), le **FAF-TT** (travail temporaire), le **FPE-TT** (Fonds professionnel pour l'emploi dans le travail temporaire), les chambres régionales de commerce et d'industrie, des métiers et de l'artisanat, et de l'agriculture.

Les financeurs de la formation réunis au sein de cette conférence régionale sont "*volontaires pour organiser ensemble des modalités innovantes d'expérimentation de la sécurisation des parcours professionnels*"<sup>53</sup>.

Ils s'engagent, en particulier, à « *mettre en place ensemble et par étapes, les conditions de la mise en œuvre du CFU (compte formation universel) proposé par la région. Le CFU est un outil qui permet aux citoyens d'enregistrer leurs droits acquis et ce qu'ils entreprennent au titre de ces droits. Les modalités d'alimentation du CFU et de son suivi restent à définir* », précise le protocole. Le CFU "s'inscrit dans l'objectif d'attacher réellement des droits à l'individu dans la perspective de répondre aux enjeux de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social, de réduire les inégalités d'accès à la qualification, de donner les moyens de la qualification et du maintien de l'employabilité de chacun au regard des évolutions économiques, technologiques et culturelles auxquelles tous les acteurs ont à faire face ».

---

<sup>53</sup> Site Internet du Conseil Régional Poitou Charente - Extraits du Protocole cadre pour l'organisation de la formation tout au long de la vie.

"Sans perdre leur autonomie de décision", les partenaires s'engagent à « unir leurs efforts, leurs moyens, leurs attentions ».

Les partenaires **échangeront** « des données sur la formation pour rendre transparents les flux financiers consacrés à la formation professionnelle continue pour la région Poitou-Charentes »".

« Cela passera par l'élaboration d'un tableau de bord qui sera actualisé annuellement par chacun, et mis en ligne pour permettre à tous d'accéder à ces données ».

« La conférence des financeurs proposera les conventions nécessaires à l'opérationnalisation des priorités. (...) Chaque partenaire des conventions [(OPCA, Assédic, Région...)] pourra continuer à suivre l'utilisation des crédits ainsi mis en œuvre.

« Les membres de la conférence des financeurs participeront, s'ils le souhaitent, à la construction de l'Agence régionale de la formation tout au long de la vie qui sera créée sous forme de groupement d'intérêt public à partir des compétences du GIP "Qualité de la formation" et du CARIF. Celle-ci se verra confier le suivi du CFU et éventuellement des expérimentations décidées par les partenaires dans le cadre du protocole et du tableau de bord qui devra être actualisé annuellement. »

La conférence des financeurs **est présidée par la région** qui en assure le fonctionnement<sup>54</sup>.

#### ▪ **Région Centre**

Le Groupement d'Intérêt Public (GIP) ALFA CENTRE<sup>55</sup> est né en juillet 2002 de la **volonté de l'Etat, du Conseil Régional et des partenaires sociaux de créer un lieu unique d'information**, d'appui et d'expertise afin de **mettre en œuvre les politiques régionales communes** en matière de formation professionnelle, d'orientation et de valorisation des compétences.

De manière pragmatique, il a associé des structures déjà familières aux acteurs régionaux (le CARIF, l'OREF) afin de conforter et de **développer en cohérence une offre de services déjà reconnue**.

A l'initiative de la Région Centre, la création de la « Conférence des financeurs » a permis, depuis 2003, la rencontre des principaux financeurs, ASSEDIC, CONSEIL REGIONAL, FONGECIF, et de l'ANPE en tant que prescripteur.

L'objectif premier était **d'améliorer les modalités de collaboration entre financeurs**, notamment en matière d'achat de prestations.

Ce premier travail de collaboration a donné lieu à la réservation de places de la part de l'ASSEDIC sur l'offre de formation du Conseil Régional (métiers en tension) et la mise en place de la convention "prescription / conseil" avec l'ANPE et ses co-traitants.

Ces échanges, qui se poursuivent sur 2006, doivent permettre d'établir une **meilleure cohérence entre les interventions**, de communiquer sur ce travail de collaboration, et **d'afficher des principes de mise en œuvre des actions de formation**.

<sup>54</sup> Dans sa composition plénière, la conférence se réunira au moins une fois par an. Chaque convention aura son propre comité de pilotage qui se réunira au moins deux fois par an. L'Agence régionale de la formation tout au long de la vie quant à elle auras propres instances de décision et d'orientation.

<sup>55</sup> Cf. Site Internet ALFA CENTRE

- **L'idée d'un « pool paritaire » (Jean-Claude Quentin - FO)**

« *L'anticipation, la mutualisation et la contractualisation*<sup>56</sup> » constituent le triptyque fondateur de la réflexion de FO sur la problématique de la sécurisation des parcours professionnels, précise Jean-Claude Quentin, secrétaire confédéral de Force Ouvrière.

L'idée de développer la contractualisation pour favoriser la sécurisation des parcours professionnels vient du constat suivant: "*Les différents acteurs qui interviennent sur ce champ s'ignorent parfaitement.*" Ainsi, "*l'Unédic ne connaît absolument pas le champ de la formation professionnelle, ce qui explique l'échec actuel des 80 000 contrats de professionnalisation prévus dans la convention d'assurance-chômage*".

"*Il est indispensable de réfléchir à la constitution d'un 'pool paritaire' (constitué de l'Unédic, des OPCA, des FONGECIF, de l'AGEFIPH) permettant de mieux articuler l'action directe des interlocuteurs sociaux.*" Ce "pool paritaire" pourrait favoriser le **développement de la contractualisation** "*avec les pouvoirs publics au sens large: État, conseils régionaux, conseils généraux*". Il s'agit de "*faire travailler ensemble, au niveau d'un territoire et notamment de la région, les différents partenaires intervenant dans le domaine de l'insertion et de la formation professionnelles*".

"*Par exemple, le CI-RMA gagnerait en efficacité s'il était mixé au contrat de professionnalisation*", remarque Jean-Claude Quentin.

---

<sup>56</sup> Dépêche AEF n°72138 du 05/12/2006

## Fiche 12 – Questionnements et thèses pour le débat

---

1. La gouvernance par les partenaires sociaux (négociation collective et gestion paritaire) de la formation tout au long de la vie est-elle ou non porteuse d'efficacité économique et sociale autant que le serait la gestion administrative ou la gestion privée ? L'intermédiation entre la demande de qualification des salariés et des entreprises et l'offre de formation (et de prestations associées) qui est le métier des OPCA est-elle ou non facteur de fluidité du marché du travail et de « sécurité professionnelle » pour les salariés ?
2. Les OPCA (en réalité OCPA) doivent ils demeurer des organismes « collecteurs », répartiteurs de contributions de nature fiscale (supplétifs du Fisc) ou s'affirmer comme des institutions paritaires gestionnaires d'une « garantie sociale » au sens de l'article L.131-1 du Code du Travail ? Dans cette seconde branche de l'alternative l'autonomie ne devrait-elle pas être consolidée par la transmutation de la contribution légale de nature fiscale en contribution conventionnelle (sur le modèle des Assedic ou des retraites complémentaires) ?
3. La réforme de 2003-2004 (ANI, Loi, Accords de branche) a placé « l'individu acteur » au cœur du système de formation (DIF, entretiens professionnels, VAE, Parcours...) sans que les conséquences en aient été tirées pour la redéfinition des missions et des métiers des OPCA. Quelles relations les OPCA devront-ils (ou non) construire avec les « individus acteurs » pour les accompagner dans la construction de leurs projets ?
4. Quels sont les effets de la priorité « individu acteur » pour les Fongecif ? (Cf. Décision 19). Jusqu'où peut et doit aller leur mission d'information de conseil et d'accompagnement de tous les salariés (bénéficiaires ou non d'un CIF...) ?
5. La réforme a profondément modifié le périmètre des « prestations de formation » finançables par les OPCA. En réalité, elle traite autant, voire plus, des procédures de gestion des compétences dont la formation est une simple composante, que du stage ou de l'action de formation au sens historique du terme. Quelle part doit prendre l'ingénierie des compétences dans les missions des OPCA ?
6. En ancrant la régulation du système paritaire de formation dans le système de relation professionnelle et le droit commun de la négociation collective, la réforme fait tout naturellement une place privilégiée à la « logique de branche » autour de laquelle s'organise la négociation de conventions collectives. Dans cette logique, les « qualifications cœur des métiers » des branches sont nécessairement considérées comme prioritaires alors que la place des « qualifications transversales » devient plus

importante en raison des mutations technologiques et de l'évolution des organisations du travail.

La négociation collective centrée sur le cœur de métier saura-t-elle prendre en compte l'émergence des qualifications transversales ?

7. La « gouvernance » du système paritaire de la formation demeure peu lisible. Le champ et le hors champ sont certes des conséquences du droit de la négociation collective, ne pourrait-on pas par voie conventionnelle mieux les coordonner ? Le FUP est une instance tripartite plus que paritaire. Les 356 champs conventionnels ont théoriquement vocation à se doter de politiques et d'instruments pour la formation, sans que leur taille critique soit toujours suffisante, la qualité du service rendu aux entreprises et aux salariés est largement fonction de la « proximité » de ce service.

De nombreux axes de progrès sont possibles. Comment rendre plus lisible, plus cohérent, plus efficient le système paritaire de gestion de la formation, dans le respect des principes fondamentaux du droit de la négociation collective ? (autonomie, liberté de détermination des champs d'application conventionnelle par les organisations syndicales d'employeurs en raison de leurs mandats ...).

8. La formation tout au long de la vie connaît trois modes principaux de régulation : par le service public (assuré par l'Etat et les collectivités territoriales), par des institutions de garanties sociales issues de la négociation collective et de la gestion paritaire et par le marché. Le pôle paritaire constitué des OPCA, OPACIF, Fongecif, Assedic, Agefiph est aujourd'hui non coordonné en particulier au niveau régional. Quelle serait une bonne organisation « opérationnelle » permettant d'accroître la lisibilité et l'efficacité du pôle paritaire au niveau territorial ?
9. Les OPCA sont fondés sur deux piliers : la gestion paritaire et la mutualisation. Si le concept de mutualisation ne soulève pas de questions majeures pour la professionnalisation, le DIF, le CIF..., il n'en va pas de même pour son application au « solde ».

Comment refonder ce principe ?

10. Le système paritaire de la formation (OPCA...) fait l'objet d'attaques récurrentes et pour l'essentiel non fondées quant au fond (marronnier de journalistes, déclarations politiques hâtives et peu informées...). Les partenaires sociaux n'ont-ils pas une responsabilité dans cette situation par défaut de communication sur l'identité des OPCA et la réalité du service rendu aux entreprises et aux salariés ? La culture et la technique de la négociation collective et de la gestion paritaire sont en effet mal connues des acteurs non directement concernés.