

La fabrique des Opcas - Fin du cycle. Comme une occasion manquée

Écrit par Jean-Marie Luttringer, Jean-Pierre Willems, publié le 20 janvier 2012

Les COM (conventions d'objectifs et de moyens) conclues entre les organismes de collecte et l'État « seront au mieux un outil de contrôle, au pire un contrat sans effet. Mais nous sommes très loin d'une contractualisation dynamique qui aurait permis aux Opcas de conduire un véritable travail sur leur politique et leurs projets ainsi que sur les moyens associés. » Il s'agit donc d'une « occasion manquée » estiment Jean-Marie Luttringer et Jean-Pierre Willems dans leur nouvelle analyse publiée sur le Club AEF. Les deux juristes considèrent que « la COM ne permet guère de fixer des objectifs de résultat (financer de la formation pour quoi faire ?) ni d'apprécier l'impact de l'action de l'Opcas. Une fois de plus, la formation est appréhendée comme une finalité en soi et non comme un moyen qui doit être mobilisé pour atteindre des objectifs qui la dépassent. »

Thème associé :

Formation professionnelle

"Un des plus grands avantages, est de connaître l'occasion et de savoir la saisir."

Nicolas Machiavel - L'art de la guerre (1521)

La négociation d'une Convention d'Objectifs et de Moyens (COM) entre les OPCA nouvellement agréés et l'État constitue le dernier acte de la réforme initiée par la loi du 24 novembre 2009. Cette contractualisation est une nouveauté. Depuis 40 ans, l'État exerce un contrôle administratif et financier sur les OPCA, mais sa politique contractuelle en matière de formation professionnelle concernait davantage les branches professionnelles, voire les seules organisations patronales, et non les organismes paritaires considérés comme des outils techniques chargés de soutenir les accords politiques conclus par ailleurs. La création des COM peut ainsi s'analyser comme un paradoxe : à la fois un passage obligé pour les organismes paritaires qui confère à l'État la possibilité de discuter la politique et les moyens de l'OPCA, mais également une reconnaissance de l'OPCA en tant qu'organisme ayant une politique propre, indépendamment de celle des branches professionnelles pour le compte desquelles il intervient. Cette chronique se propose d'examiner de quelle manière les négociations conclues ou en cours ont résolu ce paradoxe.

1. La COM : un outil politique et technique

Aux termes de l'article L. 6332-1 du Code du travail : « Une convention triennale d'objectifs et de moyens est conclue entre chaque OPCA et l'État. Elle définit les modalités de financement et de mise en œuvre des missions des OPCA. Les parties signataires s'assurent de son suivi et réalisent une évaluation à l'échéance de la convention dont les conclusions sont transmises au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. Celui-ci établit et rend public, tous les trois ans, le bilan des politiques et de la gestion des OPCA ».

Le législateur a donc conféré aux COM, sur le modèle des Conventions d'objectifs et de gestion (COG) des organismes de sécurité sociale, des COM en faveur du développement de l'apprentissage conclues entre les régions et l'État, ou des Contrats d'objectifs conclus avec des structures publiques (Pôle emploi) ou bénéficiant de financements de l'Etat (AFPA), le soin de définir pour une période donnée la politique de l'institution et les objectifs qu'elle se propose d'atteindre.

En toute logique, un OPCA ne peut faire fonctionner des dispositifs que par rapport à des objectifs et priorités, donc une politique qui va structurer et donner cohérence à ses décisions, ses choix et ses arbitrages. En ce sens, un OPCA se distingue des organismes de sécurité sociale telles les caisses primaires d'assurance maladie, les caisses d'allocation familiale ou les caisses de retraite, dont la logique d'intervention est en majeure partie basée sur la vérification de l'accès à des droits préétablis.

Concernant les OPCA, il n'y a guère de titulaires de droits de créance opposables et les interventions reposent toute entières sur les décisions prises par le Conseil d'administration en fonction d'orientations et priorités.

Même les accords de branche ne sont opposables à l'OPCA que lorsque la loi leur confie le soin de fixer des conditions ou priorités d'intervention, sans que cela ne conduise à faire de la politique de l'OPCA une simple mise en œuvre d'accords de branche (c'est une autre question que la mise en œuvre d'accords de branche par les représentants au sein du Conseil d'administration de l'OPCA des organisations signataires).

Du point de vue du législateur, et tenant compte de la nature des OPCA, la COM est donc à la fois un outil politique mais également technique puisqu'il lui revient de définir les moyens correspondant à la politique arrêtée par l'OPCA.

2. Une définition des frais de gestion

Les articles R. 6332-37-1 à R. 6332-37-6 fixent les modalités de détermination des frais de gestion par la COM. Notamment, il revient à la COM de définir la répartition des ressources entre les différentes missions de l'OPCA ainsi que les plafonds des frais de gestion. A cet égard, le Code du travail prévoit un plafonnement des frais d'information et de gestion par arrêté, mais, en revanche, renvoie exclusivement à la COM pour les plafonds concernant les frais de mission.

Cette distinction découle d'une analyse du Conseil d'Etat selon laquelle les frais d'information et de gestion relèvent de mêmes critères de productivité pour tous les OPCA, alors que les frais de mission, qui incluent le service de proximité et l'accompagnement des entreprises, peuvent se révéler très diversifiés selon le champ

de compétences de l'OPCA.

Il ressort de la politique de l'OPCA de savoir quelle part des ressources il est pertinent d'affecter à des financements de formation, et quelle part de ressources il convient d'affecter à l'accompagnement des entreprises vers une plus grande maturité en matière de formation.

L'intelligence du Conseil d'Etat a été de reconnaître que les OPCA rendaient des prestations en espèces et en nature, et que les premières n'étaient pas toujours les plus efficaces en matière de développement de la formation. Vaut-il mieux, par exemple, garantir 3 000 euros de financement à toute entreprise qui en fait la demande ou financer moins de formation mais avoir des conseillers sur le terrain susceptibles d'accompagner les entreprises en matière de gestion des compétences et de formation et de lui fournir les solutions dont elle a besoin ?

Cette distinction entre prestations en espèces et prestations en nature est donc un élément clé des COM en ce qu'elle demande à faire des choix en fonction de la sociologie des entreprises des secteurs concernés.

3. Le contenu des COM : des indicateurs quasi-exclusivement quantitatifs

Les COM font l'objet d'annexes chiffrées qui reprennent tous les indicateurs qui permettront de piloter l'activité de l'OPCA et ses frais de gestion et de mission. L'examen systématique de ces documents permet de constater que la COM est avant tout orientée sur des ratios financiers et des indicateurs de productivité de gestion. Il sera ainsi possible au Ministère du travail d'établir le coût moyen du traitement d'un dossier, le coût moyen d'une visite d'entreprise ou encore les niveaux de salaire pratiqués dans les OPCA. En clair de savoir combien cela coûte.

Mais lorsque l'on examine la batterie de chiffres et d'indicateurs, on constate qu'aucun ne porte sur les résultats de l'activité de l'OPCA. Certes on pourra dire combien l'OPCA a visité d'entreprises, dans combien de ces entreprises il a financé de la formation, combien de dossiers il a géré et on pourra féliciter ceux qui font tout cela au meilleur coût. Mais la COM ne permet guère de fixer des objectifs de résultat (financer de la formation pour quoi faire ?) ni d'apprécier l'impact de l'action de l'OPCA. Une fois de plus, la formation est appréhendée comme une finalité en soi et non comme un moyen qui doit être mobilisé pour atteindre des objectifs qui la dépassent.

On chercherait en vain dans la COM un début de catégorisation des objectifs que la

formation peut permettre d'atteindre. Reste aux OPCA à ne pas se contenter de cette situation et à mettre eux-mêmes en place, indépendamment de la COM, les critères et indicateurs qui, après 40 ans d'existence, permettront enfin d'apprécier la valeur ajoutée de leur activité.

4. La négociation des COM

Aux dires de ceux qui ont eu l'occasion d'y participer, la négociation de la COM est essentiellement centrée sur le niveau des frais de gestion. A l'évidence, l'administration n'a tenu aucun compte de la position du Conseil d'Etat quant à la distinction entre prestations en espèces et en nature et à la mise en adéquation d'objectifs et de moyens. La principale demande faite aux représentants des OPCA a été : « Vous ne pouvez pas faire moins en frais de gestion ? ».

Ce qui autorise quelques questions. Est-ce simplement la traduction d'une conviction que la productivité des OPCA est faible et qu'elle doit être augmentée ? Est-ce une volonté de ne pas donner les moyens de véritablement fonctionner aux OPCA, préparant ainsi la prochaine réforme ? Est-ce une manière de limiter le développement des services rendus par les OPCA, qui les rendrait au final plus fort face à l'administration ? Est-ce le souhait que les OPCA n'aient d'autres possibilités d'action que de mettre en œuvre les demandes des pouvoirs publics ? Chacun se forgera son opinion mais force est de constater que la logique de la seule régulation financière l'a emporté au détriment du sens de l'action et d'une véritable négociation politique entre les représentants de l'intérêt public et ceux de l'intérêt général des entreprises et salariés.

5. Une abracadabrantique clause de confidentialité

Le texte de la COM qu'il est demandé aux OPCA de signer comporte in fine une clause de confidentialité qui impose à ses signataires de ne pas en révéler la teneur. Que la DGEFP ait souhaité inscrire une clause de ce type dans les COM laisse songeur, d'autant que la justification avancée paraît très faible : il s'agirait d'un contrat de droit privé dont le contenu n'a pas à être divulgué (déclaration de Marie Morel, en charge du dossier à la DGEFP).

Du point de vue juridique, une telle clause est éminemment contestable. D'une part les compétences mêmes du Conseil d'administration de l'OPCA, sur lesquelles la DGEFP a pourtant largement insisté tout au long de la réforme, s'opposent à ce que le Président et le Vice-Président puissent garder la confidentialité sur un contrat

engageant l'OPCA. Ensuite les administrateurs doivent des comptes à leur organisation qui ne peut se satisfaire d'une clause leur imposant le silence. Enfin, comment les salariés de l'OPCA, chargés de mettre en œuvre la politique et de respecter la COM, pourraient-ils le faire sans en connaître l'économie. Et l'on pourrait encore invoquer le principe de transparence dans la gestion des OPCA ou l'obligation de rendre compte de l'utilisation de fonds dont l'origine est publique. On remarquera sur ce dernier point, la position à géométrie variable de la DGEFP qui transforme les OPCA en chauves-souris : vos poils sont publics vous devez donc faire ce que l'on vous dit, mais vos plumes sont privées ce qui me permet de passer avec vous des contrats confidentiels.

En réalité, une telle clause, injustifiée en droit et inapplicable en fait, est emblématique du manque de cohérence et des approximations juridiques qui auront émaillé l'ensemble du processus de réforme des OPCA.

Conclusion

Le contenu des COM et leur mode de négociation traduisent une vision réductrice et malthusienne des OPCA par l'administration. De ce fait, les COM seront au mieux un outil de contrôle, au pire un contrat sans effet. Mais nous sommes très loin d'une contractualisation dynamique qui aurait permis aux OPCA de conduire un véritable travail sur leur politique et leurs projets ainsi que sur les moyens associés. Au final, la négociation se trouve réduite à la négociation de marges de manœuvre pour éviter d'avoir à mettre en œuvre des réductions d'effectifs et tout simplement pouvoir exercer ses missions de base. Et surtout, il y a de fortes probabilités pour qu'au sortir de la conclusion de l'ensemble des COM on ne sache toujours pas ce qu'est un OPCA performant. Souhaitons que contrairement à l'adage, cette occasion perdue puisse se rattraper un jour.

Partagez sur :

