



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI
ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

SOUS-DIRECTION DES POLITIQUES DE FORMATION ET DU CONTROLE
14 AVENUE DUQUESNE
75 350 PARIS 07 SP

Mission Droit et Financement de la Formation

Paris, le

11 MARS 2015

La Déléguée générale à l'emploi
et à la formation professionnelle

à

Mesdames les Présidentes,
Messieurs les Présidents,
Mesdames les Vice-présidentes,
Messieurs les Vice-présidents,

Copie à :

- Mesdames, Messieurs, les directeurs

Objet : Collecte et gestion par les OPCA des contributions versées volontairement par les entreprises.

Réf. : Votre lettre commune du 3 février 2015.

P.J. :

N° : D-15-005959

Mesdames les Présidentes, Messieurs les Présidents,
Mesdames les Vice-présidentes, Messieurs les Vice-présidents,

Par lettre du 3 février dernier, vous avez appelé mon attention sur la possibilité ouverte aux entreprises de verser leurs contributions volontaires au développement de la formation professionnelle continue prévue par l'article L 6332-1-2 du code du travail, soit à l'OPCA de branche dont elles relèvent, soit à un OPCA interprofessionnel.

Dans ce cadre, vous contestez le bien-fondé de la possibilité de ce choix et joignez à cet effet, en annexe de votre courrier, une analyse juridique selon laquelle une telle faculté serait en contradiction avec la réglementation en vigueur.

Vous faites par ailleurs valoir qu'au-delà de sa légalité, un tel dispositif ne manquerait pas de faire entrer les OPCA dans une logique concurrentielle entre eux conduisant à d'inévitables pratiques commerciales contraires à leurs missions et susceptibles de comporter des complications d'ordre juridique et fiscal.

Vous m'indiquez enfin, que la contribution volontaire d'une entreprise n'a de sens, du point de vue des missions de vos organismes, que si elle est articulée avec l'utilisation des fonds légaux et conventionnels collectés par ailleurs par l'OPCA et non pas proposée comme une prestation détachable des fonds mutualisés.

S'agissant du cadre juridique relatif aux versements volontaires des entreprises, la note que vous m'avez transmise fait état en substance de ce que l'analyse des textes relatifs aux OPCA et plus largement ceux qui régissent la formation professionnelle conduit à considérer que seul un même OPCA peut recevoir les contributions légales, conventionnelles et volontaires d'une même entreprise.

Les arguments développés n'apparaissent pas toutefois, de mon point de vue, contenir d'éléments juridiques décisifs en la matière. Vous trouverez en annexe de ce courrier, et en complément de l'analyse juridique contenue dans le questions-réponses qui vous a été transmis, les observations qu'appellent de ma part ces arguments.

Pour autant, au delà des analyses juridiques, les éléments de fond contenus dans votre lettre ont retenu toute mon attention et me paraissent devoir être pris en considération.

En premier lieu, vous faites valoir qu'un tel dispositif fait entrer les OPCA dans un champ concurrentiel entre eux conduisant à d'inévitables pratiques commerciales contraires à leurs missions et susceptibles de comporter des complications d'ordre juridique (droit de la concurrence) et fiscal (activités lucratives)

A cet égard, il convient de relever que les inquiétudes quant à des pratiques de nature commerciale ne sont pas sans fondements et que les risques en la matière, ne sont pas négligeables.

Ainsi, lors de la mise en œuvre de la loi du 24 novembre 2009 qui impose aux OPCA, depuis le 1^{er} janvier 2012, de développer une offre de services à destination de leurs adhérents, la DGEFP (en accord avec la direction des affaires juridiques) avait précisé que ces organismes ne pouvaient réaliser directement les nouvelles prestations de diagnostic et d'accompagnement des entreprises qui, en raison de leur caractère commercial, devaient être confiées à des tiers dans le respect des règles relatives à la mise en concurrence.

Cette position a été confirmée par la section du contentieux du Conseil d'Etat qui, dans un arrêt récent, précise qu'en égard à l'intérêt général de leurs activités, aux obligations qui leur sont imposées et aux contrôles dont ils font l'objet de la part des pouvoirs publics, les OPCA sont des personnes de droit privé investies d'une mission de service public.

Au regard de ces éléments, il m'apparaît nécessaire de préciser que les contributions volontaires des entreprises ne peuvent pas être la contrepartie de services dont la nature n'entrerait pas dans les missions des OPCA telles que limitativement énumérées par le code travail. Cette précision sera prochainement intégrée aux questions-réponses relatives aux OPCA.

Par ailleurs, je vous rappelle que la réglementation antérieure prévoyait déjà, par d'autres mécanismes, la possibilité pour une entreprise de verser une partie de ses contributions à son OPCA de branche ou à un OPCA interprofessionnel. Les nouvelles dispositions relatives aux contributions volontaires ne créent donc pas en la matière une situation concurrentielle nouvelle qui dénaturerait la nature et les missions des organismes.

En second lieu, vous faites valoir qu'une contribution volontaire des entreprises n'a de sens, du point de vue des missions de vos organismes, que si elle est articulée avec l'utilisation des fonds légaux et conventionnels collectés par ailleurs par l'OPCA et non pas proposée comme une prestation détachable des fonds mutualisés.

Les contributions volontaires des entreprises pour le développement de la formation professionnelle continue sont en effet susceptibles de prendre notamment la forme d'une participation personnelle de l'employeur en abondement d'une prise en charge par les fonds mutualisés des OPCA pour le financement d'une formation. Cet abondement peut tenir compte de la taille des entreprises, du public visé et du coût de la formation.

Une participation personnelle de l'entreprise peut cependant être également envisagée pour les activités de conseil, de diagnostic ou de gestion administrative effectuées par l'OPCA. De ce point de vue, une contribution volontaire de l'entreprise peut ainsi être proposée comme une prestation détachable des fonds mutualisés.

A juste titre, vous considérez implicitement qu'il va de soi que des entreprises qui auraient procédé à un versement volontaire à un OPCA interprofessionnel, sans pour autant avoir versé leurs contributions légales ou conventionnelles à cet organisme dans la mesure où elles sont couvertes par un accord de branche désignant un OPCA professionnel, ne peuvent bénéficier des fonds mutualisés de l'OPCA interprofessionnel auxquels ces entreprises n'ont pas contribué.

Il apparaît en effet que la mutualisation des fonds perçus par l'OPCA ne peut, par nature, bénéficier qu'aux entreprises qui ont contribué à la constitution de ces fonds mutualisés et pas à celles qui n'y ont pas contribué. Toutefois, il semble que ce principe mérite d'être rappelé, ce qui fera l'objet d'une précision prochaine dans les questions-réponses.

En définitive, il m'apparaît qu'afin d'assurer une mise en œuvre respectueuse de la nature et des missions de vos organismes, l'objet, le contenu et les caractéristiques des contributions volontaires des entreprises doit s'articuler autour des points suivants :

- ① Les contributions supplémentaires versées volontairement par les entreprises doivent avoir pour objet le développement de la formation professionnelle continue (art. L.6332-1-2).
- ② Ces contributions ne sont pas mutualisées et font l'objet d'un suivi comptable distinct.
- ③ Ces contributions sont prises en compte pour le calcul du seuil de collecte des organismes collecteurs paritaires fixé à cent millions d'euros.
- ④ Les frais de gestion, d'information et de missions de l'organisme tels que prévus dans sa convention d'objectifs et de moyens (COM) s'imputent sur la part affectée aux contributions volontaires des entreprises au prorata de l'ensemble des fonds collectés par l'organisme collecteur. Cette répartition entre les différentes sections financières peut faire l'objet d'une modulation qui doit expressément être prévue dans la COM (art. R.6332-7).

Dans le cadre des négociations actuelles de ces COM, cette modulation sera envisagée avec chacun des organismes, sans que sa mise en œuvre ne puisse aboutir à être inférieure à un seuil minimum commun à tous les OPCA qui sera déterminé en fonction des services devant être rendus et compte tenu des déclarations de frais transmises à mes services via les états statistiques et financiers.

⑤ Au regard du caractère volontaire de la contribution et du champ de compétence des OPCA tel qu'il résulte de la représentativité de leurs organisations constitutives et de l'agrément délivré par l'autorité administrative, cette contribution peut être versée soit auprès de l'organisme de branche dont elle relève, soit auprès d'un organisme interprofessionnel, soit à l'un et à l'autre de ces organismes.

Toutefois, seules les entreprises ayant versé leurs contributions légales ou conventionnelles peuvent bénéficier des fonds mutualisés au sein de l'OPCA et, en conséquence, des entreprises qui auraient procédé à un versement volontaire à un OPCA interprofessionnel, sans pour autant avoir versé leurs contributions légales ou conventionnelles à cet organisme dans la mesure où elles sont couvertes par un accord de branche désignant un OPCA professionnel, ne peuvent bénéficier des fonds mutualisés de l'OPCA interprofessionnel auxquels elles n'ont pas contribué.

⑥ Les contributions volontaires des entreprises sont susceptibles de prendre notamment les formes suivantes :

- une participation de l'employeur pour le financement d'une formation en abondement d'une prise en charge par les fonds mutualisés de l'OPCA qui peut tenir compte de la taille des entreprises, du public visé et du coût de la formation, sous réserve que ledit employeur ait versé ses contributions légales ou conventionnelles audit OPCA ;
- une participation de l'entreprise pour les activités de conseil, de diagnostic ou de gestion administrative effectuées par l'OPCA.

Tout en étant consciente de ne pas répondre totalement à votre intervention en ce qui concerne les OPCA destinataires des contributions volontaires des entreprises, il m'apparaît toutefois que les précisions apportées quant à l'objet, au contenu et aux caractéristiques de ces contributions, telles que je viens de les exposer, sont de nature à mieux encadrer les pratiques en la matière et à éviter ainsi des pratiques de nature commerciale qui ne relèvent pas des missions des OPCA et à apaiser vos craintes en ce domaine.

En tout état de cause, mes services se tiennent à votre disposition pour tous éclaircissements ou précisions que vous pourriez souhaiter.

Je vous prie de croire, Mesdames, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs les Vice-président, à l'expression de ma considération distinguée.

Emmanuelle WARGON
Déléguée générale à l'emploi
et à la formation professionnelle

Analyse des arguments développés dans la note sur le cadre juridique des versements volontaires.

En substance, la note sur le cadre juridique des versements volontaires des entreprises fait état de ce que l'analyse des textes relatifs aux OPCA et plus largement ceux qui régissent le formation professionnelle conduit à considérer que seul un même OPCA peut recevoir les contributions légales, conventionnelles et volontaires d'une même entreprise. A l'appui de cette analyse, les arguments sont les suivants (les arguments sont repris dans la première colonne du tableau ci-dessous et figurent, dans la 2^{ème} colonne, les observations qu'appellent ces arguments) :

<p>1. La portée de l'agrément interprofessionnel délivré par l'Etat à AGEFOS PME et OPCALIA n'est pas universelle : il ne couvre que les entreprises situées dans le champ d'application des accords interprofessionnels appartenant à des branches qui n'ont pas désigné d'OPCA ou qui ont désigné un OPCA interprofessionnel. Les accords conclus au niveau d'OPCALIA et d'AGEFOS PME sont en effet inapplicables aux branches qui ont désigné un autre OPCA</p>	<p><u>Observations</u> : La note indique que la portée de l'agrément interprofessionnel délivré par l'Etat à AGEFOS PME et OPCALIA n'est pas universelle mais ne sous tend cette assertion par aucun élément juridique.</p> <p>Du point de vue de la DGEFP, considération prise des articles L 6331-2, L 6331-9, L 6332-1-2 et R 6332-4 du code du travail, il apparait, qu'au regard du caractère volontaire de la contribution et du champ d'activités des organismes collecteurs paritaires des fonds de la formation professionnelle continue tel qu'il résulte de la représentativité de leur organisation représentative et de l'agrément délivré par l'autorité administrative, que la contribution volontaire d'une entreprise peut être versée soit auprès de l'organisme collecteur de branche dont elle relève, soit auprès d'un organisme collecteur paritaire interprofessionnel, soit à l'un et à l'autre de ces organismes.</p>
<p>2. Quand bien même les entreprises relèveraient, d'une manière générale, du champ de l'interprofession, il ne peut y avoir qu'un agrément dans un même champ d'activités pour la gestion des contributions légales et, en conséquence l'agrément interprofessionnel ne peut être également valable pour les branches dans lesquelles il existe un OPCA. A l'appui de ce principe, la note évoque l'article R 6332-9 du code du travail.</p>	<p><u>Observations</u> : L'article R 6332-9 du code du travail a trait au seuil de collecte des OPCA et, de ce point de vue, n'apparait pas très opératoire pour le sujet qui nous intéresse.</p> <p>Si la note a raison quand elle indique qu'il ne peut y avoir qu'un agrément dans un même champ d'activités pour la gestion des contributions légales, il convient de relever qu'au cas d'espèce, il ne s'agit des obligations légales mais de contributions volontaires des entreprises</p>
<p>3. De manière complémentaire, la note relève qu'en application de l'article R 6242-1 du code du travail, l'habilitation des OPCA de branche à collecter la taxe d'apprentissage donne une exclusivité pour la collecte et que ce n'est qu'à défaut d'habilitation de cet OPCA que l'entreprise peut verser à un OPCA interprofessionnel.</p>	<p><u>Observations</u> : ce qui est vrai pour la taxe d'apprentissage, l'est aussi pour les contributions légales à la formation professionnelle continue mais, là encore, il ne s'agit pas des contributions légales mais de versements volontaires de l'entreprise. Par ailleurs, il convient de relever que les OPCA de branches n'ont pas l'exclusivité de la collecte de la taxe d'apprentissage dans la mesure où les réseaux consulaires régionaux peuvent également intervenir.</p>

<p>4. L'article R 6332-47 ancien qui prévoyait que l'entreprise pouvait adhérer à un OPCA interprofessionnel a été abrogé et, ainsi, la capacité des OPCA interprofessionnels d'intervenir auprès de toute entreprise est désormais privée de sa base juridique de référence.</p>	<p><u>Observations</u> : L'article R 6332-47 se situait dans le contexte de l'obligation légale du plan de formation (0,9 % de la masse salariale). Pour éviter une collecte totalement captive de l'OPCA professionnel, il a précisé que la convention constitutive d'un OPCA professionnel ne pouvait contenir de dispositions ayant pour effet d'interdire aux employeurs adhérant à cet organisme, après s'être acquitté de leur engagement envers celui-ci :</p> <p>1° Soit d'adhérer à un autre organisme collecteur interprofessionnel agréé ;</p> <p>2° Soit d'utiliser les autres modalités d'exécution de leur obligation de participer au développement de la formation professionnelle continue au titre du plan de formation.</p> <p>Le 0,9 % plan de formation a été supprimé et, en conséquence l'article R 6332-47 qui était lié, également. Pour autant, cette suppression n'emporte pas en tant que telle l'impossibilité pour un OPCA interprofessionnel de collecter des contributions volontaires de l'entreprise.</p>
<p>5. Les OPCA sont des organismes à but non lucratif exerçant une activité d'intérêt général qui n'ont pas vocation à développer des pratiques commerciales. Permettre à plusieurs OPCA de collecter des contributions volontaires des entreprises revient à ouvrir un champ concurrentiel à but lucratif</p>	<p><u>Observations</u> : Les inquiétudes quant à des pratiques de nature commerciale ne sont pas sans fondements et les risques en la matière, ne sont pas négligeables. Pour autant, la faculté pour un OPCA interprofessionnel de collecter des contributions d'entreprises relevant d'un OPCA de branche existait déjà précédemment (cf point 4) sans que cela n'ait jamais été considéré comme ouvrant un champ concurrentiel entre les organismes.</p>
<p>6. L'article L 6332-1-2 vise des « contributions supplémentaires », c'est-à-dire des fonds qui viennent s'ajouter à l'obligation légale et non de versements libres et distincts. Au demeurant, Le principal intérêt de cette contribution supplémentaire réside dans son articulation avec les obligations légales et conventionnelles et cette logique d'articulation s'inscrit dans le cadre d'un OPCA unique</p>	<p><u>Observations</u> : Les contributions supplémentaires s'entendent effectivement comme un ajout aux obligations légales de l'entreprise pour le développement de la formation professionnelle continue.</p> <p>Pour autant, rien dans les textes n'indiquent explicitement qu'ils ne soient ni libres (au contraire, il s'agit d'un versement volontaire de l'entreprise) ni distincts de l'OPCA de la branche (il s'agit d'une contribution supplémentaire de l'entreprise qui, en soi, ne préjuge pas de l'OPCA destinataire).</p>
<p>7. La possibilité pour l'entreprise de verser une contribution volontaire à un OPCA interprofessionnel, alors qu'elle est couverte par un accord de branche désignant un OPCA professionnel n'est pas cohérente avec les règles du financement du paritarisme.</p>	<p><u>Observations</u> : Les règles de financement du paritarisme sont inopérantes au regard du sujet qui nous intéresse.</p>

