



**JEAN-MARIE LUTTRINGER**  
DIRECTEUR DE JML CONSEIL - DROIT  
ET POLITIQUES DE FORMATION

## Parcours

**1976**

directeur du service juridique  
du Centre Inffo

**1984**

directeur de l'emploi et  
de la formation de la Caisse  
des dépôts et consignations

**1992**

fondateur et directeur de  
Circé consultants

**2006**

directeur de JML Conseil - droit  
et politiques de formation

# “LES NOUVEAUX OPCO DEVIENNENT DES OPÉRATEURS TECHNIQUES AU SERVICE DES ENTREPRISES”

Le juriste consultant Jean-Marie Luttringer analyse le rapport Marx-Bagorski remis à la ministre du Travail le 6 septembre 2018. Pour lui, la loi Avenir professionnel et ce rapport scellent le déclin du paritarisme de gestion de la formation professionnelle.

Propos recueillis par Aurélie Gerlach

**Dans leur rapport, Jean-Marie Marx et René Bagorski préconisent de passer de 20 Opca à 11 opérateurs de compétences, regroupés autour de “champs cohérents”. Qu’en pensez-vous ?**

Ce rapport répond à une commande du gouvernement qui souhaite, au nom d'une cohérence économique et de gestion, réduire le nombre d'opérateurs. La cohérence juridique, elle, n'a pas été explicitée. À l'occasion de la transformation des Opca en Opco<sup>1</sup>, le “p” de paritaire disparaît. La gestion paritaire demeure pourtant un critère de leur agrément, et ce alors que disparaît sa

raison d'être, à savoir la délégation de collecter la contribution de nature fiscale versée par les entreprises.

Par ailleurs, le rapport penche pour une acception “patronale” de la notion de branche professionnelle, qui est au cœur de la définition du périmètre des Opco. Comprenez : un secteur économique constitué d'entreprises regroupées au sein de syndicats patronaux, qui défendent leurs intérêts et œuvrent à leur fournir des services utiles. Nous ne sommes plus dans la définition d'une branche au sens conventionnel.

Tout cela conduit les anciens Opca à la fois vers

## “Le paritarisme de gestion de la formation professionnelle décline. Pourtant, la gestion paritaire demeure un critère de l'agrément des Opco”

un rôle de prestataires de marchés déconnectés de la négociation collective, et en même temps investis d'une mission de service public, puisque c'est désormais l'État qui fournit leurs ressources. Ces logiques s'entrechoquent.

**Dans votre dernière chronique<sup>2</sup>, vous évoquez également une contradiction de la “logique Opco” avec la liberté contractuelle...**

L'accord constitutif d'un Opco se réfère au droit de la négociation collective et ne peut donc être négocié et conclu que par les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national. D'autre part, il se rattache aux principes généraux du droit des contrats. Il doit donc obéir au principe de liberté contractuelle. Or, le rapport Marx-Bagorski impose le champ d'application de cet accord fondateur, en vertu d'un critère de cohérence économique. Nous assistons donc à une subordination de l'autonomie contractuelle à la puissance publique.

**Que pensez-vous des propositions de périmètres définies par le rapport pour les futurs Opco ?**

On peut s'interroger sur l'idée de faire cohabiter des secteurs économiques qui répondent à des systèmes de valeur différents – économie sociale et secteur marchand, par exemple – au prétexte que les métiers exercés sont les mêmes. Ou alors de regrouper au sein d'un même Opco fonctionnaires et titulaires d'un contrat de travail (de droit privé).

Au-delà de cela, n'oublions pas l'ouverture, en 2014, d'un chantier de restructuration des branches avec l'objectif de passer de 600 à 200 champs conventionnels. Quelle synchronisation avec le processus de désignation d'un Opco par chacune des branches ? Et *quid* de la négociation des accords fondateurs de ces opérateurs ?

### LE SENS DU MOT “OPÉRATEUR”

“L'acronyme Opco [pour opérateurs de compétences] exprime sans ambiguïté la nouvelle identité des Opca”, observe Jean-Marie Luttringer. Le terme opérateur “désigne quiconque intervient sur un marché pour acheter ou vendre, un opérateur de bourse par exemple”<sup>1</sup>. Les prestations de services délivrées peuvent justifier la gouvernance paritaire. Cependant, poursuit Jean-Marie Luttringer, il s'agit de prestations de nature technique qui pourraient aussi bien être réalisées par des “opérateurs” non paritaires, dans le respect des principes du droit de la concurrence. Ce qui sera d'ailleurs le cas, selon la loi, pour les opérateurs en charge de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle (CEP), qui seront sélectionnés sur la base de cahier des charges défini par France Compétences.

1. *Vocabulaire juridique*. Gérard Cornu, PUF.

### Quel avenir pour la gestion paritaire de la formation professionnelle ?

Selon moi, la loi Avenir professionnel organise le déclin du paritarisme de gestion de la formation professionnelle. Pour commencer, rappelons que le mode de gestion paritaire, implanté en France après la Seconde Guerre mondiale, est fondé sur le principe d'“égalité des armes” entre travail et capital : organisations syndicales de salariés et organisations patronales gèrent en commun les “garanties sociales” des salariés, instituées dans le cadre d'un accord collectif de travail, et gérées par une institution mise en place par le même accord.

Force est de constater que le modèle mis en place par la loi Avenir professionnel et décliné dans le rapport Marx-Bagorski s'en écarte. Les nouveaux Opco deviennent des opérateurs techniques au service des entreprises – les donneurs d'ordre étant les branches, *via* les orientations de la CPNE<sup>3</sup> – et de l'État par de multiples canaux : contrats d'objectifs et de moyens, pouvoir normatif, contrôle administratif et financier... La question de la gouvernance paritaire des Opco n'est pas abordée au fond par le rapport, et face à ces évolutions, elle devra être mise à l'ordre du jour. ●



1. Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

2. Les analyses exprimées dans cette interview ont également été développées par Jean-Marie Luttringer dans sa dernière chronique : “Quelques observations et réflexions juridiques à propos du rapport Bagorski-Marx”. [www.jml-conseil.fr](http://www.jml-conseil.fr)

3. Commissions paritaires nationales de l'emploi.