

Bref

Les **OPCA** face aux **petites entreprises** Entre activités de gestion et développement de services

Le développement de services de conseil, d'accompagnement ou encore d'ingénierie de la formation est devenu un axe stratégique des orientations prises ces dernières années par les organismes paritaires collecteurs agréés, les OPCA. Ce faisant, ils sont devenus des partenaires de premier plan pour les entreprises de moins de 50 salariés qui, contrairement aux plus grandes, ne disposent pas en interne de moyens pour concevoir, réaliser et évaluer leur politique de formation. Toutefois, si les intentions stratégiques des OPCA prennent forme à travers leurs propres politiques de recrutement et de formation, elles ne se traduisent pas encore pleinement dans les faits. Une large part de leur activité reste dédiée à la gestion administrative et financière des fonds de la formation. Mais peut-il en être autrement en l'état actuel des missions qui leur sont confiées...

Au milieu des années 90, pouvoirs publics et partenaires sociaux ont engagé une profonde réforme du système de gestion mutualisée des contributions financières des entreprises à la formation continue. Cette restructuration – qui a donné naissance aux OPCA, les organismes paritaires collecteurs agréés – a accompagné l'évolution des pratiques de formation dans les petites entreprises. Mais nombre de questions se posent encore sur la manière de parvenir à combler les insuffisances traditionnellement constatées en matière de formation continue des salariés. Les politiques de formation relativement abondantes que les grandes entreprises conduisent en direction de leurs personnels contrastent en effet avec la relative faiblesse des actions de formation développées par les petites structures. Près de 50 % des personnels des entreprises de plus de 2 000 salariés suivent une formation chaque année. Ils ne sont que 12 % dans les entreprises de moins de 50 personnes. Or, en France, la majorité des salariés du secteur privé travaille dans ce type de structure. La question de la formation continue dans les petites entreprises se pose avec d'autant plus d'acuité que, selon les orientations européennes adoptées au sommet de Lisbonne en 2000, il convient d'appuyer plus largement la croissance et la compétitivité de l'économie sur le niveau de qualification des travailleurs.

Si les grandes entreprises disposent de services internes capables de concevoir, réaliser et évaluer leur politique de formation, tel n'est pas le cas des plus petites. Ces dernières n'ont généralement d'autre alternative pour former leur personnel que de s'appuyer sur des partenaires externes disposant de leur confiance. Depuis la loi de 1971 portant sur la formation continue, ce service a été confié à des organismes paritaires dont l'appellation a évolué de FAF (fonds d'assurance formation) et ASFO (association de formation), à OMA (organisme de mutualisation agréé) pour devenir OPCA, évolution qui s'est accompagnée d'un renforcement du paritarisme en leur sein. Les règles issues de la loi ne s'avèrent cependant pas toujours adaptées aux us et coutumes des petites entreprises. Elles donnent en effet à la formation la forme d'une activité clairement distincte de celle du travail et obéissent à un formalisme qui fait du stage la voie la plus aisée pour les entreprises de s'acquitter de leur obligation légale et de contribuer au financement de la formation continue.

On assiste néanmoins à l'émergence de pratiques innovantes en matière de formation, qui sont à la fois l'expression et le levier d'évolutions plus globales des modes de gestion et de valorisation de la main-d'œuvre au sein des petites entreprises. Ces pratiques visent notamment à mieux articuler l'activité de travail et le développement de formations plus « formalisées » en s'appuyant sur les organisations en place. De telles évolutions supposent toutefois que les modes de couverture des besoins des petites entreprises soient plus aisément adaptables aux particularités de ces dernières. Pour ce faire, les OPCA développent des fonctions d'intermédiation sur le marché de la formation qui conjuguent désormais analyse des besoins, mobilisation des financements, évaluation des effets produits par la formation. Leurs politiques de gestion des ressources humaines et l'organisation de leur activité témoignent de ces nouvelles orientations stratégiques, mais elles font également apparaître les tensions qui peuvent surgir entre les différentes missions dont les OPCA sont investis.

LES DIFFÉRENTS TYPES D'OPCA

Les OPCA sont des organismes créés par accord conclu entre des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, et agréés par l'État, pour collecter et gérer les contributions des entreprises à la formation professionnelle continue. Ils se répartissent en trois grandes catégories :

- Les **OPCA de branches ou interbranches** dont le champ de compétences couvre l'ensemble du territoire national mais pour des secteurs professionnels donnés.
- Les **OPCA interprofessionnels** qui recouvrent l'AGEFOS-PME, agréé au plan national, et les OPCAREG qui sont agréés au niveau régional.
- Les **FONGECIF** qui sont des organismes interprofessionnels régionaux agréés uniquement pour la gestion des congés de formation.

La stratégie de développement des services par les OPCA

Pour gagner la confiance des petites entreprises, les OPCA doivent avant tout développer un ensemble de services tout en s'inscrivant dans des réseaux locaux. Le développement des services et des relations de proximité est d'ailleurs devenu une référence présente dans toutes les orientations formulées par les OPCA. Même si tous ne font pas des petites entreprises la cible prioritaire de leur action, la plupart entendent offrir à chaque adhérent la pluralité des services correspondant à sa situation. Mais les marges de manœuvre dont ils disposent, au travers notamment de la collecte des contributions des adhérents, ne suffisent pas nécessairement à concrétiser cette ambition.

Afin de pouvoir proposer de nouveaux services et développer de plus amples politiques de formation, une première logique consiste à augmenter le volume de la collecte. La hausse régulière de la part des financements de la formation continue prise en charge par les OPCA, qui est passée de 40 à 58 % entre 1997 et 2004 (cf. graphique page ci-contre), atteste de leur succès en ce domaine. Dans ce mouvement général, le pourcentage des cotisations dédiées au plan de formation des entreprises de moins de 10 salariés qui transitent par des OPCA a lui aussi fortement augmenté, de 95 % entre 1997 et 2004. Un succès qui va même jusqu'à la mutualisation des cotisations de toutes les entreprises de moins de cinquante salariés dans certains secteurs, comme dans le bâtiment par exemple.

Une autre manière d'adapter l'offre de services aux particularités des petites entreprises passe par la construction d'actions collectives, parfois soutenues par les pouvoirs publics aux niveaux national et européen. Emblématiques, ces actions sont cependant coûteuses en temps. Offrir un point d'appui à une politique de gestion des ressources humaines fondée sur le développement et le renouvellement des compétences

est en effet bien souvent l'aboutissement de relations durables.

Du développement des services à la professionnalisation des personnels

Les OPCA opèrent sur un champ d'activités particulier, les services intellectuels aux entreprises, où les conditions de production de la valeur sont non seulement spécifiques mais aussi peu palpables. Leur activité, qui s'est longtemps cantonnée aux domaines administratifs et financiers, trouvait sa légitimité dans un socle de réglementations issues de la loi de 1971. Mais aujourd'hui, avec le développement du conseil auprès des entreprises, l'enjeu est de faire émerger un nouveau type de professionnalisme basé sur d'autres formes de légitimation.

Agrément, imputabilité, affectation des ressources et dépenses de formation... les salariés des OPCA évoluent dans un univers normé par de nombreuses règles et, au quotidien, ils se perçoivent bien souvent comme investis d'une mission de service public. Pour autant, il reste délicat de parler de profession pour qualifier les fonctions qu'ils occupent. Ces dernières ne requièrent en effet pas de diplômes ou de titres spécifiques et ne sont pas structurées par des organisations professionnelles. Qui plus est, les compétences qu'ils mobilisent évoluent avec la diversification des prestations de services qu'ils proposent. L'organisation du travail se partage désormais en deux grands types de métiers : assistante et conseiller.

Tous les OPCA n'utilisent pas les mêmes termes pour désigner leurs différents métiers. Cependant, chez tous on retrouve la même bipolarité entre des activités de gestion administrative reposant largement sur des assistantes, exercées quasi exclusivement par des femmes (cf. encadré ci-contre), et des fonctions de contact avec les adhérents généralement dévolues aux conseillers. La proportion et le périmètre d'activité des conseillers varient en fonction des missions qu'assument directement les administrateurs des OPCA. Le couple assistante-conseiller est parfois complété par des chargés de mission, dont la présence est plus éphémère au sein des OPCA et vient répondre à des besoins techniques ponctuels.

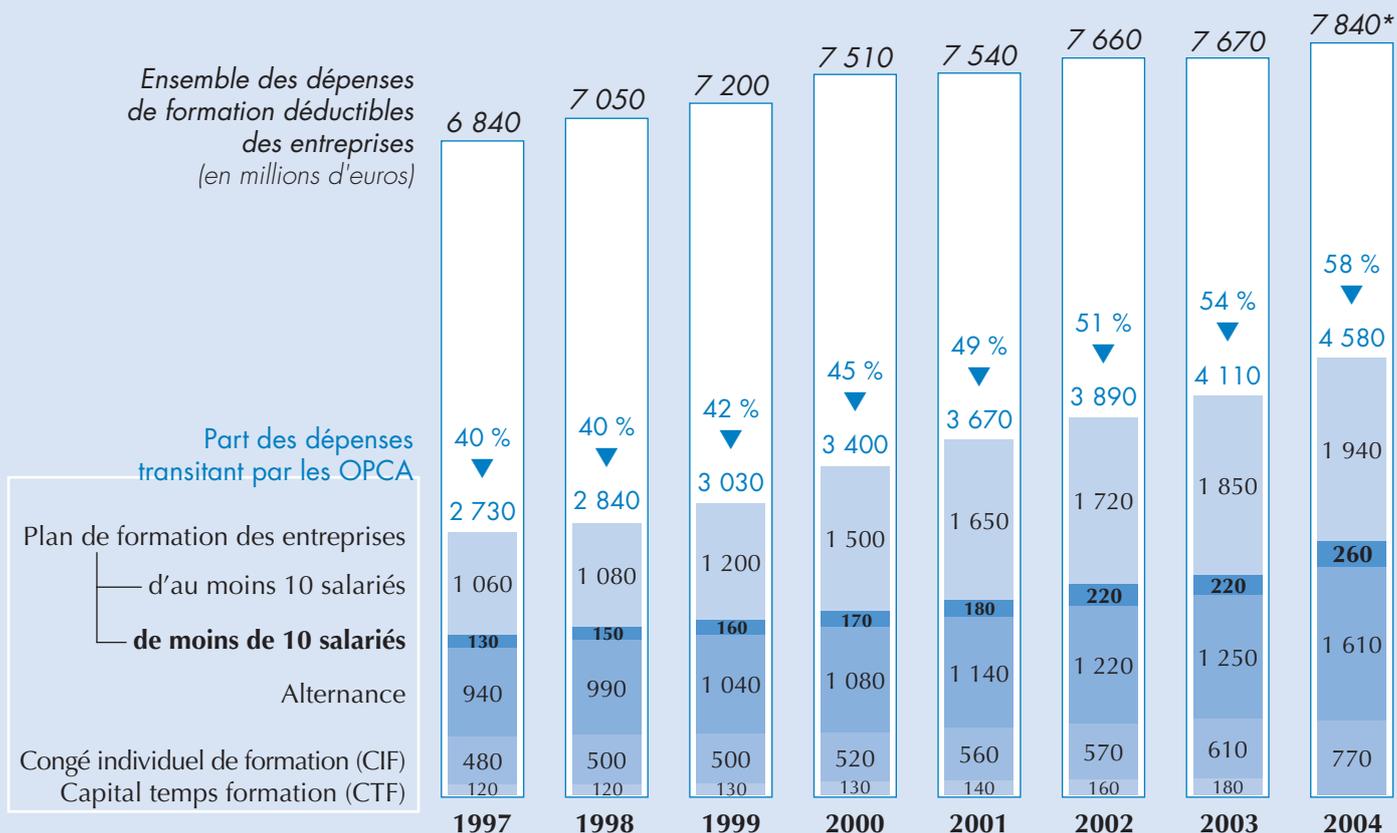
Le profil des nouvelles recrues diffère assez sensiblement de celui des salariés ayant plus d'ancienneté. Elles occupent le plus souvent des fonctions de conseiller. Elles sont plus diplômées et davantage spécialisées dans le management et la gestion des entreprises que les salariés plus anciens. Les assistantes ont en moyenne une ancienneté plus importante que les autres salariés. Leurs diplômes et leurs compétences sont davantage en rapport avec leurs tâches de gestion administrative. Leur turn-over est faible et leurs activités s'orientent vers une plus forte

Les personnels des OPCA, en quelques traits

Le personnel des OPCA est fortement féminisé. Près de neuf salariés sur dix sont des femmes. Elles représentent la quasi-totalité des assistantes et secrétaires gestionnaires de dossiers, neuf chargés de mission sur dix et sept conseillers sur dix. C'est également un personnel relativement jeune puisque près d'un quart des salariés a entre 20 et 29 ans et plus d'un tiers a entre 30 et 39 ans. Seul un peu plus d'un sur dix est âgé de plus de 49 ans. La répartition entre arrivants et personnels plus expérimentés est relativement équilibrée : un tiers des salariés a moins de trois ans d'ancienneté, un autre tiers a plus de 10 ans. Les salariés les plus jeunes sont aussi ceux qui ont le niveau de formation le plus élevé. Près d'un tiers des salariés ayant entre 40 et 49 ans ont uniquement le niveau baccalauréat. Cette proportion est deux fois moins importante parmi ceux ayant entre 20 et 29 ans.

Estimations réalisées à partir de l'exploitation d'une centaine de questionnaires recueillis auprès des salariés de quatre OPCA (cf. encadré page 4).

■ Le poids des OPCA dans le financement de la formation continue



* Montant estimé.

Sources : Projets de loi de finances, annexes relatives à la formation professionnelle. Les dépenses déductibles sont les montants issus des déclarations fiscales n° 24.83 auxquels ont été rajoutées les dépenses déductibles des entreprises de moins de 10 salariés. Les données concernant les OPCA sont issues de l'exploitation des « états statistiques et financiers » des OPCA (DGEFP). Les montants des dépenses sont exprimés en euros courants.

polyvalence en lien avec l'activité de conseil. Néanmoins, très peu évoluent en interne vers des fonctions de conseiller. Les formations continues auxquelles elles participent confirment l'orientation administrative de leur activité : législation de la formation, suivi comptable, usages des outils de bureautique... Les conseillers se tournent eux plus volontiers vers des formations attachées au fonctionnement des entreprises tel le management, le conseil ou la pédagogie.

La formation concerne d'abord les recrues les plus récentes dans une perspective d'appropriation des particularités de l'organisme, mais aussi des salariés plus anciens afin d'assurer leur évolution dans le sillage des orientations prises par les OPCA. Globalement, les politiques de recrutement et de formation continue des OPCA font apparaître de nouvelles priorités allant dans le sens d'un développement des activités de service. Mais elles attestent également de la permanence d'importantes fonctions de gestion administrative.

La dynamique des métiers à la croisée des chemins

Dans l'ensemble, les personnels des OPCA déclarent occuper plus de la moitié de leur temps à des activités de gestion administrative et financière

qui constituent à l'évidence un premier pôle de l'activité (cf. encadré page 4). C'est avant tout le domaine de l'assistante : « Elle saisit les demandes de prise en charge jusqu'au remboursement », elle « passe le relais » au conseiller, « elle assiste le conseiller en formation ». Elle a également parfois pour « mission de filtrer tout ce qui peut générer un entretien ou une visite » et « apporte son aide au montage des dossiers ». Un deuxième grand pôle est constitué par le conseil aux entreprises. Environ 30 % du temps des salariés est consacré à des rencontres avec les adhérents, à l'analyse de leurs besoins ainsi qu'à l'aide à la conception et à l'accompagnement des actions de formation. Ce deuxième pôle d'activité recouvre avant tout les déplacements et les visites auprès des entreprises, sur des zones géographiques souvent très étendues. C'est la partie externe du travail, celle des conseillers. Elle est complétée par des échanges téléphoniques et peut être épaulée par les assistantes pour des questions spécifiques. Enfin, 20 % de l'emploi du temps des personnels des OPCA est consacré à des activités d'information générale, de contacts avec des partenaires institutionnels et des organismes de formation.

Les salariés des OPCA notent globalement une évolution de leur activité dans le sens d'un temps plus largement consacré au conseil aux

■ Depuis le 1^{er} janvier 2005, les entreprises de moins de dix salariés doivent consacrer 0,55 % de leur masse salariale brute annuelle au financement de la formation continue, dont :

- 0,4 % pour le plan de formation (0,25 % avant le 1^{er} janvier 2005).
- 0,15 % pour l'alternance et le droit individuel à la formation (DIF).

■ Depuis le 1^{er} janvier 2004, les entreprises de plus de dix salariés doivent consacrer 1,6 % de leur masse salariale brute annuelle au financement de la formation continue, dont :

- 0,9 % pour le plan de formation.
- 0,5 % pour l'alternance et le DIF.
- 0,2 % pour le CIF.

entreprises et aux fonctions d'ingénierie. Cela correspond d'ailleurs à leurs vœux. Beaucoup considèrent que cette activité est « leur raison d'être », autrement dit leur cœur de métier. C'est la tâche « noble » et la voie de valorisation par excellence : « C'est notre raison de vivre ! C'est là qu'on construit véritablement la valeur ajoutée d'un OPCA. » Le conseil est d'ailleurs au centre des activités que les personnels souhaiteraient effectuer. Nombre d'assistantes en particulier préféreraient être moins sédentaires et avoir des contacts plus étroits avec les adhérents que de simples échanges postaux ou téléphoniques, « mettre un visage sur une voix »...

La polarisation actuelle des métiers exercés au sein des OPCA illustre la coexistence entre une logique juridico-administrative longtemps prédominante, et encore persistante, et une revendication émergente d'expertise à travers en particulier la réponse que certains salariés des OPCA peuvent apporter sur le terrain aux besoins des entreprises. Une coexistence qui ne va pas sans générer une certaine instabilité et des tensions, tant dans les modes de professionnalisation que dans les repères identitaires des salariés des OPCA.

Ainsi en va-t-il par exemple de l'oscillation permanente entre deux formes, a priori contradictoires, de professionnalité requises aujourd'hui au sein des OPCA. Nombre de responsables de ces structures attendent des salariés une polyvalence et une proximité avec le terrain qui tendent à banaliser les compétences – « le relationnel », « l'écoute » – et à les faire surgir spontanément de l'interaction avec les adhérents. Dans le même temps, ils souhaitent faire évoluer les savoir-faire vers une plus grande spécialisation et une expertise plus poussée, grâce notamment à des « boîtes à outils » de « consulting » de plus en plus sophistiquées. En outre, pour certains responsables, il s'agit de gérer les OPCA comme n'importe quelle entreprise moderne du secteur marchand, en soumettant par exemple les personnels à un impératif d'efficacité... ce en dépit de la faiblesse des outils d'évaluation individuelle actuellement mis en œuvre. Pour d'autres, la revendication d'une mission de quasi service public suffirait à se démarquer des agences privées de conseil et à assurer leur légitimité.

Ces tensions brouillent en partie les perspectives d'évolution professionnelle de certains conseillers, et notamment des plus jeunes. Ce faisant, apparaît un phénomène jusqu'alors marginal au sein des OPCA : le départ de salariés vers d'autres horizons, en particulier les organismes de formation ou de conseil.

Entre mutualisation financière et mutualisation des services

L'ANI, l'accord national interprofessionnel de décembre 2003 et la loi relative à la forma-

Regards sur les services rendus par les OPCA

Les analyses présentées dans ce *Bref* s'appuient sur les résultats d'une étude réalisée entre 2003 et 2005 à la demande de la Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle du ministère de l'Emploi (DGEFP). L'étude a été réalisée par le Céreq avec la collaboration de ses centres associés pour les régions Auvergne, Bretagne et Languedoc-Roussillon. Elle porte sur trois OPCA de branche professionnelle : l'OPCA-Bâtiment, le FAF propreté et UNIFAF qui couvre la branche sanitaire, médico-sociale et sociale du secteur privé à but non lucratif. Elle porte également sur un OPCA interprofessionnel, l'AGEFOS-PME, pour quatre régions : Rhône-Alpes, Auvergne, Bretagne, et Languedoc-Roussillon. Cette étude s'appuie sur des analyses documentaires, des entretiens conduits aux niveaux national et régional, ainsi que sur une enquête auprès des personnels des OPCA. Elle a notamment permis d'étudier le temps consacré par les OPCA aux différents services qu'ils rendent à leurs adhérents et d'analyser leur portée.

■ Les résultats de cette étude ont été récemment publiés par le Céreq sous le titre *Les organismes paritaires collecteurs agréés, acteurs du changement des comportements de formation des petites entreprises*, E. Bentabet, M. Théry (éditeurs), RELIEF, n° 11, décembre 2005.

tion professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, qui lui a fait suite en mai 2004, permettent aux OPCA de développer et d'élargir plus encore leurs services en direction des petites et moyennes entreprises. Ce mouvement est certes indispensable à l'essor de la formation dans les plus petites entreprises, dont beaucoup ne sont pas spontanément portées à faire évoluer les compétences de leur personnel autrement que par des recrutements ou des apprentissages « sur le tas ». Mais peut-il trouver d'autre issue qu'un équilibre toujours délicat pour les OPCA ?

Les missions confiées, par voie légale ou conventionnelle à ces structures, créent en effet une liaison quasi automatique entre leur fonction de « banque de la formation » et celle de conseil en développement de la formation. De fait, les OPCA ne peuvent renoncer à la première de ces fonctions pour se consacrer plus pleinement à la seconde. Or, au regard des points de tensions qui traversent la dynamique des activités et des métiers des OPCA, il apparaît que le fait d'offrir aux entreprises des services destinés à leur permettre de développer leurs politiques de formation ne peut véritablement être efficace qu'à la condition de séparer, au moins partiellement, le financement de ces services du financement de la formation elle-même. Une telle évolution n'est toutefois possible qu'à la condition de s'émanciper des conceptions qui prévalent depuis la loi de 1971 et de réexaminer la règle fiscale concernant les dépenses de formation des entreprises. Un sujet sur lequel les partenaires sociaux signataires de l'ANI ont d'ores et déjà pris date pour une renégociation. Affaire à suivre donc...

Elyes Bentabet et Michel Théry (Céreq).

À lire également...

- *La gestion mutualisée des fonds de la formation. Le renforcement de la relation entre OPCA et PME*, E. Bentabet, D. Brochier, M. Lambert, *Bref*, n° 165, juin 2000.
- *Gestion des hommes et formation dans les très petites entreprises*, E. Bentabet, S. Michun, Ph. Trouvé, collection « Études », n° 72, Céreq, 1999.
- « Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle », O. Mériaux, *Revue de l'IRE*, n° 24, printemps-été 1997.

ISSN - 0758 1858

Céreq

Direction de la publication : Hugues Bertrand. Rédaction : Isabelle Bonal. Commission paritaire n° 1063 ADEP. Reproduction autorisée à condition expresse de mentionner la source. Dépôt légal n° 49-459.

Centre d'études et de recherches sur les qualifications

10, place de la Joliette, BP 21321, 13567 Marseille cedex 02. Tél. 04 91 13 28 28. Fax 04 91 13 28 80.

<http://www.cereq.fr>

Imprimé par le Céreq