

# Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

## LA GESTION PARITAIRE DES FONDS DE LA FORMATION Genèse et enjeux d'un nouveau système

*Depuis trois ans, tous les acteurs de la formation professionnelle continue sont engagés dans la mise en œuvre d'une profonde réforme des structures et des circuits de collecte de la contribution financière des entreprises. Justifié par le constat d'un manque de lisibilité du paysage antérieur, ce processus a nécessité, de la part de l'État et des partenaires sociaux, de s'accorder au niveau national pour redéfinir les principes de la gestion paritaire mutualisée des fonds de la formation. Mais surtout, il a suscité, au niveau des branches professionnelles et des régions, une intense activité de restructuration des organismes existants. Aujourd'hui achevée, cette réforme dite « des OPCA » (organismes paritaires collecteurs agréés) est révélatrice des enjeux du paritarisme dans le domaine de la formation professionnelle.*

L'ossature du système de collecte des fonds de la formation professionnelle repose sur deux principes de base, issus de la loi de 1971 : d'une part, permettre aux entreprises de mutualiser leurs contributions obligatoires au sein d'organismes situés au niveau des branches professionnelles, les fonds d'assurance formation (FAF) ; d'autre part, faire gérer les ressources ainsi collectées, par les partenaires sociaux et sous une forme paritaire, c'est-à-dire en assurant l'égalité arithmétique entre représentants des employeurs et des salariés dans les organes chargés d'édicter et d'appliquer les règles de gestion.

### QU'EST CE QU'UN OPCA ?

Un organisme paritaire collecteur agréé, ou OPCA, est une structure dont la création résulte d'un accord entre partenaires sociaux représentatifs dans un champ d'application donné, puis d'un agrément accordé par les services du ministère du Travail.

Son conseil d'administration est paritaire : il comprend, à parts égales, des représentants des employeurs et des organisations syndicales de salariés.

L'OPCA a pour fonction la mutualisation des fonds destinés au financement de la formation professionnelle :

- Il collecte auprès des entreprises adhérentes tout ou partie de leurs contributions obligatoires relatives au plan de formation, aux formations professionnelles en alternance ou au congé individuel de formation. Pour ces différentes contributions, le taux de la cotisation est défini au sein de chaque OPCA.
- Il affecte les ressources ainsi recueillies au financement des dépenses de formation des entreprises adhérentes, en fonction de priorités définies par le conseil d'administration. Il y a donc dissociation entre le montant des cotisations versées par chaque entreprise et les prestations que lui fournit l'OPCA.

Mais ces deux principes ont, au fil des ans, perdu de leur clarté. L'extension et la diversification des contributions des entreprises (aux formations en alternance, au congé individuel de formation, etc.) ont engendré la constitution d'un réseau très dense d'organismes mutualisateurs (plus de 250), dont les contours sont loin de recouvrir systématiquement ceux des branches professionnelles. De plus, les associations de formation (ASFO), créées sous la seule responsabilité des organisations d'employeurs et qui à l'origine n'avaient qu'un rôle de conseiller et de dispensateur de formation, ont développé localement une activité de collecte des fonds du plan de formation ; certaines d'entre elles ayant même par la suite été agréées pour collecter la part de la contribution obligatoire affectée aux formations en alternance.

### GENÈSE MOUVEMENTÉE D'UNE RÉFORME

Face à cette complexification, à la confusion des rôles entre « financeurs » et dispensateurs de formations, et dans un contexte où la gestion des fonds de la formation était remise en cause<sup>1</sup>, l'État et les partenaires sociaux ont engagé une profonde réforme du système<sup>2</sup>. Celle-ci s'ordonne autour de deux compromis fondateurs. Le premier concerne l'architecture générale de ce système qui repose désormais sur deux filières de collecte et deux types d'OPCA :

- une filière principale composée des « OPCA de branche », s'articulant sur les branches professionnelles,
- et une filière subsidiaire composée de structures régionales à vocation interprofessionnelle : les OPCAREG, AGEFOS et FONGECIF.

1 - Cf. Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle, Documents d'information de l'Assemblée nationale, rapport n°1241, 2 tomes, 1994.

2 - A travers l'article 74 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 et l'accord interprofessionnel du 5 juillet 1994.

Le second compromis porte sur la généralisation de la règle paritaire à l'ensemble de ces organismes, atténuée toutefois par la possibilité de déléguer les services de contact direct avec les entreprises à des structures restant sous la seule tutelle patronale.

L'impact de cette réforme s'est avéré d'autant plus immédiat que la demande d'agrément de tout nouvel organisme par l'État se voit subordonnée à la signature d'un accord entre partenaires sociaux. Le dernier trimestre de l'année 1994 a ainsi été marqué par l'organisation simultanée de plusieurs dizaines de négociations décentralisées au niveau des branches et des régions. Bien que devant respecter les règles définies au niveau national, ces négociations donnent lieu à des configurations relativement originales. Ainsi, elles sont souvent l'occasion pour les organisations syndicales d'affirmer une position unitaire, eu égard à l'enjeu que représente pour elles l'extension de la gestion paritaire aux fonds auparavant administrés par les ASFO. Elles trouvent sur ce terrain des responsables patronaux prêts à accepter un certain degré de partage du pouvoir pour faire de la branche, ou de la région, un niveau pertinent d'élaboration des politiques de formation.

La date butoir de signature des accords ayant été fixée au 31 décembre 1994, c'est au cours de l'année 1995 qu'a véritablement émergé le nouveau paysage des OPCA, désormais composé de 97 organismes de collecte. Pour ceux dont la structure antérieure correspondait déjà aux axes de la réforme, l'adaptation au nouveau système est minime. Par contre, la réforme a conduit à la création de deux types d'organismes nouveaux : d'une part, une vingtaine d'organismes professionnels, résultant pour la majorité d'entre eux du regroupement de plusieurs secteurs professionnels ; et d'autre part, un réseau d'organismes interprofessionnels régionaux, les OPCAREG.

En l'absence d'une évaluation fiable du montant de leur première collecte, qui n'a été clôturée que le 29 février 1996, ces nouveaux organismes ont été contraints de démarrer leur activité en 1995 sans pouvoir procéder à une estimation sérieuse de leur budget de fonctionnement. Des dévolutions des fonds et des biens des anciens organismes perdant leurs agréments sont certes organisées au profit des nouvelles structures, mais elles servent surtout à assurer les bases matérielles ou immobilières de leur démarrage.

L'analyse de la mise en place des organismes naissants (cf. l'encadré page 4) fait apparaître deux types d'enjeux. Les uns concernent l'invention des procédures d'une gestion paritaire rénovée, redéfinissant les missions respectives des représentants syndicaux et patronaux. Les autres touchent à la régulation du système de formation, en relation notamment avec l'extension de la décentralisation.

## VERS UNE REDÉFINITION DU PARITARISME ?

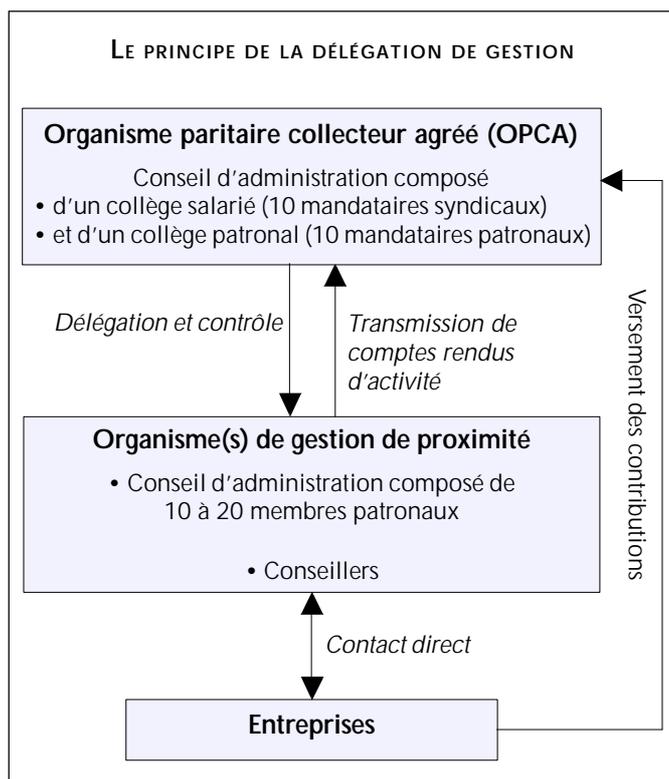
Une première série de problèmes, touchant au fonctionnement interne des OPCA, traduit une tentative de la part des partenaires concernés de poser les bases d'un nouveau modèle de paritarisme, moins axé sur la gestion quotidienne des organismes de collecte que sur la définition d'orientations politiques.

### Gestion de proximité et principe de délégation

Le premier de ces problèmes concerne la contrepartie apportée au principe de généralisation du paritarisme. Dans plusieurs OPCA de branche et dans le réseau des OPCAREG, les échanges entre partenaires sociaux portent en effet sur l'instauration du partage des rôles entre le conseil d'administration paritaire de l'OPCA et un ou des organismes dits « de gestion de proximité » dont le conseil d'administration sera composé uniquement de représentants patronaux (cf. le schéma ci-contre). Pour l'ensemble des partenaires, le rôle du conseil d'administration de l'OPCA semble relativement clair : il définit les orientations stratégiques relatives à l'utilisation des fonds collectés auprès des entreprises adhérentes. Par contre, la définition des fonctions des organismes de gestion suscite des appréciations contrastées.

Pour les représentants patronaux, il ne saurait être question de partager la maîtrise du contact direct avec les entreprises : « Pour les relations avec les entreprises, on pense que cela doit être laissé au monde patronal : la formation, c'est un bout de la gestion de l'entreprise ».

Sans remettre en question ce principe, les administrateurs salariés mettent pour leur part l'accent sur les garanties à obtenir pour assurer un réel contrôle de l'activité de ces organismes de gestion. Leur attention se focalise notamment sur les outils d'information à construire pour se prémunir des dérives « classiques » que sont les retards dans la transmission des données ou la surcharge d'informations non pertinentes. Ils soulignent cependant que le principe de la délégation est indissociable d'une certaine confiance dans les hommes chargés de le mettre en application. Le mode de désignation – unilatéral ou consensuel – des directeurs des organismes de gestion par le monde patronal, constitue à cet égard un excellent indice de sa capacité à susciter une nouvelle culture du paritarisme.



## La portée des regroupements professionnels

Deuxième problème majeur posé par la réforme : comment assurer la cohésion de structures issues d'organisations ayant jusqu'à présent fonctionné de manière séparée ? En fixant à 100 millions de francs le seuil minimum de collecte pour chaque OPCA de branche, et en supprimant par ailleurs toute possibilité de collecte infrarégionale, la réforme a en effet induit des formes variées de regroupements d'anciens organismes.

Ainsi, certains OPCA de branche sont nés du regroupement de plusieurs fédérations professionnelles ayant accepté de coopérer pour conserver la maîtrise de la contribution des entreprises de leur secteur d'activité. Cherchant à concilier l'unicité de l'organisation paritaire et l'identité propre à chaque profession, le fonctionnement de ces OPCA nécessite la constitution de sections professionnelles paritaires qui peuvent définir des orientations spécifiques à leur champ professionnel, tout en restant dans le cadre général défini par le conseil d'administration de l'OPCA de branche. En outre, les chambres syndicales peuvent susciter la création d'organismes de gestion de proximité patronaux qui se voient attribuer une délégation nationale pour le contact avec l'ensemble des entreprises qu'elles fédèrent.

On voit ici à l'œuvre deux stratégies distinctes : certaines fédérations professionnelles n'adhèrent pas à la logique des regroupements opérés qu'elles considèrent comme étant dictée par de strictes considérations gestionnaires. Elles participent néanmoins à leur mise en œuvre en développant des comportements opportunistes. Face à cette position, des membres de l'OPCA identifient au contraire ces regroupements comme les bases possibles d'une reconfiguration des contours des branches professionnelles et militent ouvertement pour en affermir la cohésion.

Le problème se pose en d'autres termes au niveau des structures régionales interprofessionnelles. Dans les OPCAREG, l'enjeu porte sur l'articulation entre une politique définie au niveau régional et des systèmes d'acteurs profondément ancrés dans des territoires départementaux ou locaux.

Pour certaines régions, les représentants des salariés obtiennent la création, dans chaque département, d'un groupe de suivi paritaire. Cette instance leur permet d'assurer un suivi territorial plus fin des décisions prises par l'instance régionale. Dans d'autres régions, une telle organisation n'est pas envisageable, faute de moyens. Seuls des conseillers de la structure de gestion peuvent se voir confier la responsabilité de zones d'action territoriale déterminées.

### Quelles compétences pour les acteurs du paritarisme ?

La réforme est aussi l'occasion de porter sur le devant de la scène la question des compétences spécifiques que nécessite, au sein des organisations syndicales et patronales, le bon fonctionnement des organismes collecteurs.

Il est en effet difficile de trouver, notamment dans les « gros » OPCA, des mandataires en nombre suffisant, ayant l'aptitude et la motivation nécessaires pour siéger au sein des nombreuses instances internes générées par l'accord.

Ce problème se pose de manière aiguë du côté patronal où l'on insiste fréquemment sur le fait que ce sont

majoritairement des chefs d'entreprise ou des directeurs de service ayant « *d'autres préoccupations* » qui siègent dans ces instances, « *à la différence des syndicats qui peuvent envoyer des permanents* ». La faiblesse structurelle du militantisme patronal est néanmoins en partie contrebalancée par l'étendue des compétences déléguées aux administrateurs et aux conseillers des organismes de gestion de proximité.

L'enjeu est différent pour les représentants syndicaux. Dans de nombreux cas, leur engagement dans la réforme est motivé par la volonté de construire « *une nouvelle culture du paritarisme* », là où elle n'avait jusqu'à présent pas sa place. Ils font donc preuve d'une forte implication, particulièrement perceptible lorsqu'ils occupent la fonction de président ou vice-président de l'OPCA.

Mais cette responsabilité les place en position de médiateur entre les autres représentants syndicaux, dont ils cherchent à coordonner les prises de position, et les techniciens des structures patronales de gestion, avec lesquels ils coopèrent pour suivre au quotidien l'activité de l'OPCA sur le terrain. Un tel positionnement les amène parfois à être confrontés à un véritable dilemme : « *Devenir des techniciens de la formation et rien d'autre* » ou au contraire privilégier les débats sur les orientations politiques de l'OPCA.

Cette question renvoie plus largement au problème de la professionnalisation des acteurs paritaires : est-il possible de concevoir, à travers le fonctionnement des OPCA, des fonctions qui articulent une dimension « gestionnaire » et une dimension politique ? A cet égard, la récente décision de créer un fonds national de gestion paritaire de la formation (FONGEFOR), destiné à rémunérer le temps consacré par les partenaires sociaux à la gestion du système de formation professionnelle, peut constituer une opportunité de développer des réflexions sur la construction d'une identité professionnelle spécifique à cette fonction.

## VERS QUELLE RÉGULATION DU SYSTÈME DE FORMATION ?

Outre l'émergence d'un nouveau modèle de paritarisme, la réforme des OPCA renvoie à une seconde série d'enjeux qui concerne davantage le positionnement stratégique des nouvelles structures ; ce dans un paysage institutionnel actuellement soumis à de fortes recompositions sous l'effet du renforcement de la décentralisation de la formation.

### De nouvelles articulations entre branches et territoires

L'un des aspects les plus sensibles et les plus conflictuels de la mise en œuvre de la réforme concerne les problèmes rencontrés par les OPCAREG pour se positionner par rapport aux logiques d'action territoriale des OPCA de branche. La situation apparaît sur ce point contrastée entre les régions. Dans quelques unes d'entre elles, l'OPCAREG a les moyens et l'espace politique suffisants pour définir ses propres axes stratégiques, complémentaires de l'action des branches. L'enjeu réside alors dans une définition de l'interprofessionnel comme lieu de croisement entre les politiques nationales de branches : « *On a l'idée que l'interprofessionnel pourrait devenir une interprofession, en montant des qualifications pour les métiers transversaux et en inci-*

*tant les branches à se lancer dans des reconnaissances mutuelles de leurs certificats de qualification. L'idée, c'est de trouver des passerelles de branches à branches ».*

Ce positionnement tranche singulièrement avec celui d'OPCAREG se trouvant placés sous la pression de branches fortement implantées sur leur territoire. Disposant de marges de manœuvre très faibles, notamment du point de vue financier, ces structures en sont réduites à être « la voiture-balai » des collecteurs de branche. Elles sont en outre soumises à la concurrence des AGEFOS dont l'existence est antérieure à la réforme et qui jouissent souvent auprès des entreprises d'une crédibilité importante liée à l'ancienneté de leur implantation territoriale.

A l'évidence, la question des outils de mutualisation territoriaux les plus adaptés est encore loin d'être définitivement tranchée. La décentralisation des compétences en matière de formation professionnelle des jeunes<sup>3</sup> semble militer pour un renforcement de la capacité d'intervention des partenaires sociaux au niveau régional. Mais les organisations syndicales et patronales sont partagées sur la possibilité et la nécessité de calquer les structures paritaires et, au-delà, leurs propres appareils, sur l'organisation territoriale des pouvoirs publics.

3 - Cf. « Politiques régionales de formation professionnelle. Les premiers effets de la loi quinquennale de 1993 », Richard A., Méhaut Ph., *Bref*, n° 128, février 1997.

## UN OBSERVATOIRE DES OPCA

Le Céreq s'est vu confier par la Délégation à la formation professionnelle la responsabilité du montage d'un observatoire des OPCA, dont l'objectif est notamment de réaliser une évaluation qualitative des effets de la réforme des circuits de collecte des fonds de la formation professionnelle. Dans cette perspective, le Céreq a réalisé, en partenariat avec le Centre de recherches sur le politique, l'administration et le territoire (CERAT-IEP Grenoble), une étude sur la négociation collective qui a abouti à la mise en place du nouveau paysage institutionnel des organismes de collecte. Cette étude s'est déroulée sur une période d'un an, d'octobre 1995 à octobre 1996. Elle a porté sur trois OPCA de branche et trois organismes interprofessionnels régionaux : l'OPCA-Banques, le FORTHAC (OPCA qui regroupe les industries de la chaussure, de la couture, des cuirs et peaux, de l'entretien textile, de l'habillement, de la maroquinerie et du textile), l'OPCA des industries de la métallurgie (OPCAIM) et les OPCAREG des régions Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et Franche-Comté. Les investigations se sont déroulées sous la forme d'entretiens réalisés avec des administrateurs et des gestionnaires de ces structures.

## Une recentralisation des systèmes de gestion

La réforme, en imposant un contrôle paritaire centralisé de l'usage des fonds issus de la collecte, permet d'opérer une certaine concentration des pouvoirs au sein des branches. Elle laisse néanmoins largement ouverte la question du degré d'autonomie dont doivent bénéficier les structures de gestion de proximité pour assurer au nouveau système son efficacité maximale. Certaines professions ont résolu assez aisément le problème en créant une structure de gestion centralisée, fortement articulée à l'organisation professionnelle de leur secteur. D'autres doivent par contre composer avec un appareil patronal doté jusqu'à présent d'une autonomie importante en matière de gestion des fonds de la formation, grâce à des ASFO implantées de longue date dans certains secteurs ou territoires. Dans ce cas, l'action des administrateurs patronaux va consister à recréer un ensemble de structures de gestion de proximité, placées désormais de manière plus directe sous la tutelle de l'OPCA.

Partagés entre le souci de bâtir des structures qui soient les plus transparentes possibles et celui de faciliter l'accès à la formation continue à un plus grand nombre d'entreprises et de salariés, les administrateurs salariés sont pour leur part souvent dans l'expectative par rapport à ces questions.

Ce regard rétrospectif sur les deux premières années de fonctionnement du nouveau système de collecte des fonds de la formation professionnelle suscite une dernière interrogation. En terme de conduite du changement, une réforme structurelle de cette envergure, dans un environnement institutionnel aussi dense que celui de la formation professionnelle, comporte des coûts d'apprentissage très lourds. Tout changement des règles de fonctionnement s'y traduit à court terme par un surcroît de tensions et de complexité. N'est-ce pas au risque de donner aux entreprises, « financeurs » et « usagers de base » des OPCA, l'image d'un système peu fiable et somme toute peu à même de répondre à leurs attentes ?

*Damien Brochier (Céreq),  
Olivier Mériaux (CERAT-IEP Grenoble)*

## BIBLIOGRAPHIE

- « Les problèmes juridiques posés par la mutualisation des fonds de la formation professionnelle », Déjean P., *Droit social*, n° 1, janvier 1996.
- « Esquisse d'une mécanique du paritarisme : la formation professionnelle », Mériaux O., *Travail*, n° 32-33, 1995.
- « Formation professionnelle, la réforme des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) », Luttringer J.-M., *Droit Social*, n° 3, mars 1995.