

Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

LA GESTION MUTUALISÉE DES FONDS DE LA FORMATION

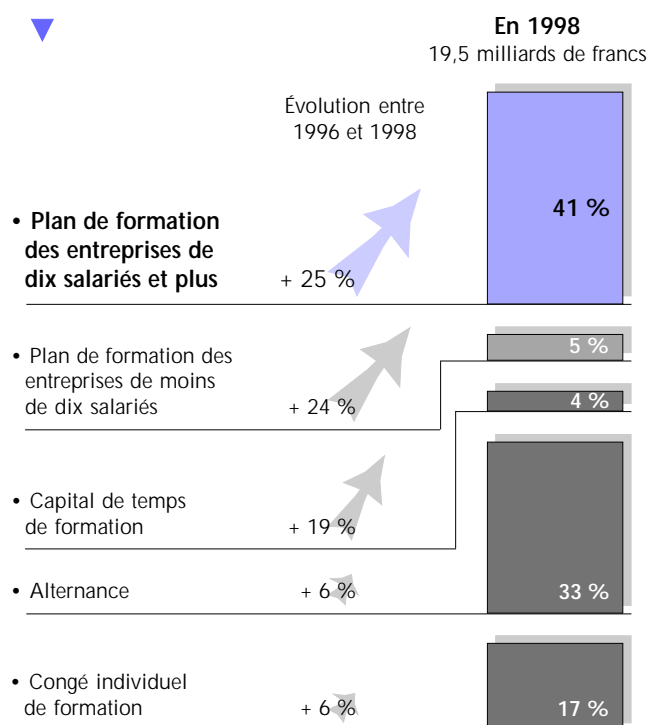
Le renforcement de la relation entre OPCA et PME

Les entreprises ont la possibilité de mutualiser les fonds qu'elles doivent consacrer à la formation professionnelle au sein d'organismes paritaires collecteurs agréés, les OPCA. Cette mutualisation s'est notablement renforcée depuis une réforme engagée au milieu des années 90. Elle a de plus été marquée par une évolution majeure : les fonds versés par les entreprises pour financer plus spécifiquement leur plan de formation ont fortement augmenté. Loin de se répartir de façon homogène, ces versements sont concentrés sur un petit nombre d'OPCA. Ces tendances témoignent de la place grandissante prise par les petites et moyennes entreprises (PME) dans la collecte des OPCA, PME qui trouvent dans la mutualisation un soutien pour développer la formation de leurs salariés.

En 1993 et 1994, pouvoirs publics et partenaires sociaux ont engagé une profonde réforme du système de gestion mutualisée des contributions financières des entreprises à la formation continue (cf. encadré page 4). Cette restructuration – qui a donné naissance aux organismes paritaires collecteurs agréés, les OPCA – a accompagné la dynamique de croissance antérieure du montant global des fonds mutualisés. Entre 1990 et 1998, cette collecte a en effet été multipliée par deux : le montant des fonds confiés aux organismes de gestion mutualisée par les entreprises est passé de 9,7 à 19,5 milliards de francs en huit ans. La réforme des OPCA a participé pleinement à cette dynamique puisque, entre 1996, année de démarrage à plein régime du nouveau système de mutualisation, et 1998, le montant des fonds collectés a augmenté de 14,5 %.

Cette évolution globale de la mutualisation est largement liée aux fonds versés par les entreprises de dix salariés et plus pour financer leur plan de formation. En 1998, ces fonds représentent 41 % de la collecte totale des OPCA, soit près de 8 milliards de francs. De surcroît, ce sont eux qui ont le plus augmenté entre 1996 et 1998 (cf. schéma ci-contre), renforçant ainsi leur poids relatif dans les ressources des OPCA. Cette tendance prend appui sur la force des liens noués entre les OPCA et les PME.

LA COLLECTE DES OPCA



Source : états statistiques et financiers des OPCA, collecte comptabilisée au cours de l'année 1998. Exploitation : Céreq.

UNE CONTRIBUTION FINANCIÈRE CROISSANTE DES PME

Les PME, c'est-à-dire les entreprises ayant entre 10 et 500 salariés, ont en effet une place prépondérante dans la collecte des OPCA au titre du plan de formation. Leur contribution financière est massive puisqu'elle représente près de 80 % de l'ensemble de cette collecte, aussi bien en 1996 qu'en 1998. Les petites entreprises, qui emploient entre 10 et 49 salariés, représentent à elles seules 35 % de la collecte réalisée au titre du plan de formation. Leurs versements ont d'ailleurs nettement augmenté puisque, entre 1996 et 1998, ils sont passés de 20 300 à 23 600 francs en moyenne par entreprise.

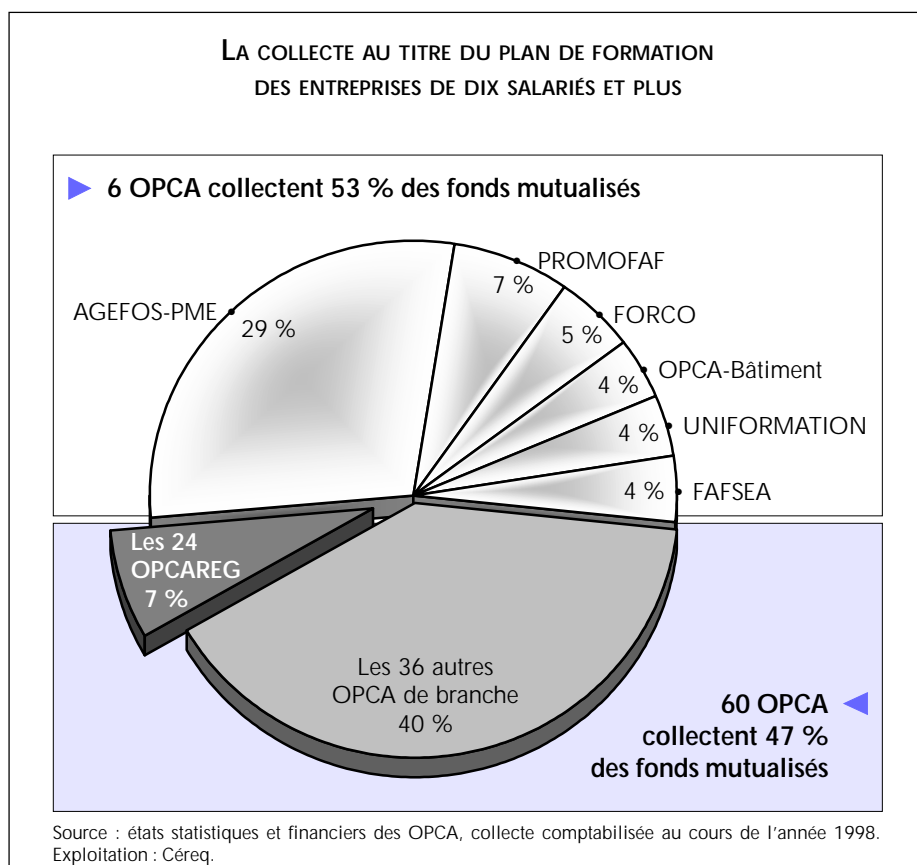
A contrario, les versements des grandes entreprises, de 500 salariés et plus, ne représentent qu'un cinquième de la collecte des OPCA au titre du plan de formation. Le contraste avec les PME est d'autant plus net que leur contribution a en moyenne très peu augmenté entre 1996 et 1998. Elle a même diminué de 4 % pour les entreprises de plus de 2 000 salariés. Cette diminution est certes toute relative car les fonds mutualisés au titre du plan de formation étaient en moyenne de 2,7 millions de francs pour ce type d'entreprise en 1998, soit 100 fois plus que pour une PME. Elle marque néanmoins leur plus grande autonomie vis-à-vis de la gestion des fonds mutualisés. De plus, elle corrobore la forte rationalisation dont ont fait l'objet l'ensemble des dépenses de formation dans les grandes entreprises ces dernières années : leur taux de participation financière à la formation continue, qui englobe les fonds mutualisés au sein des OPCA mais également ceux gérés directement par l'entreprise, est passé de 5,16 % de la masse salariale en 1992 à 4,73 % en 1997 ; sachant qu'il reste toutefois nettement supérieur au minimum légal qui est de 1,5 %.

Le versement des très petites entreprises, de moins de dix salariés, au titre du plan de formation, occupe une place mineure dans la collecte des OPCA, bien qu'il ait lui aussi fortement augmenté entre 1996 et 1998 (cf. schéma page 1). Ces très petites entreprises sont certes très nombreuses et sont de plus obligées de mutualiser les fonds destinés à la formation. Mais elles ne représentent qu'un quart de l'ensemble des salariés français et leur obligation financière en matière de formation professionnelle est moindre. Ainsi, pour le plan de formation, cette obligation légale n'est que de 0,15 % de leur masse salariale, contre 0,9 % pour les autres entreprises.

UNE COLLECTE CONCENTRÉE SUR UN NOMBRE RESTREINT D'OPCA

L'importance des fonds mutualisés par les entreprises de dix salariés et plus au titre du plan de formation n'est pas sans conséquence sur le paysage général des organismes collecteurs. Le versement de ces fonds est en effet concentré sur un petit nombre d'OPCA (cf. graphique ci-dessous).

Ces OPCA ont généralement une longue pratique de la mutualisation dans leurs secteurs d'intervention. Ainsi, certains sont implantés de longue date, puisqu'ils existaient déjà depuis plusieurs dizaines d'années sous forme de FAF, et jouissent d'une forte reconnaissance auprès des entreprises de leur branche ou de leur zone géographique. C'est notamment le cas de l'AGEFOS-PME dont l'ancienneté et le maillage territorial fin lui permettent d'assurer une gestion de proximité pour les PME. Parmi ces organismes collecteurs, on trouve également des « OPCA de branche » (cf. encadré page 4) qui appartiennent à des secteurs dans lesquels les petites entreprises sont traditionnellement fortement implantées : PROMOFAP et UNIFORMATION dans le secteur sanitaire et social, le FORCO dans le commerce, l'OPCA-Bâtiment dans le BTP, le FAFSEA dans l'agriculture. Les fonds mutualisés par ces PME sont souvent supérieurs au montant minimum généralement fixé par leur branche, et exigé pour toute adhésion à un OPCA de branche. Le choix d'une telle option traduit l'intérêt pour ces PME de disposer d'un partenaire extérieur pour les aider à finaliser leurs pratiques de formation. Toutefois, ces



OPCA n'ont pas tous bénéficié d'une longue expérience antérieure. Les nouveaux venus issus de la réforme de 1993 et 1994, comme le FORCO par exemple, ont construit un réseau d'entreprises adhérentes qu'ils développent activement comme en témoigne l'augmentation de leur collecte souvent supérieure à celle des autres OPCA.

Mais au-delà de leurs différences, ces principaux OPCA se caractérisent par le fait d'avoir « privilégié » la collecte des fonds versés par les entreprises de dix salariés et plus au titre du plan de formation. Ces fonds représentent en effet entre 52 et 72 % de l'ensemble de leur collecte, qui peut par ailleurs couvrir d'autres contributions (cf. encadré page 4).

Cette spécialisation n'est toutefois pas l'apanage des collecteurs les plus importants. Plusieurs OPCA interprofessionnels régionaux (OPCAREG), dont le montant de collecte est très inférieur, se focalisent également sur ce type de contributions. Ainsi, la collecte au titre du plan de formation représente entre 75 et 93 % de la collecte totale des OPCAREG des régions Franche-Comté, Alsace, Centre, Bretagne, Haute-Normandie et Pays de la Loire. Cette spécialisation contribue à asseoir la légitimité de ces organismes vis-à-vis des autres OPCA, puisqu'ils captent ainsi entre 15 et 30 % des fonds mutualisés au titre du plan de formation dans ces régions (cf. carte ci-dessous). Légitimité qui est parfois l'héritage appréciable reçu d'anciens FAF locaux dont ces OPCAREG sont l'émanation depuis la réforme de 1993 et 1994. Mais si ces quelques collecteurs tirent leur

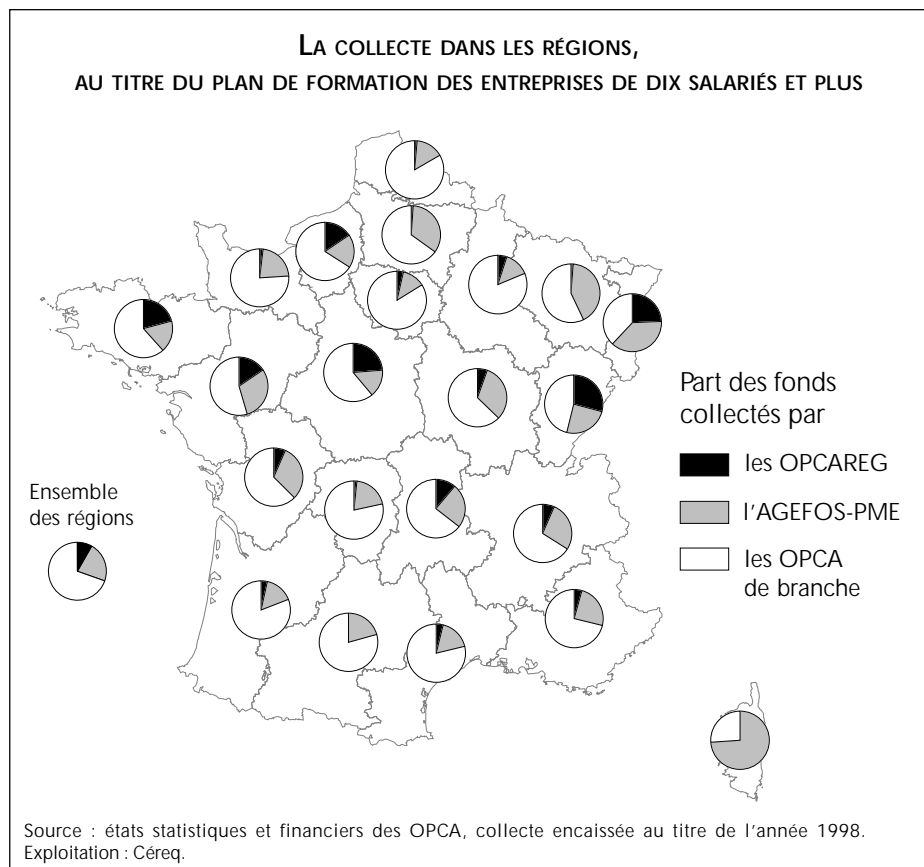
épingle du jeu, il n'en va pas de même dans toutes les régions. Globalement, les 24 OPGAREG ne collectent qu'une faible part des fonds mutualisés par les entreprises de dix salariés et plus pour financer leur plan de formation (cf. graphique page 2).

LA MUTUALISATION : UN SOUTIEN À LA FORMATION DES SALARIÉS DES PME

Les PME tiennent une place déterminante dans ce double mouvement d'augmentation et de concentration de la collecte au titre du plan de formation. Elles sont, qui plus est, les principales utilisatrices des fonds collectés.

On constate en effet que ces fonds contribuent à l'accès à la formation d'un nombre important de salariés des PME. Inversement, les grandes entreprises ne recourent que faiblement aux OPCA pour former leur personnel (cf. première colonne du tableau page 4).

En contrepoint, lorsqu'on examine les déclarations fiscales (n° 24-83) relatives à l'obligation légale de financement de la formation, on constate que les grandes entreprises sont fortement impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur plan de formation. Elles financent directement une grande partie des actions de formation suivies par leurs salariés. Ce comportement contraste avec l'engagement beaucoup plus limité des petites entreprises, qui se traduit par un accès très restreint de leurs salariés à la formation via un financement direct de l'entreprise (cf. seconde colonne du tableau page 4).



Sans prétendre comparer terme à terme ces deux ensembles de données, il est possible toutefois d'en tirer quelques conclusions sur la fonction assurée par les OPCA auprès des entreprises. Les grandes entreprises recourent aux OPCA essentiellement dans une logique d'appoint par rapport à des stratégies d'abord définies et négociées en interne, de façon autonome. Les OPCA ont par contre un rôle d'intermédiaire fort pour les PME. Celles-ci peuvent trouver dans la mutualisation un moyen pratique de se libérer d'une obligation légale parfois encore perçue comme une contrainte fiscale. Mais elles y découvrent également des moyens qu'elles n'ont souvent pas en interne pour développer la formation de leurs salariés.

Si les PME ont un rôle important dans la dynamique de croissance des fonds collectés par les OPCA, elles ont aussi vis-à-vis de ces or-

TAUX D'ACCÈS DES SALARIÉS À LA FORMATION DANS LE CADRE DU PLAN DE FORMATION

Entreprises ▼	Taux d'accès en 1997, via	
	un OPCA	l'entreprise
De 10 à 49 salariés	15 %	7 %
De 50 à 499 salariés	16 %	22 %
De 500 à 1 999 salariés	11 %	42 %
Plus de 2 000 salariés	7 %	49 %
<i>Ensemble</i>	14 %	30 %

Part de salariés formés des entreprises versant leur contribution aux OPCA.
Source : états statistiques et financiers des OPCA au titre de 1997. Exploitation : Céreq.

Part des salariés formés et pris en charge directement par l'entreprise.
Source : déclarations fiscales n° 24-83 de 1997. Exploitation : Céreq.

ganismes des attentes spécifiques. Ce lien plus étroit entre PME et OPCA devrait amener ces derniers à prêter une attention particulière à un problème crucial pour l'avenir du système de mutualisation des fonds de la formation : comment assurer une gestion de proximité fournissant des réponses rapides et adaptées aux demandes de leurs entreprises adhérentes ?

*Damien Brochier, Marion Lambert,
Elyes Bentabet (Céreq).*

POUR EN SAVOIR PLUS...

- *La formation professionnelle continue financée par les entreprises. Exploitation des déclarations fiscales des employeurs n° 24-83. Année 1997, E. Bentabet, C. Gauthier et M. Lambert, Document n° 147, série « Observatoire », Céreq, mars 2000.*
- « La gestion paritaire des fonds de la formation : genèse et enjeux d'un nouveau système », D. Brochier et O. Mériaux, *Bref*, n° 131, mai 1997.

LA MUTUALISATION DES FONDS DE LA FORMATION

En 1971, la loi fondatrice du système français de formation professionnelle a ouvert la possibilité aux entreprises de se libérer de leur obligation légale de financer la formation continue en versant leur participation à des organismes collecteurs agréés, les fonds d'assurance formation (FAF), gérés par les partenaires sociaux. Mais au fil des ans, ce système s'est considérablement complexifié. Les contributions demandées aux entreprises se sont diversifiées. Parallèlement, le nombre d'organismes collecteurs a beaucoup augmenté ; ils étaient plus de 250 en 1994, avec des statuts très variés.

Afin de clarifier ce système, l'État et les partenaires sociaux ont engagé en 1993 et 1994 une profonde réforme. Celle-ci a recomposé le paysage institutionnel autour des organismes paritaires collecteurs agréés, les OPCA. On en compte désormais moins d'une centaine qui se regroupent en trois catégories :

- les OPCA professionnels, dits « OPCA de branche » qui s'articulent sur des branches ou des regroupements de branches professionnelles ;
- les OPCAREG et le réseau AGEFOS-PME, structures à vocation interprofessionnelle organisées régionalement ;
- et les FONGECIF chargés spécifiquement de la gestion du congé individuel de formation.

Les OPCA ont pour fonction de mutualiser des fonds destinés au financement du plan de formation, du capital de temps de formation, des formations professionnelles en alternance, et du congé individuel de formation. Chaque OPCA collecte auprès de ses entreprises adhérentes tout ou partie de ces contributions obligatoires. Il les affecte ensuite au financement des dépenses de formation de ses adhérents, en fonction de priorités définies par son conseil d'administration paritaire. Il y a donc dissociation entre le montant des cotisations versées par les entreprises et les prestations que leur fournit l'OPCA.

Dans le cadre d'un observatoire des OPCA dont il a la charge, le Céreq réalise, avec la collaboration de la délégation générale de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DGEFP), une évaluation qualitative et quantitative du système de mutualisation des fonds de la formation.